

19-20 novembre 2004 – V ASSEMBLEA GENERALE ANDIGEL

Il ruolo del direttore generale negli enti locali

Futuro e prospettive tra vincoli amministrativi, tagli finanziari e normative incomplete

Napoli – Castel dell’Ovo – Sala “Compagna”

Relazione introduttiva

“Ruolo e percorsi evolutivi della figura del Direttore Generale di Comuni e Province”

Relatore: On. Luigi Massa
Direttore generale del Comune di Napoli

Una personale testimonianza

Il primo settembre 2001, era un sabato, presi servizio a Napoli in qualità di Direttore Generale. Ad attendermi una cortesissima dirigente che tra le altre numerose funzioni aveva quella della conservazione di Palazzo San Giacomo, sede del Municipio partenopeo. Sempre cortesemente mi mostrò due stanze, ancora sommariamente arredate, che rappresentavano lo spazio vitale entro cui doveva operare la nuova direzione generale.

Di dotazione organica, nemmeno l'ombra. Al punto che un assessore – che mesi dopo divenne poi un punto di riferimento importante perché assunse la delega alle risorse umane – mi “prestò” per qualche giorno la sua capo segreteria che, a mezzo servizio, corrispose alle mie prime esigenze.

Nei regolamenti comunali la normativa riguardante il Direttore generale era pressoché limitata alla sua nomina e revoca. Nel vissuto quotidiano l'unica esperienza di direzione generale durata un anno e conclusasi da tempo, aveva lasciato poche tracce. Il Direttore generale era vissuto come uno scomodo e costoso capriccio del Sindaco, certamente non in grado di operare davvero e fonte di ulteriori complicazioni visto che, quasi certamente, sarebbe stato foriero di incrinatura dei consolidati equilibri di palazzo.

Dopo tre anni, due mesi e diciannove giorni, la Direzione generale è un dipartimento autonomo di staff, ancora sottodimensionato ma comunque consistente: oltre al Direttore generale, lo compongono cinque dirigenti, 10 funzionari, 11 operatori di categoria D, 16 di categoria C, 11 di categoria B e 2 di categoria A. articolati in una segreteria particolare del direttore, 5 servizi, tre unità di progetto interdirezionali.

Ha competenza generale sulla formazione del PEG e sull'adozione del PDO, coordina le attività di controllo di gestione, organizza il sistema di controllo direzionale, effettua la programmazione delle risorse umane e l'assegnazione delle medesime alle strutture di massimo livello, programma i piani di formazione e di reclutamento del personale, coordina, d'intesa con l'Assessore alle risorse umane, le relazioni sindacali, è responsabile del governo complessivo della macrostruttura organizzativa, realizza e manutene il catalogo delle attività e dei prodotti, risolve i conflitti di competenza, è responsabile della sicurezza dei sistemi informatici e si occupa del loro sviluppo guidando l'autorità informatica interna in via di costituzione, coordina i dossier di particolare complessità attribuiti di volta in volta dal Sindaco (per fare alcuni esempi: dallo sviluppo di programmi complessi di riqualificazione urbana particolarmente delicati, all'affronto della riorganizzazione dei servizi di nettezza urbana e pulizia della città; dalla organizzazione dello sportello unico dell'edilizia alla soluzione di annose problematiche quali il condono edilizio o le 30 mila pratiche che giacevano inevase degli invalidi civili).

La Direzione generale ha proceduto in questo triennio alla riorganizzazione della macrostruttura comunale, ha affrontato numerose emergenze, ha introdotto e via via perfezionato il sistema di valutazione della dirigenza, ha messo sotto controllo in misura accettabile il fondo incentivante, ha stipulato per prima tra le grandi città il contratto decentrato per il comparto.

I miei dipendenti sono sotto pressione costante. Io lavoro una media di 12 – 14 ore al giorno, sabato compreso. E mi rendo conto che dovrei fare molto di più per essere in pari con ciò che occorrerebbe fare.

C'è qualcuno che può ragionevolmente pensare di integrare questo carico di competenze e di lavoro?

Alle spalle del mio ufficio c'è quello del Segretario generale. Il Segretario guida il sistema di controllo di legittimità (con pareri preventivi sugli atti del consiglio e della giunta e con sistematici pareri che rende a me o ai colleghi direttori centrali o dirigenti responsabili dei servizi su numerose questioni) nell'Ente. Dà impulso al servizio ispettivo dell'Ente che, dovendo controllare la correttezza di comportamenti nell'attività gestionale è tenuto rigorosamente separato da chi sovrintende alla gestione (la Direzione Generale). Il Segretario roga pressoché tutti i contratti dell'Ente (ed in una grande città non sono affatto poca cosa). Cura l'informazione legislativa ai servizi, è responsabile delle materie di competenza statale (servizio elettorale in testa), cura la convocazione, l'ordine del giorno delle sedute di Giunta e di Consiglio fornendo pareri di legittimità su detti atti, si occupa dei processi verbali e della pubblicità degli atti.

Tra me e il segretario generale vi è piena sintonia. Sulle questioni rilevanti ci sentiamo prima di ogni decisione e spesso in fase di impostazione della soluzione delle diverse problematiche. Sin dal 3 settembre 2001 (il 2 era domenica) ci siamo perfettamente intesi sulle rispettive competenze.

Amo correre in macchina, quando ho un po' di tempo residuo – quindi molto poco – *(sono titolare di licenza 202270 di concorrente conduttore "c" nazionale rilasciata dall'Automobil Club di Napoli, Commissione sportiva automobilistica italiana)*. Nelle moderne macchine da corsa con cambio ad innesti frontali il pedale della frizione serve a poco. Fondamentali sono gli altri due pedali: l'acceleratore e il freno. L'acceleratore è quello più amato ed usato. Se non si schiaccia a fondo il pedale destro è inutile salire su di un'auto da corsa. Ma contemporaneamente se, al momento giusto, non si sa premere con altrettanta decisione sul pedale centrale (quello del freno) è impossibile concludere la gara.

Io amo paragonarmi al pedale dell'acceleratore. Il mio collega segretario ama paragonarsi a quello del freno. Solo con la sua attività non andiamo da nessuna parte in un momento di grande competizione tra territori. Solo con la mia azione spinta nella

direzione del fare a qualunque costo possiamo andare bellamente fuori strada alla prima curva pericolosa.

Un equilibrio al vertice del management degli Enti locali

E' quindi solo dall'equilibrio tra chi incarna il punto di snodo tra la politica e la gestione al fine di garantire efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa e chi garantisce il principio di legalità che può svilupparsi una azione completa, operativa e sicura a supporto delle scelte politiche assunte dall'Amministrazione.

L'equilibrio dei poteri è essenziale in ogni struttura pubblica formalizzata. Quando affrontammo in Parlamento il nuovo assetto del Governo mantenemmo disgiunta la funzione di realizzazione delle infrastrutture da quella della tutela dell'ambiente perché era necessario che all'interno della compagine di governo si esplicitasse il conflitto di interessi tra chi doveva realizzare e chi doveva tutelare. Nella struttura delle grandi e medie città, in quella delle province, per la complessità delle politiche, per l'ampiezza del conflitto di interessi legittimo, l'esigenza di tutela complessiva del principio di legittimità da un lato e della risposta operativa in termini di efficacia nel raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Amministrazione può oggettivamente essere garantita solo da un legittimo conflitto di interesse tra le due funzioni di vertice della struttura burocratico – operativa.

L'esigenza di differenziare le funzioni nelle realtà minori – i piccoli comuni o le comunità montane di dimensioni ridotte – appare meno evidente. Anche per una presenza maggiore dell'Amministratore nella gestione (addirittura sancita dalla norma nei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti ove la gestione è stata ri-attribuita alla Giunta Comunale). In tal caso la figura del Direttore generale è sicuramente molto meno pregnante e può oggettivamente risultare pleonastica. Mentre, proprio per questo intervenire del livello politico nella gestione, diviene molto importante la presenza di una figura responsabile del principio di legalità. La questione, per ragioni prevalentemente di costo, può essere estesa sino ad un livello più alto di classe demografica (per comodità potremmo usare il discrimine del sistema elettorale: quindi sino a 15.000 abitanti) ove la coincidenza della figura di garante del principio di legalità con quella di coordinamento dei funzionari è pienamente giustificata.

Segretario generale e Direttore generale: l'essenza della diversità dei ruoli

Le due figure (segretario e direttore) sono strutturalmente diverse nella genesi. La prima, per lunghi decenni vissuta dalle autonomie come sorta di "longa manus" dello Stato nell'azione di tutela dei comuni e delle province intesi come soggetti minori, ha vissuto la sua mutazione nella fase di conquista della parità costituzionalmente

riconosciuta dei comuni con lo Stato. Nella fase di definizione del comune come ente autonomo (autonomia statutaria e regolamentare) a valenza generale – competente sul territorio per lo sviluppo economico e per il benessere del cittadino – a cadere fu simbolicamente la figura del segretario inteso come soggetto esterno e dipendente dello Stato. Il modesto relatore venne incaricato dal gruppo DS della Camera dei Deputati e dall'allora responsabile enti locali di quel partito, di seguire la vicenda (ad iniziare dall'affronto di una urlante ed esagitata assemblea alla sala della Protomoteca in Campidoglio) individuando soluzioni che in qualche maniera riuscissero a tutelare l'esigenza di autonomia degli enti locali con quella di una numerosa e potente categoria. La lunga, faticosa e incerta mediazione produsse l'attuale quadro normativo (agenzia autonoma nazionale regionalmente articolata e governata con la partecipazione prevalente dei rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI) e l'ambiguo rapporto del segretario come figura indipendente di tutela ma scelto (ed eventualmente revocato) dal sindaco.

La seconda, nata da un conflitto istituzionale agli inizi degli anni '90, registratosi prevalentemente in Toscana ed in Emilia Romagna, tra i Comuni e i Co.Re.Co. che bocciarono sistematicamente la previsione statutaria della figura del direttore generale, trova la sua consacrazione con una delle leggi "Bassanini". Anche qui, quasi a testimoniare la potenza della nemesi, il relatore si trovò primo firmatario dell'emendamento specifico presentato in sede di Commissione affari costituzionali della Camera, ripreso poi con modifiche dal Governo in sede di maxi emendamento su cui venne posta la questione di fiducia.

Il ruolo deriva da un'esigenza all'epoca posta prevalentemente dai sindaci di individuare una soluzione alla contraddizione insita nel potere che loro derivava dall'elezione diretta in contrasto con l'impossibilità di ingerirsi nella gestione, di competenza della dirigenza.

In commissione furono proprio l'On. Sergio Sabbatini (oggi ancora deputato e sindaco di Porretta Terme) e il vostro relatore a sostenere l'introduzione di una figura fiduciaria del sindaco, al di fuori della dotazione organica dell'Ente e incaricato con contratto a tempo determinato di diritto privato. Una figura che poteva in ogni momento essere revocata nell'istante stesso in cui cadeva il rapporto fiduciario da parte di chi l'aveva nominato. Il collega era più radicale del vostro relatore sostenendo dover essere questa l'unica figura di vertice dell'Amministrazione. Personalmente già allora ero – e resto – convinto della necessità di temperarne il potere attraverso una figura più neutrale avente il compito di garantire tutti gli organi (quindi anche il Consiglio comunale) del rispetto pieno del principio di legalità. Fu questa, poi, la soluzione parzialmente adottata.

Parzialmente. Poiché la mediazione del Governo tra interessi diversi consentì l'ambigua soluzione di prevedere anche al di sopra dei 15.000 abitanti la coincidenza dell'incarico di segretario generale con quello di direttore generale. E fu proprio questo "baco" normativo a impedire il pieno decollo della figura del direttore generale nella dimensione che avrebbe dovuto invece trovare.

Quel “baco” normativo – come lo definirebbero gli informatici – oggi è la causa di una situazione contraddittoria e in evoluzione che può condurre a sbrigative soluzioni che finirebbero per peggiorare una situazione oggi sicuramente ambigua ma comunque parzialmente garantista delle esigenze del sistema.

Il quadro evolutivo in corso

Si registrano oggi diverse linee tendenziali.

I segretari comunali e provinciali richiedono di fatto la piena equiparazione della funzione con quella del direttore generale, sostenendo la loro competenza a svolgere il ruolo di coordinamento del management.

I direttori generali sono preoccupati di rappresentare una specie in via di estinzione e quindi sono spinti a richiedere una sorta di tutela come quella del WWF per i Panda.

I sindaci preferirebbero mano libera e quindi vedrebbero bene la soluzione di azzerare ogni norma che limiti in qualche modo la piena e completa autonomia organizzativa. In tal senso i pareri tecnici sono stati pressoché unanimi in tale direzione in sede di commissione per la revisione del testo unico.

Le associazioni delle autonomie mediano politicamente tra le diverse esigenze ma inevitabilmente sono portate a favorire una piena autonomia degli enti.

Alla luce di tali diverse e contrastanti pulsioni si pone a noi l’obbligo di non assistere passivamente ma di partecipare al confronto con una proposta capace di assecondare le esigenze di autonomia degli enti ma anche di garantire lo sviluppo di nuove professionalità indispensabili al sistema locale per assurgere pienamente a quel ruolo di governo che il sistema dei territori nell’Europa della globalizzazione impone.

Per fare questo dobbiamo provare ad affrontare la questione senza pregiudizio, ponendoci quindi, con mente sgombra, di fronte alle esigenze che giungono dall’evoluzione del sistema evitando tanto fughe in avanti che potrebbero produrre sistematici disastri, quanto arroccamenti antistorici e forieri di inevitabili sconfitte.

Il ruolo del Direttore generale

Analizziamo allora il nostro ruolo, al termine di oltre un lustro di esperienza consolidata.

In dottrina si è molto discusso sulla figura del DG. Intanto partendo da un quesito: si tratta di un super-dirigente o di un super-assessore? Tale parzialmente irrisolta questione non è di secondaria importanza per affrontare il ruolo attuale e soprattutto la sua evoluzione futura.

In un primo tempo la scelta fu immediatamente quella di individuare il ruolo del Direttore generale come quello tipico di una grande azienda. Addirittura proprio da quel mondo vennero scelti i primi colleghi. Quelli che hanno maggiormente resistito, che hanno consolidato la loro posizione professionale arrivavano da aziende IRI o dal mondo delle partecipazioni pubbliche in genere. Qualcuno – senza fare nomi, che è sempre fonte di qualche imbarazzo – ha evoluto il suo percorso professionale tornando a grandi incarichi nel mondo imprenditoriale privato.

In un secondo momento – ed è il caso di qualcuno fra noi – la scelta cadde sui cosiddetti tecnici prestati alla politica. Cioè su manager provenienti dal settore privato che prima avevano compiuto l'esperienza di "assessori tecnici" nelle rispettive Giunte.

Poi si è verificato un terzo fenomeno, a cui, senza alcun imbarazzo personale posso riferire la mia esperienza. La scelta da parte del Sindaco di un politico con esperienze nel settore degli enti locali. Nel mio caso specifico provengo dal settore dell'informatica e dell'organizzazione aziendale, quindi dall'esperienza lunga di sindaco e amministratore pubblico, ma anche di consulente di direzione degli enti locali (ho riorganizzato medi comuni capoluogo come Aosta e Cuneo e partecipato alla riorganizzazione della macrostruttura e dei servizi della provincia di Piacenza) o del movimento autonomista (con la segreteria regionale piemontese e poi nazionale di Legautonomie), e infine da quella Parlamentare in Commissione affari costituzionali e in quella bicamerale per la riforma delle pubbliche amministrazioni.

Oggi se ne sta verificando un quarto: quello dei direttori generali provenienti tout court dalla politica attiva. In pratica passando attraverso la contrattazione politica per cui, nella spartizione delle poltrone vi è anche quella di direttore generale indipendentemente dalle specifiche competenze del soggetto che deve ricoprire la funzione.

Se noi cercassimo, qui ed ora, di definire un profilo di accesso alla funzione – almeno questo è quanto credo e pongo all'attenzione del dibattito del pomeriggio e delle prossime settimane e mesi – commetteremmo un errore, per le ragioni che in seguito dirò. Mi interessa invece, qui ed ora, cercare di comprendere, al netto delle scelte dei sindaci, quale è il background che deve possedere un direttore generale di ente locale.

Per farlo occorre soffermarci sul ruolo e sull'organizzazione degli enti che dirigiamo, indipendentemente dal loro grado di ampiezza demografico – territoriale.

Quando andavo a scuola mi avevano spiegato che il Comune era un Ente “autarchico-territoriale” competente in alcune materie precisamente definite dalla legge.

Quando nel 1975, a 24 anni, divenni sindaco di un comune di poco più di 5 mila abitanti, il bilancio comunale si divideva in spese obbligatorie e facoltative. Le prime lotte nell’ambito del movimento autonomista le condussi chiedendo l’abolizione di questa anacronistica differenziazione. Perché da sindaco mi rendevo conto che il cittadino mi individuava come il primo sportello generale dello Stato. Che chiedeva a me, suo concittadino investito – seppur indirettamente con il voto mediato del Consiglio comunale – dal potere che mi derivava dall’essere capo dell’amministrazione e ufficiale di governo, di far fronte complessivamente alle sue esigenze, come agente verso altri poteri (vecchio stato, vecchie province, nuovissime regioni, enti ospedalieri, mutue in estinzione, IBAB, genio civile, ferrovie dello Stato) ovvero come soggetto direttamente competente.

Parlavo allora – e continuai a parlare durante gli anni di prima attuazione della riforma sanitaria – di unico campanello che il cittadino aveva diritto di suonare. Dovevano poi girare le istanze, le carte, i documenti, mai i cittadini.

Fu una battaglia lunga e complessa, ma al fine vinta. Perché in quella direzione andò l’evoluzione normativa regionale e nazionale. Il legislatore ha finalmente tenuto conto che l’Italia, più di altri Paesi è la Repubblica delle cento città, dello sviluppo locale, dell’ambizione storica alla libertà dai vincoli di piano centralmente pensati. Nella maggior parte dei casi i soggetti economici e i processi dell’economia, insieme al complesso delle istituzioni locali, politiche, culturali, sociali sono cresciuti in maniera autonoma e molto più rapidamente delle pur timide iniziative programmatiche. Tra la fine degli anni ’60 e l’inizio degli anni ’70 Aldo Moro fu uno dei pochi politici capaci di comprendere la novità e l’originalità del fenomeno. Tanto da prevedere che lo stesso avrebbe imposto nell’agenda politica la questione di profonde riforme istituzionali capaci di riportare a sintesi democratica la ormai evidente poliedricità delle sedi decisionali connesse con lo sviluppo economico, scientifico, culturale e sociale del sistema delle autonomie.

Nella tredicesima legislatura fu Franco Bassanini l’uomo di governo che tradusse, con il consistente lavoro del Parlamento, questa intuizione in norme codificate. Le varie leggi che si sono succedute nel tempo secondo una linea rossa data dall’anticipazione attraverso legislazione ordinaria del processo di trasformazione della Costituzione in senso federale, hanno trovato sintesi poi sia nel testo unico (il 265/99) che nella riforma del titolo V portata a termine alla fine della precedente legislatura. L’intuizione di Aldo Moro della modifica del sistema delle decisioni da quello monocentrico a quello policentrico trovava piena attuazione.

Se in passato il luogo centrale della decisione politica sullo sviluppo locale – con la prevalente se non esclusiva arma dello strumento urbanistico – era concentrato nel Consiglio comunale, oggi sempre più i luoghi delle decisioni importanti – posto che non si collochino al di fuori del sistema di controllo democratico nei consigli delle holding, delle multinazionali o delle società bancarie – sono luoghi esterni al sistema pubblico e si sostanziano sui tavoli della concertazione. Un patto territoriale vede scarso spazio al confronto consiliare – e comunque quel confronto ove avvenga non è quasi mai cogente – mentre è determinante la costruzione del tavolo in cui, oltre ai diversi enti locali si siedano le autonomie funzionali, le banche e gli istituti finanziari, le utilities, gli enti di ricerca, le parti sociali. Cosicché su quei tavoli i sindaci eletti direttamente riassumono su di loro tutti i poteri dell'ente ed operano più condizionati dalle scelte dei poteri economici e delle aggregazioni sociali che non dall'equilibrio tra i gruppi politici.

Dalla “sabbia” narrata dalla dottrina post costituente – che vedeva nell'Italia un Paese privo di identità (una sorte di non popolo) – si è passati ad un soggetto efficacemente definito da De Rita come complesso e variegato tessuto socioeconomico fatto di sei milioni di imprese, di milioni di lavoratori indipendenti, di oltre cento distretti industriali (che già sono andati in crisi per le rapide trasformazioni del modo di produrre i beni), di centinaia di accordi, patti, consorzi e comunità territoriali, di forze sociali che – abbandonato il collateralismo politico – hanno imparato a praticare la via della concertazione tra gli interessi diversi.

Sono quindi due le nuove dimensioni di cui tenere conto. Quella territoriale che impone l'esigenza di coperture amministrativo-istituzionali su scale diverse da quelle rappresentate dai confini storici delle città; e quella economico-sociale che impone un governo metropolitano, provinciale o di territori locali comunque vasti in grado di orientare le emergenti dinamiche degli investimenti economici in funzione anche politica e sociale al fine di consentire un governo complessivo dei territori in sempre più aspra competizione tra loro.

Ecco allora che i nostri Enti si trovano davanti a tre esigenze che divengono di fatto tre sfide: il processo di definizione di nuovi ambiti territoriali (dalle Città metropolitane alle unioni di comuni che vedano al centro la città media motore dello sviluppo del singolo territorio) che postuli anche nuovi equilibri nella definizione delle relative autorità politiche; l'assunzione da parte di queste autorità politiche di un ruolo propulsore della *governance* territoriale; la riforma delle nostre macchine operative nel senso di orientarle meno all'erogazione del servizio e più a favorire lo sviluppo secondo il principio di sussidiarietà.

Il sistema locale di sviluppo – creato dalla concertazione tra interessi diversi degli enti locali, degli operatori economici, di quelli finanziari, delle istituzioni culturali, dei sindacati e del terzo settore – si concretizza nella capacità dell'intero territorio di offrirsi

sul mercato e di avere, quale punto di forza, quelle caratteristiche che riescono a distinguerlo dagli altri, sapendo che la globalizzazione dei mercati non conduce all'omologazione bensì, al contrario all'esaltazione delle differenze e dei diversi contesti locali. La realizzazione di investimenti produttivi, infrastrutturali e di servizio integrati e la concertazione degli interventi che favoriscano lo sviluppo economico portano al riconoscimento della nuova centralità della dimensione territoriale locale. Su molti fronti io e il collega di Palermo (come i nostri due sindaci) collaboriamo pienamente. Ma è evidente che, quando si dovrà operare nella direzione di favorire la scelta se sia Napoli o Palermo a divenire di fatto la sede delle principali istituzioni dell'area mediterranea, ci troveremo inevitabilmente su fronti nettamente contrapposti.

E' il comune stesso che si posiziona sul mercato, che moltiplica il catalogo dei prodotti e le linee di produzione che tuttavia non si concretizzano più tutte all'interno dello stabilimento ma che mettono in campo come produttori soggetti diversi.

Tutto ciò converge verso l'esigenza di sperimentare logiche di pianificazione integrale, nella convinzione dell'impossibilità di consegnare alle discipline tradizionali o comunque a logiche settoriali le questioni legate al governo del territorio, alla produzione del reddito, all'incremento dei livelli occupazionali (questione centrale per il mezzogiorno), alla possibilità di migliorare il livello competitivo delle nostre città, a renderle più attrattive, a migliorarne l'immagine internazionale. Occorre insomma far riferimento più alle categorie e alle pratiche di pianificazione strategica, di marketing territoriale che non a quelle usuali del diritto amministrativo.

Il passato è rappresentato dal confronto tra due modelli: il primo, più consono alla formazione dei vecchi amministratori e dei nostri colleghi segretari è quello dell'Amministrazione pubblica che agisce unilateralmente esprimendo una razionalità forte, prescrittiva, formale, sanzionatoria; il secondo, già più convergente con l'innovazione che la nostra figura introduce, è quello che nel disegno pianificatorio principe nel primo modello che lo fa evolvere verso la dimensione della complessità facendo sintesi fra le diverse istanze divergenti ergendo comunque i nostri Enti a soli – o comunque principali – interpreti dell'interesse generale.

Io credo occorra andare oltre e orientarsi decisamente verso una generazione più recente ed avanzata di strumenti di pianificazione – che qualcuno ha sapientemente definito a “razionalità debole” – che assumano la dimensione della complessità e dell'incertezza e la pluralità degli interessi come valori da tutelare e come opportunità per la definizione di obiettivi condivisi. Un passaggio sempre più evidente, quindi tra la dimensione del government (inteso come definizione unilaterale e prescrittiva degli obiettivi) e quello della governance (intesa come regolazione negoziale degli interessi).

Il processo di pianificazione strategica – che diviene essenziale in questo modello evoluto di ente locale – non può certo prescindere dalla individuazione dei bisogni della collettività amministrata, sapendo selezionare quelli ritenuti prioritari e che possono essere soddisfatti (più o meno pienamente, nel breve e nel medio periodo dati anche i vincoli finanziari imposti ai nostri bilanci). Dalla pianificazione strategica dipende poi la fase della programmazione: cioè la scelta dei programmi e dei progetti da porre in essere per soddisfare i bisogni selezionati nella fase di pianificazione strategica.

La fase di pianificazione strategica assume la connotazione eminentemente politica. In tale dimensione i momenti innovativi e persino creativi possono giocare un ruolo determinante nel dare risposte ad una società in rapida e continua evoluzione e dai fondamentali spesso deboli. Assumono grande rilievo quindi per il sindaco, per il presidente, per il policy maker in genere gli strumenti di supporto alle decisioni politiche (DSS – decision support system). Ed è esattamente il ruolo che spesso viene chiamato a svolgere in funzione di supporto il direttore generale.

Inoltre sono le stesse nostre macrostrutture che abbisognano di una sorta di doppio regime: efficacia ed efficienza, nel rispetto pieno della legittimità degli atti e dei procedimenti, per quanto attiene le linee di produzione – se mi si passa il termine aziendalista – e creatività, alto livello di informazione, attività di percezione piena dei bisogni e delle opportunità, ricerca e sviluppo, azione pressante per cogliere ogni opportunità nelle politiche di sviluppo. Si tratta insomma di operare attraverso unità di progetto, di recuperare nuove professionalità non note né percorse nell'ambito pubblico, di saper essere propositivi e di pieno supporto al politico decisore.

Ma anche evitando che gli studi, i progetti, le analisi siano fini a se stessi: non siamo centri studi. Ciò che ci serve è la ricerca applicata e nel mondo pubblico la ricerca non può non tenere conto delle problematiche poste dalla politica. La scelta tra un modello gestionale e l'altro non può essere puramente tecnica o economicistica. La scelta implica aspetti che hanno a che fare con problematiche ideologiche di questa o quella forza politica di maggioranza, con la storia individuale di questo o quell'amministratore, con la posizione localmente dominante di questa o quella organizzazione sindacale.

Non ci sono le risorse economiche – né sarebbe giusto comunque – prevedere due strutture parallele negli enti: quella a supporto della decisione politica e quella che cura la gestione. La prima proiettata verso il cambiamento, la seconda inevitabilmente proiettata verso la conservazione. L'Amministrazione risulterebbe schizofrenicamente disarticolata e il risultato sarebbe negativo. Occorre allora immaginare al vertice della struttura dirigenziale figure capaci di perseguire l'innovazione portandosi dietro però l'intera macchina. Cioè sapendo adeguare le velocità del cambiamento alle potenzialità della struttura tuttavia sapendo anche forzare, nei limiti del possibile e dell'accettabile i comportamenti collettivi. Torno all'esempio automobilistico: se sollecito il motore oltre

ogni limite rischio di non arrivare al traguardo. Analogamente però, se non riesco a sollecitare in maniera adeguata il motore, se non scaldo adeguatamente le gomme o i freni, la velocità in gara sarà molto inferiore a quella prevista nella strategia disegnata a tavolino.

Proprio questi elementi nuovi del modo di essere di comuni e province si pongono alla base del ruolo del Direttore generale.

Di fatto il Direttore generale rappresenta la cerniera tra l'apparato politico e quello burocratico-operativo.

Le sue funzioni sono raggruppabili in due grandi categorie: la partecipazione alla fase di programmazione (predispone il PEG e il PDO); l'alta responsabilità nella fase di gestione per il raggiungimento degli obiettivi definiti dall'organo politico.

Tale ruolo – in particolare quello di definizione di PEG e PDO (quest'ultimo nel caso di Napoli e di alcune altre città e province è adottato dal DG) – implica la necessità che il Direttore generale condivida il disegno politico del sindaco (o del presidente) al punto da essere pienamente coinvolto nella fase di definizione delle strategie e, poi, della sua attuazione attraverso la struttura dirigenziale dell'Ente.

Ciò implica a sua volta due cose.

Innanzitutto un alto grado di rapporto fiduciario del sindaco / presidente con il direttore generale.

Quindi la necessità che il direttore generale operi senza condizionamenti particolari da parte della struttura che coordina.

Di fronte a queste due esigenze il legislatore ha risposto con due particolari prescrizioni.

In primo luogo la legge non individua requisiti specifici di cui il direttore debba essere in possesso, né impone alcuna particolare procedura di pubblicizzazione per il conferimento dell'incarico (come invece è per il segretario comunale e provinciale). E rinvia ai requisiti necessari che possono essere contenuti – come mero atto volontario di autoregolazione – dallo statuto e dal regolamento dell'Ente.

In secondo luogo esclude la figura del direttore generale dalla dotazione organica. L'incarico è quindi conferibile solo a tempo determinato e, in virtù della natura eminentemente fiduciaria dell'incarico la durata non potrà essere mai superiore a quella del mandato del capo dell'Amministrazione che è stato autore della nomina.

In buona sostanza il Direttore generale è legato nel suo incarico alla fiducia diretta ed esclusiva del Sindaco che gli deriva dalla capacità dimostrata nell'affrontare le diverse problematiche, nel saper governare la macchina comunale, nel raggiungere gli obiettivi generali di gestione. Una tutela, un ombrello, come quello che hanno i segretari generali attraverso l'agenzia (giusto per chi è tenuto a garantire il principio di legalità negli enti) metterebbe di fatto il Direttore generale in tutt'altra dimensione rispetto a quella richiesta e voluta dai sindaci.

E' anche per questo che appare assurda la discriminazione che consente ai segretari generali di assumere, contemporaneamente, anche l'incarico di direttore.

Ma torniamo al background necessario per un buon direttore generale.

Personalmente credo occorran le seguenti competenze, disponibilità e stati d'animo.

1. Conoscere gli strumenti necessari per il governo del management.
2. Conoscere il sistema delle pubbliche amministrazioni ed in particolare l'insieme del quadro ordinamentale che regola le autonomie locali.
3. Avere una buona rete di relazioni con i livelli locali, regionali, statali.
4. Saper essere innovatore come filosofia generale di vita.
5. Sapersi far stimare per la competenza, la tenacia e la capacità di lavoro – e anche talvolta temere – dalla propria dirigenza (significa spesso lavorare almeno un'ora più di loro ogni giorno e tendenzialmente conoscere una nozione in più – sicuramente saper risolvere il problema che ti pongono).
6. Essere orientato al “problem solving”.
7. Conoscere bene i propri limiti, quelli dei collaboratori e delle strutture che si governano.
8. Possedere i fondamentali della scienza della politica e saper riconoscere le specificità locali rispetto ai contenuti dei migliori manuali.
9. Sapersi sedere in Giunta percepito dagli interlocutori come l'ultimo degli Assessori e il primo dei dirigenti.
10. Comprendere il detto, ma soprattutto il non detto, da parte del sindaco e degli amministratori studiandone i comportamenti.

11. Sapere essere duro quando necessario, senza mai assumere atteggiamenti meramente persecutori.
12. Saper valorizzare i collaboratori.
13. Riuscire a resistere almeno tre anni nello stesso incarico (diversamente non si cava un ragno dal buco), guardarsi attorno allo scadere del quinto, cambiare certamente dopo sette o, massimo, dieci anni (sennò finisce la spinta propulsiva).
14. Non essere un “uomo per tutte le stagioni”.
15. Avere il coraggio di sottoporsi a valutazioni.
16. Amare la città per cui si lavora.

Temo che non ci sia laurea, master, corso dell'agenzia dei segretari o della scuola superiore che fornisca tutte queste dotazioni personali. Soprattutto, come ex legislatore, non saprei come codificarle.

Proposte evolutive dello *status quo*

Ma c'è una prerogativa, in assoluto, che io sottolineo. Essere innovatori sempre, mai *conservatori*.

Quindi non vi sottoporro alla domanda “che fare?” alcuna soluzione che lasci in bocca l'amaro della mera rivendicazione di categoria.

Cosa chiedono nel loro documento gli amici segretari generali? Che il segretario venga salvato dall'ordinamento; che debba essere lui – e solo lui – a fare anche il direttore generale; che, bontà loro, alcuni di noi – non tutti (io ad esempio sicuramente no, perché non possiedo il titolo di laurea) – possano essere assorbiti dal loro albo (naturalmente però a numero assolutamente limitato); che tuttavia l'albo resti rigorosamente a numero chiuso (così il sindaco deve scegliere obbligatoriamente su un fronte limitato di persone) e addirittura suddiviso in classi rigorosamente governate da un numero ristretto di soggetti (un vicesegretario di grande ente non potrà essere incaricato come segretario in quell'ente ma dovrà partire da classi inferiori). Tra l'altro il numero chiuso ha anche lo scopo di tutelare lo stipendio dei soggetti non scelti. Anche quelli revocati per giusta causa i quali restano con lo stipendio a carico dell'insieme dei Comuni. Praticamente non licenziabili come dimostra la storia recente.

Cosa chiediamo noi? Che nei comuni maggiori – sopra i 15 mila abitanti – il sindaco possa liberamente scegliere un direttore generale in base alle proprie valutazioni unicamente con i vincoli previsti da quello statuto e da quel regolamento; che, a tutela del sistema, le due funzioni vengano nettamente separate; che qualora il sindaco voglia scegliere come DG un iscritto all'albo dei segretari, lo possa fare e a quest'ultimo venga consentita l'aspettativa e la stipula di un contratto a termine di diritto privato; che il direttore generale resti fuori dotazione organica e sia assunto a tempo determinato per la durata massima del mandato del sindaco / presidente che lo ha scelto e che quando va a casa non sia, tolte le questioni connesse con liquidazioni e salvaguardie particolari contenute nei singoli contratti dirigenziali ed a effetto limitato nel tempo, a carico della collettività.

Alcuni colleghi ci hanno posto il problema di un minimo di titoli per il direttore o di una sorta di albo, seppur aperto.

Discutiamone pure. Io sono contrario. Ritengo che il sindaco debba essere libero di scegliere. Qualora il sindaco scelga male, quel direttore non resisterà a lungo. E se vi resisterà *oborto collo*, probabilmente sarà il sindaco ad essere travolto.

Quel che è invece giusto che un'associazione come la nostra faccia è magari quello di favorire, all'interno di un elenco debitamente pubblicizzato, la valutazione di coloro che svolgono funzioni dirigenziali nel settore pubblico o privato, che si iscrivano all'associazione e che paghino una tassa annua finalizzata a retribuire il lavoro di un soggetto esterno e certificato capace di valutare continuamente la loro professionalità e le performance dirigenziali. Una sorta di rating da parte di un'agenzia specializzata.

Cosicché ad ogni nuova elezione l'associazione presenti al sindaco un elenco vasto di soggetti dicendo: “signor sindaco, Ella può scegliere tranquillamente nel libero mercato del management. Noi Le offriamo un elenco di soggetti con certificazione. Qualora lo voglia essi saranno lieti di poter collaborare con Lei.” E, ovviamente, in quell'elenco certificato è giusto siano inseriti anche gli appartenenti all'albo dei segretari che ne facciano richiesta e accettino la valutazione.

In questo modo la nostra “categoria” non pesa sull'erario perché quando “andiamo a casa” non restiamo a spese dei Comuni e delle Province a fare supplenze, ricerche o lavoro d'ufficio per l'Andigel.

Colleghi.

Permettetemi, da ex parlamentare che ha fortemente voluto l'autonomia degli enti locali e, a sua tutela, la nascita della nostra figura, di ribadire che quanto più aperti siamo alla

concorrenza, quanto più sosteniamo l'autonomia degli enti locali, tanto più facciamo un servizio importante ai sindaci attuali e a quelli che verranno, al sistema delle autonomie e alla nostra stessa funzione.

Se la figura del direttore generale non fosse divenuta importante, oggi nessuno tenterebbe di affossarla o di limitarne l'azione. La nostra presenza e la nostra capacità di stare al fianco del movimento delle autonomie e non di vessarlo con richieste corporative o sindacali renderà più forte ed efficace il nostro ruolo.

So che la pensano così alcuni colleghi parlamentari dell'attuale maggioranza parlamentare. Sicuramente la pensano così le forze politiche del centrosinistra.

Per le notizie che ho raccolto e che credo siano fondate, fortunatamente il lavoro di revisione del TUEL non prevederà interventi specifici né sulla figura del segretario generale né su quella del direttore. Innanzi tutto perché la delega non contiene la previsione di un simile intervento correttivo – e quindi la questione si chiude di per sé. In secondo luogo perché comunque non è un decreto delegato che può intervenire su una simile delicata questione. Bensì un ampio confronto parlamentare capace di condurre anche verifiche sul campo attraverso approfondimenti in commissione: probabilmente è questione più da inizio che da fine legislatura.

Non vi è dubbio, tuttavia, che il tema si porrebbe nel momento in cui, in base ai processi “devolutivi” in atto, fossero le regioni a intervenire nella legislazione che regola gli enti locali. E confesso che, pur convinto regionalista, dalla lettura degli esempi della legislazione regionale sin qui noti, temo fortemente in una incursione che rischierebbe di essere ben più pesante di quella statale. La quale ha comunque garantito un certo equilibrio e, soprattutto, ha preso atto – anche se con eccessiva prudenza e gradualismo – delle modifiche della cosiddetta Costituzione reale.

Qualora ci fossimo trovati alla vigilia della modificazione dell'ordinamento rispetto alle questioni sin qui discusse vi avrei proposto da questa tribuna di richiedere che nella revisione del testo unico il quarto comma dell'articolo 108 fosse così modificato: “Quando non vengano stipulate le convenzioni previste dal terzo comma, ovvero nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, le funzioni di direttore generale possono esser conferite dal sindaco al segretario generale”.

Avrei avanzato la richiesta di garantire la libera scelta del sindaco in tutti gli altri comuni e mantenere nettamente separate le funzioni di segretario e direttore.

Sarebbe suonata come una dichiarazione di guerra di una categoria contro l'altra. Probabilmente inevitabile e non per nostra responsabilità.

Ma fortunatamente non mi sembra che così stiano le cose. Credo che, più opportunamente, la situazione resti qual è oggi nell'ordinamento. E tuttavia ciò non può tranquillizzare nessuno. Occorre concretamente avviare un confronto serio, fuori dalle emergenze di una prossima decisione, per ragionare e trovare soluzioni che sappiano coniugare le diverse esigenze.

Non vi è dubbio che gli amici segretari dovranno interrogarsi sulle ragioni di una così vasta opposizione al mantenimento dell'obbligatorietà della figura, dell'agenzia, dell'istituto della disponibilità, dei miliardi di vecchie lire che tutto ciò costa alla finanza locale. Probabilmente anche di eccessi nelle gestioni passate o di eccessive tutele anche nei confronti di chi probabilmente fa sì che la sua tutela rappresenti un torto all'insieme stesso della categoria.

Non si tratta solo di malevola volontà di avere le mani libere da parte di taluni politici locali con fini poco nobili. In tal caso abbiamo il dovere tutti di opporci a semplificazioni e destrutturazioni. Ma la questione è più complessa e io credo che sia bene che ciascuno ascolti il tuono prima che venga a piovere a dritto.

Può essere il momento per condurre un esame attento degli esuberanti, delle persone finite e da lungo tempo in disponibilità e forse utilizzare l'occasione del blocco degli organici per ragionare – magari proprio con gli UTG – del possibile reimpiego di quelle poche decine (o centinaia) di persone da far traghettare in altre carriere. Mi sembra in tal senso di aver colto più di una disponibilità da parte di chi dovrebbe ricevere detto personale.

Credo però che se, lontano dai riflettori e dalle contingenze, ANCI, UPI, Legautonomie, Andigel e i sindacati dei segretari comunali e provinciali e lo stesso ministero dell'Interno sapranno costituire un tavolo di confronto che avvii le proprie riflessioni senza posizioni pregiudiziali, le intese si potranno trovare.

Ma da subito, per quanto ci riguarda noi dobbiamo far evolvere la nostra associazione con una sezione che curi, attraverso un'autorità esterna specializzata, la valutazione dei titoli di studio e carriera degli aderenti, oltre alle loro performance con cadenza periodica (almeno triennale) e che la valutazione (il rating) venga resa pubblica e a disposizione delle amministrazioni locali.

Sono e siamo tutti nettamente convinti, indipendentemente dai nostri futuri individuali, dell'importanza crescente che assume il ruolo del direttore generale. Non esiste – e noi lo sappiamo – nulla di più difficile del radicare comportamenti nuovi in strutture per troppi decenni consolidate. Sappiamo bene quanta fatica si faccia a far comprendere alla nostra dirigenza il valore del lavoro per progetti o l'importanza di nuove professionalità di cui i nostri enti si debbono dotare.

Figuriamoci quindi quanta polvere solleva una figura attiva come quella del direttore generale.

Che possa essere sotto attacco, non vi è dubbio.

Che stenti a prendere il largo anche.

La pazienza, la costanza, ma anche la capacità di comunicare e di evidenziare le nostre performance, di renderle pubbliche sono le armi vincenti. E anche le nostre doti migliori.