

Mario Collevocchio\*

## Il Direttore generale dei Comuni e delle Province

### AGENDA DEI COMUNI – Guida normativa 2010

*Sommario:* 1. I nuovi orizzonti del federalismo 2. Sulla figura del direttore generale permane l'incertezza 3. Una situazione ancora aperta: il dualismo tra direttore generale e segretario 4. Il direttore generale nasce con la riforma delle amministrazioni pubbliche 5. La disciplina giuridica del direttore generale dei comuni e delle province: nomina, funzioni, caratteristiche 6. Il direttore generale come elemento fondamentale di raccordo tra gli organi di governo e i dirigenti 7. I rapporti del direttore generale con gli organi di governo 8. I rapporti del direttore generale con i dirigenti 9. I rapporti del direttore generale con il segretario del comune o della provincia 10. Il direttore generale come *general manager* dell'ente: poteri e strumenti 11. Gli strumenti di *management*: il concorso alla programmazione strategica, il piano esecutivo di gestione, il piano dettagliato degli obiettivi, il piano della performance 12. Le responsabilità del direttore generale: la responsabilità manageriale nel perseguimento di livelli ottimali di efficacia e di efficienza dell'ente 13. La gestione manageriale negli enti locali: una ricerca interessante 14. La presenza e il ruolo dei direttori generali nella realtà operativa degli enti locali 15. L'identikit del direttore generale

Publicato su "Agenda dei Comuni 2010" ed. Gaspari

^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^

\*Professore a contratto della Scuola di Specializzazione in Studi Amministrativi (SPISA) dell'Università "Alma Mater" di Bologna. Già direttore generale di amministrazioni statali, regionali e locali. Titolare dello "Studio Collevocchio" s.n.c. Pescara.

## 1 – I nuovi orizzonti del federalismo.

La legge 5 maggio 2009, n.42, concernente la delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, apre nuovi orizzonti alle regioni e agli enti locali verso l'attesa realizzazione di un nuovo sistema di finanza pubblica fondato sulla ricomposizione dei ruoli e dei rapporti tra i vari livelli di governo. La riforma, particolarmente complessa, non avrà tempi brevi in quanto si svilupperà attraverso una serie numerosa di decreti delegati e di successivi provvedimenti di attuazione.

Legge  
42/2009

In particolare, le deleghe al Governo riguardano:

- l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione di criteri di perequazione.

Autonomia  
finanziaria  
enti locali

I principi e i criteri direttivi generali dettati al riguardo sono importanti e numerosi (ben 32) e riguardano, in sintesi: la responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile di tutti i livelli di governo, la razionalità, coerenza semplificazione e trasparenza del sistema tributario, la determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni e all'esercizio delle funzioni fondamentali, l'armonizzazione dei bilanci, la perequazione della capacità fiscale, l'attribuzione alle regioni di nuove facoltà in materia di finanza locale, la previsione di premi e sanzioni, la flessibilità del sistema tributario, la riduzione dell'imposizione fiscale, la tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia della gestione, la certezza delle risorse e la stabilità del quadro di finanziamento, l'individuazione di forme di fiscalità di sviluppo,

- i tributi delle regioni e le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, le modalità di esercizio delle competenze legislative, i mezzi di finanziamento delle spese, la determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle regioni, il finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni.
- la finanza degli enti locali sulla base di principi e criteri direttivi che riguardano:
  - il finanziamento delle funzioni dei comuni, delle province e delle città metropolitane
  - il coordinamento e l'autonomia di entrata e di spesa
  - l'entità e il riparto dei fondi perequativi

Finanza  
regionale

Finanza  
locale

- il finanziamento delle città metropolitane
- gli interventi speciali dello Stato rivolti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, nonché a rimuovere gli squilibri economici e sociali per favorire l'effettivo esercizio dei diritti

Interventi  
speciali

- il coordinamento della disciplina fiscale dei diversi livelli di governo
- l'attribuzione ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni di un proprio patrimonio
- la disciplina transitoria per le regioni
- la disciplina transitoria per gli enti locali
- la gestione dei tributi e delle compartecipazioni in base ai principi della collaborazione istituzionale che si estendono alle azioni di contrasto all'evasione fiscale.

Come si può osservare, si tratta di una legge di grande rilievo che incide sull'ordinamento delle autonomie regionali e locali e che richiede la preventiva definizione dei ruoli e delle funzioni che detti enti devono assolvere come elementi costitutivi della Repubblica nel nuovo contesto istituzionale tracciato dall'articolo 114 della Costituzione.

Per questi motivi il federalismo fiscale è destinato necessariamente a collegarsi con il federalismo istituzionale. A tale riguardo, il Consiglio dei Ministri nella seduta del 13 gennaio 2010 ha approvato il disegno di legge recante disposizioni in materia di organi e funzioni degli enti locali, semplificazione e razionalizzazione dell'ordinamento e carta delle autonomie locali. Si tratta di un provvedimento-cardine che, attraverso un percorso anch'esso lungo e difficile, mira a definire le funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane, a stabilire le modalità di esercizio delle funzioni medesime, ad emanare una nuova "Carta delle autonomie locali", a razionalizzare numero e funzioni delle province, a sopprimere enti e organismi vari, a razionalizzare gli enti parco regionali e i consorzi di bonifica, a disciplinare la composizione e le funzioni degli organi di governo degli enti locali, a semplificare la normativa per i piccoli comuni, a modificare e integrare la disciplina dei controlli.

Questo disegno di legge, all'articolo 31, interviene sulla questione del direttore generale dei comuni e delle province modificando l'articolo 108 del vigente TUEL 267/2000 e destando diverse perplessità che sono oggetto attuale di dibattito.

*(PS.: Successivamente, con l'articolo 2, comma 186, lett.d) della legge 23 dicembre 2009, n.193 (legge finanziaria 2010), modificato dal decreto-legge 25 gennaio 2010, n.2, convertito con modificazioni nella legge 26 marzo 2010, n.42, recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni, la figura del direttore generale è stata soppressa nei comuni con popolazione inferiore ai 100.000 abitanti).*

## 2. Sulla figura del direttore generale permane l'incertezza

Per effetto della suddetta modifica, viene notevolmente elevata la soglia demografica di riferimento per il conferimento dell'incarico di Direttore generale nei comuni e il nuovo testo dell'articolo 108 è ora il seguente:

*“1. Il sindaco nei comuni con popolazione superiore ai 100.00 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 dall'articolo 197, comma 2, lettera a), nonché la proposta di piano esecutivo di gestione previsto dall'articolo 169. 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.*

*2. Il direttore generale è revocato dal sindaco o dal presidente della provincia, previa deliberazione della Giunta comunale o provinciale. La durata dell'incarico non può eccedere quella del mandato del sindaco o del presidente della provincia”.*

Permane il dubbio sull'applicazione dei restanti commi dell'articolo 108 in quanto si tratterebbe, tra l'altro, di un'abrogazione implicita non ammessa con riferimento al testo unico n.267/2000. Nella versione originaria detti commi stabiliscono:

*“3. Nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti è consentito procedere alla nomina del direttore generale previa stipula di convenzione tra comuni le cui popolazioni assommate raggiungano i 15.000 abitanti. In tal caso il direttore generale dovrà provvedere anche alla gestione coordinata o unitaria dei servizi tra i comuni interessati.*

*4. Quando non risultino stipulate le convenzioni previste dal comma 3 e in ogni altro caso in cui il direttore generale non sia stato nominato, le relative funzioni possono essere conferite dal sindaco o dal presidente della provincia al segretario.”*

La modifica dell'articolo 108, prevista nel disegno di legge sulla Carta delle Autonomie in più versioni, ha costituito fin dall'inizio oggetto di critica da parte dell'Andigel che ha osservato, in una nota del Presidente, che “ *in nessun ente esiste l'obbligo di avvalersi di tale figura. Infatti, sui circa 700 enti che hanno questa possibilità, oggi circa 300 hanno scelto di avvalersi di questo ruolo. Peraltro nei dodici anni di vita di questa figura diversi comuni e province ne hanno usufruito per alcuni periodi e per altri no*”. Ne deriva

Nuovo testo  
art. 108

Osservazioni

che la soluzione prevista dal vigente testo unico “è quella che quindi garantisce il miglior utilizzo possibile del connubio tra autonomia e responsabilità in quanto l'ente decide autonomamente se assumere un DG e se ne assume pienamente le responsabilità”.

In sostanza, si sostiene la piena discrezionalità dell'ente di procedere alla nomina del direttore generale in base al principio della sua autonomia organizzativa e in relazione alle proprie, specifiche esigenze.

Sotto altro aspetto, l'elevazione della soglia demografica di riferimento mira a configurare un'area sufficientemente ampia affinché l'esercizio della funzione di direzione generale possa manifestarsi in maniera più appropriata, ma anche ad evitare il proliferare di nomine che non sempre aderiscono, specie nei comuni di minori dimensioni, alle effettive esigenze organizzative dell'Amministrazione. Resta tuttavia da osservare l'assenza di una soluzione definitiva al problema del duplice vertice degli enti locali nel momento che il disegno di legge opera una semplice modifica e soprattutto rinvia di nuovo la disciplina della funzione dei segretari comunali e provinciali. In realtà, lo schema di disegno di legge conteneva nella versione precedente del 24.4.2009 un'ampia delega al Governo in materia di segretari comunali e provinciali e per la riforma dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari, ma poi l'articolo è stato stralciato. In quella sede era tra l'altro previsto di procedere alla “*revisione dello status professionale dei segretari comunali e provinciali, disciplinando due distinti percorsi professionali orientati, l'uno alla direzione generale di comuni con popolazione pari o superiore ai 15 mila abitanti e delle Province e l'altro, per i comuni con popolazione inferiore ai 15 mila abitanti, anche allo svolgimento di funzioni di assistenza giuridica, di regolarità dell'attività amministrativa nonché di sovrintendenza sui sistemi di controllo interno*”.

Questa disposizione ha fatto affermare a Carlo Mochi Sismondi che ci si trovava di fronte al “*De profundis del direttore generale*” e forse lo stralcio è derivato anche da un'affrettata soluzione di riunificazione nella figura del segretario di entrambi i ruoli.

De profundis  
D.G.

La questione dunque resta aperta in tutta la sua incertezza con gli equivoci e gli inconvenienti ormai noti, ma ciò che emerge con chiarezza è che la moderna funzione di impulso e di coordinamento dei dirigenti, tipica della direzione generale, è necessaria ai fini dell'innovazione e richiede una nuova professionalità che è di natura strettamente manageriale. Ciò appare con maggiore evidenza considerando lo scenario futuro dell'attuazione del federalismo fiscale e del nuovo assetto istituzionale degli enti locali, ma anche i difficili impegni più immediati derivanti da una serie di misure da adottare per dare concreta attuazione al decreto legislativo 27 ottobre, n.150 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

In tale quadro dunque la funzione della direzione generale è destinata a crescere e a diventare cruciale nel processo di cambiamento.

### 3. Una situazione ancora aperta: il dualismo tra direttore generale e segretario

Il tentativo di superare il dualismo tra le figure del direttore generale e del segretario è stato più volte posto in essere negli ultimi anni senza pervenire ad una conclusione.,

Dualismo  
D.G. – S.G.

Nel 2007 lo scenario di riferimento e di sviluppo delle autonomie regionali e locali si era aperto verso il federalismo con la presentazione al Parlamento, da parte del Governo, di due importanti disegni di legge-delega rivolti a dare attuazione alle nuove disposizioni contenute nel titolo V della Costituzione.

Il primo aveva per oggetto “*Delega al Governo per l’attuazione dell’articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l’adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001*”.

Il secondo aveva per oggetto: “*Disposizioni in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione*”.

Entrambi i disegni di legge delega sono decaduti con la nuova legislatura, ma il primo conteneva i seguenti principi e criteri direttivi in ordine alla disciplina della “funzione apicale” negli enti locali:

*“individuare i principi in materia di organizzazione degli uffici e di rapporto di lavoro e di impiego nelle pubbliche amministrazioni ai quali si adeguano, tenuto conto delle rispettive peculiarità, gli ordinamenti dei comuni, delle province, delle città metropolitane e degli altri enti locali;*

*prevedere 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’articolo 97 della Costituzione”.*

Funzione  
apicale  
unitaria

Quest’ultima disposizione sembrava destinata a risolvere il problema della “doppia regia” del direttore generale e del segretario negli enti locali di maggiori dimensioni e perciò rappresentava un’importante novità in questo campo. E’ infatti condivisibile l’esigenza di prevedere un’unità di vertice nell’organizzazione degli uffici dei comuni e delle province per evidenti ragioni di coordinamento dell’attività dei dirigenti, di raccordo con gli organi di governo e quindi di miglior funzionamento complessivo degli enti. La stessa esigenza aveva in fondo dato luogo all’introduzione della figura del direttore generale prevista dalla legge Bassanini n.127 del 1997. E’ inoltre fuori dubbio che detta esigenza risulti ancora più evidente in un contesto di modernizzazione degli apparati che tende ad avvicinare i modelli organizzativi delle amministrazioni pubbliche a quelli aziendali.

Nel definire la funzione, tuttavia la norma si presentava incompleta. In primo luogo, la garanzia della “*distinzione e raccordo tra gli organi politici e l’amministrazione*” andava intesa, in modo più corretto, come raccordo tra le funzioni attribuite agli *organi di governo* (e non “politici”) che, come è noto, sono di indirizzo politico-amministrativo e di controllo, e funzioni attribuite ai dirigenti. A questi ultimi spetta la gestione finanziaria, tecnica e

amministrativa che esercitano con autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse e di controllo, assumendo la responsabilità non soltanto della correttezza amministrativa, ma anche dell'efficienza e dei risultati della gestione. In secondo luogo, la funzione di "*coordinamento unitario*" riferita all'"azione amministrativa" presentava un carattere restrittivo in quanto l'oggetto del coordinamento è rappresentato in realtà dall'attività di gestione che, a livello di dirigente, si manifesta attraverso una serie di decisioni, di azioni e di comportamenti rivolti a raggiungere un risultato. Si tratta, dunque, di un'attività complessa di cui l'atto amministrativo (determine, ecc.) rappresenta la semplice manifestazione strumentale. In terzo luogo, la finalizzazione della funzione apicale rivolta ad "*assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, in attuazione dell'articolo 97 della Costituzione*" indicava soltanto una parte, sia pure fondamentale, delle garanzie necessarie, ma non sembrava tenere sufficientemente conto del fatto che le amministrazioni pubbliche, in attuazione dei provvedimenti di riforma che hanno caratterizzato gli ultimi quindici anni, devono tendere a conseguire risultati concreti nel soddisfare bisogni pubblici in base ai nuovi principi di efficacia, di efficienza di economicità.

Estensione della  
funzione di  
coordinamento

Pur con i suoi limiti, la disposizione aveva tuttavia il merito di prendere in considerazione l'esigenza reale di superare l'attuale dualismo tra direttore generale e segretario. Tra le due categorie infatti c'è contrapposizione, nonostante la tendenza al dialogo e l'interesse comune alla piena valorizzazione della funzione. In realtà, il pasticcio è stato creato al livello legislativo nel 1997 quando, nell'introdurre la figura del direttore generale, è mancata la volontà o la capacità di dare un assetto nuovo e coerente alla disciplina dei segretari. L'omissione si è ripetuta nel 2000 in sede di approvazione del testo unico. La conseguenza è che in molte enti locali convivono, al livello di vertice, due figure equiordinate con funzioni diverse, la cui presenza rende più arduo l'esercizio della funzione di alta direzione che è, per sua natura, unitaria e complessiva. Né si è rilevato sufficiente il tentativo del legislatore di distinguere le funzioni tra i due soggetti sul piano normativo (articolo 97 e articolo 108 del testo unico) affidando poi al sindaco, o al presidente della provincia, la disciplina dei rapporti in caso di nomina del direttore generale "*nel rispetto dei loro distinti ed autonomi ruoli*". Si è trattato, in sostanza, di una soluzione di compromesso che non ha funzionato e che ha costretto molti sindaci e presidenti di province a non procedere alla nomina del direttore generale oppure ad assegnare al segretario l'incarico di direzione.

D.G. e segretario:  
una  
contrapposizione  
da superare

Problema  
aperto

Il problema di superare, almeno nelle province e nei comuni di maggiori dimensioni, il dualismo tra le due figure e di orientarsi verso una funzione di direzione unitaria e complessiva dell'ente che coniughi la legalità e l'efficienza, è dunque ancora aperto. Resta il dibattito sulla professionalità necessaria per svolgere il delicato compito di direttore generale. Per alcuni (l'Unione) l'eccessiva discrezionalità nella scelta da parte del sindaco, o del

presidente della provincia, prevista dall'articolo 108, andrebbe temperata ponendo limiti all'individuazione del direttore generale basati su rigorosi requisiti di professionalità attraverso la costituzione di appositi albi nei quali i segretari hanno normale accesso. Secondo altri (l'Andigel) la discrezionalità della nomina è da mantenere perché in linea con l'autonomia normativa e organizzativa dei singoli enti e tale da attribuire un'opportuna flessibilità alla figura del direttore generale, accentuando la natura fiduciaria indispensabile del rapporto. Per quanto riguarda la professionalità, è stata seguita una nuova via da parte dell'Associazione consistente nell'"accreditamento" di soggetti idonei all'esercizio della funzione di direttore generale sulla base non soltanto di requisiti di tipo tradizionale (titoli di studio e di carriera), ma anche della comprovata capacità di innovazione, di organizzazione e di ulteriori requisiti di top-management.

Il problema non si presenta facile e spetterà al legislatore ricercare le soluzioni più adatte. Nel frattempo il riordino e il potenziamento in corso delle Scuole Superiori di formazione dei dirigenti e dei funzionari direttivi degli enti locali, e più in generale delle amministrazioni pubbliche, rappresenta un'opportunità imprescindibile per la creazione della nuova dirigenza nel nostro paese.

Formazione  
della nuova  
dirigenza  
pubblica

#### **4. Il direttore generale nasce con la riforma delle amministrazioni pubbliche**

A distanza di oltre dieci anni dalla sua introduzione, la figura del direttore generale dei comuni e delle province va certamente inquadrata nel processo di riforma delle amministrazioni pubbliche, e in particolare degli enti locali.

Si tratta di un grande processo di trasformazione e di modernizzazione avviato con il decreto legislativo n. 29/1993 e successivamente sviluppato, in termini normativi, con le leggi di riforma del controllo della Corte dei conti n. 19 e 20 del 1994, con le leggi Bassanini n.59 e n. 127 del 1997, con i provvedimenti di riforma del bilancio dello Stato (legge 3 aprile 1997, n. 94 e decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279), con il D.P.R. 30 marzo 1998, n. 112 sul conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni statali, con il decreto legislativo 30 marzo 1998, n. 80, che riordina e completa la normativa di riforma dettata nel 1993, con il decreto legislativo 30.7.1999, n. 286 sul nuovo sistema di controlli interni, con la disciplina della dirigenza integrata dalla legge Frattini 15.7.2002, n.145, con le disposizioni in materia di riordino dei ministeri contenute nelle leggi finanziarie 2007 e 2008, con la legge delega 4.3.2009, n.15 e con il relativo decreto legislativo .10.2009, n. in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni.

Riforma delle  
amm.ni  
pubbliche

Per quanto riguarda i comuni e le province, il processo di riforma viene in un certo senso anticipato con la legge 8 giugno 1990, n.142 sul nuovo ordinamento delle autonomie locali e si sviluppa negli statuti degli enti

Riforma degli  
enti locali



medesimi, nella successiva disciplina dell'ordinamento finanziario e contabile, approvata con il decreto legislativo 25 febbraio 1995, n.77, nella prospettiva del federalismo aperta dalla riforma del titolo V della Costituzione di cui alla legge cost. 18 ottobre 2001, n.3.

L'azione di riunificazione e di coordinamento condotta dal legislatore negli ultimi anni ha portato all'approvazione dei seguenti testi unici che rendono più agevole riferirsi ai contenuti essenziali dei provvedimenti di riforma:

Testi unici

- norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, approvate con decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165 (pubblicato nel s.o. alla G.U. n.109 del 9.5.2001);
- testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267 (pubblicato nel s.o. alla G.U. n.162/L del 28.9.2000).

In sintesi, la riforma delle amministrazioni pubbliche assume come finalità fondamentali alcuni grandi obiettivi che possono essere così riassunti:

Finalità della riforma

- accrescere l'efficienza degli uffici, anche mediante il coordinato sviluppo di sistemi informativi pubblici;
- razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa entro i vincoli di spesa predeterminati;
- realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane, curando:
  - la formazione e lo sviluppo professionale
  - la garanzia delle pari opportunità
  - l'applicazione di condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato.

Il pieno conseguimento delle finalità suddette è ancora oggi di grande attualità.

In ordine al primo punto, l'accrescimento dell'efficienza della pubblica amministrazione costituisce un fine fondamentale nel momento in cui sono molto diffusi i fenomeni di insoddisfacente funzionamento degli uffici e, più in generale, del sistema politico - amministrativo.

Maggiore efficienza

La razionalizzazione del costo del lavoro pubblico implica una valutazione adeguata della produttività e mira a governare un fenomeno che crea difficoltà di ordine finanziario con riferimento al controllo della spesa pubblica. Le misure previste dal recente decreto legislativo n. /2009, l'individuazione di tetti massimi di spesa per il rinnovo dei contratti nel pubblico impiego, da stabilire nella legge finanziaria e le iniziative rivolte a porre maggiore attenzione al merito agiscono in tale direzione.

Razionalizzare il costo del lavoro

Inoltre, detta razionalizzazione passa necessariamente attraverso l'esigenza di valorizzare le risorse umane attraverso tre opzioni indicate dallo stesso legislatore:

- le iniziative di formazione e di sviluppo professionale, che costituiscono fattori fondamentali di riforma in tutte le loro manifestazioni;

Valorizzazione delle risorse umane

- l'esigenza di assicurare pari opportunità non soltanto tra uomini e donne, ma anche in senso più ampio con riferimento agli accessi e alle possibilità di carriera;
- la tendenza alla privatizzazione della disciplina del pubblico impiego.

Il conseguimento di dette finalità è affidato alla realizzazione di nuovi modelli di *governance* che si ispirano ai seguenti criteri di organizzazione:

Nuovi modelli di *governance*

- funzionalità rispetto ai compiti e ai programmi di attività, nel perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità;
- ampia flessibilità, garantendo adeguati margini alle determinazioni operative e gestionali dei dirigenti;
- collegamento delle attività degli uffici ed interconnessione mediante sistemi informatici e statistici pubblici;
- garanzia dell'imparzialità e della trasparenza dell'azione amministrativa, anche attraverso l'istituzione di apposite strutture per l'informazione ai cittadini e attribuzione ad un unico ufficio, per ciascun procedimento, della responsabilità complessiva dello stesso;
- armonizzazione degli orari di servizio e di apertura degli uffici con le esigenze dell'utenza e con gli orari delle amministrazioni pubbliche dei Paesi dell'Unione Europea.

Punto cardine dell'intero processo di riforma è tuttavia il principio della separazione tra politica e amministrazione, o meglio, il principio della distinzione delle funzioni tra organi di governo e dirigenti (art. 3, D. Lgs. n.3/1993).

Separazione tra politica e amm.me

Con riferimento agli enti locali di maggiori dimensioni, l'esigenza di agevolare la piena attuazione di questo principio fondamentale rappresenta uno dei principali motivi dell'introduzione della figura del direttore generale.

### **5. La disciplina giuridica del direttore generale dei comuni e delle province: nomina, funzioni, caratteristiche.**

La legge 15 maggio 1997, n.127 (detta Bassanini 2) si colloca nella scia della legge 15 marzo 1997, n.59 (Bassanini1), concernente "*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*" allo scopo di sviluppare, semplificare e riordinare non soltanto l'azione amministrativa, ma anche i procedimenti di decisione e di controllo.

Le leggi "Bassanini"

Per quanto riguarda gli enti locali, la legge suddetta introduce importanti novità nel quadro del "federalismo amministrativo" assunto come modello di riferimento.

Si richiamano in particolare:

- la drastica riduzione e il riordino dei controlli di legittimità sugli atti, circoscrivendo casi e procedure e rivalutando la figura del difensore civico. Si avvia, in tal modo, il superamento del sistema dei controlli esterni dei comitati regionali di controllo sugli atti degli enti locali;

Novità per gli enti locali

- sistema che troverà il suo epilogo con la legge costituzionale n.3/2001;
- il depotenziamento del nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, approvato con il decreto legislativo n.77/1995, attraverso l'enucleazione di quelle disposizioni che assumono il carattere di principi generali con valore di limite inderogabile, e che pertanto devono essere comunque osservate, distinguendole dalle altre che gli enti stessi applicano solo in assenza di proprie disposizioni regolamentari;
  - le disposizioni in materia di personale, con particolare riferimento alla disciplina della dirigenza;
  - la nuova disciplina del ruolo e delle funzioni dei segretari comunali e provinciali e l'istituzione dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari medesimi;
  - la contestuale introduzione della figura del direttore generale la cui disciplina è confluita nel vigente testo unico n.267/2000 (articolo 108) senza mutamenti sostanziali, ma con il semplice adeguamento dei rinvii alle disposizioni concernenti il piano dettagliato degli obiettivi e il piano esecutivo di gestione.

Sotto il profilo sistematico, la disciplina del direttore generale è inserita nel capo III (Dirigenza ed incarichi) del titolo IV (Organizzazione e personale) della parte prima del testo unico (Ordinamento istituzionale). Il testo attuale dell'articolo 108 è il seguente:

*“ Direttore generale.*

*1. 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 dall'articolo 197, comma 2, lettera a), nonché la proposta di piano esecutivo di gestione previsto dall'articolo 169. 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.*

*2. Il direttore generale è revocato dal sindaco o dal presidente della provincia, previa deliberazione della giunta comunale o provinciale. La durata dell'incarico non può eccedere quella del mandato del sindaco o del presidente della provincia.*

*3. Nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti è consentito procedere alla nomina del direttore generale previa stipula di convenzione*

Art. 108 del  
TUEL: il  
direttore  
generale

*tra comuni le cui popolazioni assommate raggiungano i 15.000 abitanti. In tal caso il direttore generale dovrà provvedere anche alla gestione coordinata o unitaria dei servizi tra i comuni interessati.*

*4. Quando non risultino stipulate le convenzioni previste dal comma 3 e in ogni altro caso in cui il direttore generale non sia stato nominato, le relative funzioni possono essere conferite dal sindaco o dal presidente della provincia al segretario”.*

Dall’esame della norma, appare evidente che la *ratio* consiste nell’offrire la possibilità alla province e ai comuni di maggiori dimensioni di nominare, al vertice dell’organizzazione, un dirigente in grado di svolgere moderne funzioni di *top management*, sul modello aziendale, che sia legato al sindaco, o al presidente della provincia, da un rapporto di natura fiduciaria. D’altra parte, detta esigenza scaturisce in maniera chiara dal nuovo scenario di riforma delle amministrazioni pubbliche brevemente descritto e dal diverso e più incisivo ruolo della dirigenza nell’attività di gestione. In particolare, l’esame dell’articolo 108 pone in evidenza le seguenti caratteristiche nella configurazione giuridica del direttore generale:

Alta direzione

- il riferimento territoriale.

La nomina del direttore generale è prevista soltanto nelle province e nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti (sono circa 650), mentre negli altri comuni è necessario che i medesimi si uniscano in convenzione per raggiungere detta soglia demografica. In questo ultimo caso, appare problematico individuare i referenti politici del direttore generale considerato che egli “*provvede anche alla gestione coordinata o unitaria dei servizi tra i comuni interessati*”. La scelta territoriale si giustifica tuttavia in relazione ai contenuti della funzione manageriale che, a livello alto di vertice unico, presuppone un’organizzazione complessa. Ciò non vuol dire che la figura del “direttore” anche negli enti locali minori non sia utile. Anzi, a ben guardare, il segretario comunale svolge già di fatto detta funzione occupandosi praticamente di tutto;

Nei comuni >  
15.000 abitanti  
e nelle province

- la discrezionalità della nomina.

Il sindaco, o il presidente della provincia, “*possono*” nominare un direttore generale. Questa figura, che in altri ordinamenti è obbligatoria (ministeri, enti pubblici non economici, aziende sanitarie locali, ecc.), in questo caso può essere o non essere introdotta secondo la discrezionalità degli organi di governo dell’ente. Ne derivano due conseguenze: una positiva, che consiste nel rispetto dell’autonomia organizzativa e della valutazione specifica dell’esigenza o dell’utilità di provvedere. L’altra negativa che è implicita nell’eccessiva libertà del potere di nomina e dell’eventuale pericolo di pressioni o di ingerenze esterne. Tale elemento si rivela ancora più consistente qualora si rifletta

Nomina  
facoltativa

sulla discrezionalità che si estende alla fissazione della retribuzione del direttore generale;

- la procedura di nomina e di revoca.

La nomina del direttore generale avviene al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato, previa deliberazione della giunta. Sotto questo aspetto, il rapporto di lavoro del direttore generale non è di natura stabile e implica un certo margine di rischio da entrambe le parti. La norma prevede al riguardo un rinvio ai criteri stabiliti nel regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi; rinvio che si manifesta opportuno per poter chiarire l'effettivo ambito di competenza della giunta. Così, per esempio, in dottrina si discute se la deliberazione debba contenere soltanto valutazioni sul soggetto individuato oppure riguardare anche l'opportunità di procedere alla nomina, orientando in tal modo il potere discrezionale del sindaco, o del presidente della provincia. In ogni caso, sembra trattarsi di un parere preventivo obbligatorio, ma non vincolante. Considerazioni analoghe valgono con riferimento alla revoca del direttore generale, nel senso che la deliberazione della giunta potrebbe limitarsi ad una semplice presa d'atto della volontà del sindaco, o del presidente della provincia, oppure entrare nel merito delle motivazioni;

Procedura di  
nomina e di  
revoca

- l'indicazione dei compiti fondamentali.

Essi consistono nell'attuazione degli indirizzi e degli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal sindaco, o dal presidente della provincia, nella sovrintendenza alla gestione dell'ente, nel perseguimento di livelli ottimali di efficacia e di efficienza. In particolare, appartiene alla sua competenza la predisposizione del piano dettagliato degli obiettivi, sul quale innestare il controllo di gestione, e la proposta di piano esecutivo di gestione. I compiti del direttore generale sono dunque delineati dalla norma soltanto in via generale in quanto la funzione manageriale di vertice richiede ampi spazi di autonomia;

Compiti  
fondamentali

- la durata dell'incarico, che non può eccedere quella del mandato del sindaco, o del presidente della provincia.

L'incarico viene pertanto a cessare non soltanto alla scadenza del mandato, ma in seguito al verificarsi di qualsiasi causa di cessazione del mandato medesimo (dimissioni, morte, impedimento, sfiducia, ecc.). Questa limitazione di ordine temporale imprime al rapporto di lavoro del direttore generale quel particolare carattere di instabilità che implica un certo margine di rischio da entrambe le parti. Tale caratteristica giustifica, in parte, compensi più elevati e trova, comunque, nella prassi la fissazione di clausole contrattuali rivolte a stabilire termini di preavviso e indennità compensative;

Durata  
dell'incarico

- la delimitazione dei rapporti con i dirigenti e con il segretario comunale

o provinciale.

Come vedremo nel successivo paragrafo, si tratta di una configurazione incerta che richiede nel regolamento una precisazione ulteriore in relazione al modello organizzativo esistente e che, nei confronti del segretario, risente della presenza di due figure apicali nell'ente locale;

Rapporti

- il conferimento delle funzioni di direzione generale al segretario.

Si tratta di una facoltà del sindaco, o del presidente della provincia, da esercitare nel caso in cui non sia stato nominato il direttore generale, o non siano state stipulate le apposite convenzioni nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti. In questi casi le funzioni di direzione generale si aggiungono a quelle proprie del segretario previste dall'articolo 97 del testo unico.

Funzioni di direzione conferite al segretario

Per concludere su questo aspetto, è evidente che l'articolo 108 contiene disposizioni di principio a carattere generale che attribuiscono una necessaria flessibilità alla figura e al ruolo del direttore generale dei comuni e delle province. In tale ambito si può manifestare utile completare e adattare detta disciplina alle diverse esigenze dell'ente attraverso gli strumenti tipici dell'autonomia normativa degli enti medesimi (statuto, regolamento di organizzazione dei servizi e degli uffici, atto di nomina, contratto). In ogni caso occorrerà evitare di restringere troppo la tipica sfera di discrezionalità attraverso la quale si anima la funzione nuova e complessa del direttore generale.

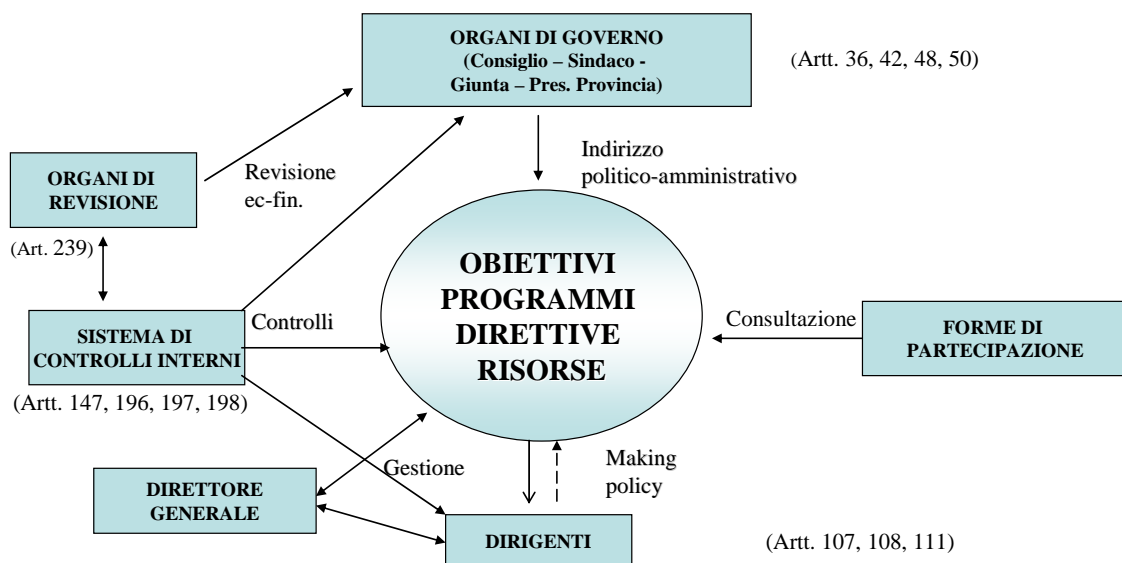
Ampliare la sfera di discrezionalità

## **6. Il direttore generale come elemento fondamentale di raccordo tra gli organi di governo e i dirigenti**

In un ente locale o, più in generale, in un'amministrazione pubblica che abbia attuato la normativa di riforma, il direttore generale trova una collocazione di assoluto rilievo tra gli organi di governo e i dirigenti (o i responsabili dei servizi). Questo avviene per effetto del principio della distinzione delle funzioni che costituisce ancora un fattore critico in quanto la sua corretta applicazione stenta ad affermarsi.

Principio della distinzione delle funzioni

La figura che segue tenta di rappresentare in maniera appropriata detto principio che sottende un modello innovativo di "governance interna" basato sul collegamento tra programmazione, gestione e controllo.



- Gestione finanziaria, tecnica, amministrativa
- Adozione di tutti gli atti e provvedimenti amministrativi
- Autonomia di spesa, di organizzazione delle risorse, di controllo
- Responsabilità della correttezza amministrativa, della efficienza e dei risultati della gestione

Si può osservare in via immediata come la funzione di indirizzo politico-amministrativo attribuita agli organi di governo non sia generica, né indefinita. Al contrario, così come risulta dall'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, essa costituisce il punto di avvio dell'intera attività istituzionale in quanto si manifesta attraverso la definizione di obiettivi, di priorità, di piani, di programmi e di direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione rivolte ai dirigenti, nonché nella individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale.

Funzioni di  
indirizzo  
politico-  
amm.vo

Mentre nei ministeri l'organo di governo è monocratico ed è rappresentato dal ministro, negli enti locali la situazione è più complessa in relazione alla presenza di tre organi di derivazione politica: il sindaco (o il presidente della provincia), la giunta e il consiglio. Le competenze di detti organi sono individuate, come è noto, nel testo unico n.267/2000 e sono, in sintesi, le seguenti.

Il consiglio comunale o provinciale esercita funzioni di indirizzo e di controllo politico-amministrativo. Spetta pertanto al consiglio l'approvazione dello statuto, dei piani, dei programmi, del bilancio di previsione, del rendiconto della gestione e di altri atti di alta amministrazione.

Funzioni del  
Consiglio

Il sindaco (o il presidente della provincia) è l'organo responsabile dell'amministrazione del comune (o della provincia) e rappresenta l'ente. Esercita numerose funzioni attribuite dalla legge, dallo statuto e dai regolamenti. Sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici dell'ente, all'esecuzione degli atti, all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate. Il sindaco (o il presidente della provincia) provvede altresì alla nomina, alla designazione e alla revoca di rappresentanti dell'ente presso altri organismi, aziende e istituzioni, nomina e revoca i dirigenti o i responsabili dei servizi e degli uffici dell'ente. In particolare, il sindaco adotta ordinanze contingibili e urgenti in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica, coordina e organizza gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi, dei servizi pubblici e di apertura al pubblico degli uffici, celebra i matrimoni e indossa, come segno distintivo, una fascia tricolore a tracolla con lo stemma della Repubblica e lo stemma del comune.

Funzioni del sindaco

La giunta è intesa per legge come organo di collaborazione del sindaco nell'attuazione degli indirizzi generali del consiglio. Essa opera collegialmente e svolge attività propositiva e d'impulso nei confronti del consiglio medesimo. Ha diretta competenza in materia amministrativa soltanto sull'organizzazione degli uffici. Nella realtà, tuttavia, i componenti della giunta assumono il nome di "assessori" e tendono a svolgere compiti a livello individuale nelle materie loro affidate dal sindaco dando vita agli "assessorati".

Funzioni della giunta

L'attività di indirizzo politico-amministrativo è dunque negli enti locali prevalentemente esercitata dal sindaco (o dal presidente della provincia) e dalla giunta. In ogni caso essa è rivolta essenzialmente ai dirigenti preposti alle strutture apicali dell'amministrazione ai quali spetta, ai sensi dell'articolo 107 del testo unico 267/2000, la titolarità della gestione finanziaria, tecnica e amministrativa che esercitano mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva, in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa, dell'efficienza e dei risultati della gestione.

Funzioni dei dirigenti

Dunque, attribuzione delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo agli organi di governo e delle funzioni di gestione ai dirigenti (o ai responsabili servizi o degli uffici, in caso di mancanza dei dirigenti). Questi ultimi esercitano, tuttavia, anche un'altra funzione di grande rilievo, che si può definire di "*making policy*". Essa consiste nel prestare la propria collaborazione agli organi di governo attraverso la presentazione di proposte in ordine agli obiettivi, ai programmi, ai piani da realizzare nell'ambito di rispettiva competenza e alle risorse necessarie. Eventualmente potranno essere concordate anche le direttive generali attraverso un rapporto proficuo di negoziazione che, da un lato, agevola l'esercizio della funzione di indirizzo e, dall'altro lato, rende più concreta e coerente l'azione amministrativa e la



gestione. Tuttavia, mentre nei ministeri la negoziazione è più complessa, negli enti locali di maggiori dimensioni essa è agevolata dall'esistenza di uno strumento budgetario come il PEG (piano esecutivo di gestione), che la giunta assegna ai dirigenti, e dall'eventuale presenza della figura del direttore generale che svolge una delicata azione di raccordo tra organi di governo e dirigenti, assumendo la responsabilità della proposta di PEG.

Presenza della figura del D.G.

Il rapporto tra organi di governo e dirigenti, originato dal principio della distinzione delle funzioni, si sviluppa e si conclude attraverso l'esercizio delle nuove funzioni di controllo interno rappresentate dal controllo di regolarità amministrativa e contabile, dal controllo di gestione, dalla valutazione dei dirigenti e dal controllo strategico. Le ultime due forme di controllo sono in genere esercitate da organismi o da soggetti specializzati (nuclei di valutazione, servizi di controllo interno, ecc.) che riferiscono l'esito dei controlli effettuati agli organi di governo per i conseguenti provvedimenti che ad essi competono.

I nuovi controlli interni

Si può osservare, anche dall'esame della figura, il ruolo fondamentale che il direttore generale è chiamato a svolgere come anello di raccordo tra organi di governo e dirigenti, sia in senso ascendente che discendente. Sotto il primo aspetto, egli promuove e coordina l'attività di "making policy" attraverso il coinvolgimento dei dirigenti nell'attività di proposta agli organi di governo di iniziative che appartengono alla competenza di questi ultimi. Rientrano in tale ambito, le proposte di bilancio, di piani, di regolamenti e di altri atti rilevanti di competenza del consiglio, le proposte di PEG che saranno fatte proprie dal direttore generale per essere presentate alla giunta, le proposte di atti di competenza della giunta o del sindaco (o del presidente della provincia). Si tratta, in ogni caso, di un'attività che va ben oltre la formulazione dei pareri previsti dall'articolo 49 del testo unico in quanto investe gli effetti e la finalizzazione degli atti e mira a creare un clima di chiarezza, di comprensione, di collaborazione e di integrazione tra organi di governo e dirigenti. Sotto il secondo aspetto, che per comodità abbiamo chiamato discendente, la funzione del direttore generale si esplica in maniera piena attraverso la sua attività manageriale di coordinamento e di direzione rivolta a dare concreta attuazione alle scelte operate dagli organi di governo. Il PEG rappresenta a questo punto lo strumento fondamentale di riferimento che, quanto più sarà redatto e condiviso dai dirigenti, tanto più sarà alta la probabilità della sua attuazione e quindi il conseguimento degli obiettivi attesi.

Il D.G. anello di accordo

Un'altra linea di raccordo che può essere azionata dal direttore generale è poi quella che collega la funzione di controllo di competenza degli organi di governo alla funzione di indirizzo politico-amministrativa spettante ai medesimi e alla funzione di controllo di gestione sull'attività dei dirigenti. In questo caso, il direttore generale entra a far parte del nucleo di valutazione o del servizio di controllo interno, oppure costituisce egli stesso organo monocratico di controllo interno, come ammesso dall'articolo 31, comma 1,

del decreto-legge 4.7.2006, n.223 convertito, con modificazioni, nella legge 4.8.2006, n.248.

## **7. I rapporti del direttore generale con gli organi di governo**

La particolare collocazione del direttore generale nel modello di “*governance*” dell’ente induce il medesimo a stabilire e a mantenere una serie di rapporti con gli organi di governo e con i dirigenti.

In ordine al primo punto, si manifesta evidente l’esistenza di un rapporto preferenziale, se non esclusivo, con il sindaco o con il presidente della provincia. E’ infatti quest’ultimo a nominarlo e a revocarlo, a impartire direttive per la sua attività, a considerarlo come uno stretto collaboratore legato da un rapporto di fiducia.

Rapporti con il Sindaco

Nei rapporti con la giunta dovrebbero prevalere, almeno sul piano formale, i rapporti con il segretario comunale e provinciale, in relazione ai compiti attribuiti dall’articolo 97 del testo unico. Ma se ciò è vero nei confronti della giunta intesa nella sua espressione collegiale, più ampi e complessi si presentano i rapporti del direttore generale con i singoli assessori. Anche in questo caso occorrerebbe distinguere tra assessori con deleghe e assessori che sovrintendono ai servizi senza deleghe. In ogni caso, il direttore generale è chiamato a svolgere una utile funzione di supporto, di chiarimento, di collaborazione, di mediazione tra assessore e dirigente al fine di rimuovere ostacoli, superare eventuali conflitti, agevolare il conseguimento degli obiettivi assegnati.

Rapporti con la Giunta

Più lontani, almeno in apparenza, si presentano i rapporti tra il direttore generale e il consiglio. E’ noto che per effetto della legge 81/1993, che ha previsto l’elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province, e del decreto-legge 29/1993 che, nell’aprire la via alla riforma delle amministrazioni pubbliche ha attribuito i poteri di gestione ai dirigenti, i consigli sono entrati in un cono d’ombra dal quale stentano ad uscire. Il problema è di restituire ad essi, in concreto, il ruolo di organi elettivi che esercitano la funzione fondamentale di indirizzo politico-amministrativo e di controllo sull’attività della giunta, previsto dall’articolo 42 del testo unico, assicurando ai medesimi gli strumenti necessari. Una delle possibili soluzioni consiste nel realizzare il principio dell’autonomia organizzativa, funzionale e contabile del consiglio prevista dall’articolo 38 del testo unico, da sviluppare in sede statutaria e regolamentare. In questo caso, la funzione del direttore generale, oltre a stimolare la predisposizione degli strumenti suddetti, può estendersi anche al coordinamento dell’attività dei dirigenti o dei responsabili dei servizi preposti al funzionamento del consiglio. In realtà, mentre il rapporto con il sindaco o con il presidente della provincia è meglio delineato nell’articolo 108 del testo unico, i rapporti con gli altri organi di governo richiedono un’ opportuna esplicitazione nello statuto e nel regolamento di organizzazione dei servizi e degli uffici.

Rapporti con il Consiglio

## **8. I rapporti del direttore generale con i dirigenti**

Più diretto è il rapporto tra il direttore generale e i dirigenti, o responsabili dei servizi e degli uffici. In dottrina, si discute se si tratti o meno di rapporti di tipo gerarchico, oppure di mero coordinamento, o di semplice sovrintendenza. Come si è detto, dall'esame dell'articolo 108, la situazione non emerge con chiarezza e l'interpretazione letterale del comma 1 potrebbe far ritenere, in senso restrittivo, che i dirigenti "rispondono" al direttore generale nell'esercizio delle funzioni loro assegnate soltanto ai fini dell'esecuzione del piano dettagliato degli obiettivi e del piano esecutivo di gestione. In realtà la norma, nell'attribuire al direttore generale il compito di "*attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia e di efficienza*", configura una moderna funzione manageriale sul modello d'azienda, che sarà esaminata nel successivo paragrafo 10.

Rapporti con  
i dirigenti

## **9. I rapporti del direttore generale con il segretario del comune o della provincia**

La diversità del ruolo e delle funzioni del segretario comunale o provinciale e del direttore generale è definita negli articoli 97 e 108 del testo unico, ma non in maniera tale da eliminare le incertezze e le difficoltà che derivano dalla contestuale presenza di due figure di vertice nell'ambito del medesimo ente. In sintesi, si può affermare che mentre il segretario è il garante della legalità dell'azione amministrativa, il direttore generale è, o dovrebbe essere, il garante del successo dell'amministrazione, inteso come conseguimento di livelli ottimali di efficacia e di efficienza dell'attività complessiva posta in essere. In particolare, il segretario svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto e ai regolamenti. Egli, inoltre, partecipa, con funzioni consultive, referenti e di assistenza, alle riunioni del consiglio e della giunta e ne cura la verbalizzazione, esprime i pareri agli organi di governo in mancanza di responsabili dei servizi, può rogare tutti i contratti nei quali l'ente è parte e può autenticare scritture private e atti unilaterali nell'interesse dell'ente stesso. Queste funzioni fondamentali sono riservate dalla legge al segretario in ogni caso, anche quando viene nominato il direttore generale. Esse costituiscono, pertanto, la sfera caratteristica ed autonoma di attribuzioni che sono proprie del segretario. Tuttavia i compiti del segretario, sempre in presenza del direttore generale, non si esauriscono nella sfera suddetta in quanto egli esercita anche ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto o dal regolamento dell'ente oppure conferitagli dal sindaco, o dal presidente della provincia. Da questa situazione deriva che, ai sensi dell'articolo 97, comma 3,

Diversità di  
ruoli tra  
segretario e  
D.G.

qualora il sindaco, o il presidente della provincia, si avvalga della facoltà di nominare il direttore generale, deve provvedere a disciplinare, contestualmente al provvedimento di nomina, i rapporti con il segretario, secondo l'ordinamento dell'ente e *“nel rispetto dei loro distinti ed autonomi ruoli”*. A tale riguardo, occorre altresì considerare che l'articolo 108, nello stabilire che i dirigenti rispondono al direttore generale nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, esclude il segretario dall'applicazione di detta regola. Direttore generale e segretario sono dunque definiti dal testo unico come due figure equiordinate, o se si vuole di pari dignità, con ruoli autonomi e distinti e con funzioni che, individuate dalla normativa nel loro nucleo essenziale, si prestano ad ulteriori estensioni sulla base degli statuti, dei regolamenti e degli atti del sindaco, o del presidente della provincia. Ed è proprio l'attribuzione di queste ulteriori compiti a poter determinare situazioni di interferenza, di confusione e, a volte, di conflitto nell'esercizio di una funzione di alta direzione che è, per sua natura, unitaria. Di qui l'obbligo di disciplinare i rapporti tra i due soggetti. Così, al segretario non possono essere attribuiti compiti di gestione, specie in presenza dei dirigenti, né al direttore generale possono essere attribuiti poteri di intervento sulla legittimità dei provvedimenti di competenza della giunta e del consiglio. Ma nella realtà tutto questo è difficile e l'attenzione è rivolta a creare un rapporto di collaborazione e di integrazione tra i due soggetti nell'interesse del funzionamento complessivo dell'ente sia sotto il profilo della regolarità dell'azione amministrativa, sia nel conseguimento dei risultati. Spesso l'armonia tra i due soggetti è determinata dal carattere o dalle doti personali al fine di stabilire, in concreto, un rapporto di stima reciproca e di leale collaborazione.

Disciplina dei rapporti

Figure di pari dignità

Si tratta comunque di una situazione transitoria che dovrà essere superata e che oggi risente del cambiamento profondo del ruolo del segretario comunale e provinciale e dell'introduzione della nuova figura del direttore generale, ancora in maniera incerta. Basti pensare che mentre la scelta del segretario è obbligatoria, quella del direttore generale è facoltativa. Ne deriva, paradossalmente, che la situazione è più chiara nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti non legati da convenzione e nei comuni e nelle province che non hanno provveduto a nominare il direttore generale, enti nei quali la figura di vertice di riferimento continua ad essere quella del segretario.

Situazione transitoria da superare

Permane pertanto l'esigenza di superare il dualismo tra direttore generale e segretario come illustrato nel paragrafo 3.

## 10. Il direttore generale come *general manager* dell'ente: poteri e strumenti.

Sono tutti d'accordo nel definire il direttore generale come un *top manager* e non come un burocrate posto al vertice dell'amministrazione. Sul ruolo e sulle caratteristiche professionali del manager la letteratura aziendale e sull'organizzazione è ricca di contenuti per quanto riguarda i poteri, gli strumenti, le responsabilità. La difficoltà consiste nel trasferire questi concetti, elaborati con riferimento prevalente all'impresa, agli enti pubblici la cui sfera di attività è particolarmente complessa e costellata da vincoli di natura legislativa, procedurale e finanziaria e caratterizzata dalla presenza degli organi elettivi con un ruolo decisionale. A queste difficoltà non sfugge il direttore generale dei comuni e delle province la cui fisionomia oscilla tra due concezioni estreme: l'una che mira ad attribuire al direttore generale i poteri tipici del dirigente d'impresa; l'altra, che considera il direttore generale come un soggetto quasi equiparabile ad un organo politico che risponde dei risultati complessivi della gestione e dunque del funzionamento dell'ente da lui diretto. In questo caso, il direttore generale viene definito, in maniera impropria "*city manager*". Le indicazioni contenute nell'articolo 108 del testo unico non sono sufficienti a definire la complessa sfera di operatività del direttore generale, anche se il riferimento al perseguimento di "*livelli ottimali di efficacia e di efficienza*" richiamano l'attenzione sul risultato complessivo dell'azione politico-amministrativa. In realtà, i poteri del direttore generale scaturiscono in minima parte dalla legge, mentre trovano adeguato sviluppo negli statuti e soprattutto nei regolamenti di organizzazione dei servizi e degli uffici, nell'atto di nomina e nel relativo contratto. Ne deriva una figura professionale nuova e flessibile.

Top  
manager

City manager

Con stretto riferimento alla norma, il direttore generale sovrintende alla gestione dell'ente, persegue livelli ottimali di efficacia e di efficienza, predispose il piano esecutivo di gestione, elabora il piano dettagliato degli obiettivi. In tali funzioni, è certamente implicito un potere di coordinamento dell'attività dei dirigenti, che a lui rispondono "*nell'esercizio delle funzioni loro assegnate*", ma tale potere non è da solo sufficiente ad attribuire un ruolo manageriale al direttore generale. Per dirigere l'ente, per attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo e per conseguire risultati apprezzabili, al direttore generale vanno attribuiti poteri e strumenti di direzione effettiva che incidono sull'attività dei dirigenti, senza tuttavia limitarne l'autonomia di spesa, di organizzazione e di controllo ai medesimi garantita dalla legge. In tal senso, egli può esser paragonato ad un direttore di orchestra che dirige e tiene insieme tutti i componenti dell'orchestra medesima al fine di eseguire magistralmente la musica del concerto. E' evidente che se il violino o il contrafagotto dovessero emettere note stonate, il

Il ruolo  
manageriale

maestro non si sostituisce ad essi, ma è pronto a richiamarli e, se necessario, a chiedere il loro allontanamento.

Nell'ambito dei poteri assegnati, il direttore generale svolge la sua funzione manageriale che sfugge agli schemi consueti della dirigenza pubblica tradizionale. In altri termini, il direttore generale va inteso come un professionista che è in grado di affrontare e risolvere, con un approccio interdisciplinare e innovativo, le varie problematiche di governo della città e del territorio nella consapevolezza della complessità politica e istituzionale in cui opera. Egli è pronto a suggerire, proporre, accettare e condividere l'indirizzo politico del sindaco o del presidente della provincia e, nello stesso tempo, punta alla realizzazione concreta delle scelte. L'estensione dei poteri del direttore generale nei confronti dei dirigenti, o dei responsabili dei servizi, viene a volte realizzata instaurando forme palesi o mascherate di dipendenza gerarchica. Si tratta di casi frequenti nella realtà nei quali si attribuisce al direttore generale il potere di avocazione degli atti dei dirigenti inadempienti, oppure il potere di sostituirsi ai medesimi in caso di assenza o di impedimento, o ancora il potere di revoca o addirittura di annullamento degli atti posti in essere dai dirigenti, di risoluzione dei conflitti di competenza tra unità organizzative, di decisione sui ricorsi avverso gli atti dei dirigenti, o anche l'attribuzione di poteri disciplinari nei confronti dei medesimi, il conferimento della direzione temporanea o meno di un settore o di un servizio dell'ente.

A parte il dubbio fondato di legittimità su alcune di tali estensioni, il profilo manageriale del direttore generale richiede ben altre considerazioni. In particolare, il rafforzamento del suo ruolo implica la possibilità di poter agire sui processi di programmazione e controllo, sugli strumenti di gestione e sui risultati in modo effettivo e non soltanto virtuale. In questa concezione, nel rilevare, come è stato ormai più volte osservato, che il direttore generale costituisce un fattore importante di innovazione negli enti locali (vedi, per tutti, la ricerca Formez sui direttori generali nelle città di medie dimensioni), occorrerebbe prevedere, negli statuti, nei regolamenti, nei contratti o di fatto, l'attribuzione di poteri del tipo:

- partecipazione all'elaborazione del programma di mandato, del piano generale di sviluppo e di altri strumenti di programmazione strategica;
- coordinamento e regia del processo di formazione della relazione previsionale e programmatica, del bilancio pluriennale e del bilancio annuale (inteso come strumento di governo), indispensabile ai fini della elaborazione della proposta di piano esecutivo di gestione (inteso come strumento di direzione);
- funzioni di supporto e di consulenza su iniziative innovative concernenti il governo della città o del territorio e il miglioramento della *performance* dell'ente.
- funzioni di *reporting* periodici nei confronti del sindaco o del presidente della provincia;

Il direttore generale  
fattore di  
innovazione

Poteri del  
direttore  
generale

- concorso nei provvedimenti di nomina o di revoca dei dirigenti da parte del sindaco (o del presidente della provincia), eventualmente anche attraverso la formulazione di pareri;
- presidenza della conferenza dei dirigenti;
- organo monocratico oppure presidente del servizio di controllo interno o del nucleo di valutazione;
- concorso nell'istruttoria delle direttive di competenza degli organi di governo;
- esame preliminare delle deliberazioni della giunta e del consiglio ai fini della loro congruenza in termini gestionali (in aggiunta al parere tecnico e al parere contabile previsti dalla legge e preordinati ad altri fini);
- collaborazione con il segretario comunale (o provinciale) nella elaborazione di proposte di atti regolamentari;
- poteri diretti in materia di organizzazione dei servizi e degli uffici, anche attraverso iniziative e proposte innovative ed esame delle questioni più rilevanti;
- poteri di coordinamento e di direzione di *holding* a livello locale, di intervento nelle società partecipate, di coordinamento dei servizi pubblici locali;
- poteri diretti sulla mobilità interna del personale e di concorso nell'assunzione di nuovo personale, soprattutto con riferimento alle professionalità necessarie;
- coordinamento e regia dei processi di formazione del personale, con particolare riferimento alla formazione manageriale;
- coordinamento e attuazione di piani di lavoro settoriali in attuazione del piano esecutivo di gestione o del piano dettagliato degli obiettivi.

L'esercizio pieno dei poteri suddetti richiede la possibilità da parte del direttore generale di disporre di strumenti adeguati. Soltanto allora potrà essere correttamente definita la sua sfera di responsabilità effettiva non tanto in termini di valutazione soggettiva, quanto in relazione al miglioramento del modello di *governance* e al rendimento complessivo dell'ente locale.

### **11. Gli strumenti di *management*: il concorso alla programmazione strategica, il piano esecutivo di gestione, il piano dettagliato degli obiettivi, il piano della performance.**

Gli strumenti di *management* sono molteplici, ma soprattutto di carattere culturale e attengono in gran parte alle caratteristiche e alle attitudini dei singoli soggetti. Essi vanno dall'informazione sulla stampa ai contatti quotidiani con i soggetti interni ed esterni all'ente, dalla partecipazione a convegni e seminari all'ascolto della radio e della televisione, dallo studio e la

lettura di testi aggiornati alla conoscenza delle buone pratiche in altre amministrazioni, dallo scambio di esperienze e di informazioni alla comunicazione e alla discussione delle proprie idee e proposte, dall'uso sistematico di strumenti informatici agli stili di scrittura, di lettura e di direzione, dalle doti di carattere alle capacità, all'esperienza, all'entusiasmo, alla voglia di svolgere nel modo migliore la propria funzione. Tali elementi costituiscono presupposti essenziali per poter elaborare gli strumenti operativi su cui si basa l'esercizio della funzione manageriale, strumenti tra i quali il citato articolo 108 pone in evidenza il **Piano esecutivo di gestione** (PEG) e il **Piano dettagliato degli obiettivi** (PDO). In particolare, la norma attribuisce al direttore generale il compito di proporre alla giunta il PEG e di predisporre il PDO. Entrambi i documenti assumono tuttavia rilievo solo se sono elaborati nella logica degli strumenti di programmazione e di bilancio. In altri termini, il PEG è un elemento del sistema modulare di bilancio degli enti locali, introdotto dal nuovo ordinamento finanziario e contabile nel 1995, che è composto da più documenti, quali la relazione previsionale e programmatica, il bilancio pluriennale, il bilancio di previsione annuale. Da ciò deriva che, per proporre il PEG, il direttore generale deve assumere la regia del processo di formazione del bilancio e deve pertanto collaborare con gli organi di governo nella definizione degli obiettivi strategici che sono alla base degli strumenti di programmazione cui il bilancio si collega (programma di mandato, piano generale di sviluppo, programmi e progetti della relazione previsionale e programmatica). Il PEG rappresenta l'ultimo anello del sistema nel quale gli obiettivi strategici si trasformano in obiettivi di gestione per essere assegnati ai dirigenti ai fini del loro conseguimento.

Il direttore generale svolge dunque una funzione delicata e difficile di concorso alla formazione di un bilancio inteso come strumento di governo e all'adozione di un PEG inteso come strumento di direzione, superando gli aspetti contabili e di immagine dei due documenti che oggi sembrano prevalere in molte amministrazioni.

In particolare, l'introduzione del PEG nell'ordinamento contabile degli enti locali rappresenta una importante novità in quanto, se ben azionato, può contribuire a raggiungere due finalità fondamentali per l'ente. In primo luogo, esso consente di dare concreta attuazione al principio della distinzione delle funzioni tra organi di governo e dirigenti. In secondo luogo, il PEG consente di introdurre nella gestione dei servizi elementi di chiarezza e di responsabilizzazione secondo la logica di piano. In particolare, attraverso il PEG si manifesta possibile realizzare il collegamento tra gli strumenti di programmazione e di bilancio e l'assetto organizzativo dell'ente, mettendo insieme due aspetti che nell'esperienza della pubblica amministrazione italiana sono tenuti spesso separati.

Secondo la definizione contenuta nell'articolo 169 del testo unico, il PEG è sostanzialmente un "*budget*" di riferimento della gestione assegnato ai singoli dirigenti dell'ente. Dopo l'approvazione del bilancio annuale di previsione da

PEG



parte del consiglio e sulla base del medesimo, la giunta determina gli obiettivi della gestione da affidare ai dirigenti e assegna ai medesimi le dotazioni necessarie secondo vincoli di coerenza che sono propri degli strumenti di programmazione.

Il PEG costituisce, pertanto, l'atto fondamentale di raccordo tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, espresse dagli organi di governo dell'ente locale, e le funzioni di gestione rivolte a realizzare gli obiettivi stabiliti. Esso consente di tradurre gli obiettivi e le direttive della giunta in attività di gestione da parte delle strutture organizzative dell'ente e, nel caso dell'esistenza di circoscrizioni e quartieri, concorre a realizzare una maggiore autonomia gestionale dei medesimi. In passato, le giunte erano congestionate da una serie di deliberazioni da adottare che in gran parte riguardavano l'ordinaria amministrazione. Negli enti locali di maggiori dimensioni, gli ordini del giorno dell'esecutivo venivano spesso interamente approvati esaminando specificamente solo i provvedimenti di maggior rilievo. Alla base di questa intensa attività della giunta, si svolgeva la funzione istruttoria dei singoli uffici che preparavano le proposte dei provvedimenti, esprimevano i pareri previsti dalla legge, trasmettevano le proposte documentate all'esame della giunta stessa. Successivamente le deliberazioni, una volta approvate, ritornavano agli uffici proponenti per l'esecuzione. Si trattava, come si può notare, di una prassi complicata che, se trovava giustificazione per gli atti più rilevanti, costituiva nella maggior parte dei casi un intralcio all'efficienza amministrativa, prolungando i tempi di decisione.

Questa prassi presentava inoltre elementi di deresponsabilizzazione nei confronti dei dirigenti in quanto la responsabilità dell'atto restava della giunta che, a volte, occorre ammetterlo, non era in grado di comprendere tutti gli aspetti, anche tecnici, degli atti sottoposti alla sua approvazione. Altre volte la deliberazione di giunta faceva da "spolverino" a decisioni già prese. Infine, la preparazione delle proposte era lasciata quasi sempre all'iniziativa dell'ufficio e potevano determinarsi ritardi o omissioni nelle decisioni non imputabili al comportamento dell'esecutivo.

L'introduzione del PEG ha consentito e consente di superare, almeno in parte, questi inconvenienti. In relazione agli obiettivi di gestione e ai mezzi finanziari assegnati con il PEG, i dirigenti o i responsabili dei servizi individuati dalla giunta, adottano determinazioni di spesa nell'ambito della propria autonomia e con l'osservanza delle direttive dalla giunta stessa. Essi rispondono in via esclusiva dei risultati.

Così, per esempio, si può ipotizzare che la giunta deliberi un programma di manutenzione ordinaria delle strade da realizzare nell'anno di riferimento del bilancio, stabilisca le priorità, indichi la natura e la qualità degli interventi, valuti i costi dei medesimi e assegni poi, attraverso il PEG, al responsabile del servizio "viabilità" il compito di conseguire gli obiettivi del programma, utilizzando le risorse finanziarie occorrenti. Il responsabile del servizio procede alle operazioni di gestione, sceglie le modalità e le procedure più

Obiettivi di gestione

opportune, adotta le relative determinazioni di spesa, risponde del conseguimento degli obiettivi assegnati e cioè dell'avvenuta manutenzione di quelle strade incluse nel programma.

Affinché questo schema operativo possa funzionare, è tuttavia necessario che si verifichino alcune condizioni essenziali. Innanzitutto occorre la volontà politica dell'esecutivo di spogliarsi dell'esercizio delle funzioni di gestione. Questo è un primo ostacolo da superare in quanto, nella scia del passato, il modello prevalente e diffuso negli enti locali delle deleghe continua a caratterizzarsi soprattutto nella convinzione dell'assessore di poter disporre di un potere diretto o indiretto di gestione del settore a lui assegnato. Al contrario, l'introduzione del PEG implica un diverso modo di operare della giunta basato sulla collegialità delle decisioni e sul ruolo di indirizzo, direttiva e controllo degli apparati espresso anche attraverso i suoi componenti. La seconda condizione consiste nel realizzare un nuovo contesto organizzativo e procedurale all'interno dell'ente che consenta ai dirigenti, o ai responsabili dei servizi, di svolgere in concreto le funzioni di gestione e di assumere conseguentemente la responsabilità dei risultati. Questo secondo ostacolo richiede la rimozione dei numerosi vincoli che si oppongono alla trasformazione del comportamento burocratico in modelli di comportamento manageriale. Una terza condizione consiste nell'esigenza di individuare e di misurare gli obiettivi della gestione assegnati ai servizi, traducendo la generica attribuzione di funzioni e di competenze agli uffici, prevista dalle leggi e dai regolamenti, in compiti chiari e precisi in relazione a programmi o a carichi di lavoro predeterminati. Una quarta condizione consiste nell'assicurare la coerenza tra gli obiettivi di gestione da conseguire e le risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie. Questo aspetto è particolarmente rilevante in quanto, come sempre avviene nelle logiche budgetarie, sorgono posizioni tendenzialmente conflittuali tra chi assegna il budget e chi deve gestirlo. Nel caso degli enti locali, il rapporto tra giunta e dirigenti, o responsabili dei servizi, richiede, fin dall'inizio, momenti di collaborazione fondati sulla negoziazione del PEG affinché esso sia realmente condiviso, negoziazione che vede come protagonista il ruolo del direttore generale. Infine, si manifesta essenziale che il PEG venga assegnato ai dirigenti prima dell'inizio dell'esercizio in modo da consentire l'ordinato svolgimento delle operazioni di gestione nel corso dell'intero anno. Ciò presuppone l'approvazione del bilancio entro il 31 dicembre, anche in presenza di rinvii del termine.

Per questi motivi, nell'elaborazione del PEG si manifesta fondamentale il ruolo del direttore generale che, per formulare in maniera adeguata la proposta alla giunta, dovrà organizzare il processo di formazione del documento sia sotto l'aspetto metodologico che nei contenuti. Da un lato, egli dovrà condividere con i dirigenti la definizione puntuale degli obiettivi e l'esistenza di vincoli di coerenza tra i medesimi e le risorse umane, strumentali e finanziarie assegnate e, nello stesso tempo, dovrà garantire alla

Condizioni da rispettare

Ruolo fondamentale del D.G.

giunta la possibilità di dare attuazione concreta alle scelte effettuate. Non si tratta di un compito facile in quanto la realizzazione delle condizioni indicate richiede il superamento di ostacoli di tipo culturale e si manifesta possibile con gradualità, in relazione alle diverse situazioni locali. D'altra parte, è innegabile che le soluzioni vanno studiate e adottate senza cadere in due possibili pericoli che si pongono agli estremi di questa problematica: da un lato, occorre evitare che l'esercizio delle funzioni di gestione, non accompagnato dall'adeguata definizione degli obiettivi e da direttive appropriate, comporti l'instaurazione di un modello tecnocratico diffuso e frammentato e quindi scarsamente controllabile a livello politico e manageriale; dall'altro lato, occorre evitare un eccessivo condizionamento dell'attività di gestione da parte dell'esecutivo che potrebbe ripristinare, di fatto, il modello esistente prima della riforma creando interferenze.

Al fine di superare l'indicata situazione d'incertezza, si indicano alcuni possibili criteri di ordine metodologico e procedurale che il direttore generale potrebbe seguire nella formazione del piano esecutivo di gestione. Essi sono i seguenti:

Criteri da seguire per il PEG

- assumere la proposta di PEG a base della formazione degli strumenti di bilancio e procedere pertanto alla sua redazione insieme con la relazione previsionale e programmatica, il bilancio pluriennale e il bilancio di previsione annuale;
- indicare linee-guida e/o impartire direttive ai dirigenti, o ai responsabili dei servizi, per la formulazione delle proposte di PEG, tenendo conto delle esigenze delle singole unità organizzative in cui si articola la struttura;
- collegare la proposta di PEG al programma di attività del servizio cui si riferisce;
- sottoporre la proposta di PEG all'esame di eventuali organi collegiali amministrativi esistenti nel tessuto organizzativo (conferenza dei dirigenti, consiglio di dipartimento, ecc.);
- elaborare la proposta di PEG secondo uno schema metodologico di riferimento, predisposto d'intesa con il servizio finanziario e con la struttura di controllo interno, che indichi il percorso da seguire in maniera omogenea per tutti i servizi;
- definire in linea di massima la proposta di PEG d'intesa con il sindaco (o con il presidente della provincia) e con l'assessore al bilancio, insieme con le proposte attinenti agli altri documenti di bilancio, avvalendosi della collaborazione del dirigente del servizio finanziario e del segretario.

A questo punto la proposta di PEG s'innesta nel processo di formazione del bilancio, inteso in senso integrato e globale, la cui disciplina è riservata al regolamento di contabilità dell'ente. Dopo la deliberazione del bilancio da parte del consiglio, e comunque prima dell'inizio dell'esercizio, il PEG è

Formazione del bilancio

adottato dalla giunta, su proposta del direttore generale, e costituisce atto di indirizzo politico-amministrativo e direttiva per la gestione nei confronti dei dirigenti, o dei responsabili dei servizi, cui va assegnato.

Una volta approvato, il PEG costituisce:

- per il direttore generale, strumento di direzione, di coordinamento dell'attività dei dirigenti e di controllo direzionale;
- per il servizio finanziario (o di ragioneria), strumento di coordinamento dell'attività finanziaria e di riferimento delle operazioni di riscontro sugli atti di spesa;
- per la struttura di controllo interno o per il nucleo di valutazione, strumento – base per l'esercizio del controllo e per la valutazione dei dirigenti.

Funzioni del  
PEG

In sostanza, seguendo le linee indicate, il PEG verrebbe a formarsi attraverso un processo del tipo *down-top-down* che vede i dirigenti, o i responsabili dei servizi, impegnati, in una prima fase, a predisporre e a motivare le proposte, svolgendo una funzione di collaborazione con il direttore generale nella definizione degli obiettivi e delle relative dotazioni. Nella fase successiva, dopo il vaglio delle proposte con riferimento alla verifica di compatibilità con gli obiettivi politico-programmatici e con le risorse finanziarie disponibili, si provvederebbe all'esame e all'approvazione da parte del consiglio del bilancio di previsione annuale, all'interno del quale dette proposte si ricompongono. Subito dopo si provvederà alla messa a punto della proposta di PEG da parte del direttore generale e alla successiva deliberazione del PEG nella sua versione definitiva da parte della giunta.

In ogni caso, particolare attenzione dovrà essere posta nell'assicurare i vincoli di coerenza tra obiettivi di gestione e risorse: i primi andranno individuati con precisione, introducendo idonei indicatori di efficienza e di efficacia; le seconde dovranno esprimere la traduzione in termini finanziari dei costi delle attività da svolgere per realizzare gli obiettivi assegnati. Si tratta di un processo delicato che vede impegnato in prima linea il direttore generale e che richiede analisi e misurazioni adeguate, nonché il ricorso ad ulteriori strumenti per definire meglio i rapporti, come conferenze di servizio, istruzioni, direttive, ecc., anche al fine di attenuare la tendenza alla conflittualità.

Vincoli di  
coerenza

Nella logica budgetaria il PEG costituisce per il dirigente uno strumento di guida e di indirizzo, ma anche di direttiva che gli consente di svolgere le proprie funzioni con l'autonomia prevista dalla legge inducendolo, tuttavia, ad assumere precise responsabilità nel conseguimento dei risultati. Di qui la possibilità offerta dall'articolo 177 del testo unico ai dirigenti, o ai responsabili dei servizi, di proporre all'organo esecutivo, con le modalità stabilite dal regolamento di contabilità, la modifica della dotazione assegnata nel caso di sopravvenute esigenze successive all'adozione degli atti di programmazione. La giunta ha l'obbligo di motivare la mancata accettazione della proposta, ma anche in questo caso si rivela fondamentale il parere o

l'intervento del direttore generale. A tale riguardo, si ricorda che le variazioni attinenti alle dotazioni finanziarie da introdurre al PEG sono più agevoli in quanto, qualora non comportino variazioni di bilancio, sono di competenza della giunta che vi può provvedere fino al 15 dicembre di ciascun anno. Occorre tuttavia che, anche in questi casi, la proposta sia fatta propria dal direttore generale per evidenti motivi di titolarità della funzione. Il meccanismo di adeguamento previsto dalla norma, nel consentire di ripristinare nel corso dell'esercizio il necessario vincolo di coerenza tra obiettivi e risorse, rafforza la configurazione del PEG come uno strumento che scaturisce da un rapporto di collaborazione tra giunta, direttore generale e dirigenti e non come un atto imposto. Uno strumento di direzione, dunque, moderno ed efficace cui concettualmente si riferiscono anche i contratti nazionali dei dirigenti degli enti locali nell'introdurre la retribuzione di risultato.

Infine, sotto il profilo strutturale, le particolari caratteristiche del PEG, inteso come articolazione operativa del bilancio di previsione all'interno dell'assetto organizzativo proprio di ciascun ente, e la particolare natura di budget che esso assume hanno escluso l'inserimento di questo documento tra i modelli ufficiali previsti dall'articolo 160 del testo unico. In altri termini, ciascun ente locale può strutturare liberamente il PEG in relazione alle proprie esigenze, alle dimensioni, alle funzioni e soprattutto alla sua organizzazione. La struttura del PEG è comunque più analitica di quella del bilancio in quanto la classificazione di base si svolge per "capitoli", e quindi con riferimento ai singoli oggetti di entrata e di spesa.

Ora, mentre per l'entrata la questione non è molto rilevante, per quanto riguarda la spesa occorre procedere alla scomposizione degli "interventi" in "capitoli" con riferimento ai servizi e ai centri di costo. Al riguardo, si manifesta opportuno, anche per motivi di semplificazione, far coincidere i centri di costo con i centri di responsabilità, evitando eccessivi frazionamenti della gestione. Occorrerebbe, in sostanza, collegare la classificazione della spesa alle unità organizzative di vertice dell'ente cui compete, in maniera unitaria, la gestione della spesa stessa. Ciò non è sempre possibile per la presenza di servizi di tipo trasversale che svolgono attività strumentali necessarie al funzionamento di altre unità organizzative. La tendenza del direttore generale dovrebbe essere comunque quella di consentire ai dirigenti, o ai responsabili dei servizi dell'ente, il dominio sui fattori produttivi da impiegare, come elemento tipico della funzione manageriale. Questa considerazione apre il discorso alla concezione del PEG in termini di contabilità economica, e non soltanto finanziaria, e comunque, restando in quest'ultimo ambito, almeno alla sua integrazione attraverso la previsione dei flussi di cassa che si estende, come è noto, anche alla gestione dei residui e che si manifesta indispensabile in seguito alle limitazioni poste dal patto di stabilità interno. Ma tentativi di avanzamento in questa direzione sono ancora

Struttura del  
PEG

PEG di cassa

pochi, come pure quelli della costruzione del “PEG programmatico” in cui i *capitoli* della spesa sono aggregati in funzione degli obiettivi da raggiungere. In realtà, il PEG dovrebbe presentare una struttura in grado di realizzare almeno tre tipi di relazioni:

- il collegamento con il bilancio di previsione annuale e con il bilancio pluriennale, adottando il medesimo sistema di classificazione delle entrate e delle spese con l'ulteriore specificazione in "*capitoli*" sia delle risorse che degli "*interventi*";
- il collegamento con l'organizzazione dell'ente, attraverso un sistema di classificazione delle entrate e delle spese riferito ai servizi, agli uffici e alle unità organizzative esistenti;
- il collegamento con gli strumenti di programmazione, in particolare con la relazione previsionale e programmatica, attraverso l'assegnazione ai dirigenti o ai responsabili dei servizi della gestione e della realizzazione di programmi e progetti in essi previsti.

Proprio per la particolare caratteristica di interagire con il sistema organizzativo nei processi di gestione, il PEG presuppone enti locali dotati di una certa dimensione che è quella stessa per i quali è prevista la facoltà di nomina del direttore generale. Esso è pertanto facoltativo per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti e per le comunità montane, ma è ugualmente consigliabile anche a questi enti in quanto può rivelarsi utile nel fornire elementi di razionalizzazione della gestione.

In numerose esperienze di formazione del PEG nei comuni e nelle province si tende a riprodurre il sistema di bilancio precedente alla riforma suddiviso per capitoli con riferimento ai diversi servizi dell'ente. Continua a prevalere la visione contabile del PEG, mentre l'attribuzione ai dirigenti o ai responsabili dei servizi del potere di adottare autonome determinazioni di spesa presenta forti condizionamenti. In sostanza, il PEG sembra più rappresentare un limite di bilancio in senso tradizionale che non un moderno strumento di *management*. La determinazione e la negoziazione delle dotazioni finanziarie sembrano essere orientate più sul *quantum* degli stanziamenti che non sui programmi e sui progetti da realizzare. Mancano, sia pure con le dovute eccezioni, la puntuale individuazione degli obiettivi di gestione da conseguire, la misurazione dei medesimi, le direttive da osservare nella gestione, la dimostrazione dei vincoli di coerenza tra obiettivi e risorse umane, strumentali e finanziarie assegnate, valutazioni anche parziali degli *input* in termini di contabilità economica. Nell'ambito delle spese discrezionali, inoltre, dove l'interesse degli organi politici è maggiore, gli obiettivi di gestione e le direttive della giunta sono spesso assenti. In tal modo il PEG non è più uno strumento di direzione e, soprattutto, non può configurarsi come un piano degli obiettivi da conseguire sul quale innestare procedure di controllo di gestione, rendendo vana o almeno difficile l'azione del direttore generale.

Prevalenza  
della visione  
contabile

Qualora non sia possibile costruire un PEG appropriato, il direttore generale potrà sempre ricorrere alla predisposizione di un piano dettagliato degli obiettivi (PDO) ai sensi dell'articolo 197, comma 2, lett. a) del testo unico. Nel ricordare che questa disposizione non assume il valore di principio fondamentale e che pertanto può essere derogata dal regolamento di contabilità dell'ente, il PDO segue la stessa impostazione logica e metodologica del PEG. Esso si colloca come la prima fase di un processo di controllo di gestione che, partendo dal piano, si sviluppa nella rilevazione dei costi, dei proventi e dei risultati raggiunti, nella verifica dello stato di attuazione degli obiettivi e dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione intrapresa. Il PDO non è strettamente legato ai tempi e agli aspetti finanziari del PEG dal quale differisce. Sotto questo aspetto, si presenta più flessibile e più realizzabile in quanto riguarda di solito soltanto una parte dell'attività complessiva dell'ente opportunamente selezionata. Nello stesso tempo, questa sua particolare caratteristica qualifica lo strumento più in termini di controllo che non di *management*.

Il PDO

Un cenno particolare per la sua importanza e per la sua attualità presenta infine il “**Piano della performance**” previsto per tutte le amministrazioni pubbliche dal decreto legislativo 150/2009 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni che consiste in un documento programmatico triennale da adottare in coerenza con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio. Il “Piano” individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici e operativi, definisce gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale con i relativi indicatori. Ecco, dunque, un ulteriore strumento di management a disposizione del direttore generale da elaborare nei termini logici e metodologici indicati.

Il Piano della performance

## **12. Le responsabilità del direttore generale: la responsabilità manageriale nel perseguimento di livelli ottimali di efficacia e di efficienza dell'ente**

Parlare di responsabilità del direttore generale, inteso come una figura di vertice di un'amministrazione pubblica, induce immediatamente a riferirsi alle varie forme tipiche di responsabilità amministrativa, responsabilità contabile, responsabilità civile, responsabilità penale, forse anche di responsabilità disciplinare.

Forme di responsabilità

Che il direttore generale, in quanto pubblico ufficiale legato da un rapporto di servizio dell'ente, possa incorrere in tutte le responsabilità suddette è ancora, per alcune fattispecie, un terreno incerto nella dottrina e nella giurisprudenza. In particolare, l'ipotesi di responsabilità amministrativa, che è caratterizzata da una condotta omissiva o commissiva adottata con dolo o colpa grave che determina un danno patrimoniale diretto o indiretto all'ente e dal nesso di

Responsabilità amm.va

causalità tra condotta dell'agente e il danno, non dovrebbe essere configurabile nei confronti del direttore generale qualora questi svolga, in senso stretto, la sola funzione di sovrintendenza e di coordinamento dei dirigenti. L'articolo 93, comma 4, del testo unico stabilisce infatti che la responsabilità amministrativa dei dipendenti degli enti locali è personale. Si sono tuttavia verificati casi in cui la Corte dei conti ha sollevato questioni di responsabilità nei confronti del direttore generale per omissione di vigilanza su comportamenti dannosi di altri dipendenti.

Analogamente, la responsabilità contabile, che è tipica del tesoriere e di ogni altro agente che abbia, di diritto o di fatto, maneggio di denaro pubblico o la gestione dei beni, appare estranea alla figura del direttore generale che, normalmente, non dovrebbe essere incaricato di svolgere quelle funzioni, né svolgerle di fatto.

Responsabilità contabile

Il direttore generale, al pari di qualunque altro soggetto legato da un rapporto di servizio con l'ente, può invece incorrere nella responsabilità civile nel caso di comportamenti illeciti che presentano le caratteristiche previste dal codice civile. Allo stesso modo egli è soggetto, come tutti, alla legge penale ed inoltre, in considerazione della sua qualifica di pubblico ufficiale, potranno applicarsi nei suoi confronti le disposizioni concernenti i reati ascrivibili a detta figura.

Responsabilità civile

Non sembrano invece applicabili al direttore generale le disposizioni attinenti alla responsabilità disciplinare del personale e dei dirigenti degli enti locali. Ciò in considerazione della particolarità del rapporto, di diritto privato e di natura fiduciaria, e soprattutto dell'incongruenza dell'applicazione delle sanzioni previste dall'ordinamento nei casi di violazione degli obblighi d'ufficio. Che senso avrebbe applicare al direttore generale la censura, o la sospensione dello stipendio o la destituzione quando è possibile in ogni momento ricorrere alla revoca dell'incarico da parte del sindaco o del presidente della provincia?

Responsabilità disciplinare

Ma lasciando tutte le incertezze di interpretazione sulle fattispecie indicate, qui preme rilevare la nuova tipologia di responsabilità individuata dall'articolo 108 del testo unico allorché stabilisce che il direttore generale *“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 sovrintende alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia e di efficienza”*.

Si tratta chiaramente di un tipo di “responsabilità manageriale” collegata all'esercizio pieno della funzione di direzione generale dell'ente nel senso in precedenza precisato. In particolare, si tratta di una responsabilità di *top management* che fa capo ad unico soggetto e che, pertanto, si estende ai risultati complessivi dell'attività dell'ente intesi come *“livelli ottimali di efficacia e di efficienza”*. Il modello concettuale di riferimento è sicuramente quello dell'impresa. Qui il direttore generale viene scelto con cura allo scopo di assicurare innovazione e sviluppo all'impresa in modo da metterla in grado

La responsabilità manageriale

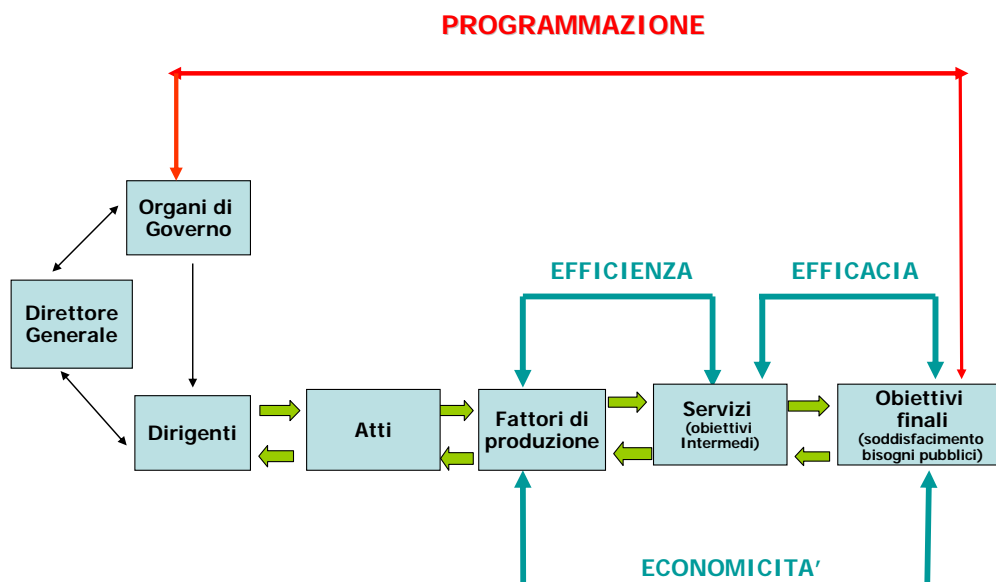


di vincere la concorrenza e di affermarsi sul mercato. Il risultato complessivo è valutato soprattutto in termini di fatturato e di utile. Se l'impresa non progredisce nel senso desiderato, il direttore generale va a casa. Analogamente, se consideriamo il modello aziendale sottostante alla riforma delle amministrazioni pubbliche e degli enti locali, il ruolo e la responsabilità del direttore generale appaiono più chiari.

La cosiddetta "concezione aziendale" delle amministrazioni pubbliche significa, in sostanza, concepire gli enti come strutture in grado di prestare servizi alla collettività secondo logiche di programmazione e adottando criteri e principi di efficienza, di efficacia e di economicità che sono propri delle aziende. In particolare, così come l'azienda pianifica gli obiettivi da raggiungere e affina le tecniche di gestione in modo da essere competitiva e proiettarsi nel mercato, allo stesso modo l'ente pubblico dovrebbe comportarsi nel soddisfare i bisogni della collettività attraverso la realizzazione dei propri fini istituzionali. Se l'approccio aziendale è semplice nella sua enunciazione, più difficile ne appare l'attuazione in un sistema caratterizzato da una forte tendenza delle amministrazioni ad essere autoreferenziali, ad autoalimentarsi, a perdere di vista gli obiettivi finali da raggiungere.

Concezione aziendale

Lo schema concettuale di riferimento del passaggio, sicuramente rivoluzionario, da un'amministrazione che procede per atti verso un'amministrazione orientata a soddisfare i bisogni della collettività in maniera efficace ed efficiente, è tracciato nella seguente figura:



Il modello pone in evidenza come, nell'esperienza della pubblica amministrazione italiana, l'attenzione prevalente (se non esclusiva) si sia storicamente concentrata e continui a concentrarsi sul binomio organi-atti. La stessa disciplina del diritto amministrativo si fonda, del resto, su tale binomio.

Binomio organi-atti

La cultura giuridica che permea le amministrazioni è rivolta a far emergere la capacità di predisporre gli atti, di gestire i procedimenti, di garantire che essi siano legittimi, regolari, trasparenti.

La rilevanza degli organi di governo si manifesta nel momento in cui pongono in essere oppure omettono atti di loro competenza, pur sapendo che la sfera politico-istituzionale di attività è ben più ampia. Le sanzioni nei confronti degli organi sono quasi sempre previste dall'ordinamento come conseguenza della mancata adozione di atti sicchè, per esempio, la mancata approvazione del bilancio da parte di un consiglio comunale o provinciale preoccupa più per i conseguenti effetti di scioglimento del consiglio stesso, che non per la difficoltà di non poter disporre tempestivamente di un indispensabile strumento di governo e di gestione.

L'intero sistema dei controlli amministrativi è stato sempre rivolto agli organi e agli atti caratterizzandosi, con riferimento a questi ultimi, nella forma del controllo preventivo di legittimità attenuato nelle amministrazioni dello Stato e soppresso negli enti locali solo recentemente, con la legge costituzionale n.3/2001.

Questa concezione, che affonda le radici nella nostra tradizione burocratica, ha condotto a esaltare la natura e il significato dell'atto amministrativo che, invece di essere considerato strumento dell'attività posta in essere, è diventato un fine, un risultato, anche quando non riveste il carattere di atto di regolazione. In diversi casi, il numero degli atti amministrativi adottati viene addirittura assunto come indicatore di attività di organi e di uffici, prescindendo da qualsiasi ulteriore analisi in ordine agli effetti che quegli atti hanno o non hanno prodotto sul sistema socio-economico. Al contrario, nella nuova concezione in esame, l'atto è strumento destinato a realizzare le attività necessarie a conseguire obiettivi predeterminati.

Molte indagini sulla tipologia degli atti amministrativi degli enti locali dimostrano che la grande maggioranza dei medesimi riguarda lo stato giuridico e il trattamento economico del personale o l'acquisizione di beni e servizi (contratti). Nel linguaggio economico, ciò significa che gli atti amministrativi sono prevalentemente rivolti all'acquisizione di fattori di produzione. Certo, intendere il personale come fattore di produzione implica un necessario avanzamento rispetto alla concezione attuale e procedere all'introduzione di nuovi modelli organizzativi fondati sulla qualità e sulla quantità del lavoro da svolgere e sulla valorizzazione delle risorse umane. Non più, dunque, il dipendente che legge il giornale in ufficio o che si assenta a suo piacere, bensì un elemento attivo dell'organizzazione cui sono assegnati precisi compiti da svolgere. Personale, beni e servizi costituiscono il "potenziale produttivo" degli enti rivolto a realizzare i servizi che essi sono istituzionalmente chiamati ad assicurare alla collettività. Questi ultimi costituiscono, tuttavia, soltanto l'obiettivo intermedio dell'azione politico-amministrativa.

Atto amm.vo  
come  
strumento

Fattori di  
produzione

Obiettivi  
intermedi

Nel settore del trasporto pubblico locale, per esempio, realizzare un servizio di autobus efficiente, ben organizzato, perfettamente funzionante, non significa necessariamente aver conseguito il successo. Occorre che vi sia un altro requisito essenziale: l'idoneità del servizio prodotto a soddisfare un bisogno pubblico (nell'esempio, un effettivo bisogno di mobilità).

Nello schema concettuale indicato, l'obiettivo finale è, dunque, rappresentato dal soddisfacimento di un bisogno pubblico, che chiude il processo razionale di decisione e di gestione. Ne deriva che da questo punto terminale occorre partire, a ritroso, per determinare le linee e i contenuti dell'attività di governo e della gestione. La conoscenza dei bisogni di una collettività e delle particolari caratteristiche con le quali essi si manifestano rappresenta infatti il presupposto fondamentale dei processi di decisione fondati su logiche di programmazione. I bisogni vanno dunque analizzati, approfonditi, misurati attraverso idonei indicatori e successivamente selezionati in relazione ai vincoli esistenti.

Obiettivi  
finali

In tale quadro trovano altresì agevole collocazione i concetti dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità. Per semplificare, l'efficienza è un rapporto *out/input* che attiene al costo dei fattori impiegati nella realizzazione dei servizi in relazione ai risultati ottenuti. L'efficacia indica invece l'idoneità del servizio prodotto a soddisfare il bisogno pubblico cui è diretto e pertanto attiene prevalentemente ai livelli quantitativi e qualitativi del servizio stesso. L'economicità comprende entrambi i concetti e si riferisce all'intero processo ponendo a raffronto i costi e i risultati finali. (Più in generale, essa può essere intesa anche come qualunque azione rivolta a produrre economie di costi o di spesa all'ente).

Efficienza

Efficacia

Economicità

Nello schema è possibile altresì osservare come si atteggiavano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo degli organi di governo, che sono essenzialmente funzioni di programmazione, e come, attraverso il PEG, dette funzioni si trasferiscono a livello di gestione da parte dei dirigenti.

Il direttore generale dunque, nell'esercizio della funzione manageriale nei confronti dei dirigenti e nella predisposizione della proposta di PEG e/o del PDO, si colloca come un anello indispensabile di guida e di raccordo ed assume una responsabilità complessiva nel conseguimento dei risultati intermedi e finali, impegnandosi a rendere "ottimali" i livelli di efficienza e di efficacia dell'ente.

Livelli ottimali

### **13. La gestione manageriale negli enti locali: una ricerca interessante**

In una recente ricerca condotta da Forum-PA e da Alessandra Storlazzi è stata esaminata l'attività svolta dai segretari comunali, dai segretari comunali incaricati della funzione di direzione generale e dai direttori generali esterni.

Dell'interessante ricerca, si riportano alcuni passi.

“ La ricerca condotta

Ricerca  
Forum PA  
Storlazzi

Per comprendere come effettivamente operano e quali attività svolgono: i segretari comunali, i segretari comunali con incarico di direzione generale e i direttori generali esterni si è condotta un'indagine empirica.

I tre ruoli dei segretari comunali, dei segretari comunali con incarico di direzione generale e dei direttori generali esterni si sono assunti come variabili indipendenti e si è sottoposto a verifica empirica l'operare di queste tre figure professionali. Malgrado la indiscutibile specificità dell'operare negli enti locali, si è chiesto ai segretari comunali, ai segretari comunali con incarico di direzione generale e ai direttori generali esterni di dichiarare quale ruolo svolgono nei processi di impulso e coordinamento manageriale ovvero nell'implementazione dei processi di:

- *Pianificazione;*
- *Organizzazione;*
- *Conduzione;*
- *Controllo di gestione.*

L'assegnazione di responsabilità specifiche di coordinamento dell'organizzazione e di verifica degli obiettivi incide sul modo di pensare e di rappresentare l'organizzazione del lavoro, il potere, il proprio ruolo, le relazioni interpersonali e di gruppo. Si è quindi analizzato quale ruolo assumono nel processo di *policy-making* ovvero se contribuiscono concretamente alla formulazione dei processi di pianificazione; se lo stile di leadership adottato privilegia logiche burocratiche o partecipative; se adottano sistemi di analisi dei risultati come supporto per l'assunzione di scelte gestionali; se il processo di decisione-azione prevede il monitoraggio delle scelte; se le scelte organizzative sposano logiche innovative o se prevale l'adozione di strutture e logiche organizzative poco favorevoli al cambiamento. Il riconoscimento di funzioni direzionali porta ad assegnare anche al segretario comunale un ruolo "programmatorio strategico" nel cui ambito si esplica la funzione di collaborazione con gli organi di governo, un ruolo "organizzatorio" ed un ruolo di "monitoraggio" del raggiungimento degli obiettivi dell'ente (direttiva Ages 5/2006). Il ruolo manageriale del segretario comunale si ricollega ad un insieme di attività specifiche e tali da non poter essere né confuse né assimilate alle attività connesse alla funzione di verifica e di tutela della legalità.

In particolare per verificare se i direttori generali esterni sono più responsabili e presidiano con più intensità dei segretari generali i processi manageriali, si è somministrato nel periodo gennaio – marzo 2008 un questionario a tutti i segretari e direttori generali operanti nei 701 comuni italiani con popolazione superiore a 15.000 abitanti. Il questionario somministrato contiene una sezione dedicata alla rilevazione di informazioni anagrafiche e quattro successive sezioni ciascuna focalizzata sull'analisi dei processi manageriali della: pianificazione, organizzazione, conduzione e controllo. Si è cercato di comprendere se le tre figure manageriali oggetto di indagine assumono orientamenti manageriali comuni o se viceversa esistono elementi di

Metodologia  
della ricerca

Ruolo del  
processo di  
*policy-making*

Questionario

differenziazione sul piano dell'implementazione di processi di coordinamento ed impulso manageriale.

Le risposte pervenute sono state 170 così suddivise:

- 39 risposte date da direttori generali esterni;
- 71 risposte date segretari generali;
- 60 risposte date segretari generali con incarico di direttore generale.

### I risultati della ricerca

Dopo aver opportunamente svolto un'analisi monovariata descrittiva è stata svolta un'analisi bivariata considerando congiuntamente le risposte date dai tre gruppi oggetto di indagine. Per ciascuna delle risposte date si sono costruite delle tabelle a doppia entrata che riportano le percentuali di risposta in ciascuna delle tre categorie e nel totale dei rispondenti. Osservando le tabelle si sono analizzate le modalità di risposta dei tre gruppi oggetto di indagine.

Le risposte fornite ai quesiti posti si sono sottoposte al test dell'ipotesi nulla per verificare la significatività/non significatività di eventuali differenze nelle risposte date dai tre gruppi analizzati.

Le domande che nel questionario somministrato richiamano esplicitamente il ruolo assunto dai segretari generali, segretari generali con funzione di direzione generale e direttori generali esterni nel governo delle fasi della pianificazione, organizzazione e controllo sono le seguenti.

- Nel suo impegno di lavoro collabora all'elaborazione degli indirizzi di politica pubblica perseguiti dal Comune di appartenenza?
- Ha contribuito a progettare la struttura organizzativa del Comune che dirige?
- Partecipa attivamente alla definizione del sistema di controllo di gestione?
- In che modo partecipa alla definizione del sistema di controllo di gestione?

I tre gruppi assumono atteggiamenti significativamente diversi rispetto a ciascuna delle fasi del ciclo direzionale.

Le tabelle (*omissis*) descrivono rispettivamente il ruolo che i tre gruppi assumono nel governo dei processi di pianificazione e la significatività delle differenze emerse dall'analisi. Le differenze sono profonde. I direttori generali esterni collaborano sempre alla definizione degli indirizzi di politica pubblica. Il processo di pianificazione è quindi condiviso e non sono semplici esecutori di scelte politiche. La logica della strategia concordata è pienamente presente nei comuni che hanno optato per la nomina di un direttore generale esterno. Nel 55,3% dei casi i direttori generali esterni rispondono che partecipano decisamente all'elaborazione degli indirizzi di politica pubblica", nel 26,3% dei casi sostengono di collaborare "abbastanza" e nel 18,4% dei

Ruolo nel  
processo di  
P.O.C.

Atteggiamenti  
diversi

casi rispondono che collaborano “solo in parte”. I segretari generali invece non collaborano affatto alla definizione degli indirizzi di politica pubblica nel 12,7% dei casi e collaborano solo in parte nel 46,5% dei casi. I segretari generali con funzione di direzione generale invece non collaborano affatto alla definizione degli indirizzi di politica pubblica nel 12,5% dei casi e collaborano solo in parte nel 30,4% dei casi. Sia i segretari generali che i segretari generali con funzione di direzione generale pertanto dichiarano di contribuire poco o di non contribuire al processo di pianificazione. Il risultato dell’analisi è particolarmente critico sul piano dell’effettivo coinvolgimento manageriale perché evidentemente il fatto di non partecipare alla pianificazione si riflette anche sul governo delle fasi successive dell’organizzazione e del monitoraggio. E’ probabile che chi non partecipa ai processi di pianificazione avrà difficoltà a sentirsi pienamente responsabile di processi di organizzazione e monitoraggio.

Le tabelle (*omissis*) descrivono rispettivamente il ruolo che i tre gruppi assumono nel governo dei processi di organizzazione e la significatività delle differenze emerse dall’analisi. Nell’81,6% dei casi i direttori generali esterni rispondono che hanno decisamente contribuito nel progettare la struttura organizzativa del comune che dirigono, nel 5,3% hanno contribuito abbastanza e nel 13,2% dei casi hanno contribuito “solo in parte”. I segretari generali non hanno contribuito affatto alla progettazione della struttura organizzativa nel 17,1% dei casi ed hanno contribuito solo in parte nel 41,4% dei casi. I segretari generali con funzione di direzione generale hanno decisamente contribuito nel progettare la struttura organizzativa del comune che dirigono nel 75% dei casi, hanno contribuito abbastanza nel 7,1% dei casi ed hanno contribuito “solo in parte” nel 17,9% dei casi.

Anche in questo caso si evidenziano significative differenze. Il segretario comunale si sente perlopiù estraneo a logiche organizzative, il direttore generale esterno invece partecipa attivamente ai processi di definizione organizzativa e il segretario comunale con funzione di direzione generale si colloca in posizione intermedia.

Differenze  
significative

Le tabelle (*omissis*) descrivono rispettivamente il ruolo che i tre gruppi assumono nella definizione dei processi di controllo di gestione e la significatività delle differenze emerse dall’analisi. Nel 79,5% dei casi i direttori generali esterni rispondono che partecipano attivamente alla definizione del sistema di controllo di gestione, nel 10,3% dei casi partecipano solo in parte alla definizione del sistema di controllo di gestione e nel 10,3% non partecipano affatto. I segretari generali invece solo nel 23,4% dei casi partecipano attivamente alla definizione del sistema di controllo di gestione, nel 37,5% dei casi partecipano solo in parte alla definizione del sistema di controllo di gestione e nel 39,1% dei casi non partecipano affatto. I segretari generali con funzione di direzione generale invece nel 66,1% dei casi partecipano attivamente alla definizione del sistema di controllo di

gestione, nel 23,2% dei casi partecipano solo in parte alla definizione del sistema di controllo di gestione e nel 10,7% dei casi non partecipano affatto. Anche per quanto riguarda la fase del controllo si evidenziano significative differenze. Il segretario comunale si sente estraneo alla definizione del sistema di controllo di gestione, il direttore generale esterno partecipa attivamente alla definizione del sistema di controllo di gestione ed il segretario comunale con funzione di direzione generale si colloca in posizione intermedia.

Le tabelle (*omissis*) descrivono rispettivamente il ruolo che i tre gruppi assumono nel governo dei processi di controllo e la significatività delle differenze emerse dall'analisi. Il controllo manageriale è tradizionalmente il processo mediante il quale i manager fanno in modo che gli altri componenti dell'organizzazione mettano in pratica le strategie dell'organizzazione stessa (Anthony 1990); nella sua dimensione strategica il controllo tende a rappresentare una guida per l'azione organizzativa. Negli strumenti di governo del processo di controllo di gestione i direttori generali esterni nel 44,7% dei casi intervengono suggerendo gli elementi da sottoporre a controllo e nel 23,7% dei casi assumono nuove decisioni sulla base dei riscontri del controllo di gestione, solo nel 2,6% dei casi si limitano a richiedere periodicamente il referto. I segretari generali invece nel 65,1% dei casi si limitano a richiedere periodicamente il referto e solo nell'1,7% dei casi suggeriscono gli elementi da sottoporre a controllo. I segretari generali con funzione di direzione generale nel 23,2% dei casi suggeriscono gli elementi da sottoporre a controllo e nel 23,2% dei casi assumono nuove decisioni sulla base dei riscontri del controllo di gestione, nel 14,3% dei casi si limitano a richiedere periodicamente il referto del controllo di gestione.

Ad un diverso atteggiamento nei confronti delle azioni corrispondenti alle diverse fasi del ciclo manageriale corrisponde un differente modo di intendere il proprio ruolo all'interno delle amministrazioni locali. In particolare considerando le seguenti domande collegate alla percezione del ruolo.

- Nel definire la sua attività con chi si identifica prevalentemente
- Quale è il motivo prevalente di soddisfazione connesso al lavoro svolto
- Come definisce il suo stile di leadership

emergono alcune differenze significative. Le tabelle (*omissis*) descrivono rispettivamente il modo in cui i tre gruppi vedono il loro ruolo all'interno degli enti locali e la significatività delle differenze emerse dall'analisi.

I segretari si identificano prevalentemente con un tecnico che fornisce un contributo specialistico, i segretari con funzione di direzione generale si identificano prevalentemente con un decisore che contribuisce ad elaborare e gestire azioni ed i direttori generali esterni si identificano prevalentemente con un decisore che contribuisce ad elaborare e gestire azioni e con un manager che attua le direttive del sindaco e della giunta.

Per ciò che riguarda l'analisi del motivo prevalente di soddisfazione connesso al lavoro svolto ed allo stile di leadership l'analisi non è statisticamente

Visione del proprio ruolo

significativa anche se i dati mostrano una qualche differenza. In particolare per quanto riguarda il motivo prevalente di soddisfazione connesso al lavoro svolto emerge che per i direttori generali esterni assume maggiore importanza la possibilità di incidere sulle politiche dell'amministrazione mentre per i segretari generali e per i segretari generali con funzione di direzione generale è più importante il contenuto del lavoro. Per quanto riguarda stile di leadership i direttori generali esterni sono coloro che percepiscono più degli altri il proprio stile di leadership come innovativo”.

#### **14. La presenza e il ruolo dei direttori generali nella realtà operativa degli enti locali**

Una interessante ricerca del Forum PA. conclusa nel mese di dicembre 2007 dal titolo “*La figura del Direttore Generale degli enti locali a dieci anni dalla sua istituzione*” contiene, tra l'altro, un'attenta analisi sul numero dei direttori generali, sulla loro distribuzione geografica, sul sesso e sulla provenienza. La ricerca contiene altresì alcune prime considerazioni sul rapporto tra la presenza dei direttori generali e la qualità dei servizi degli enti locali sulla base delle classifiche più diffuse a livello nazionale. Si riportano, qui di seguito, le parti suddette.

Ricerca  
Forum PA

##### “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 (1e 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.

Quanti sono i  
D.G.

##### 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%.

#### 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, peraltro immaginabile per una funzione legata strettamente al rapporto fiduciario con la politica.

Chi sono  
i D.G.

#### 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

Relazioni tra  
D.G. e qualità  
degli enti

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.

Città  
sostenibili

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)

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).

Città digitali

### 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.

Qualità  
della vita

I criteri sono: TENORE DI 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 al mq – 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 Extra Ue 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 – ORDINE PUBBLICO: 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 per Kmq.; 2 Trend della natalità; 3 Iscrizioni/cancellazioni; 4 Extra Ue regolari/abitanti; 5 Divorzi e separazioni; 6 Laureati – TEMPO LIBERO: 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 investimenti 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.

Capacità  
di investire

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)”.

## **15. L' identikit del direttore generale.**

Un interessante identikit del direttore generale dei comuni e delle province si rinviene in un documento approvato dall'Associazione nazionale dei direttori generali degli enti locali concernente i “valori” che il direttore

Documento di  
valori del D.G.

generale dovrebbe possedere o ai quali fare riferimento nello svolgimento dei propri compiti. Il documento, ampiamente illustrato nel volume “Il direttore generale innovatore negli enti locali” di M. Bertola (ed.CEL, 2006), viene qui di seguito riportato.

#### “1. I nuovi impegni della pubblica amministrazione locale

Capacità di elaborare e realizzare politiche nuove, acquisire efficienza ed efficacia nell’azione amministrativa, modificando e migliorando le modalità gestionali degli enti, migliorare la qualità dei servizi erogati in relazione alle risorse possedute, affrontare i nuovi compiti derivanti dal processo di decentramento amministrativo, occuparsi di sviluppo locale sono gli impegni che le pubbliche amministrazioni dovranno affrontare nei prossimi anni. Questi nuovi compiti trovano la loro origine nella innovazione legislativa dell’ultimo decennio che ha interpretato l’evoluzione delle aspettative di cittadini ed imprese.

Politiche  
nuove

#### 2. L’innovazione della pubblica amministrazione locale di fronte ai nuovi impegni

Per affrontare efficacemente questi nuovi impegni gli enti devono modificare radicalmente il loro modo di operare. Negli enti devono avviarsi e consolidarsi forti processi di innovazione finalizzati a rafforzare le capacità di elaborare politiche locali e a creare le condizioni per garantirne l’attuazione con l’obiettivo di rispondere ai bisogni espressi dalla comunità amministrata. Nel perseguire questi obiettivi, ciascun ente dovrà tenere conto delle specificità del contesto in cui si trova ad operare. I processi di cambiamento delle organizzazioni locali prendono avvio solo se sono presenti forti motivazioni interne. In particolare deve essere presente da un lato una forte determinazione degli amministratori e dall’altro deve essersi affermata nella struttura la cultura del servizio nei confronti del cittadino utente e del risultato nei confronti dei programmi da realizzare.

Innovazione

#### 3. Il direttore generale quale garante dell’attuazione del programma del sindaco/presidente di provincia.

E’ nella correlazione che esiste fra gli obiettivi che le amministrazioni locali devono conseguire e gli strumenti e le competenze che servono per il loro raggiungimento che si colloca il ruolo del direttore generale. Quindi uno dei valori fondanti e significativi del ruolo del direttore generale è il fatto di avere un contratto a termine legato al mandato del Sindaco o del Presidente della Provincia derivante dal rapporto di fiducia che deve intercorrere. La funzione principale del direttore generale consiste nell’assicurare le condizioni organizzative ed i processi funzionali e decisionali affinché le strategie ed i piani della amministrazione si attuino nei modi e nei tempi stabiliti.

Attuazione del  
programma

#### 4. Il ruolo del direttore generale all’interno del Comune/Provincia.

Le responsabilità affidate al direttore generale sono diverse: assicurare che le politiche si traducano in strategie operabili presidiando il processo di pianificazione e controllo con modalità che mettano 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. Un altro ordine di responsabilità si pone a livello della gestione operativa dell'amministrazione: raccordare strategie e risorse, definire i programmi di realizzazione delle attività, presidiare l'integrazione fra settori ed attività diverse, definire le strategie interne sulle modalità di acquisizione, utilizzo ed organizzazione delle risorse, controllare l'andamento della gestione, definire piani di sviluppo delle risorse umane.

Ruolo del D.G.

#### 5. Il ruolo del direttore generale all'esterno del Comune/Provincia .

Alcune nuove funzioni che sono richieste agli enti locali possono essere svolte solo attraverso processi di cooperazione con altri soggetti istituzionali, associazioni, rappresentanze di interessi presenti sul territorio. Il direttore generale deve possedere la capacità di individuare quali problemi richiedono, per la loro soluzione, la partecipazione integrata di più soggetti, farsi promotore della attivazione di questi necessari momenti di integrazione, deve avere la capacità di gestire questi processi, deve garantire a tutti i partecipanti la possibilità di apportare il proprio contributo.

#### 6. Gli "alleati" del direttore generale.

I principali alleati del direttore generale sono coloro che accettano di giocare un ruolo nel processo di innovazione e quindi principalmente i dirigenti e i dipendenti delle amministrazioni. I processi di innovazione e cambiamento delle organizzazioni richiedono infatti, per il loro successo, l'adesione culturale delle persone che vi operano. Questo principio vale in particolare per tutte le organizzazioni che, come gli enti locali, erogano servizi la cui qualità è data in larga parte dalla qualità delle prestazioni professionali e dai comportamenti delle persone. Il direttore generale deve partire dalla convinzione che nelle amministrazioni è presente un patrimonio di competenze, intelligenze e disponibilità e che è suo compito creare le condizioni per una loro piena espressione.

"Alleati" del D.G.

#### 7. Gli strumenti di direzione

Pianificazione e controllo strategico. Il processo di pianificazione è uno strumento di direzione particolarmente rilevante per la sua capacità di incidere sull'efficacia nella attuazione delle politiche dell'ente e per la sua capacità di contribuire all'affermazione della cultura del risultato. La capacità di tradurre un programma politico- amministrativo in una serie di obiettivi di rilevanza strategica e di dotarsi di strumenti per misurarne il raggiungimento è fondamentale perché il direttore generale svolga la sua funzione in un nuovo

Strumenti di direzione

rapporto dialettico con gli amministratori finalizzato all'individuazione di politiche attuabili. Questo non nell'ambito di una distinzione di compiti che vede qualcuno cui spetta portare idee e qualcun altro cui spetta rappresentare difficoltà e vincoli ma, al contrario, con la disponibilità a valorizzare un contributo reciproco dove anche il *management* porta idee e dove anche la politica si dà come riferimento il sistema dei vincoli.

Programmazione annuale degli obiettivi e controllo di gestione. E' lo strumento attraverso cui l'ente identifica i propri obiettivi operativi, assegna le risorse, crea i presupposti per controllare i risultati via via conseguiti. Per ottenere risultati soddisfacenti il processo di programmazione annuale deve essere fortemente proceduralizzato, e sugli obiettivi definiti con chiarezza dagli organismi politici dell'amministrazione devono essere coinvolti tutti i soggetti che, mediante l'elaborazione di piani gestionali, a quelle politiche devono dare attuazione. Occorre un sistema di controllo di gestione capace di rilevare gli scostamenti fra obiettivi prefissati e risultati ottenuti in diversi momenti della gestione al fine di porre in essere eventuali azioni correttive. Il controllo di gestione deve essere uno strumento non di controllo successivo alla gestione stessa, ma uno strumento da cui trarre informazioni in modo tale da supportare l'attività in corso e sostenere i momenti decisionali più significativi. Non va impostato come lo strumento di qualcuno per controllare l'attività di altri, ma lo strumento di tutti coloro che gestiscono supporto alla gestione stessa.

Motivazione e valutazione delle prestazioni del personale. E' indispensabile che il direttore generale persegua con forza il tema della motivazione e del coinvolgimento del personale promuovendo azioni di valorizzazione che dovranno essere improntate a:

- rendere tutti i dipendenti protagonisti del proprio lavoro, superando le vecchie modalità di gestione che relegavano il dipendente pubblico a mero esecutore di scelte compiute da altri;
- affermare il principio che la crescita professionale delle persone è esclusivamente collegata alla loro capacità, alle competenze, alle attitudini;
- riconoscere ed apprezzare in modo diverso le diverse prestazioni dei singoli, praticando concrete politiche di incentivazione strettamente connesse ai sistemi di valutazione delle prestazioni.

Monitoraggio e miglioramento della qualità dei servizi. Erogare servizi di qualità significa rispondere effettivamente ai bisogni attuali dei cittadini. Il direttore generale deve occuparsi di progettazione e monitoraggio della qualità per meglio definire la missione attuale dei servizi e le componenti che ne determinano il livello qualitativo. Questo lavoro consiste nell'intervenire sui processi di erogazione dei servizi per migliorare efficienza ed efficacia degli stessi. Migliorare la qualità dei servizi pone quindi alle amministrazioni la necessità di dotarsi degli strumenti necessari per capire l'evoluzione dei bisogni, per elaborare politiche forti, per compiere le scelte organizzative e gestionali che consentano alle politiche di diventare concrete. Fondamentale è

l'assunzione di flessibilità organizzativa e di forme di integrazione tra competenze diverse presenti nell'amministrazione al fine di erogare servizi sempre più personalizzati e quindi maggiore efficacia.

#### 8. Le competenze del direttore generale.

Nel nuovo scenario in cui si trovano ad operare le amministrazioni locali il possesso di competenze di natura esclusivamente giuridica appare ampiamente superato. Le competenze necessarie per ricoprire il ruolo del direttore generale devono oggi andare dalla "pianificazione strategica", per decodificare l'ambiente, delineare piani e progetti, identificare le modalità per realizzarli, alla "gestione economico-finanziaria" per effettuare scelte appropriate di "make or buy", valutare la redditività degli investimenti. Sono inoltre indispensabili competenze utili a delineare strategie di miglioramento della qualità, sistemi di monitoraggio e controllo, ambiti di possibili certificazioni; infine vanno ricordate le competenze necessarie a gestire e sviluppare i sistemi professionali degli enti che tengano conto delle diverse professionalità presenti e degli strumenti manageriali disponibili, realizzando azioni di valutazione, sviluppo, mobilità, incentivazione. Le competenze citate devono fondarsi su una cultura di base elevata, aperta agli stimoli, necessaria alla lettura dei codici che una realtà in evoluzione propone in modo sempre nuovo, in grado di supportare una costante attenzione a quanto avviene fuori dei confini dell'ente, che possa, in definitiva far svolgere al direttore generale quel ruolo di promotore dell'innovazione che è indispensabile alla pubblica amministrazione nel suo complesso. La complessità delle amministrazioni locali, in un contesto di sempre maggiore autonomia per questi enti, richiede quindi la presenza di competenze manageriali in grado di progettare e realizzare politiche di sviluppo dei territori. In questo contesto deve, nel contempo, essere assicurata la permanenza di competenze giuridico-amministrative a supporto delle scelte che ogni singola amministrazione si troverà ad effettuare.

Compiti  
del D.G.

#### 9. I valori del direttore generale.

La specificità del settore pubblico richiede al direttore generale, oltre alle competenze e alle capacità necessarie, il possesso della consapevolezza dell'alto valore sociale ed etico del ruolo. Il direttore generale coordina l'attività di una struttura la cui attività principale consiste nel dare attuazione a politiche finalizzate a rispondere ai bisogni di cittadini e a promuovere lo sviluppo sociale, culturale ed economico di un territorio. Per fare questo occorrono anche passione, generosità e la consapevolezza che, migliorando l'ente nel quale si opera, si contribuisce a migliorare l'intero Paese".

Valore  
sociale ed  
etico della  
funzione

Sulla base dei suddetti requisiti e di numerosi parametri, l'Andigel ha diffuso mese di ottobre 2009 un elenco di direttori generali "accreditati" risultanti da un'attenta e approfondita valutazione da parte di ricercatori della Fondazione "Alma Mater" dell'Università degli Studi di Bologna.

D.G.  
accreditati

**Mario Collevocchio**

