



## **PROPOSTE E IDEE PER L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 4 MARZO 2009, N. 15**

**Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti.**

### **Premessa:**

Le osservazioni qui proposte hanno come orizzonte di riferimento le concrete esperienze innovative portate avanti nei comuni e nelle province dai direttori generali di ANDIGEL (Associazione Nazionale dei Direttori Generali degli Enti Locali), protagonista del dibattito inerente alla corretta organizzazione degli enti per un'ottimizzazione della produttività degli stessi.

In linea generale, siamo fermamente convinti che sia sempre più necessario passare da un sistema di obblighi e divieti ad un sistema di premi e sanzioni (meglio ancora se incentivi e disincentivi), favorendo contemporaneamente la stretta connessione tra autonomia e responsabilità, nel rispetto del principio della autonomia degli enti locali e nella prospettiva, che auspichiamo imminente, dell'approvazione di un nuovo Codice delle autonomie e della definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali in attuazione del Titolo V della Costituzione.

Di seguito vengono presentate alcune riflessioni e spunto per la stesura dei decreti delegati di cui alla legge 4 marzo 2009 n.15.

### ***Art. 3 – Principi e criteri in materia di contrattazione collettiva e integrativa e funzionalità delle amministrazioni pubbliche.***

La riforma del sistema della contrattazione collettiva è ormai questione indilazionabile e dovrà riguardare: contratti triennali, riduzione dei comparti, tempi certi e più rapidi nella trattativa, rinnovamento reale dei soggetti trattanti e completo ripensamento della funzione Aran, redistribuzione delle materie di competenza della contrattazione nazionale, con attribuzione di maggiore spazio alla contrattazione decentrata territoriale (e non solo di ente).

#### **Contrattazione e titolarità**

Occorre che chi contratta a qualunque livello, si trovi in una posizione di chiara e forte interlocuzione con le rappresentanze sindacali e in assenza di potenziali conflitti di interesse che ne snaturino la credibilità contrattuale.

#### **Contrattazione nazionale**

A livello di contratto nazionale occorre intervenire con decisione e tempestività in primo luogo sull'Aran, che deve tornare ad essere soggetto tecnico, consulente e facilitatore per chi ha la vera titolarità della

contrattazione, ovvero chi ha la responsabilità datoriale, senza alcuna commistione di interessi.

A questo proposito la legge evidenzia giustamente che, per il comparto delle autonomie locali, occorre potenziare il potere di rappresentanza delle regioni e degli enti locali.

Per gli enti locali la responsabilità delle contrattazione va assegnata agli organismi rappresentativi degli enti datori di lavoro (Lega delle Autonomie, Anci, Upi e Uncem). Perché questo avvenga in modo efficace occorre che tali associazioni, verificata l'effettiva rappresentatività degli enti locali, acquistino consapevolezza del proprio ruolo in materia di contrattazione collettiva ed escludano immediatamente i potenziali conflitti di interesse o la confusione gestionale, maturando, al tempo stesso, una forte capacità operativa al proprio interno. Occorre evitare, soprattutto, che le associazioni mantengano ruoli di cogestione in enti di rappresentanza di interessi dei lavoratori che saranno poi sottoposti al contratto del comparto di riferimento o che comunque siano poi retribuiti con le risorse di bilancio degli enti stessi<sup>1</sup>.

#### Contrattazione decentrata

Questi stessi principi possono essere applicati a livello decentrato negli enti territoriali. Anche in questo caso il nodo da sciogliere prioritariamente riguarda il potenziale "conflitto di interessi" sul tavolo della contrattazione.

Se infatti si può pensare ai dirigenti come le figure tecniche più adatte a lavorare alla stesura del contratto riguardante gli altri dipendenti non è certo ammissibile che siano sempre gli stessi ad occuparsi anche della rea contrattuale riferita ai dirigenti e cioè a loro stessi.

A questo proposito è nostra ferma convinzione che i Direttori generali, per il ruolo tecnico che rivestono e per il fatto di non essere sottoposti ai contratti collettivi pubblici, siano nelle condizioni ideali per poter svolgere questo compito in maniera efficace, tecnicamente preparata e senza potenziali conflitti di interesse.

E' chiaro che è necessario che il direttore generale possa avvalersi del ruolo e dei titoli necessari per esercitare con professionalità questo compito.

Di seguito proposte di contenuti dei decreti

ARTICOLO 3 Comma H) punto 2)

Inserire nel decreto attuativo in riferimento al 'potenziamento del potere di rappresentanza della Regioni e degli enti locali':

**"dare piena titolarità della contrattazione alle associazioni rappresentative degli enti secondo il criterio che chi firma i contratti deve finanziarli con i propri bilanci, verificando e creando le condizioni per una loro piena rappresentanza degli enti locali, piena indipendenza dalle rappresentanze sindacali e assenza di conflitti di interessi"**

ARTICOLO 3 Comma H) punto 1) e punto 3)

Inserire nel decreto attuativo in riferimento al 'rafforzamento dell'indipendenza dell'ARAN' e alla 'ridefinizione della struttura dei comitati di settore':

**"inserire in tali organismi figure tecniche non sottoposte ai contratti di lavoro che il comitato di settore deve predisporre o vagliare".**

***Art. 4 - Principi e criteri di valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche e di azione collettiva. Disposizioni sul principio di trasparenza nelle amministrazioni pubbliche.***

---

<sup>1</sup> Ad esempio organismi quali l'Agenzia dei Segretari Comunali e Provinciali attualmente cogestita e cogovernata sia dai segretari stessi che da una rappresentanza di amministratori, sindaci e presidenti di provincia.

Si concorda pienamente con la volontà di definire i criteri generali della valutazione del personale e introdurre l'obbligo di predisporre un sistema di indicatori di produttività in ordine alla valutazione del rendimento del personale delle amministrazioni pubbliche, correlati agli obiettivi assegnati e alla pianificazione strategica.

A questo proposito, accogliamo con favore l'idea della costituzione di un organismo collegiale, composto da esperti in materia, con il compito di validare i sistemi di valutazione e monitoraggio.

L'ampliamento dei poteri ispettivi con riferimento alle verifiche ispettive integrate di cui all'art. 60 commi 5 e 6 del d.lgs 165 / 2001 (art. 4 comma 2 lettera i), anche alla luce degli esiti contraddittori e formali delle ispezioni svolte va realizzato dopo la chiarificazione delle fonti e degli organismi deputati ai controlli interni ed esterni agli enti e va accompagnata da un consistente intervento formativo per gli addetti allo svolgimento di tali ispezioni. Se ciò non sarà ben definito nei decreti attuativi si rischia di fare un pericoloso passo indietro, ottenendo un effetto esattamente contrario agli obiettivi della legge 15 ostacolando almeno in parte il faticoso percorso che ha visto le amministrazioni pubbliche passare dalla cultura dell'obbligo formale a quella della responsabilità e del risultato.

Entrando nel merito del sistema di valutazione, siamo convinti che essa debba essere distinta in due componenti:

- una valutazione "di sistema" che può coinvolgere gruppi di lavoro, interi settori o enti e che va effettuata su basi oggettive, cioè con obiettivi da raggiungere predefiniti e noti a tutti (pubblicizzati a inizio anno sui siti degli enti) e con elementi di misurazione esplicitati.
- Una valutazione delle prestazioni finalizzata a misurare l'apporto individuale.

Le due componenti richiedono approcci collegati ma, per alcuni aspetti, distinti.

In particolare, per la valutazione di sistema, l'eventuale erogazione del premio deve essere strettamente collegata all'effettivo raggiungimento degli obiettivi senza che vengano qui inseriti elementi di esclusione individuale "a priori" e, a questo proposito, è necessario definire prima gli indicatori misurabili sui quali valutare il risultato. Ovviamente ne consegue che, qualora, come possibile, alcuni obiettivi non vengano realizzati, i fondi ad essi connessi non vengano erogati e rientrino senza alcun vincolo nelle disponibilità del bilancio dell'amministrazione. Occorre quindi superare la logica che prevede una definizione dell'ammontare dei fondi destinati alla produttività a priori che poi vengono distribuiti anche nel caso di raggiungimento parziale degli obiettivi dell'ente.

Per la valutazione dell'apporto individuale, anche alla luce dell'esperienza non positiva verificata in gran parte degli enti, va introdotta una percentuale massima di dipendenti che accedono a questo "premio" tale da obbligare a esplicitare l'evidente diversità di apporti dati alla realizzazione delle attività dell'ente (ad esempio non più del 15% dei dipendenti ogni anno).

Di seguito proposte di contenuti dei decreti in attuazione articolo 4.  
Inserire nel decreto attuativo:

**"prevedere che l'ammontare dei fondi destinati alla produttività siano definiti ed erogabili in riferimento all'effettivo raggiungimento a posteriori degli obiettivi prefissati al fine di evitare che la**

**contrattazione segua una logica meramente distributiva di un fondo predefinito a prescindere dall'effettivo raggiungimento degli obiettivi "**

***Art. 5 –Principi e criteri finalizzati a favorire il merito e la premialità.***

Rinnovare e rendere più incisiva la valutazione del personale è possibile e necessario: il raggiungimento dell'obiettivo passa attraverso una più marcata considerazione dei comportamenti dirigenziali, per apprezzare o sanzionare la capacità di risposta rapida e positiva alle esigenze di cittadini e imprese.

La produttività ed efficienza nella PA sono certamente basse nella media ma non sempre. Il vero problema è individuare le sacche di inefficienza, sanzionando e stimolando le organizzazioni poco adeguate, e, contemporaneamente, sostenere l'eccellenza, presente soprattutto negli enti territoriali.

Punto fondamentale è la conferma di margini economici per il miglioramento della produttività che però superino la logica "distributiva" oggi presente nei contratti collettivi per cui prima si definisce l'ammontare del fondo e poi si individuano obiettivi cui legare la distribuzione. La selezione, la valutazione e la gestione improntati al merito e alla trasparenza, con una netta prevalenza dei meccanismi premiali individuali e di gruppo di lavoro sono da sempre scelte portate avanti da ANDIGEL ma occorre affrontare un confronto molto serrato con il sindacato per vincere la battaglia.

E' indispensabile essere ancora più incisivi nel delimitare le materie oggetto di contrattazione sindacale evitando residue forme confuse di cogestione che sono generate dalla ambiguità delle norme contrattuali, oltre che ovviamente dalla scarsa volontà di applicarle nella loro portata innovativa.

Di seguito proposte di contenuti dei decreti in attuazione articolo 5.

Inserire nel decreto attuativo:

***"In particolare il sistema di valutazione delle prestazioni dei dipendenti deve distinguere tra una valutazione sul raggiungimento degli obiettivi e una valutazione sui comportamenti organizzativi. La valutazione sul raggiungimento degli obiettivi può coinvolgere gruppi di lavoro, interi settori o enti e va effettuata esclusivamente su basi oggettive, cioè mediante la definizione di obiettivi da raggiungere noti a tutti (pubblicato sul sito degli enti) con l'individuazione di indicatori di misurazione esplicitati. La valutazione sui comportamenti organizzativi è riferita al singolo operatore con riferimento ai comportamenti organizzativi e richiede necessariamente un percorso più discrezionale coinvolge aspetti soggettivi che non potranno essere pubblicati."***

***"la terzietà dei valutatori dovrà essere garantita con particolare riferimento alla valutazione del raggiungimento degli obiettivi. La valutazione dei comportamenti organizzativi dovrà invece essere effettuata da attori interni all'ente in posizione sovraordinata che si assumono totalmente la responsabilità della valutazione effettuata."***

***Art. 6 Principi e criteri in materia di dirigenza pubblica. Modifica all'articolo 72, comma 11, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133***

E' da sostenere il principio della legge riferito al rafforzamento del principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo e le funzioni di gestione amministrativa spettanti alla dirigenza e quindi alla rivalutazione del ruolo del dirigente pubblico in particolare dei vertici tecnici degli enti.

Altrettanto positiva è la una netta scelta per la mobilità sistematica degli incarichi e per il rafforzamento del peso della retribuzione di risultato rispetto all'esistente.

In particolare la legge (comma 2, punto a, punto 3) afferma l'importanza della mobilità individuale dei dirigenti: all'interno degli enti la mobilità dei dirigenti deve essere considerata normale e fisiologica sulla base di reali incarichi dirigenziali a tempo determinato (come già avviene teoricamente per tutti i dirigenti anche assunti a tempo indeterminato) eliminando "clausole di salvaguardia" che rendono vana nei fatti questa possibilità. Occorre che anche la mobilità tra enti sia ancor più incoraggiata non escludendo la possibilità di incentivare uscite dall'ente.

La forte iniezione di trasparenza nella valutazione delle *performances* nel settore pubblico è estremamente importante ed è importante la pubblicazione costante sui siti delle retribuzioni **effettive e complete** dei dirigenti degli enti. Si tenga inoltre conto che la conoscenza dei valori assoluti delle retribuzioni (che a volte hanno componenti molto "tecniche" e difficilmente comprensibili) dei dirigenti darebbe in modo molto chiaro un segnale dell'effettivo "valore" attribuito al lavoro svolto ed evidenzerebbe in modo concreto quanto il dirigente costi alla collettività. Risulta infatti spesso che componenti molto significative di alcune retribuzioni dirigenziali siano poco visibili e non appaiano nella retribuzione di risultato<sup>2</sup>.

Riteniamo inoltre che vadano pubblicati anche gli obiettivi e i relativi indicatori che attestino il raggiungimento degli stessi che annualmente gli enti decidono di attuare e da cui deve dipendere il valore globale del fondo incentivante.

Nella valutazione delle prestazioni del dirigente è altresì importante la valutazione dei comportamenti organizzativi che richiede necessariamente un percorso più discrezionale e che coinvolge aspetti soggettivi del dirigente e dell'ente.

In questo caso, rendere pubblico l'intero percorso e la valutazione delle singole componenti<sup>3</sup> rischia di porre il dirigente, che per qualche motivo non ha ottenuto una valutazione positiva sul suo operato, in una situazione di "processo pubblico" i cui effetti verrebbero percepiti come molto più "brucianti" e che andrebbero ben oltre le conseguenze economiche o strettamente professionali. Ciò rischia infatti di concentrare l'attenzione e le energie del dirigente, che non abbia ottenuto una valutazione positiva sul tentativo di confutazione della valutazione. Verrebbe quindi limitata notevolmente la possibilità che il processo valutativo si focalizzi sulla individuazione di margini di miglioramento delle capacità dirigenziali e sui

---

<sup>2</sup> Si pensi agli incentivi sui lavori pubblici o in area urbanistica oppure alla compartecipazione dei diritti di segreteria pagati direttamente dai cittadini sugli atti effettuati.

<sup>3</sup> Vedi materie tipo "Capacità di promuovere nella propria struttura un positivo clima gestionale, e di imprimere una valida carica motivazionale nei propri collaboratori" oppure "Propensione a tenere rapporti collaborativi con le altre strutture e a favorire la soluzione di eventuali conflitti sia all'interno che all'esterno" o ancora "Grado di iniziativa personale e di autonomia nell'attuazione degli indirizzi e nel conseguimento degli obiettivi".

percorsi necessari per raggiungere gli obiettivi, rappresentando di fatto il fallimento di un processo virtuoso.

Relativamente e quanto espresso nella lettera *h*, comma 2, siamo convinti che la possibilità di immissioni dall'esterno di personale dirigenziale apicale negli enti locali, applicata da oltre 10 anni, si sia rivelata un'esperienza sostanzialmente positiva che ha introdotto una forte dinamicità e una notevole propensione all'innovazione nella grande maggioranza degli enti dove è stata utilizzata, con effetti positivi e mobilitanti anche per i dirigenti "di ruolo".

Ci sono però alcuni limiti in tale esperienza che possono essere riconosciuti e superati.

Ciò può avvenire sia agendo sui soggetti assunti incaricati temporaneamente sia sull'inquadramento dei dirigenti a tempo indeterminato.

Sui primi (facendo salva l'enorme differenza che esiste tra una assunzione a tempo determinato ed una a tempo indeterminato e che la prima, a parità di professionalità, deve mantenere una maggiore libertà in termini retributivi e di inquadramento) occorre agire con tre interventi:

- ripristinare una percentuale massima di utilizzo di dirigenti a tempo determinato sul totale del personale direttivo (dalla categoria D in su) dipendente dell'ente. La percentuale del 10% appare una dimensione adeguata che garantisce comunque il 90% di personale di ruolo.
- Individuare requisiti di base per l'accesso a tali incarichi identici a quelli necessari per concorrere ad analoghe figure a tempo indeterminato (titoli di studio, abilitazioni professionali, esperienze precedenti).
- Favorire la costruzione di ampi elenchi certificati o accreditati (da tenere aggiornati dinamicamente) da organismi terzi cui i responsabili degli enti possano attingere sia per la scelta del nominativo da indicare sia per confrontare il tipo di profilo da individuare sulla base delle esigenze specifiche dell'ente. Tali elenchi non potranno mai tramutarsi in un sistema ad "albo" o "agenzia" o "ordine" che escluda indefinitamente dall'accesso figure diverse o in forme di tutela sindacale o retributiva. Soluzioni di questo tipo hanno, infatti, mostrato di contribuire allo sviluppo di corporazioni auto referenziali che, in virtù di successive norme ed interpretazioni, hanno perso sempre più il loro carattere innovativo. Basti pensare a quegli albi che consentono di mantenere in disponibilità le figure dirigenziali iscritte, le quali continuano a percepire retribuzioni comprensive del valore di posizioni e incentivazioni non correlate alla assenza di responsabilità anche per diversi anni. Senza ricordare la propensione di queste categorie ad una forte chiusura ad ingressi dall'esterno e alla autoreferenzialità in termini di formazione e aggiornamento.

Tale sistema permetterebbe di mantenere costantemente aperto l'accesso alla pubblica amministrazione anche a dirigenti e operatori del mercato privato e, se l'esperienza si rivelasse adeguata, anche a favorire percorsi di carriera che alternino esperienze nel mercato privato e della pubblica amministrazione con reciproco vantaggio.

Ciò però non è sufficiente e le eventuali limitazioni all'accesso dall'esterno non possono essere lette come un ritorno al passato in termini di garanzia di inamovibilità da parte dei dirigenti a tempo indeterminato. Occorre quindi che si migliorino le regole e le opportunità anche per questi ultimi rendendo

sempre più cogente il principio per cui, se la qualifica di dirigente e la relativa assunzione sono a tempo indeterminato, l'effettivo incarico dirigenziale e le connesse responsabilità e retribuzioni devono restare temporanee. Occorre perciò:

- rendere molto più pesante in termini di retribuzione la parte di salario accessorio con particolare riferimento alle componenti di posizione e di risultato in modo da arrivare al punto che lo stipendio base garantito al dirigente sia solo di poco superiore alla retribuzione della figura immediatamente inferiore (la categoria D per gli enti locali). E' al contempo necessario ipotizzare il possibile utilizzo del dirigente in posizioni che non prevedono retribuzione di posizione aggiuntiva in quanto la responsabilità assegnata è tale da essere retribuita adeguatamente con lo stipendio base. Occorre infine eliminare ogni "clausola di salvaguardia" che in caso di nuovo incarico dirigenziale di minore responsabilità mantenga la retribuzione di posizione precedente.
- Creare un effettivo mercato della dirigenza (emergenza prioritaria negli enti locali) che permetta agli enti di accedere ad una banca dati sulle figure dirigenziali presenti con una attestazione aggiornata degli incarichi ricoperti e delle valutazioni effettuate in modo da evitare che le potenzialità dei dirigenti a tempo indeterminato e l'effettiva possibilità di nuovi incarichi dirigenziali siano sostanzialmente limitati o addirittura annullati dal fatto che numerosissimi enti del comparto hanno un numero di dirigenti in servizio nell'ente molto esiguo e specializzato per materia.
- Permettere percorsi di formazione intensiva in Italia o all'estero, sempre e comunque certificati e selettivi, durante il percorso di carriera, con l'opportunità di usufruire di periodi sabbatici retribuiti per rendere concreta la possibilità di riqualificazione e aggiornamento tra un incarico e l'altro.

Queste aperture alla crescita professionale, alla mobilità e alla costruzione di un effettivo e plurale "mercato della dirigenza" devono però fare i conti con altri limiti oggi esistenti in particolare negli enti di dimensioni medie che non superano il numero di 15 dirigenti in servizio, caratteristica che connota la maggioranza dei comuni in cui è prevista la dirigenza e delle province.

Occorre arrivare a rendere maggiormente coerente il sistema delle autonomie locali con la possibilità per gli amministratori di poter attingere ad un vero mercato della dirigenza.

Di seguito proposte di contenuti dei decreti in attuazione articolo 6.  
Inserire nel decreto attuativo:

**"rivedere in senso meritocratico la disciplina dell'accesso alla dirigenza prevedendo, per l'accesso con contratti a tempo determinato i seguenti criteri:**

- 1. una percentuale massima del 10% di utilizzo di dirigenti a tempo determinato sul totale del personale direttivo (dalla categoria D in su) dipendente dell'ente.**
- 2. I medesimi requisiti di base (titoli di studio, abilitazioni professionali, esperienze professionali precedenti) previsti per la partecipazioni a concorsi per figure equivalenti**
- 3. Prevedere la costruzione di elenchi certificati o accreditati (da tenere aggiornati costantemente) gestiti da organismi terzi cui i**

**responsabili degli enti possano accedere per l'individuazione del dirigente da assumere a tempo determinato;"**

**Per i dirigenti assunti a tempo indeterminato prevedere**

- 1. La costruzione e la messa a disposizione degli enti di un elenco delle figure dirigenziali presenti con una attestazione aggiornata degli incarichi ricoperti e delle valutazioni effettuate in modo da favorire la mobilità tra gli enti dello stesso comparto e tra i diversi comparti"**
- 2. l'opportunità di usufruire di periodi sabbatici retribuiti finalizzati a usufruire di percorsi di formazione intensiva in Italia o all'estero, certificati e selettivi durante il percorso di carriera, al fine di rendere concreta la possibilità di riqualificazione."**

Inoltre in riferimento al comma 2 punto h 'ridefinire i criteri di conferimento, mutamento o revoca degli incarichi dirigenziali, adeguando la relativa disciplina ai principi di trasparenza e pubblicità" nel decreto occorre inserire : **"l'esclusione di ogni "clausola di salvaguardia" che, in caso di nuovo incarico dirigenziale di minore responsabilità, mantenga la retribuzione di posizione precedente".**

Nonché

**" l'abolizione del valore minimo della retribuzione di posizione, definendo la retribuzione base del dirigente non superiore del 40% della retribuzione base delle figure della più alta qualifica degli operatori del comparto (oggi le categorie 'D'".**

Per arrivare a rendere maggiormente coerente il sistema delle autonomie locali con la possibilità per gli amministratori di poter innovare efficacemente le proprie organizzazioni, occorre valutare se conservare l'obbligatorietà per tutti gli enti di una figura apicale con un ruolo sostanzialmente giuridico-notarile e, per giunta, con una possibilità di individuazione dei soggetti incaricati sostanzialmente chiusa e limitata. La questione non è delle più semplici e tocca aspetti organizzativi, funzionali e di rapporto di lavoro che coinvolgono due figure essenziali per il funzionamento dell'ente locale e della sua amministrazione: il segretario comunale o provinciale e il direttore generale, dove istituito.

L'esperienza di questi anni mostra che la novità rappresentata dall'opportunità di avvalersi del direttore generale ha introdotto significativi contributi sul fronte della gestione e della innovazione. Accanto ad esperienze positive sia dove coesistono le due figure, sia dove il segretario assume le funzioni di direzione generale ve ne sono, però, altre meno significative, laddove una malintesa applicazione dell'autonomia di scelta locale non sempre ha privilegiato soluzioni professionali e organizzative adeguate. La soluzione non è quella di contrapporre figure professionali complementari tra loro.

La questione primaria è invece, più complessivamente, quella di definire una dirigenza nuova per le amministrazioni locali, unitamente ad una forte carica innovativa e all'introduzione e valorizzazione di adeguati sistemi di gestione e controllo interno. Nell'ambito della riorganizzazione, che dovrà essere prevista dalla stessa Carta delle autonomie, le funzioni di garanzia della distinzione tra indirizzo politico e gestione, nonché della legittimità dell'azione amministrativa, andrebbero previste infatti in capo alla figura del segretario comunale. Le funzioni di gestione attiva e coordinamento, inteso come direzione amministrativa dell'ente, andrebbero invece affidate al direttore generale.

Diversamente, nel caso di cumulo delle due funzioni, non si capirebbe come evitare la palese contraddizione che si creerebbe qualora si prevedessero entrambi le funzioni, di garanzia e di gestione, in capo ad un'unica figura apicale.

E' necessario, in una prospettiva di riforma, riorganizzare la formazione della dirigenza locale nel suo complesso, a partire dall'attuale assetto della Scuola superiore dell'amministrazione locale SSPAL, comprendendo in questa accezione i segretari e gli altri ruoli amministrativi, tecnici e di contabilità, piuttosto che incentrare la necessità di una figura unitaria e di raccordo all'interno dell'Ente locale, sullo status - peraltro molto differenziato - degli attuali segretari e direttori.

Entrambe le figure, poi, dovrebbero essere nominate dal Sindaco o dal Presidente di Provincia all'inizio del proprio mandato ed in piena autonomia, avvalendosi anche dell'auspicata banca dati della dirigenza pubblica sopra citata.

La distinzione dei ruoli semplificherebbe la ricerca delle professionalità adeguate agli obiettivi preposti per entrambe le funzioni e consentirebbe un più agile meccanismo di valutazione delle prestazioni.

Infine, ribadiamo l'esigenza di giungere ad una regia unitaria del percorso di formazione di tutta la dirigenza pubblica eliminando enti e realtà che rischiano di disperdere energie e risorse pubbliche in direzioni non chiaramente definite e, a volte, autoreferenziali che limitano lo sviluppo di vere capacità manageriali polivalenti oggi invece molto necessarie. Non è infatti la conoscenza giuridica amministrativa o specialistica la carenza professionale dei dirigenti della pubblica amministrazione, quanto una matura propensione alla managerialità. Nel percorso dovrà essere altresì limitata l'erogazione diretta di percorsi formativi coinvolgendo in modo trasparente e corretto il mercato della formazione che trova esperienze ormai consolidate sia nelle università pubbliche che in quelle private.

L'obiettivo prioritario deve essere di quello poter dotare il paese di dirigenti la cui formazione sia universalmente riconosciuta in quanto autorevole evitando la proliferazione di "albi" ed agenzie che limitano di fatto l'accesso delle migliori energie verso questi ruoli e che invece mantengono in vita garanzie e tutele che non stimolano l'innovazione continua.

### ***Efficacia dell'intervento normativo***

Dal punto di vista dell'efficacia dell'intervento legislativo è ottima l'intuizione di permettere una "verifica" e l'eventuale introduzione di correttivi sui decreti legislativi a 24 mesi (comma 3 art.2).

La possibilità di intervenire sulla norma infatti richiede di arrivare alla approvazione delle nuove norme in modo tempestivo perché l'esperienza, soprattutto nel campo della pubblica amministrazione, ha comprovato che aprire lunghi e articolati dibattiti porta al rischio concreto di non giungere in tempo utile alla approvazione delle norme.

Allo stesso modo, l'esperienza dimostra che alcune intuizioni importanti, se tradotte in norma in modo perentorio e obbligatorio senza la dovuta sperimentazione, portano a successivi interventi normativi e circolari

“interpretative” che rischiano di compromettere obiettivo ed efficacia dell’intervento<sup>4</sup>.

A questo scopo sarebbe bene ipotizzare, all’interno dei decreti attuativi, la possibilità, per il ministro, di autorizzare sperimentazioni di innovazione normativa in deroga alla legge per un massimo di un certo numero di enti, territori e valori economici, limitati e selezionati, per poi, in caso di esito positivo della sperimentazione, tradurre l’innovazione in norma generale in sede di correzione dei decreti legislativi al termine dei 24 mesi, ovvero dichiarare conclusa la sperimentazione con un ritorno alle normative in vigore. Questo aspetto permetterebbe inoltre di evitare un problema già emerso nel recente passato quando una ipotesi di riforma a livello nazionale era palesemente arretrata per alcuni enti e territori innovativi che già erano arrivati molto oltre le soluzioni ipotizzate come “riforma”<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Valga solo come esempio recente la norma contenuta nel decreto 112 che ha prorogato la validità della carta d’identità sino a 10 anni e che ha portato alla emissione una di circolare interpretativa che ne ha diminuito notevolmente la portata innovativa introducendo un “timbro di convalida” della durata della carta di identità che in molti enti sta portando i cittadini a dover comunque recarsi all’ufficio anagrafe alla scadenza dei 5 anni (proprio ciò che la norma voleva evitare).

<sup>5</sup> Una situazione di questo tipo si è verificata con la firma del “memorandum” per l’innovazione della pubblica amministrazione tra ministero della funzione pubblica e rappresentanti sindacali. In tale memorandum si evidenziavano passaggi e necessità di contrattazione forse rivoluzionari per alcuni ministeri ma certamente regressivi per molti enti locali innovativi dove agiscono i direttori generali