

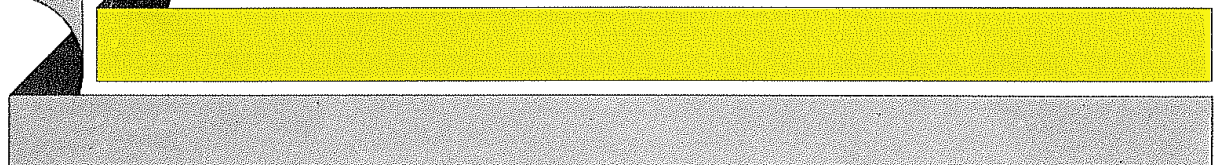
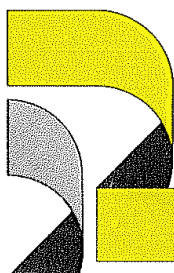
Le strutture tecniche degli enti locali di piccola dimensione

V. Zito

22° CONVEGNO INTERNAZIONALE ANIAI

UN FUTURO PER LA CITTÀ

Bari 3/4/5 Marzo 1988



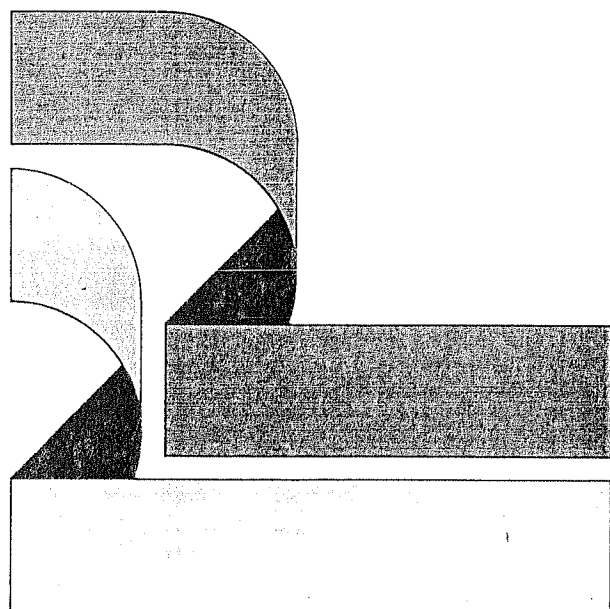
ASSOCIAZIONE NAZIONALE INGEGNERI ARCHITETTI ITALIANI

22° CONVEGNO INTERNAZIONALE ANIAI

UN FUTURO PER LA CITTÀ

Bari 3/4/5 marzo 1988

2° VOLUME



ARIAP - BARI

COMITATO DI PRESIDENZA ANIAI
RESPONSABILE DEL CONVEGNO

dr. ing. Giovanni Tasselli - Presidente ANIAI
dr. ing. Emilio Rampolla del Tindaro - Presidente onorario
prof. arch. Vincenzo Bacigalupi - Vice presidente
dr. ing. Giulio Galli - Vice presidente
dr. ing. Antonio Simoncelli - Vice presidente
dr. ing. Francesco Tatò - Vice Presidente
dr. ing. Ottavio Cioppa - Segretario generale
dr. arch. Giuseppe Blasi - Tesoriere
dr. ing. Sergio Pittori - Vice segretario generale

COMITATO ORGANIZZATORE

dr. ing. Francesco Tatò - Presidente
dr. ing. Antonio Colaianni - Segretario
dr. ing. Donato Bosco - Tesoriere
dr. ing. Angelo Baldassarre
dr.ssa Angela Barbanente
dr. ing. Michele Bolognese
dr. arch. Sebastiano Cimmarusti
dr. ing. Maurizio Delle Foglie
prof. ing. Giambattista De Tommasi
dr. ing. Maurizio Minchilli
dr. arch. Luigi Mirizzi
dr. ing. Giacomo Sassanelli

ORGANIZZAZIONE

ARIAP - Associazione Regionale Ingegneri Architetti di Puglia
Via Putignano 76 - 70121 BARI - tel. 080/214171

Segreteria Convegno

ARIAP - Largo IV Novembre - Palazzo Margherita - 70121 BARI - tel. 080/5241275
Dal giorno 2-3-1988 ore 10.00 la Segreteria del convegno
sarà trasferita alla Fiera del Levante - Ingresso Monumentale

STRUTTURA SCIENTIFICA DEL CONVEGNO

COMITATO SCIENTIFICO

prof. ing. Attilio Alto - Presidente - Rettore della Università degli Studi di Bari
prof. ing. Corrado Beguinot
prof. ing. Dino Borri
prof. ing. Renato Cervini
prof. ing. Giambattista De Tommasi
prof. ing. Giovanni Fuzio
prof. arch. Marcello Grisotti
prof. ing. Giovanni Maciocco
prof. arch. Luigi Mazza
prof. ing. Almerico Realfonzo
prof. ing. Edoardo Salzano

RELATORI GENERALI

prof. arch. Luigi Mazza - Preside della Facoltà di Architettura del Politecnico di Torino
prof. ing. Almerico Realfonzo - Doc. di Estimo ed Economia urbana nella Facoltà di Archit., Univ. di Napoli
prof. ing. Corrado Beguinot - Doc. di Tecnica urbanistica nella Facoltà di Ingegneria, Univ. di Napoli
prof. arch. Marcello Grisotti - Docente di Architettura tecnica nel Politecnico di Milano
prof. ing. Edoardo Salzano - Presidente INU - Doc. di Prog. del Territorio, Ist. univ. di Architettura di Venezia

TAVOLA ROTONDA

prof. ing. Attilio Alto - Coordinatore
prof. ing. Corrado Beguinot
prof. ing. Gianfranco Dioguardi
prof. ing. Giovanni Fuzio
prof. ing. Marcello Grisotti
prof. arch. Luigi Mazza
prof. ing. Almerico Realfonzo
prof. arch. Giulio Redaelli
prof. arch. Galeazzo Ruspoli
prof. ing. Edoardo Salzano

PRESIDENTI DI SESSIONE

dr. ing. Giovanni Tasselli - Presidente ANIAI
prof. arch. Vincenzo Bagigalupi - Vice presidente
dr. ing. Luigi Di Stasi - Vice presidente
dr. ing. Giulio Galli - Vice presidente
dr. ing. Antonio Simoncelli - Vice presidente

5ª SESSIONE SUL TEMA:
«GOVERNO E AMMINISTRAZIONE»

Relatore generale: Prof. Ing. Edoardo Salzano - Istituto di Architettura - Venezia

Contributi:

- 5.1 **Il territorio e il sostentamento energetico della città**
D. Cialdea
- 5.2 **La riqualificazione ambientale: centro e periferia**
B. De Sivo
- 5.3 **Le scelte ottimali nell'intervento sul territorio e le loro verifiche oggettive**
A. Liuni
- 5.4 **Recupero e riqualificazione della città**
E. Montessori
- 5.5 **Dopo lo spreco del suolo il recupero**
M. Ottolenghi
- 5.6 **L'esperienza regionale lombarda in materia di recupero**
G. Verga
- 5.7 **Le strutture tecniche degli enti locali di piccola dimensione**
V. Zito

Le strutture tecniche degli enti locali di piccola dimensione

V. Zito

Consiglio Nazionale delle Ricerche
Istituto per la Residenza e le Infrastrutture Sociali - Bari

Sommario

Esemplificando il caso di alcuni comuni pugliesi, rappresentativi di una situazione diffusa, il lavoro tratta il problema delle strutture tecniche degli Enti locali di piccola dimensione, sempre più inadeguate in relazione all'accresciuta complessità della gestione urbana nonché ai nuovi compiti assegnati alle medesime strutture da norme statali e regionali.

Nel caso più comune della modestia delle risorse disponibili, una soluzione del problema può consistere nel ripensamento delle strutture tecniche in un'ottica più articolata che, superando l'angusto limite del singolo ente, possa interessare ambiti più vasti.

Summary

The work deals with the problem of small local institutions' technical structures. These institutions appear more and more inadequate in relation to the increased complexity of urban politics and to the new duties assigned to the same structures by state and regional laws.

In the most common case, for the modesty of the available resources, a solution of the problem might consist in revising the technical structures in a more articulated optics which, overcoming the narrow limit of the single institution, may interest wider fields.

The work takes example from some towns in "Puglia" (south Italy region) representing a diffuse situation.

Introduzione

Nell'ultimo ventennio la produzione legislativa e la elaborazione culturale sul governo della città hanno conosciuto un momento di forte accentuazione, principalmente a causa della accresciuta complessità dei bisogni nella gestione del territorio, che i vecchi strumenti si sono dimostrati incapaci di soddisfare. Basti pensare, ad esempio, alla ineludibile necessità di dover considerare la città come un complesso sistema, edificato e non, da gestire unitariamente mentre ancora pochi anni addietro essa era considerata unicamente sotto il profilo delle nuove aree edificabili.

Da tempo ormai la cultura urbanistica ha messo in adeguato

risalto la centralità che le scelte, la procedura e gli strumenti d'intervento degli enti locali ricoprono ai fini di un governo pubblico dell'uso e delle trasformazioni del territorio e che ancora oggi, com'è noto, costituisce un obiettivo da perseguire piuttosto che una pratica operante.

Tuttavia il dibattito su questi temi non ha prestato la necessaria attenzione alle strutture che rappresentano lo strumento operativo della gestione del territorio: gli uffici tecnici degli enti locali.

Le competenze delle strutture tecniche comunali traggono origine dall'art.285 del Testo Unico del 1934 della legge comunale e provinciale, il quale stabilisce che i progetti delle opere pubbliche degli enti locali devono essere compilati dagli uffici tecnici dei medesimi enti.

Il riferimento alle sole opere pubbliche è, ovviamente, riduttivo in quanto l'accresciuta complessità e le nuove esigenze della gestione del territorio hanno portato, sugli uffici tecnici, una mole di competenze davvero inusitato. Basti pensare, tanto per ricordare gli aspetti più appariscenti, alle necessità connesse con la redazione degli strumenti urbanistici generali, che la legge 765/1967 ha reso obbligatori per tutti i comuni, sia pure nella forma ridotta del Programma di fabbricazione, e dei conseguenti strumenti particolareggiati; ai piani delle zone per l'edilizia economica e popolare; ai compiti programmatori del Programma pluriennale d'attuazione ex legge 10/1977 ed alle necessità gestionali connesse con l'attuazione degli strumenti suddetti; ai problemi relativi alla manutenzione del patrimonio di opere pubbliche realizzate per soddisfare sia le pregresse che le nuove necessità sociali.

Appare evidente, quindi, l'importanza che la struttura tecnica dell'ente ha assunto per una gestione organica del territorio, comprensiva delle fasi di progettazione, attuazione e verifica dei risultati. E' da una struttura tecnica efficiente che dipende la effettiva possibilità per gli organi di governo di svolgere il loro compito istituzionale.

E' in quest'ottica che si colloca il citato art.285 del T.U. del 1934. Infatti, soltanto in mancanza di propri uffici tecnici, ovvero per la particolare natura delle opere, o per particolari motivi di urgenza, la compilazione dei progetti può essere affidata a professionisti privati. Come si può vedere quindi la progettazione da parte degli uffici tecnici comunali costituirebbe la regola, mentre il ricorso a professionisti privati l'eccezione.

Nella concreta applicazione tali valori sono stati sovvertiti e la regola, con motivazioni più o meno valide, è costituita dal continuo ricorso a tecnici esterni all'ente. Ciò ha portato ad una progressiva riduzione di prestigio delle strutture tecniche degli enti ed a un immiserimento e

deresponsabilizzazione della figura del tecnico comunale al punto che oggi l'inefficienza delle strutture tecniche degli enti locali è divenuto un luogo comune. Questo stato di cose deriva per un verso da una concezione distorta della pubblica amministrazione, intesa generalmente come strumento e garanzia per il mantenimento del potere da parte delle forze politiche che ai vari livelli lo detengono, per un altro dalla incapacità di "pensare" ad una pubblica amministrazione in un'ottica di generale cambiamento. A questo comportamento non è estraneo anche il fatto che una diffusa ed errata mentalità ritiene di poter governare il territorio indipendentemente ed anche contro le strutture che a questo sono preposte.

I problemi sommariamente sopra descritti sono più evidenti negli enti di piccola dimensione, dove un ufficio carente, ed a volte privo di personale laureato, giustifica ampiamente il ricorso a liberi professionisti, piuttosto che in quelli di media e grande dimensione, dove spesso la progettualità interna e la capacità di elaborazione e gestione sono tradizionalmente sviluppate.

Tuttavia mentre le strutture tecniche degli enti di media e grande dimensione sono state oggetto di studi ed esperienze che hanno portato a significative indicazioni per il superamento dei problemi di cui trattasi, nulla o quasi è stato fatto per quelle degli enti di piccola dimensione (1). Tale trascuratezza è quanto meno sorprendente dal momento che questi ultimi costituiscono oltre i quattro quinti del totale dei comuni italiani.

Traendo spunto da una ricerca in corso presso l'IRIS, Istituto per la residenza e le infrastrutture sociali del C.N.R., orientata alla realizzazione di un sistema informativo per la riqualificazione urbana destinato a piccoli e medi comuni, è stata avviata un'indagine conoscitiva sulle strutture tecniche di comuni di piccola dimensione aventi caratteristiche similari, dei quali sono stati analizzati i seguenti aspetti che possono ritenersi significativi:

1. Attuale assetto funzionale ed organizzativo degli uffici in relazione alle deleghe amministrative ed alle qualifiche e figure professionali ivi previste;
2. Funzioni assolte dall'apparato tecnico e ruolo svolto nei processi decisionali dell'ente.

I comuni interessati dall'indagine sono costituiti da due gruppi di enti appartenenti ad aree geografiche aventi caratteristiche diverse.

Il primo gruppo, di cui fanno parte i comuni di Capurso, Triggiano e Valenzano, è collocato nell'area metropolitana di Bari, caratterizzato principalmente da un intenso incremento demografico. Nell'arco degli ultimi dieci anni la popolazione si è pressochè raddoppiata nei comuni di Capurso e Valenzano,

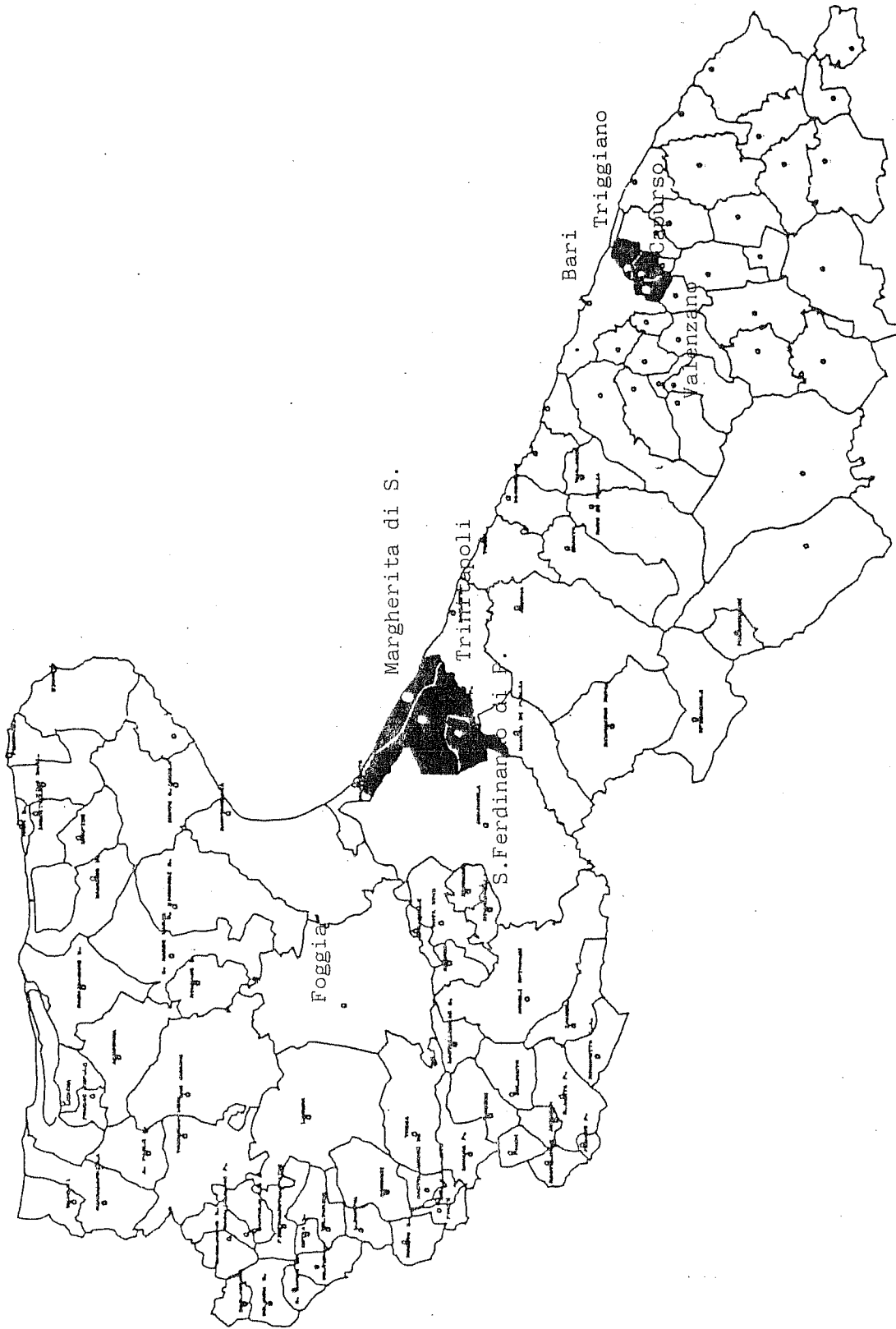


Fig.1) Collocazione geografica dei comuni interessati dall'indagine.

passati entrambi dai circa 8.000 abitanti del 1978 agli attuali 14.000 abitanti circa, mentre a Triggiano l'incremento demografico è stato meno accentuato ma comunque notevole, essendo passato dai 20.000 abitanti circa del 1978 ai 24.000 abitanti circa attuali (2).

Il secondo gruppo (Margherita di Savoia, Trinitapoli e S.Ferdinando di P.) è collocato in posizione marginale rispetto alle aree aventi maggior dinamica economica e demografica, dalle quali sono sufficientemente distanti per non subirne in maniera apprezzabile i condizionamenti. Questi comuni, infatti, sono caratterizzati da un livello stazionario della popolazione che, per ciascuno di essi, si aggira intorno ai 13.000 abitanti circa, con lieve tendenza al decremento. Per il solo comune di Margherita di Savoia, centro termale e balneare, bisogna registrare, durante la stagione estiva, un incremento della popolazione presente che in questo periodo tende al raddoppio.

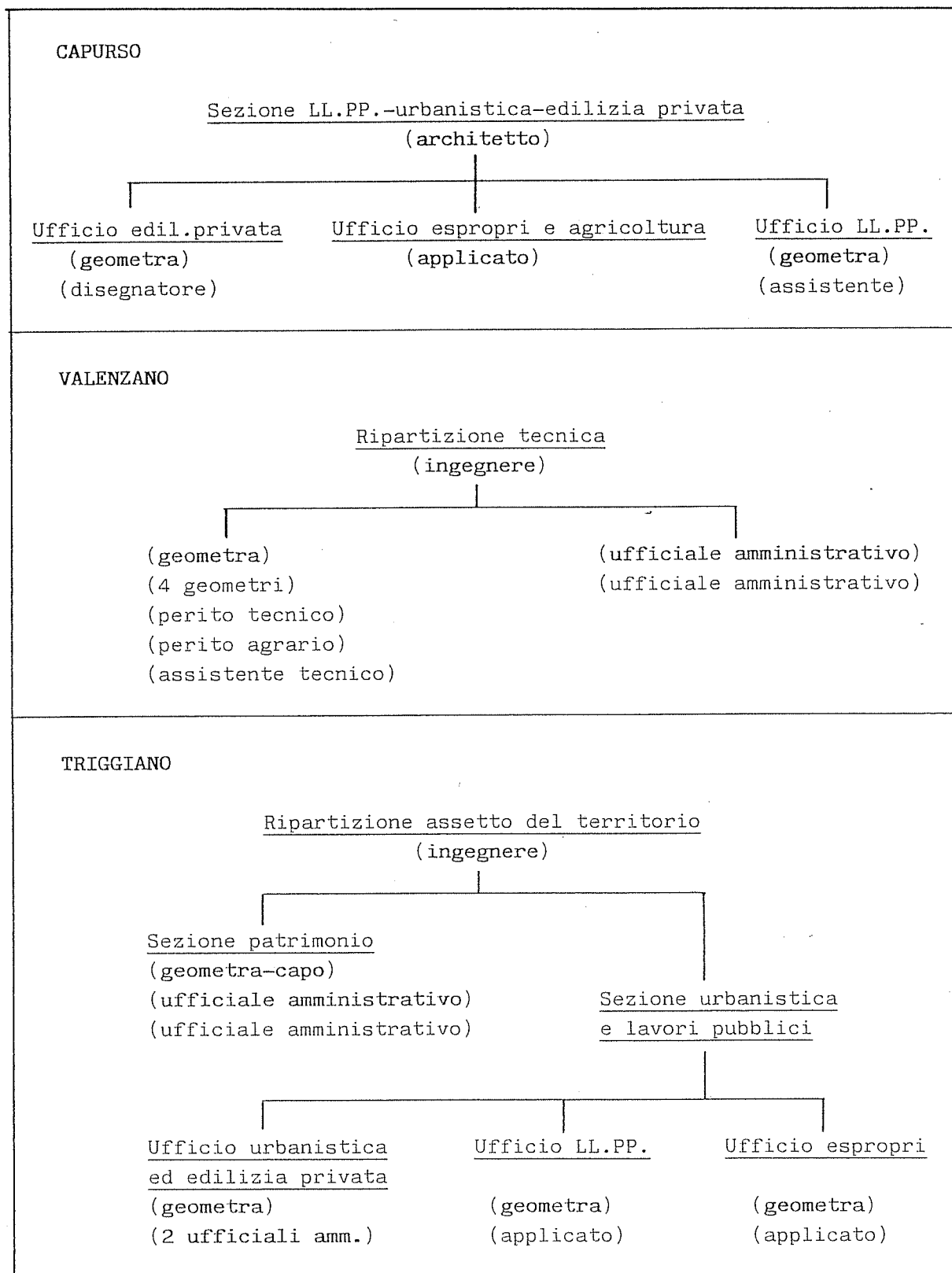
Per quanto riguarda le caratteristiche comuni ciascun gruppo di enti appartiene alla stessa USL mentre la popolazione residente è compresa tra i 13.000 ed i 14.000 abitanti, con la sola eccezione di Triggiano che conta 24.000 abitanti.

Assetto delle strutture e qualifiche funzionali

La struttura attuale degli uffici comunali esaminati deriva direttamente dai piani di ristrutturazione dei servizi adottati in attuazione della legge n.3/1979 che detta norme in materia di finanza locale. A seguito di tali provvedimenti l'apparato burocratico degli enti è stato generalmente suddiviso in ripartizioni o sezioni, intese quali strutture unificanti di settori omogenei. In questo quadro appare evidente una prima distinzione:

1. comuni in cui si è tentato di rompere la struttura monocentrica dell'ufficio tecnico tipica del precedente ordinamento, fortemente gerarchizzata ed imperniata nella figura dell'ingegnere capo;
2. comuni in cui, nonostante la nuova terminologia adottata, la struttura è rimasta sostanzialmente quella del preesistente ordinamento.

Al primo gruppo appartengono la maggior parte degli enti esaminati. A Triggiano, S.Ferdinando di P., Margherita di S. e Trinitapoli la struttura è stata articolata in sezioni o uffici, retti da una figura professionale appartenente alla qualifica iniziale della ex carriera direttiva, la cui attività è coordinata dal responsabile della struttura. Questa articolazione è più formale che reale in quanto non tutte le sezioni (o uffici) sono dotate di un responsabile mentre, in quelle in cui tale figura esiste, questa sembra essere stata finalizzata più al riconoscimento di professionalità preesistenti nell'ente, piuttosto che ad una effettiva logica



Tab.1) Organigramma delle strutture tecniche dei comuni di Capurso, Valenzano e Triggiano. In grassetto i posti in organico ricoperti al 1987 da personale di ruolo o precario. (dati di fonte comunale)

di decentramento di competenze e responsabilità. Tutto ciò comporta una divisione di compiti in senso tradizionale anzichè un coordinamento di varie competenze (Trinitapoli, Triggiano e S.Ferdinando). Negli altri comuni, quelli appartenenti al secondo gruppo, la figura intermedia è del tutto assente e pertanto la struttura rimane polarizzata sul dirigente del servizio (Capurso, Valenzano).

L'articolazione interna delle strutture rispecchia inoltre quella delle deleghe amministrative, che ormai sono polarizzate sulle due aree urbanistica e lavori pubblici. Anche altri settori, quali ad es. pubblica istruzione e sport, incidono sul funzionamento quotidiano degli uffici, quanto meno per quanto riguarda il problema della manutenzione delle strutture fisiche. Conseguentemente gli assi portanti interni sono costituiti da un'area urbanistica ed un'area lavori pubblici che, in mancanza di un valido coordinamento, potrebbero tendere a differenziarsi ed entrare in conflittualità reciproca, come si è verificato spesso negli enti di grande dimensione. Questo pericolo, nei comuni più piccoli, è attenuato dalle ridotte dimensioni della struttura e dall'esiguo numero del personale, il che di fatto comporta una concentrazione di competenze che la ristrutturazione, almeno a parole, tendeva a decentrare.

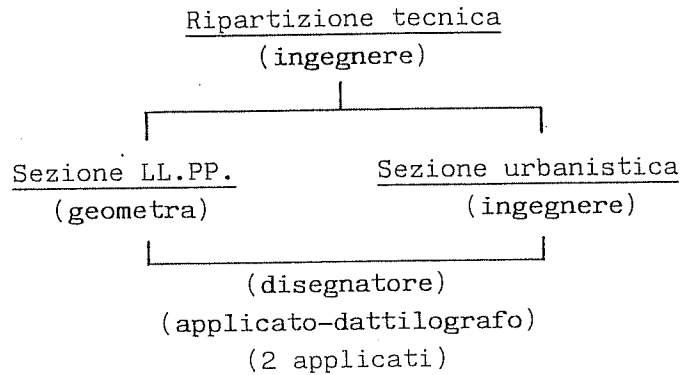
Peso rilevante, nell'organizzazione interna dei lavori, sono le numerose vacanze dei posti rivenienti dalla ristrutturazione dei servizi. Le carenze riguardano sia figure tecniche che figure amministrative e sono più evidenti laddove, in sede di ristrutturazione, è stata maggiormente tenuta presente la necessità di una struttura tecnica adeguata (S.Ferdinando e Valenzano).

La mancata copertura dei posti vacanti, che deriva in primo luogo da limitazioni rivenienti dalle norme finanziarie e da problemi locali di natura politica, aggrava le condizioni di lavoro del personale tecnico che sovente è costretto a sobbarcarsi anche di mansioni amministrative ed esecutive. Sebbene in alcuni enti parte dei posti vacanti sono stati messi a concorso, la relativa procedura non sembra che proceda in tempi ragionevoli.

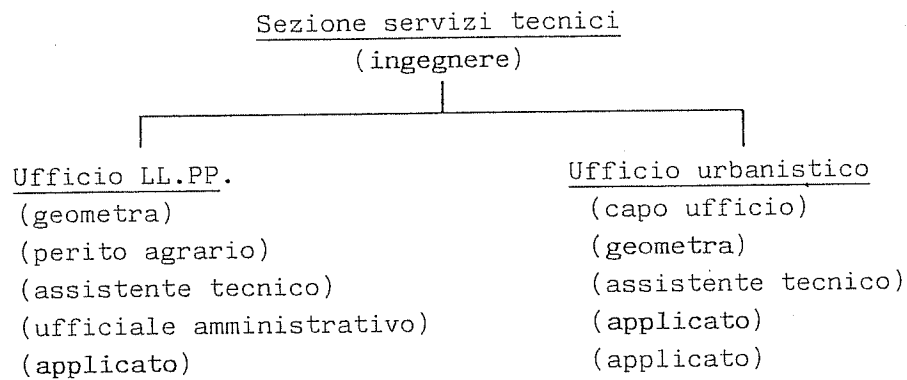
Per quanto riguarda gli ausili tecnologici in nessuno dei comuni interessati dalla rilevazione è stato installato un adeguato sistema informativo per la gestione del territorio. In alcuni comuni (Capurso e S.Ferdinando) risultano da tempo già informatizzati i soli servizi di anagrafe e stipendi. A Valenzano il sistema acquisito dall'Amministrazione è inattivo a causa della obsolescenza dell'hardware e della carenza di personale.

Per gli enti del primo gruppo, inoltre, bisogna osservare che, sebbene le rispettive ristrutturazioni dei servizi siano ormai divenute superate dalle necessità derivanti dal

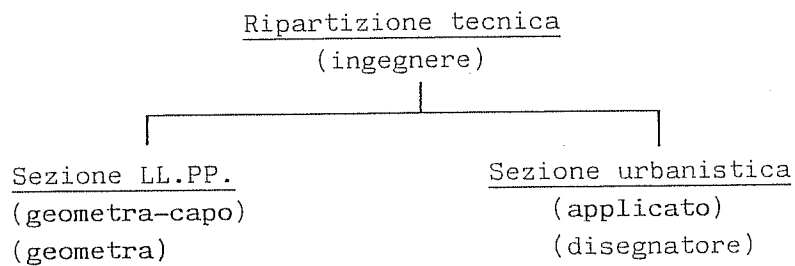
MARGHERITA DI SAVOIA



S.FERDINANDO DI PUGLIA



TRINITAPOLI



Tab.2) Organigramma delle strutture tecniche dei comuni di Margherita di Savoia, S.Ferdinando di P. e Trinitapoli. In grassetto sono indicati i posti in organico ricoperti da personale di ruolo e precario. (dati di fonte comunale)

tumultuoso incremento demografico, non risulta che sia stato avviato lo studio per una loro revisione ed un adeguamento in relazione alle nuove esigenze.

Per tutti gli enti, poi, nonostante le evidenti interrelazioni reciproche, che nel caso di Triggiano e Capurso stanno assumendo i connotati di una conurbazione, non risulta che sia mai stato proposto o avviato un progetto di struttura tecnica consorziata a livello sovracomunale.

Funzioni e ruolo delle strutture tecniche

Oltre ai compiti istituzionali cui si è fatto sommariamente cenno nella introduzione, la più recente legislazione regionale pugliese, allineandosi ad altre più avanzate, ha delegato alle strutture tecniche degli enti locali la responsabilità, un tempo di competenza degli organi tecnici regionali, di esprimere il parere finalizzato:

- all'approvazione dei progetti di opere pubbliche fino all'importo di f 500 milioni (Lr n.37/1978), elevate a f 1000 milioni con la Lr n.27/1985, parere che, per alcune opere di minore importanza è espresso senza alcun limite di importo;
- all'approvazione degli strumenti urbanistici attuativi (Lr n.56/1980).

Occorre evidenziare che, a differenza dei pareri espressi dalla Commissione edilizia e/o urbanistica, i quali con adeguata motivazione possono essere disattesi, i pareri dei dirigenti gli uffici tecnici, espressi ai sensi delle citate leggi regionali, sono vincolanti. E' evidente che il soddisfacimento di compiti così delicati richiede, per la struttura tecnica ed i funzionari ivi preposti, una capacità professionalmente elevata.

A questi compiti di natura "qualitativa" si aggiungono, ovviamente, le incombenze di routine relative alla certificazione, disbrigo pratiche varie, ecc., incombenze che sono state ulteriormente incrementate dalla recente legge n.45/1985 sul condono edilizio.

Sul piano concreto, però, i compiti cui le strutture tecniche sono chiamate a soddisfare assumono natura prevalentemente gestionale nell'ambito dei bisogni anteriori al 1967, quando le necessità degli enti erano contenute nella realizzazione di sporadiche opere pubbliche, nella manutenzione delle poche esistenti e nella gestione, in termini meramente burocratici, dell'edilizia privata. Di questo assetto si trova traccia nella denominazione di alcune strutture: Sezione lavori pubblici-urbanistica-edilizia privata a Capurso, Ripartizione assetto del territorio a Triggiano, che comprende la sezione Patrimonio e quella onnicomprensiva di Urbanistica e lavori pubblici. Per i compiti di maggior impegno, invece, solitamente la struttura viene esautorata da tecnici esterni o dagli stessi

organi politici.

Infatti, vuoi a causa delle limitate potenzialità operative delle strutture e vuoi per motivazioni di ordine 'politico', la progettazione delle opere pubbliche e degli strumenti urbanistici è in genere affidata a professionisti esterni. Questi ultimi, ritenendo di dover rispondere del loro operato solamente alle forze politiche committenti, operano sovente in maniera del tutto autonoma dalla struttura tecnica dell'ente. Conseguentemente momenti di conflittualità si verificano nel momento in cui il prodotto di tale lavoro, ed in particolare i progetti di opere pubbliche e gli strumenti urbanistici attuativi, devono acquisire, per la successiva approvazione ai sensi delle leggi regionali prima menzionate, il parere favorevole del dirigente della struttura tecnica dell'ente.

E' in questa fase che vengono al pettine gli eventuali nodi non risolti tra politiche, programmi e strumenti attuativi in quanto la struttura tecnica non partecipa ai processi decisionali dell'ente che, salvo eccezioni (Valenzano e Margherita di S.), è totalmente avocata agli organi politici.

A volte l'intervento della struttura tecnica è richiesto dalle norme che disciplinano i rapporti con altri enti o con lo stato (3) ma in tal caso tale intervento si riduce ad un semplice avallo di decisioni adottate in altra sede.

In questo stato di cose la struttura tecnica dell'ente, ed i tecnici che la compongono, assumono un ruolo subordinato rispetto ai tecnici liberi professionisti, che riscuotono la fiducia degli organi di governo locale, quasi che siano al più capaci di svolgere solamente un ruolo gregario e non di originale elaborazione.

Ciononostante le strutture funzionano, a volte egregiamente, soprattutto nel settore della manutenzione dei beni comunali. L'articolazione della struttura di Triggiano, cui si è fatto già cenno, è in questo emblematica.

Si ha la sensazione che questo stato di cose sia voluto dalle forze politiche di governo degli enti. La struttura, infatti, funziona solo in quei settori che non sono delegabili all'esterno, mentre per tutto ciò che può costituire strumento di gestione clientelare del potere, segnatamente gli incarichi di progettazioni esterne, la struttura viene messa nell'impossibilità di svolgere le sue funzioni. In questo senso si potrebbero anche spiegare la mancata copertura dei posti vacanti in organico, che il blocco delle assunzioni nel pubblico impiego giustifica solo in parte, nonchè i notevoli ritardi accumulati nell'espletamento dei concorsi per quei posti cui, ai sensi dell'art.10 della legge n.444/1985, è stata autorizzata la copertura in deroga al blocco delle assunzioni.

Altro aspetto rilevante è il livello retributivo dei tecnici comunali che allo stato attuale è livellato su quello

del personale amministrativo. Pur non essendo questa la sede idonea per affrontare il problema, non si può fare a meno di osservare come anche questo aspetto possa contribuire ad accentuare una demotivazione nel lavoro ovvero ad innescare pericolose forme di deviazione.

Prospettive e proposte

Che un'adeguata struttura tecnica permanente costituisca, per gli enti locali, una premessa indispensabile per far fronte alle odierne esigenze connesse alla gestione urbana, è un fatto incontrovertibile.

Restano invece resta da definire le modalità con cui una simile struttura possa essere realizzata, dal momento che esperienze organiche in questa direzione non sono state ancora compiute, mentre a tutt'oggi si può disporre solo di esperienze parziali o settoriali presso medi e grandi comuni (4).

Uno degli ostacoli frapposti alla realizzazione di strutture tecniche funzionali è costituito, per gli enti di piccola dimensione, principalmente delle limitate risorse disponibili che non consentono di organizzare strutture tecniche sia pure lontanamente paragonabili a quelli degli enti più grandi. Ciononostante la complessità stessa della gestione urbana, che travalica ormai i ristretti ambiti del singolo ente, necessita di strutture funzionalmente adeguate se, com'è auspicabile, si tende a ridurre la dipendenza dall'esterno.

Una possibile via risolutiva può individuarsi nella costituzione di uffici tecnici consorziali o comprensoriali, tra enti locali contermini, meglio se integrati, ai quali affidare la funzione di coordinamento ed indirizzo per tutte le questioni di interesse sovracomunale, lasciando alle strutture dei singoli enti lo svolgimento di compiti specifici di interesse locale (5)

Si tratta di una struttura da affiancare a quelle già operanti nei singoli enti, senza sovrapporsi, per interagire con esse in uno scambio di conoscenze e informazioni. Alle strutture dei singoli enti resterebbero quindi i compiti connessi alle necessità locali (manutenzioni, edilizia privata, istruttoria, ecc.) mentre alla struttura consorziale andrebbero demandati compiti di studio, elaborazione e progettazione attinenti la sanità, pubblica istruzione, pianificazione e programmazione territoriale mediante gruppi di lavoro integrati con tecnici delle singole strutture e, quando necessario, consulenti e progettisti esterni.

Una simile organizzazione è imposta dalla considerazione che un progetto, sia esso edilizio che urbanistico, può venire snaturato da una gestione esecutiva diversificata nei soggetti, sia perchè privo di una serie di apporti indispensabili alla sua corretta formulazione e sia perchè difficilmente

esplicitabile da parte di una struttura che non vi abbia partecipato. Bisogna considerare, inoltre, che il governo del territorio impone un processo continuo, nel tempo e nello spazio, intrecciato con la programmazione, progettazione e gestione degli interventi, il che comporta la necessità di una continua ricerca culturale che verifichi la rispondenza e la fattibilità dei piani e dei progetti (6).

Questo ruolo può essere svolto solamente ad una struttura stabile, dotata di figure professionali capaci di un atteggiamento innovativo nei confronti della vecchia figura del tecnico comunale, con una specificità nuova riassumibile in quella di burocrate/professionista/manager acquisibile soltanto all'interno dell'ente stesso (7), che va quindi collocata in dignitoso rapporto sia di funzioni che economiche con i politici e con i tecnici esterni (8).

Una simile struttura, date le economie di scala realizzabili, potrebbe consentire l'impiego di complessi sistemi informativi capaci di abbracciare tutti i settori dell'amministrazione comunale coinvolti nella gestione del territorio (edilizia privata e pubblica, anagrafe, ragioneria, ecc.) che attualmente, come si è visto, per diverse ragioni i singoli comuni non riescono a dotarsi. Al riguardo, considerato che ogni settore necessita di informazioni che, per livello di aggregazione o per motivi di riservatezza (si pensi alle notizie anagrafiche) non sempre sono utilizzabili dagli altri, sarà opportuno che alcuni di essi mantengano sistemi propri che però siano in grado di interagire con il sistema centrale per fornire o ricevere dati nel formato richiesto. Questo naturalmente richiede l'adozione di un comune metodo di descrizione, classificazione e reperimento dati che il servizio tecnico consorziale potrà opportunamente coordinare (9)

Una simile ipotesi è realizzabile a condizione che venga acquisita, da parte dei responsabili politici, una concezione della struttura tecnica dell'ente quale parte essenziale ed irrinunciabile nei processi di gestione complessiva del territorio, invece che di un ufficio burocratico/amministrativo avente il ruolo, spesso indesiderato, di semplice tramite con i consulenti esterni. E' necessario, inoltre che cominci a farsi strada concretamente l'idea che per affrontare i problemi che travalicano i ristretti limiti comunali si impone il superamento dei vari campanilismi locali e politici.

Note bibliografiche

- (1) Vedasi i materiali del convegno Il governo delle strutture urbane e territoriali. Enti locali, strutture tecniche e professionalità, Roma, 24-25/10/1985, I.N.U. (atti non

pubblicati) al quale si fa riferimento per alcuni aspetti generali trattati nella presente relazione. In questo convegno la questione delle strutture tecniche degli enti locali si è posta per la prima volta nei termini adeguati, anche se in riferimento agli enti di grande dimensione;

- (2) Il fenomeno è ancora in atto se si considera che nella bozza preliminare del redigendo Prg di Capurso al termine del quindicennio di validità del piano (2001), è stimata una popolazione di circa 19.000 abitanti.
- (3) Ad esempio la regione Puglia, al fine di predisporre il programma annuale di finanziamento delle opere pubbliche, richiede agli enti locali i fabbisogni e le priorità che sono attestate dal dirigente l'ufficio tecnico.
- (4) Per le esperienze significative, oltre agli atti del convegno citato, si segnalano:
"Qualificazione amministrazione comunale", in Ferrara domani: una proposta di piano, Pubblicazione del Comune di Ferrara, 1983;
Grandi comuni ed efficienza amministrativa, a cura di A.Floriani, CRESMI-USPE, Roma 1984;
"Un nuovo modo di costruire Pisa" di G.De Carlo e "La città come metodo" di C.Nepi, in Progetti per una città. Pisa 1975-1985 di M.Carmassi, Electa, Firenze 1986;
Recupero e riqualificazione urbana nel programma straordinario per Napoli a cura di F.Ciccione, CRESME, Milano 1984;
"L'attuazione del progetto urbano" di R. Panella, in Casabella n.456/1980;
- (5) Vedasi, ad esempio, il caso del Laboratorio urbanistico intercomunale Pesarere (R.Panella, "L'attuazione del progetto urbano", cit.)
- (6) Significative al riguardo le esperienze dell'Ufficio progetti di Pisa e dell'Ufficio di piano a Bologna, bibliografia citata;
- (7) Non a caso la vigente normativa sul personale degli enti locali prescrive che l'accesso alle due fasce dirigenziali può avvenire soltanto da parte di personale che ha maturato adeguata esperienza all'interno degli enti mentre l'accesso al 7° livello, iniziale della ex carriera direttiva, è consentita anche a personale già dipendente, anche se non laureato, purchè dotato di adeguata esperienza, purchè la legge non prescriva, per la specifica attività, il possesso

di una specifico titolo di studio.

- (8) Vedasi il caso dell'Ufficio del Commissario straordinario del governo di Napoli il cui personale, proveniente generalmente dal comune di Napoli, è fortemente motivato in quanto svolge un lavoro finalizzato e di qualità con incentivi economici (circa il 40% in più dello stipendio comunale), bibliografia cit.;
- (9) J.B.Mc Loughlin, "La pianificazione urbana e regionale", Marsilio editori, Padova 1973, cfr. il cap.12.

Rigraziamenti

Il presente lavoro è stato reso possibile grazie alla collaborazione fornita dai dirigenti gli uffici tecnici degli enti interessati dall'indagine. Un sentito ringraziamento va quindi all'ing. Carabellese (Triggiano), all'arch. Curcuruto (Capurso), all'ing. Evangelista (S.Ferdinando), all'ing. Ferri (Valenzano), all'ing. Napolitano (Margherita di S.) ed al geom. Pellegrino (Trinitapoli).