



## LA FIGURA DEL DIRETTORE GENERALE DEGLI ENTI LOCALI A DIECI ANNI DALLA SUA ISTITUZIONE.

### **1. Scenario**

Dieci anni fa, con la cosiddetta “Bassanini 2”, la L.127 del 1997, viene istituita per legge la posizione del Direttore generale dell’Ente locale<sup>1</sup> come possibilità per le amministrazioni comunali superiori ai 15.000 abitanti e per le amministrazioni provinciali. L’obiettivo era di somministrare una robusta iniezione di managerialità agli Enti e di porre la responsabilità dell’attuazione delle politiche in mano ad una figura di diretta scelta e fiducia del vertice politico.

Ne consegue immediatamente, almeno negli enti che usufruiscono della possibilità, un certo ridimensionamento della figura del segretario comunale che molto spesso era stato il vero capo sopraordinato delle amministrazioni. Tale ridimensionamento cresce quando, nel prosieguo della azioni di riforma, la figura del segretario comunale viene svincolata dal ruolo nazionale e viene inserita in un Albo presso un’Agenzia in capo al sistema delle Autonomie. Mentre prima il Sindaco era costretto a subire il segretario nominato dal Ministero dell’Interno, dopo la riforma è lui a sceglierlo, seppure all’interno di un elenco chiuso

A complicare le cose, la legge istitutiva del Direttore generale prevede anche la possibilità per gli Enti di attribuire la funzione di DG al segretario comunale. Ne nascono quindi tre situazioni:

1. Direttore generale “puro” e quindi doppia figura: in questo caso il Presidente di provincia o il Sindaco attribuiscono il ruolo di DG ad un soggetto indipendente e in generale (non sempre) esterno all’ente. Il segretario generale permane nel ruolo<sup>2</sup> e nella sua funzione di controllo ex ante e ex post della legittimità dei provvedimenti;
2. Segretario-direttore: in questo caso la funzione di DG viene attribuita (in genere con un incremento della retribuzione) al segretario generale in carica che, mantenendo anche il suo precedente ruolo, si trova ad essere figura unica di vertice con funzioni esecutive e di controllo;
3. Solo segretario: in questo caso il Sindaco o il Presidente semplicemente rinunciano ad usufruire della possibilità data dalla legge 127.

Questa situazione ha portato negli anni ad un certo contenzioso tra le due figure, attivato specie da parte dell’associazione dei Segretari (Unione dei segretari), con reciproci scambi di accuse.

I segretari denunciano come pericolosa una situazione in cui il vertice politico può nominare chi vuole a capo dell’amministrazione con il solo debolissimo vincolo dell’approvazione della giunta, senza nessun obbligo di dimostrarne la professionalità e gli skills. Rivendicano poi la loro nuova professionalità di manager pubblici, garantita da nuovi percorsi formativi, e si individuano quindi come figura unica al vertice apicale delle amministrazioni, giustificando la scelta anche in termini di risparmio e di semplificazione.

---

<sup>1</sup> In particolare, l’Art. 6.(*Disposizioni in materia di personale*) stabilisce che:

"Il sindaco nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e il presidente della provincia, previa deliberazione della giunta comunale o provinciale, possono nominare un direttore generale, al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato, e secondo criteri stabiliti dal regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi, che provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell’ente, secondo le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia, e che sovrintende alla gestione dell’ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza. Compete in particolare al direttore generale la predisposizione del piano dettagliato di obiettivi previsto dalla lettera a) del comma 2 dell’articolo 40 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, nonché la proposta di piano esecutivo di gestione previsto dall’articolo 11 del predetto decreto legislativo n. 77 del 1995. A tali fini, al direttore generale rispondono, nell’esercizio delle funzioni loro assegnate, i dirigenti dell’ente, ad eccezione del segretario del comune e della provincia"

<sup>2</sup> La giustizia amministrativa ha bocciato la possibilità, tentata da qualche sindaco, di fare a meno del segretario comunale ritenendolo “obbligatorio” per la ineludibilità delle sue funzioni di controllo di legittimità.

I Direttori a loro volta si sono riuniti in un'Associazione professionale, l'Andigel<sup>3</sup>, che è più una comunità di pratica che non un sindacato. Essi considerano un valore il loro essere "precarì" in quanto il loro stesso ingaggio è legato al raggiungimento dei risultati e all'attuazione delle politiche, ribadiscono l'importanza del rapporto fiduciario con la politica, si sentono responsabili di assicurare che le politiche si traducano in strategie operabili presidiando il processo di pianificazione e controllo mettendo in connessione amministratori e responsabili delle strutture operative, supportare gli organi di governo a selezionare la priorità da realizzare, proporre obiettivi di efficacia, efficienza e qualità e di miglioramento del portafoglio servizi. Si descrivono come responsabili inoltre della gestione operativa dell'amministrazione: ossia di raccordare strategie e risorse, di definire i programmi di realizzazione delle attività, di presidiare l'integrazione fra settori ed attività diverse, di definire le strategie interne sulle modalità di acquisizione, utilizzo ed organizzazione delle risorse, di controllare l'andamento della gestione, di definire infine piani di sviluppo delle risorse umane.

In questa situazione di stallo entrambe le parti hanno guardato al neonato Codice delle Autonomie come ad un giudice che potesse regolare la materia. In realtà questo non è successo: il Codice nella sua versione ora in Parlamento non parla affatto né di direttori generali né di segretari generali, né avrebbe potuto farlo invero vista la sua forma di legge delega e quindi di principi. Un emendamento, che non pare sarà confermato, aveva indicato la necessità figura apicale unica. Ma al di là del merito esso ha suscitato più di un dubbio di costituzionalità<sup>4</sup>

Ad oggi le parti sono così schierate: da una parte i Segretari aprono uno spiraglio proponendo una figura unica che il Sindaco possa scegliere in un Albo che sarebbe temporaneamente aperto agli attuali Direttori generali (è una importante concessione che porterebbe alla fine del precariato per questi ultimi). Dall'altra i Direttori generali nella loro ultima assemblea riconoscono l'importanza della funzione di controllo e quindi, implicitamente, di una doppia figura che sia paritetica e sia costituita da un presidio della funzione di controllo e da un presidio della funzione di gestione.<sup>5</sup>

In questo momento quindi c'è un tentativo di avvicinamento: che esito avrà è tutto da vedere.

---

<sup>3</sup> Attualmente l'Andigel associa 32 dg di province (il 68% di quelli in carica) e 88 dg di comuni (il 62%) e qualche decina di ex dg.

<sup>4</sup> valga per tutte la considerazione del Sindaco di Torino Chiamparino che in una nota all'Anci scrive: Uno degli emendamenti riguarda l'art. 2 della legge delega in cui si chiede che il nuovo codice delle autonomie preveda *"una funzione apicale che garantisca la distinzione e il raccordo tra gli organi politici e l'amministrazione, nonché il coordinamento unitario dell'azione amministrativa per assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, in attuazione dell'art. 97 della Costituzione"*. L'articolo 97 della Costituzione stabilisce -al comma 2- che sia l'ordinamento degli uffici a determinare le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Il combinato- disposto degli artt. 114, secondo comma e 117, sesto comma della Costituzione stabilisce che i Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni siano enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione e che gli stessi abbiano potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. La norma proposta - che si inserisce tra i *"criteri e indirizzi"* cui il Governo dovrebbe ispirarsi per l'esercizio della delega - imporrebbe di fatto un'indebita compressione dell'autonomia organizzativa degli Enti locali.

<sup>5</sup> Nella tesi congressuale della recente assemblea dell'Aquila si legge: L'assemblea dell'Aquila, preso atto delle recenti posizioni controriformiste che hanno riportato al centro dell'attenzione la funzione di governo e direzione degli EL, e in relazione agli obiettivi sopra richiamati e nel pieno rispetto dell'autonomia di ogni singola amministrazione (valore questo che va tutelato da ogni attacco centralista o neocentralista) ritiene che negli EL, a garanzia del "buon andamento" debbano essere progettati ed implementati due sistemi organizzativi. Il primo è finalizzato a garantire la corretta e tempestiva attuazione delle politiche, l'erogazione dei servizi, la realizzazione delle opere, le azioni a supporto dello sviluppo, il controllo del livello di qualità dei servizi e del grado di soddisfazione dell'utenza; questo primo sistema si articola fra l'altro nelle funzioni di pianificazione gestionale, di corretta allocazione delle risorse, di corretta gestione delle persone.

Il secondo sistema è quello del monitoraggio e del controllo, questo sistema si articola principalmente nelle funzioni di revisione e controllo contabile, di controllo della correttezza amministrativa nel rispetto del quadro normativo generale. Ogni ente, nell'ambito dell'autonomia di ciascuno, individua i ruoli deputati al presidio delle funzioni elencate.

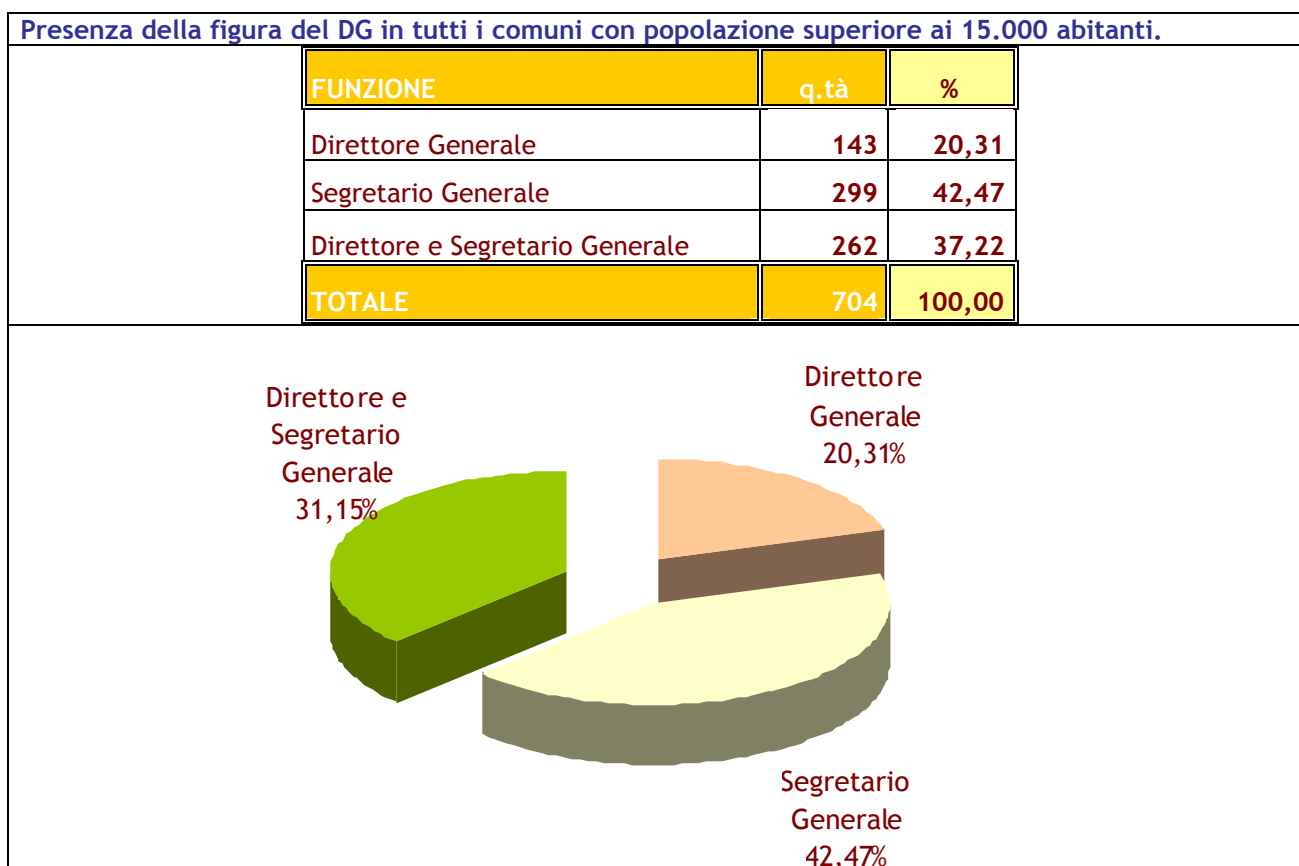
In questa situazione che coinvolge il vertice apicale di tutti gli Enti locali più grandi e quindi circa 46 milioni di cittadini, i dati erano molto imprecisi e non aggiornati. FORUM PA si è preso quindi l'onere di censire tutti i 701 comuni di oltre 15.000 abitanti e tutte le province. I risultati sono nelle pagine seguenti.

Ci siamo poi chiesti se la presenza della figura del direttore generale puro potesse essere correlata con la qualità dell'Ente. Con una ricerca originale abbiamo trovato una correlazione significativa che è descritta nel capitolo 5.

## 2.Quanti sono i direttori generali

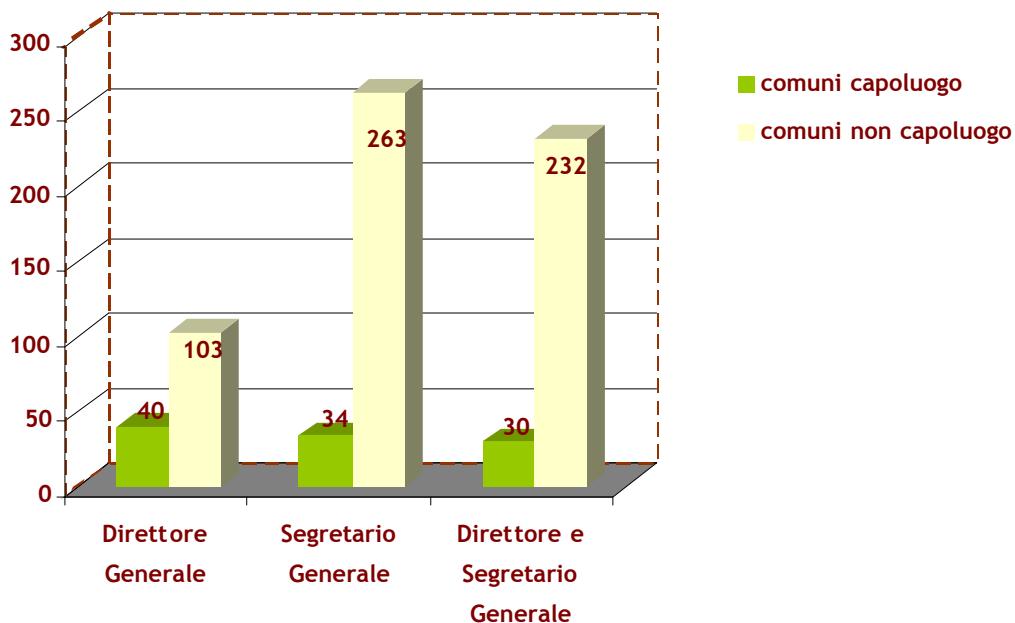
1. I Direttori generali “puri” (ossia che non siano anche Segretari generali) in carica, ad oggi sono 190 (143 nei comuni e 47 nelle province) pari al 20,3% dei posti teoricamente possibili nei comuni (le 701 città sopra i 15.000 abitanti) e al 45,1% delle province (47 su 104). In generale essi sono presenti nelle città di maggiore popolazione: la percentuale infatti sale al 49% delle città sopra i 100.000 abitanti e al 38% dei comuni capoluogo (40 su 104).
2. 263 comuni (pari al 42,4%) hanno scelto di non istituire del tutto la figura del Direttore generale. Questa percentuale scende al 32,7% nei comuni capoluogo e al 20,9% nei comuni al di sopra dei 100.000. Nelle province tale percentuale è del 32,7% (34 su 104).
3. Infine 262 Comuni (pari al 37,2%) hanno attribuito la funzione del Direttore generale al Segretario generale in carica unificando quindi le funzioni di gestione e di controllo. Tale percentuale è del 22,1% nelle province e del 30,2% nelle città al di sopra dei 100.000 abitanti.

### GRAFICI RELATIVI AI COMUNI



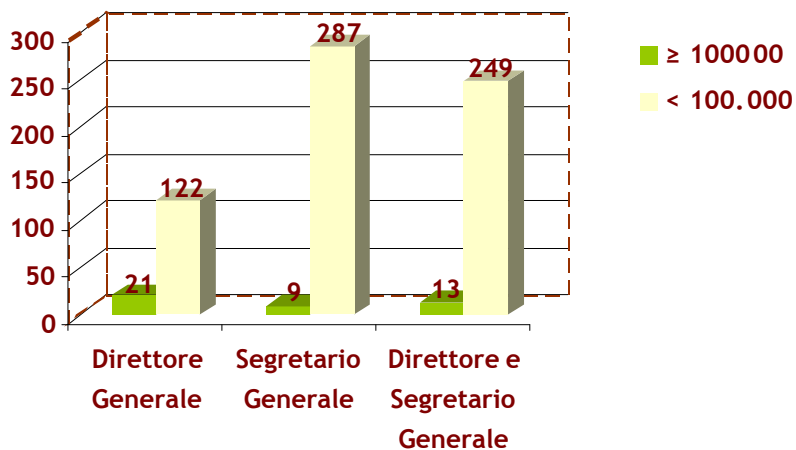
### Distribuzione tra comuni capoluogo e non capoluogo

	comuni capoluogo	comuni non capoluogo
Direttore Generale	40	103
Segretario Generale	34	263
Direttore e Segretario Generale	30	232
<b>TOTALE</b>	<b>104</b>	<b>598</b>

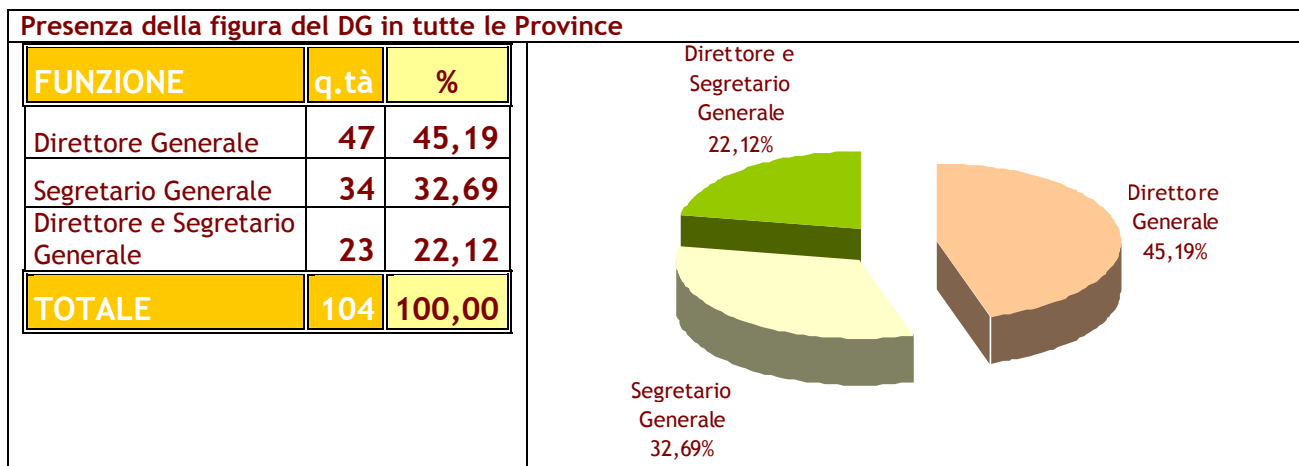


### Distribuzione per popolazione

	≥ 100000	< 100.000	TOTALE
Direttore Generale	21	122	143
Segretario Generale	9	287	296
Direttore e Segretario Generale	13	249	262
<b>TOTALE</b>	<b>43</b>	<b>658</b>	<b>701</b>



## GRAFICI RELATIVI ALLE PROVINCE



### **3. Dove sono i direttori generali**

La distribuzione geografica dei direttori generali “puri” è diversa sul territorio nazionale: se la media italiana è del 20,3% dei comuni questa è maggiore nel centro (27%) e nel nord-est (25%) e minore nel nord-ovest (15%) e nel sud (17%).

Viceversa se parliamo di città che non hanno affatto attribuito la funzione del direttore generale la media nazionale è del 42,4%, ma nel nord –est la percentuale è decisamente più bassa (36%) e così nel centro (37%) mentre arriva al 57% nel sud. In controtendenza nel nord ovest ove è la più bassa d’Italia con il 28%. In questo caso è sensibilmente più alta la percentuale della figura unica (segretario generale che è anche direttore generale) pari al 57% rispetto ad una media nazionale del 37,3%.

Passando alle province resta l’affezione alla figura del direttore generale puro nelle province del centro che contano una percentuale del 57% contro una media nazionale del 45,2% e si conferma la maggiore adozione della figura unica nel nord ovest che segna una percentuale del 43% contro una media nazionale del 22,1%

#### **Comuni**

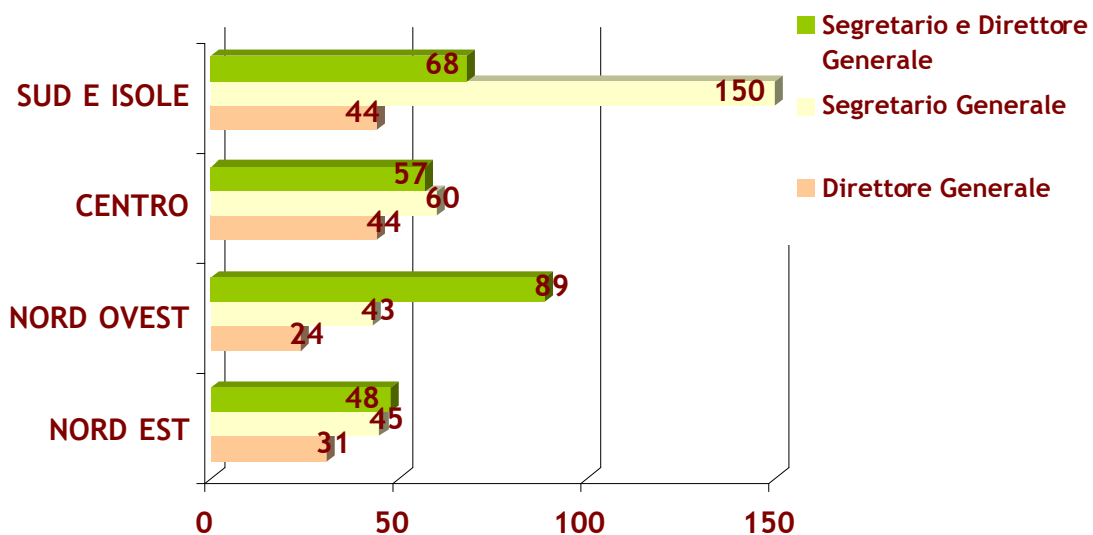
	Nord Est	Nord Ovest	Centro	Sud e isole	TOTALE
DG "puro"	25%	15%	27%	17%	20,3%
solo segretario	36%	28%	37%	57%	42,4%
figura unica	39%	57%	35%	26%	37,3%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%

#### **Province**

	Nord Est	Nord Ovest	Centro	Sud e isole	TOTALE
DG "puro"	45%	26%	57%	46%	45,2%
solo segretario	30%	30%	29%	42%	32,7%
figura unica	25%	43%	14%	12%	22,1%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%

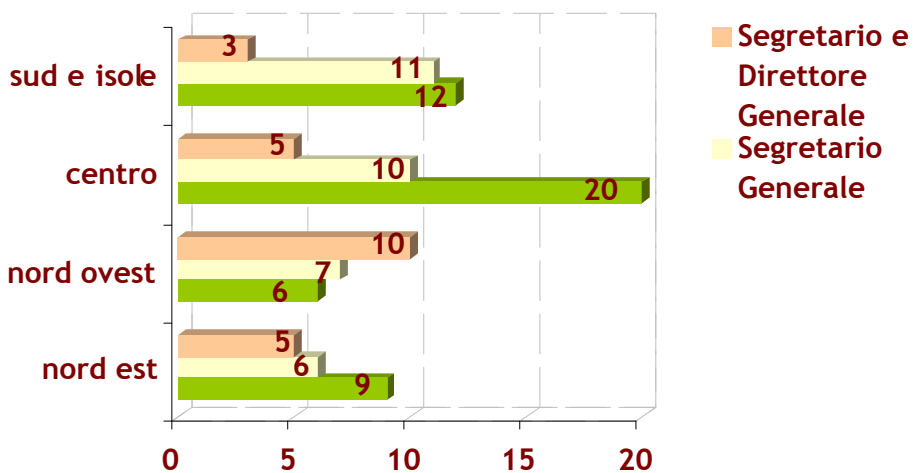
Distribuzione comuni per area geografica

	NORD EST	NORD OVEST	CENTRO	SUD E ISOLE
Direttore Generale	31	24	44	44
Segretario Generale	45	43	60	150
Segretario e Direttore Generale	48	89	57	68



**Distribuzione province per area geografica**

	nord est	nord ovest	centro	sud e isole	Totale
Direttore Generale	9	6	20	12	47
Segretario Generale	6	7	10	11	34
Segretario e Direttore Generale	5	10	5	3	23
<b>TOTALE</b>	<b>20</b>	<b>23</b>	<b>35</b>	<b>26</b>	<b>104</b>

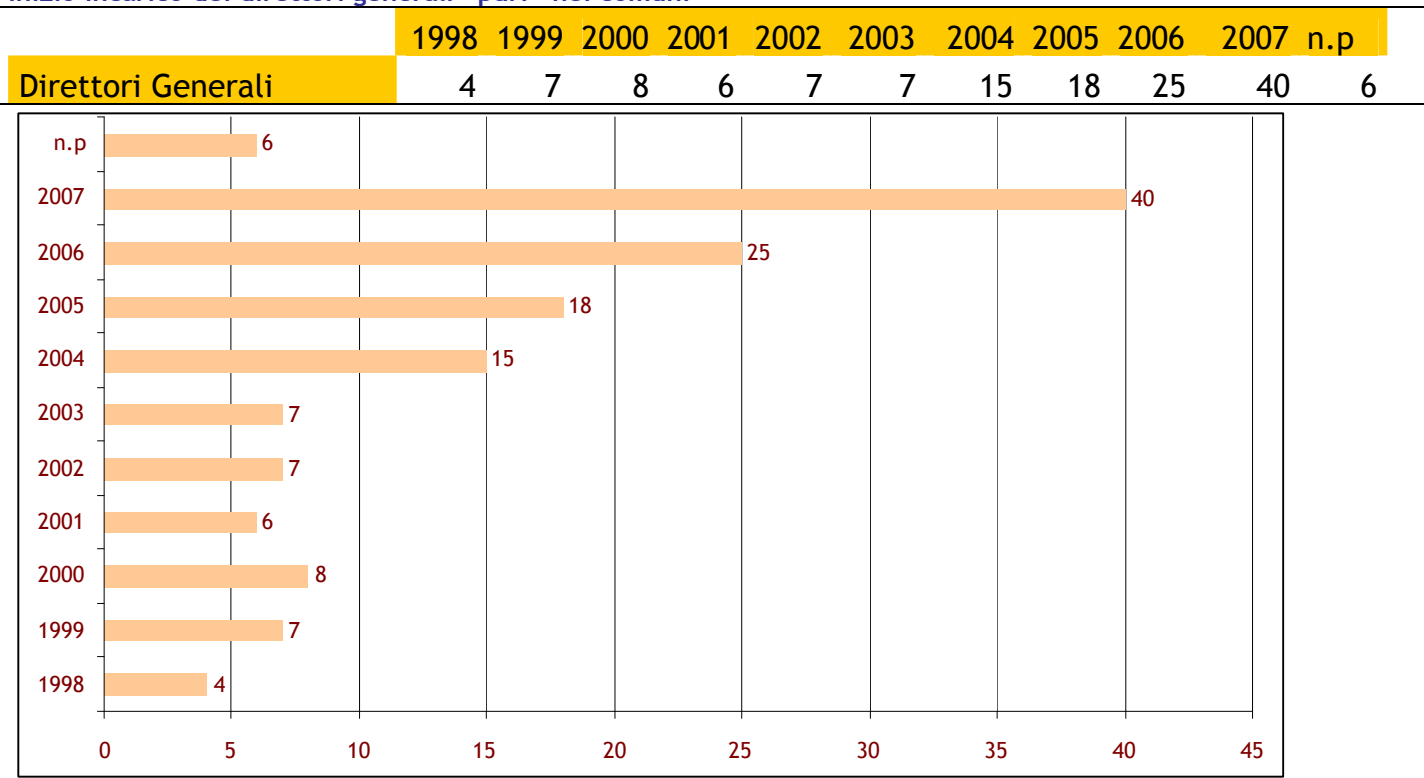


#### 4. Chi sono i direttori generali

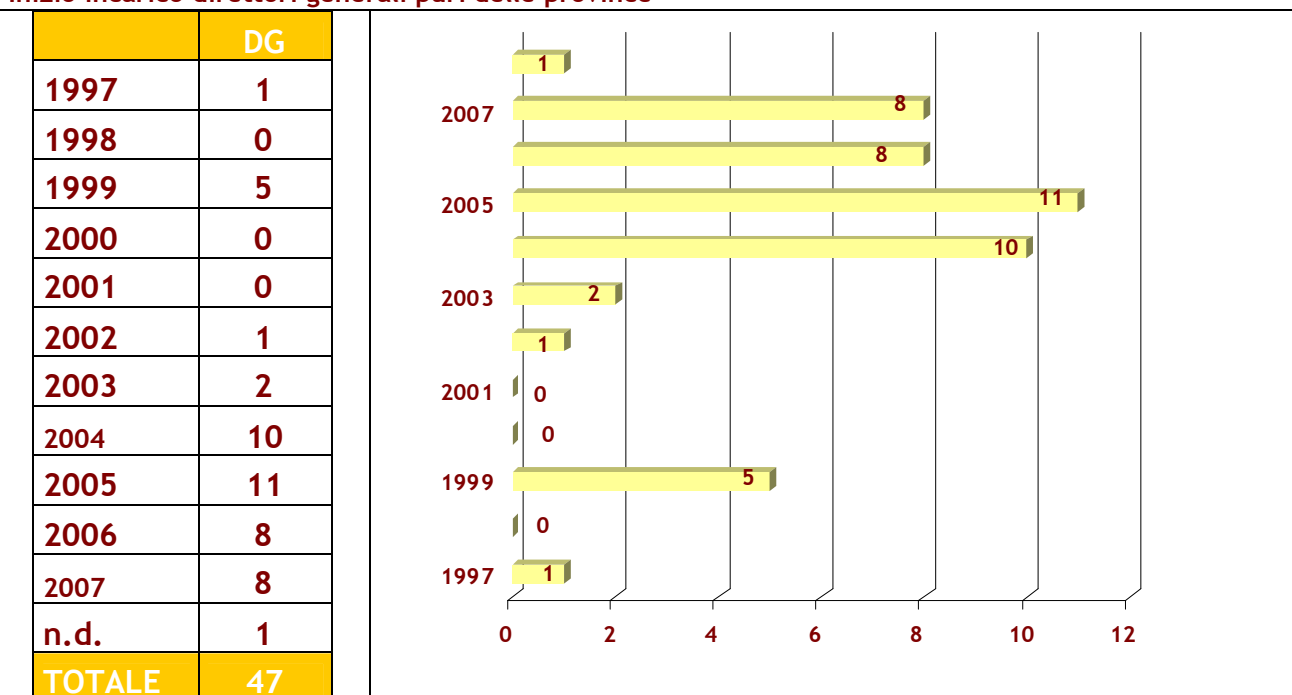
L'indagine ha investigato sul genere (uomo, donna) dei direttori generali, sulla data del loro incarico e sulla loro provenienza (interna o esterna).

Al di là dei singoli dati il risultato è univoco: il direttore generale puro è uomo (89,1% nei comuni e 91,5% nelle province), proviene dall'esterno (76,6% nelle province e 74,1% nei comuni), ha un incarico piuttosto recente (il 29% ha meno di un anno di anzianità di incarico, il 30% tra uno e due anni, solo il 22% ha più di 5 anni di anzianità) grazie all'alto turn-over, per altro immaginabile per una funzione legata strettamente al rapporto fiduciario con la politica.

Inizio incarico dei direttori generali "puri" nei comuni

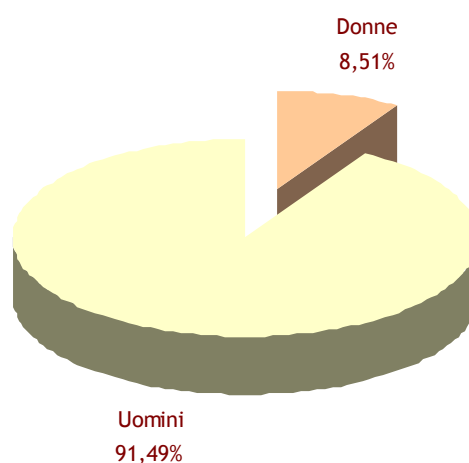


Inizio incarico direttori generali puri delle province



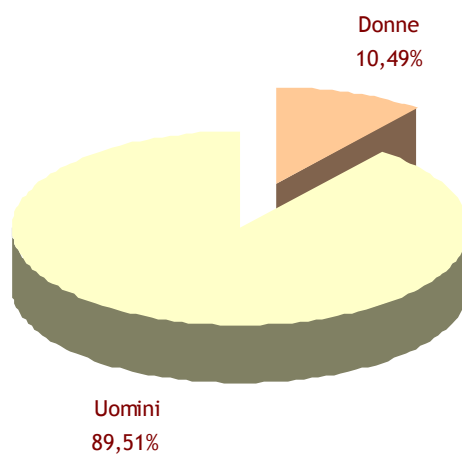
### Ripartizione per genere direttori generali puri delle province

SESSO	q.tà	%
Donne	4	8,51
Uomini	43	91,49
<b>TOTALE</b>	<b>47</b>	<b>100,00</b>



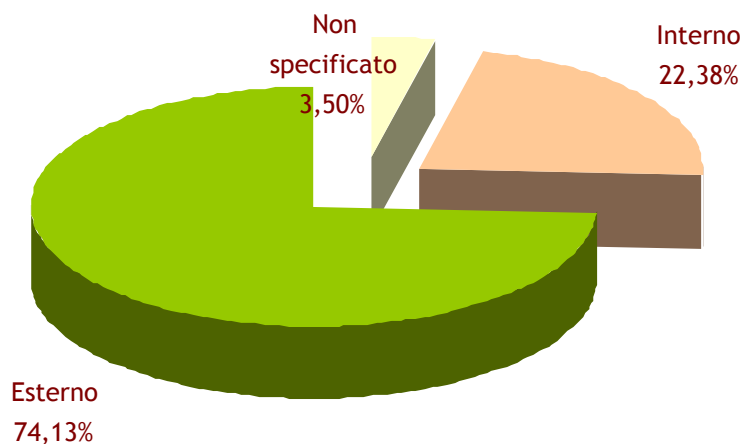
### Ripartizione per genere dei direttori generali dei comuni

SESSO	q.tà	%
Donne	15	10,49
Uomini	128	89,51
<b>TOTALE</b>	<b>143</b>	<b>100,00</b>



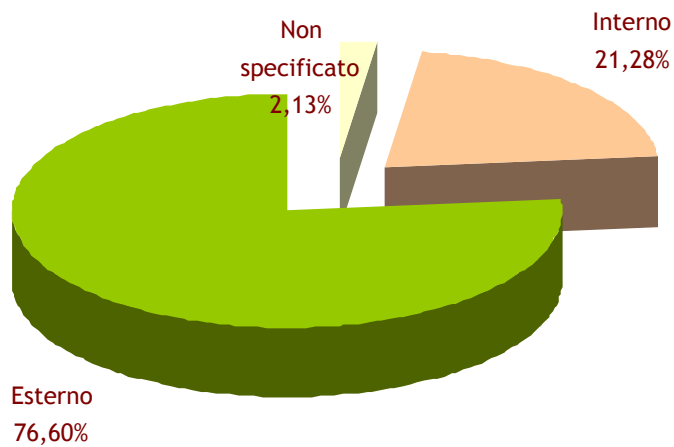
**Provenienza dei direttori generali dei comuni**

INTERNO/ESTERNO	q.tà	%
Non specificato	5	3,50
Interno	32	22,38
Esterno	106	74,13
<b>TOTALE</b>	<b>143</b>	<b>100,00</b>



**Provenienza dei direttori generali delle province**

interno/esterno	q.tà	%
Non specificato	1	2,13
Interno	10	21,28
Esterno	36	76,60
<b>TOTALE</b>	<b>47</b>	<b>100,00</b>



## **5. Direttori generali e qualità degli Enti: una prima ricerca**

A dieci anni dalla sua istituzione la figura del direttore generale è al centro di molte polemiche: vale la pena quindi di chiedersi se è in effetti un plus per gli Enti che l'hanno istituita.

Si sa che la PA italiana non brilla per l'uso della misurazione e della valutazione dei risultati, è quindi necessario trovare una metodologia di indagine compatibile con i dati che abbiamo a disposizione.

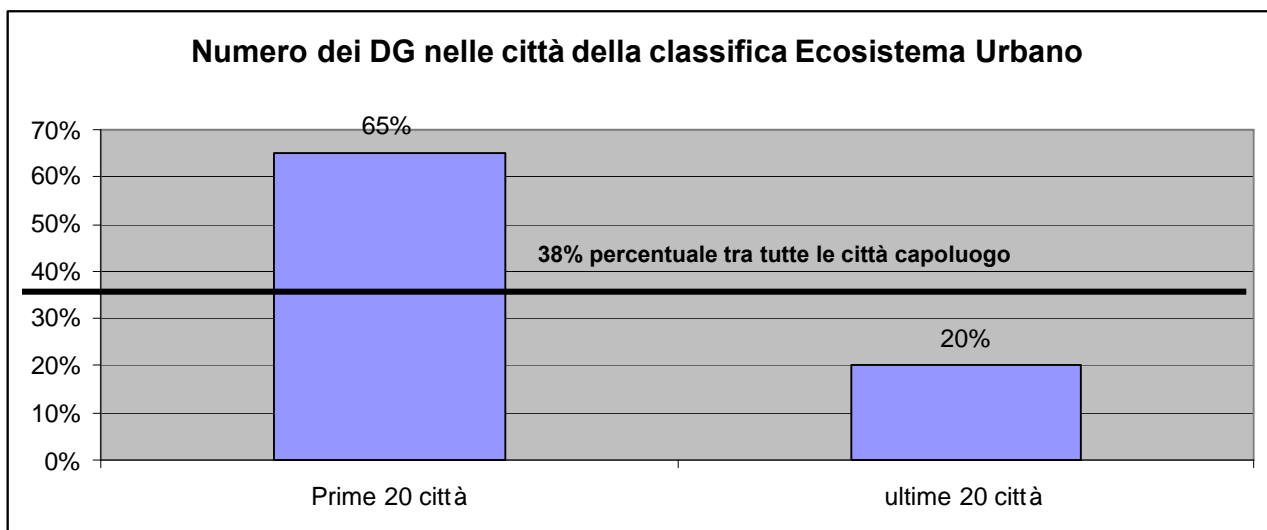
Abbiamo quindi provato a verificare la tesi che esista una correlazione tra avere la figura del direttore generale ed essere una "buona amministrazione" e lo abbiamo fatto andando a guardare la presenza o meno di questa figura tra le amministrazioni prime o ultime della classe, nelle varie classifiche che soggetti diversi hanno presentato nel corso degli anni.

I risultati sono interessanti e univoci: **esiste un significativo rapporto tra essere in testa alle classifiche e avere attivato la figura del direttore generale "puro"**. Viceversa, come controprova, esiste una significativa ed anche maggiore correlazione tra essere fanalini di coda delle classifiche e non avere la figura del Direttore generale. Ovviamente i dati non precisano la direzione di questa correlazione: ossia se sono gli Enti migliori a scegliere il DG o, viceversa, è la presenza del DG che fa migliore l'Ente. In entrambi i sensi la relazione esiste ed ha un significato indubbio. Vediamo:

### **5.1 La ricerca sulle città sostenibili di Legambiente**

**Ecosistema Urbano**, l'annuale ricerca di **Legambiente** e dell'Istituto di Ricerche **Ambiente Italia**, realizzato con la collaborazione editoriale de **Il Sole 24 Ore**, raccoglie sia con questionari e interviste dirette ai 103 comuni capoluogo di provincia, sia sulla base di altre fonti statistiche, informazioni su 125 parametri ambientali per un corpus totale di oltre 125mila dati. Questa raccolta viene sintetizzata in 27 diversi indicatori di qualità ambientale (erano 25 lo scorso anno). I dati di questa edizione del rapporto fanno quindi prevalentemente riferimento all'anno 2006.

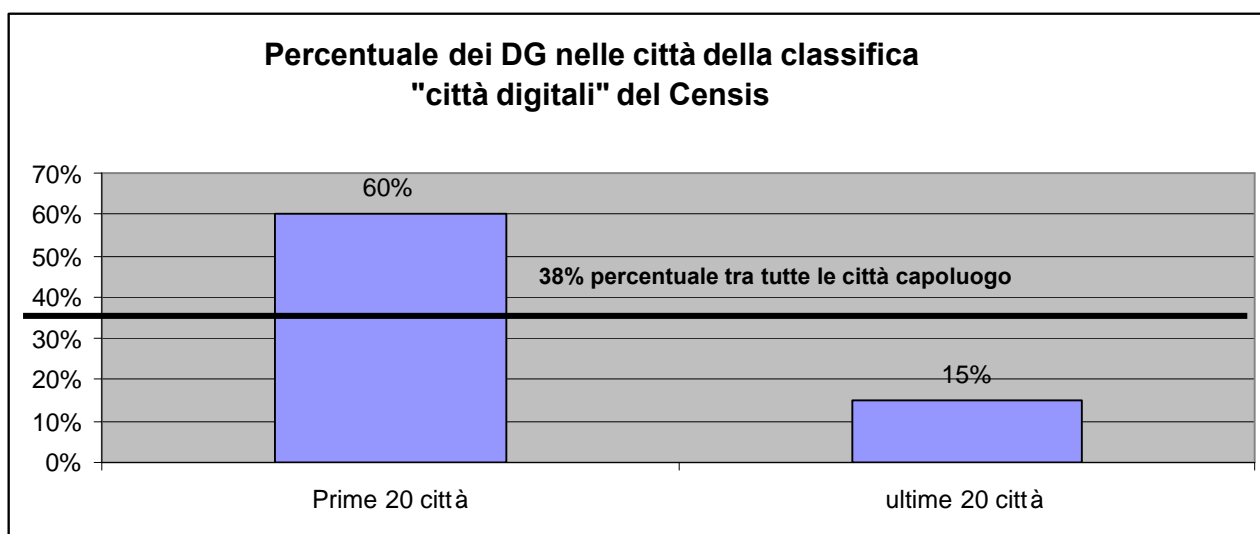
Ricordando che la percentuale di presenza del direttore generale in tutto l'universo dei capoluoghi di provincia è del 38%, constatiamo che tra le prime venti città in classifica abbiamo una percentuale fortemente superiore ossia il 65% (13 città su 20) e, come controprova, che la percentuale dei DG tra le ultime venti città in classifica è decisamente inferiore all'universo ossia del 20% (4 città su 20)



### **5.2 Classifica della qualità dei siti nell'indagine "Città digitali" del Censis**

Il Censis classifica ogni anno i siti pubblici con una metodologia di indicatori oggettivi di performance. Un buon sito è giudicato in base alla qualità dei contenuti istituzionali, della qualità dei servizi, dell'usabilità e dell'accessibilità, del grado di cooperazione e relazionalità, del livello di marketing territoriale e della qualità tecnologica. Prendendo in considerazione l'ottava edizione della ricerca (presentata nel 2006) abbiamo i seguenti risultati. Ricordando che la percentuale di

presenza del direttore generale in tutto l'universo dei capoluoghi di provincia è del 38%, constatiamo che tra le prime venti città in classifica abbiamo una percentuale fortemente superiore ossia il 60% (12 città su 20) e, come controprova, che la percentuale dei DG tra le ultime venti città in classifica è decisamente inferiore all'universo, ossia del 15% (3 città su 20)

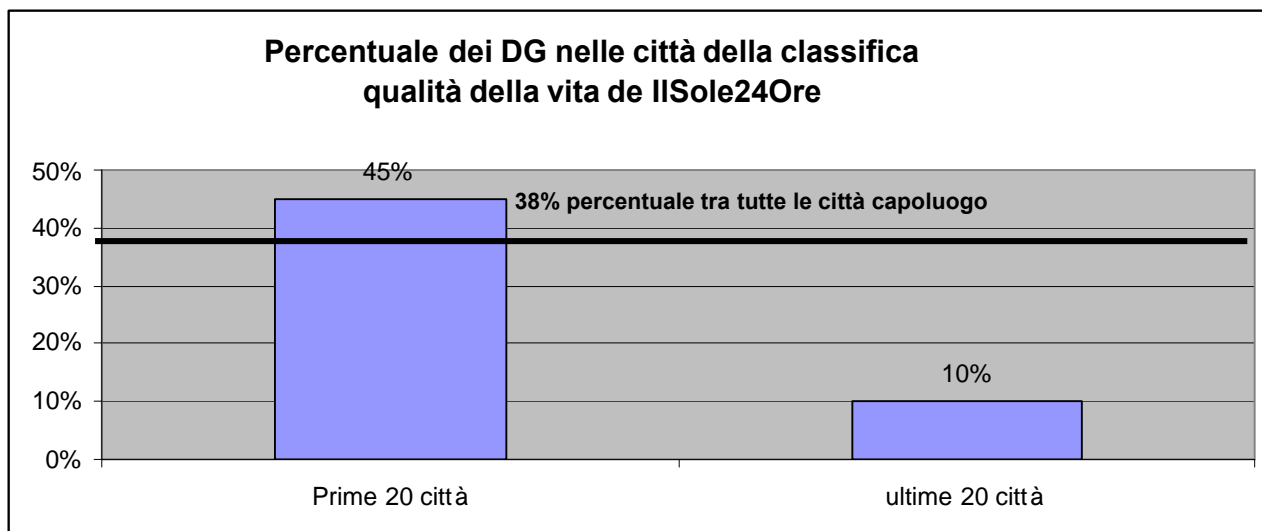


### 5.3 Classifica del Sole 24 Ore sulla qualità della vita nelle province.

E' l'indagine annuale per la qualità della vita: I valori riportati dalle 103 province nei 36 indicatori vengono rielaborati e ricondotti a punteggi proporzionali: mille punti alla prima classificata e via via a scendere per tutte le altre, in funzione della distanza del parametro di pertinenza rispetto a quello della migliore, fatta salva la necessità di attribuire un punteggio d'ufficio nei casi di eccessivo distacco tra due province successive al fine di isolare fenomeni "anomali". Per ogni gruppo si ricava un primato di categoria per poi arrivare alla classifica finale, costruita sulla media aritmetica dei punteggi parziali.

I criteri sono: **TENOREDI VITA:** 1 Pil per abitante; 2 Depositi bancari per abitante; 3 Importo mensile pensioni; 4 Premi vita per abitante; 5 Consumi per abitante; 6 Prezzo casa almq – **AFFARI E LAVORO:** 1 Imprese ogni cento abitanti; 2 Imprese nuove/cessate; 3 Persone in cerca lavoro %; 4 Sofferenze/ impieghi bancari; 5 Interesse sui prestiti a breve; 6 ExtraUe occupati/occupati - **SERVIZI/AMB./SALUTE:** 1 Indice infrastrutture; 2 Indice Legambiente; 3 Clima(escursione termica); 4 Speranza di vita; 5 Incidenti/100mila abitanti; 6 Indice smaltimento cause civili – **ORDINEPUBBLICO:** 1 Rapine; 2 Furti in casa; 3 Furti di vetture; 4 Scippi e borseggi; 5 Minori denunciati; rispetto ai minori punibili; 6 Trend delitti denunciati – **POPOLAZIONE:** 1 Abitanti perKmq; 2 Trend della natalità; 3 Iscrizioni/cancellazioni; 4 ExtraUe regolari/abitanti; 5 Divorzi e separazioni; 6 Laureati – **TEMPOLIBERO:** 1 Associazioni; 2 Lettura libri; 3 Cinema; 4 Indice eno-gastronomico; 5 Indice sportività; 6 Volontari

Prendendo in considerazione l'edizione della ricerca relativa al 2006 abbiamo i seguenti risultati. Ricordando che la percentuale di presenza del direttore generale in tutto l'universo dei capoluoghi di provincia è del 38%, constatiamo che tra le prime venti città in classifica abbiamo una percentuale leggermente superiore ossia il 45% (9 città su 20) e, come controprova, che la percentuale dei DG tra le ultime venti città in classifica è fortemente inferiore all'universo, ossia del 10% (2 città su 20)



#### 5.4 Il rapporto tra spese per investimento e spese totali del Comune

Il Ministero dell'Interno mette a disposizione i dettagli dei bilanci degli Enti locali. Prendendo come parametro di "virtuosità" dell'Ente la sua capacità di investire abbiamo classificato i comuni capoluogo secondo il valore del rapporto tra spese di investimento e spese totali. Tale valore è fortemente variabile passando dal 69% di Milano, 56% di Pordenone, 52% di Latina e Pescara al 4% di Catania, 5% di Caltanissetta, 7% di Agrigento ecc.

Prendendo in considerazione l'anno 2005 che è l'ultimo per cui ci sono i dati completi rileviamo i seguenti risultati. Ricordando che la percentuale di presenza del direttore generale in tutto l'universo dei capoluoghi di provincia è del 38%, constatiamo che tra le prime venti città per rapporto tra spese di investimento e spese totali (dal 69% al 36%) abbiamo una percentuale superiore ossia il 55% (11 città su 20) e, come controprova, che la percentuale dei DG tra le ultime venti città in classifica è significativamente inferiore all'universo, ossia del 30% (6 città su 20).

