

IL DIRETTORE GENERALE NEI COMUNI DI MEDIE DIMENSIONI

- Dicembre 2001 -

Indice

	Pagina
Premessa	2
1. La ricerca. Committente, obiettivi e metodologia	4
2. I Direttori Generali del campione. Provenienza e competenze acquisite	8
3. Aspettative e obiettivi di ruolo: dalle previsioni normative al mandato conferito	13
4. Una tipologia di “direttori-in-azione”	22
5. Le difficoltà incontrate	36
6. E i risultati conseguiti	41
7. In conclusione. Per una valutazione del ruolo del Direttore Generale nelle Città di medie dimensioni	44
Allegato. Il questionario	58

Premessa

Il Formez, su richiesta e in collaborazione con il Coordinamento dei Direttori Generali delle città di medie dimensioni – struttura di coordinamento attivata all'interno dell'ANCI – ha promosso la realizzazione di un approfondimento sul ruolo del Direttore Generale.

La ricerca è stata realizzata all'interno di CIPA (Coesione e Innovazione per le Pubbliche Amministrazioni) un programma pluriennale che il Formez coordina per conto del Dipartimento per la Funzione Pubblica.

Il progetto CIPA è finalizzato al sostegno del processo di crescita della capacità di innovazione delle Regioni e degli Enti Locali che fanno parte delle aree depresse del paese.

Il progetto trae le sue origini dalla considerazione della esistenza di tre fattori che determinano lo squilibrio tra i sistemi amministrativi delle diverse aree del paese:

- le risorse umane dirigenziali;
- le risorse organizzate e i servizi;
- la capacità di innovazione.

Il progetto si articola in un complesso organico di azioni orientate alla formazione delle risorse umane per la preparazione di figure specialistiche, al reclutamento e alla riqualificazione di tali risorse, ai processi di ammodernamento delle strutture e delle procedure, allo scambio di esperienze di successo e alla coesione tra amministrazioni di aree diverse del paese.

La ricerca presentata in questo rapporto è annoverata tra le azioni di CIPA finalizzate a intervenire sui fattori che generano innovazione organizzativa e amministrativa e a identificare le condizioni necessarie per promuovere processi di cambiamento.

Essa vuole fornire prime risposte ad alcuni interrogativi che appaiono strategici per la definizione e lo sviluppo della figura del Direttore Generale:

- quale impatto ha avuto sulle dinamiche organizzative degli Enti Locali la attivazione del ruolo di Direttore Generale?
- quali sono le condizioni – organizzative ma non solo – che possono dar conto delle situazioni di successo?
- come la normativa potrebbe essere modificata per favorire lo stabilirsi delle condizioni di successo?

Il Coordinamento dei Direttori Generali delle città di medie dimensioni è stato costituito all'inizio del 1998, come sede di confronto e di scambio di esperienze tra i Direttori Generali della città non metropolitane.

Il Coordinamento riunisce i Direttori Generali che non ricoprono contemporaneamente il ruolo di Segretario Generale.

La ricerca è stata rivolta all'insieme dei Direttori Generali che fanno parte del Coordinamento e non ha interessato, pertanto, i Direttori delle città metropolitane e i Direttori/Segretari Generali.

Il coordinamento della ricerca, per il Formez è stato assicurato da Valeria Spagnuolo, Clara Poddighe e Valeria Russo.

La ricerca è stata curata dalla società A.Lea di Augusto Vino.

Il Rapporto di ricerca, che tiene conto anche delle valutazioni espresse dall'esecutivo del Coordinamento dei Direttori Generali delle Città di Medie Dimensioni, è stato materialmente redatto da Augusto Vino per i paragrafi 1, 4 e 7, da Patrizia Saroglia, per i paragrafi 2 e 3, e da Igor Benati per i paragrafi 5 e 6.

1. La ricerca. Committenti, obiettivi e metodologia

La ricerca si è articolata in due fasi.

Una prima fase si è svolta attraverso l'invio a fine 2000, a tutti i Direttori presenti nel Coordinamento, di un questionario per l'autodescrizione del ruolo, per un totale di 79 questionari inviati. Il questionario, riportato in Allegato, era accompagnato da una lettera di presentazione dell'iniziativa a cura del Coordinamento e del Formez.

Attraverso questo strumento si intendeva raccogliere elementi di conoscenza e di valutazione in ordine a:

- competenze previste e definizione del ruolo nelle fonti normative interne alle Amministrazioni
- processo di pianificazione strategica ed operativa, e correlati processi di controllo strategico e di monitoraggio dell'attuazione del PEG, e ruolo al loro interno del Direttore Generale, dei dirigenti e dell'esecutivo
- ambiti decisionali in cui interviene il Direttore Generale
- progetti di innovazione avviati e valutazione sul grado di realizzazione e sui principali ostacoli incontrati

Il questionario sollecitava sia a fornire elementi per così dire "oggettivi" – le attribuzioni del Direttore Generale così come risultanti dagli atti dei singoli Comuni – sia elementi di valutazione da parte dei Direttori Generali; in qualche senso voleva anche stimolare una riflessione da parte dei Direttori sul proprio ruolo, sulle difficoltà incontrate e sulle concrete modalità di azione.

Nell'arco di 5 mesi sono stati raccolti 36 questionari, compilati dai Direttori dei seguenti Comuni:

Ancona, Arezzo, Beinasco, Bergamo, Borgo San Lorenzo, Campobasso, Cantù, Carrara, Cinisello Balsamo, Cosenza, Fano, Ferrara, Fidenza, Fiesole, Gravina di Puglia, Grugliasco, Lamezia Terme, La Spezia, Lastra a Signa, Lecco, Legnano, Limbiate, Modena, Montebelluna, Pavia, Perugia, Pesaro, Pianoro, Ravenna, Reggio Emilia, San Giorgio a Cremano, Savona, Scandiano, Schio, Tortona, Verona;

Si tratta quindi di 15 Comuni dell'Italia settentrionale, 16 dell'Italia centrale e 5 dell'Italia meridionale.

La seconda fase della ricerca prevedeva la analisi di 10 casi di Comuni in cui fosse presente il Direttore Generale, per ricostruire attraverso interviste in profondità le

caratteristiche del contesto organizzativo, le modalità di azione e raccogliere elementi di valutazione dell'esperienza. Tale fase è stata successivamente ridotta alla ricostruzione di 5 casi. Si è trattato delle esperienze dei Direttori Generali di Carrara, Cinisello Balsamo, Cosenza, Fidenza, Verona.

I casi sono stati scelti in maniera da garantire per quanto possibile una copertura del territorio nazionale, la presenza di Comuni di diversa tipologia dimensionale, e la presenza di Direttori Generali di provenienza dal mondo delle aziende o della libera professione e di provenienza dal mondo pubblico (anche se questa classificazione è da interpretarsi in maniera molto generale).

La ricostruzione dei casi è avvenuta attraverso interviste ai Direttori Generali e – quando è stato possibile – attraverso interviste anche a dirigenti del Comune, in particolare nelle aree delle Risorse Finanziarie e del Personale¹.

L'intervista ai Direttori Generali si è svolta seguendo una traccia di questioni – piuttosto che un vero e proprio questionario² – che ha toccato i seguenti punti:

- il percorso decisionale che ha portato il Comune alla decisione di attivare la figura del Direttore Generale, le considerazioni e le valutazioni formulate
- il percorso che ha portato l'intervistato a divenire Direttore Generale, le sue esperienze precedenti, le modalità di contatto iniziale con il Comune
- la situazione organizzativa pregressa, i problemi e le potenzialità rilevate
- le difficoltà incontrate, le resistenze ed il sostegno ricevuto
- le priorità individuate ed i progetti avviati
- una valutazione più generale sul ruolo del Direttore Generale, sulla normativa e sugli elementi critici persistenti.

Le interviste condotte con i dirigenti miravano invece a raccogliere considerazioni sulle innovazioni introdotte dalla attivazione della figura del Direttore Generale, sia con riferimento alle specifiche aree di intervento dei singoli dirigenti – la gestione delle risorse finanziarie piuttosto che la gestione del personale – sia con riferimento alle dinamiche organizzative e decisionali che più in generale caratterizzano l'Ente.

Si è inoltre raccolta documentazione relativa sia alla configurazione delle strutture organizzative, sia relativa agli strumenti di pianificazione adottati.

L'analisi dei casi è stata utilizzata come chiave di lettura ed ipotesi interpretative, da giocare nella lettura ed elaborazione dei risultati dei questionari.

¹ Questo è avvenuto in tre situazioni.

² Si è trattato in effetti di interviste su di uno schema abbastanza libero, della durata mediamente di un'ora e mezza.

All'interno del rapporto sono riportate, citazioni tratte dai questionari, per fornire esemplificazioni rispetto a talune questioni, e citazioni dalle interviste ai Direttori, laddove è apparso che esse potessero rendere con efficacia situazioni emblematiche, o valutazioni sufficientemente condivise dall'insieme dei nostri interlocutori.

Il presente Rapporto, pertanto, dà conto sia degli elementi scaturiti dalla analisi dei questionari, che delle esperienze ricostruite in maniera più puntuale attraverso le interviste dirette.

Una avvertenza appare infine doverosa, come premessa alla presentazione dei risultati.

E' opportuno richiamare l'attenzione sui limiti della ricerca e sulla conseguente necessaria cautela nella generalizzazione dei dati raccolti e delle valutazioni formulate.

I limiti della ricerca sono di duplice natura, e ci pare necessario richiamarli:

- a) la relativa esiguità del campione esaminato – costituito dai Direttori Generali che hanno voluto rispondere al questionario - e la limitazione dell'universo di riferimento. Come già detto, non era intento di questa ricerca analizzare il complesso delle esperienze di Direttore Generale negli Enti locali italiani, ma unicamente quelle in atto nei Comuni di medie dimensioni, e che non vedono il Direttore Generale ricoprire contemporaneamente il ruolo di Segretario Generale. Non siamo in grado di valutare quanto questa limitazione “a priori” possa aver influito sui risultati della ricerca, ma è abbastanza plausibile che le esperienze dei Direttori-Segretari possano produrre riflessioni differenti da quelle qui proposte, così come l'esperienza di Direzione Generale delle Città metropolitane presenta probabilmente caratteri in parte diversi da quelli della Direzione in Città di più contenute dimensioni;
- b) una secondo limite cui fare cenno, è costituito dalla “qualità” dei materiali raccolti. Come detto, il questionario era stato concepito come strumento di autodescrizione ed autoriflessione da parte dei Direttori Generali; intendeva raccogliere elementi – anche attraverso domande che tornavano ripetutamente sulle medesime questioni - che consentissero di cogliere le caratteristiche della “azione” del Direttore Generale e quindi le concrete modalità, ed i relativi problemi, con cui è ricoperto il ruolo. Di fatto non tutti i questionari sono stati compilati con l'intenzione di “raccontarsi”; in diversi questionari, piuttosto che rispondere alla domanda “cosa fai” – che implicitamente percorreva tutto il questionario - si è risposto alla domanda “chi è il Direttore Generale”, spesso in termini formali, riproponendo il dettato normativo e le previsioni regolamentari. Il che ovviamente è utile ai fini della ricerca, ma solo parzialmente.

Ne deriva, dall'una come dall'altra fonte di limitazioni, che le considerazioni che vengono svolte nei capitoli seguenti, sono da considerarsi piuttosto come ipotesi di lavoro, suggestioni che andrebbero verificate con una più ampia e rigorosa ricerca, che

non come considerazioni immediatamente riferibili alla esperienza dei Direttori Generali dei Comuni italiani.

2. I Direttori Generali del campione. Provenienza e competenze acquisite.

Il profilo del Direttore Generale che emerge dalla ricerca è quello di un professionista che proviene prevalentemente (28 casi su 36) dal settore pubblico.

La sottostante tabella riporta l'indicazione della provenienza dei Direttori Generali, con riferimento all'esperienza lavorativa immediatamente precedente a quella attuale³.

Tabella 1. La provenienza dei Direttori Generali del campione

Provenienza pubblica	28	di cui:	
		dallo stesso Comune	9
		da altri Comuni, o Province, Regioni, Comunità Montane	15
		da altri Enti o Aziende pubbliche	4
Da aziende private o libera professione	7		
Altro (docente universitario)	1		
Totale	36		

Alcuni elementi possono essere sottolineati:

- a) in primo luogo, è evidente come sia largamente maggioritaria la presenza di Direttori Generali provenienti da quello che possiamo definire in termini molto generali come il “mondo pubblico”, e più in particolare dal sistema delle autonomie locali (comprendendovi Comuni, Province, Regioni e Comunità Montane);

³ Si può peraltro segnalare come quasi tutti i Direttori di provenienza pubblica, abbiano percorso la loro carriera all'interno del pubblico, così come quelli provenienti dal settore privato non avevano fatto esperienze nel mondo pubblico fino a quella di Direttore Generale.

- b) all'interno di questa componente, è presente, seppur minoritaria, una quota di Direttori Generali che ricoprivano ruoli dirigenziali all'interno dello stesso Comune nel quale oggi operano;
- c) è abbastanza ridotta la quota di Direttori provenienti dal mondo privato.

Volendo generalizzare tali dati, si potrebbero avanzare alcune ipotesi:

1. nella scelta del Direttore Generale ha fatto premio la conoscenza del mondo pubblico, la competenza ad agire in contesti caratterizzati dalla presenza di vincoli normativi e di dinamiche decisionali molto particolari, e differenti da quelle del mondo privato;
2. si conferma la presenza di un “mercato del lavoro dei dirigenti pubblici”; le leggi Bassanini e la recente normativa sul pubblico impiego hanno in effetti creato le condizioni perché si sviluppi un mercato del lavoro interno alla dirigenza pubblica, con rilevanti processi di mobilità che hanno alimentato anche i percorsi di accesso alle Direzioni generali. A conferma di questo si può infatti segnalare che in molti casi il Direttore Generale ha ricoperto incarichi dirigenziali, magari in Comuni di maggiori dimensioni, ed inoltre - in 4 casi - aveva già ricoperto il ruolo di Direttore Generale presso altre amministrazioni comunali o regionali;
3. in un numero non piccolo di casi, la nomina e la scelta del Direttore Generale ha rappresentato non solo un momento di innovazione organizzativa, ma anche un momento di valorizzazione delle competenze dirigenti già presenti nel Comune: ci riferiamo a quei casi in cui il Direttore Generale era già all'interno del Comune in cui è stato incaricato del nuovo ruolo. Si tratta di 9 casi (Grugliasco, Cinisello, Cosenza, Pavia, Ravenna, Tortona, Montebelluna, Perugia, Beinasco) tra medio-grandi e medio-piccoli Comuni, distribuiti un po' in tutta la penisola: evidentemente in ognuno di essi, storie individuali e organizzative sono alla origine della scelta;
4. infine, sono state indubbiamente valorizzate pregresse esperienze di direzione di risorse umane ed organizzative. I curricula analizzati rivelano, infatti, che la scelta dei Direttori Generali ricade quasi esclusivamente (34 casi su 36) su soggetti che hanno già rivestito incarichi dirigenziali. La comprovata capacità di gestire risorse umane ed economiche, finalizzandole al raggiungimento di obiettivi, si evidenzia come un ulteriore elemento in grado di orientare la selezione.

Per quanto riguarda la “anzianità in ruolo” dei Direttori del nostro campione, valga la tabella seguente.

Tabella 2. Anno di nomina del Direttore Generale

Anno di nomina (primo incarico nell’Ente attuale)	N. Direttori Generali	di cui al secondo incarico nello stesso Ente
1995	3	3
1996		
1997	2	
1998	11	2
1999	13	2
2000	7	
Totale	36	7

Si tratta di esperienze, come si vede, relativamente giovani, con una anzianità in ruolo che solo in pochi casi supera i tre anni.

Si tratta però di personale, come detto, che ha quasi sempre alle spalle una significativa esperienza di direzione di enti pubblici o aziende private.

Di tale esperienza, le competenze acquisite e che vengono segnalate come preziose per svolgere l’attività di Direttore Generale, sono riportate nella tabella n. 3.

Tabella 3. Esperienze/competenze rilevanti

Competenze acquisite nelle precedenti esperienze professionali ed indicate come rilevanti	Frequenza delle citazioni
<i>Tecniche gestionali</i>	
Metodi di gestione e tecniche di management	4
Programmazione e rilevazione dei risultati	3
<i>Competenze organizzative e di gestione del personale</i>	
Valutazione organizzativa	3
Organizzazione risorse e professionalità	1
Valutazione del personale	1
Formazione e sviluppo organizzativo	1
Gestione del personale e bilancio	2
<i>Competenze ed attitudini comportamentali</i>	
Tecniche relazionali e negoziali	1
Gestione del cambiamento	2
Attitudine al coordinamento	1
<i>Conoscenza dell'ambiente pubblico</i>	
Conoscenza delle problematiche dell'EE.LL e dello Stato	6
Conoscenza degli aspetti normativi	1
Contrattazione decentrata	1

Si tratta di voci tra di loro disomogenee, con diversi livelli di generalità; ed inoltre sono tutte relative alle singole e particolari esperienze che ognuno dei Direttori Generali ha svolto nel proprio percorso professionale. Tuttavia, la lettura della lista di tali competenze, può consentire di delineare una sorta di “profilo di competenza” del Direttore Generale, che ritroveremo confermato, ci pare, nelle indicazioni che emergeranno successivamente.

E conferma inoltre la presenza di un questione di non facile soluzione: è evidente che non sono immediatamente disponibili sul mercato del lavoro professionalità in grado di assommare l'insieme delle competenze prima elencate in una lista, che, seppur non esaustiva, risulta essere abbastanza diversificata.

Esiste senz'altro un problema di formazione di questa figura professionale, che nei fatti appare risolto:

- da un lato attraverso la attivazione di un mercato del lavoro in gran parte interno al settore pubblico, che rende disponibili professionalità in

possesso di una buona parte delle competenze prima elencate; e vedremo come la conoscenza diretta della Pubblica Amministrazione abbia rappresentato in molti casi una risorsa, e non una remora, per la attivazione e gestione di processi di innovazione;

- dall'altro attraverso un attività di formazione sul campo da parte dei Direttori Generali, e di confronto e scambio di esperienze, che consente loro di capitalizzare le esperienze che via via si realizzano; il che implica il ricorso a percorsi di selezione che privilegino non tanto il possesso di singole competenze/abilità maturate, quanto piuttosto l'attitudine alla assunzione di responsabilità, alla riflessione ed all'apprendimento a partire dalle esperienze, al confronto ed alla capacità di mettersi in discussione.

Il processo che si sta esaminando, di creazione e consolidamento di una figura professionale prima inesistente nel sistema degli Enti locali è, ovviamente, anche un processo di formazione di nuove professionalità e di apprendimento, da parte dei singoli come delle organizzazioni in cui sono inseriti.

Il sostegno a questo processo di apprendimento si segnala come una delle esigenze prioritarie, e su questo torneremo in conclusione del Rapporto di ricerca.

3. Aspettative e obiettivi di ruolo: dalle previsioni normative al mandato conferito

La figura del Direttore Generale è introdotta nell'ordinamento di Comuni e Province dalla legge 127 del 1997. La formulazione adottata è poi ripresa quasi senza modifiche nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali – la legge n. 267 del 2000.

Sul punto della attivazione del ruolo, la norma si limita a prevedere che il Direttore venga nominato dal Sindaco, previa deliberazione di Giunta, e secondo criteri stabiliti dal regolamento di organizzazione. Il testo di legge non va oltre nel disciplinare l'assunzione in ruolo del Direttore Generale e lascia di conseguenza una relativa libertà di movimento ai singoli enti. Nel silenzio della normativa questi hanno agito “in ordine sparso”, intraprendendo percorsi diversi per la creazione della figura del Direttore Generale.

Ci sono state realtà nelle quali il Direttore Generale è stato inizialmente introdotto tramite semplici deliberazioni di Giunta, altre in cui la figura era già prevista all'interno del Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei servizi, altre ancora dove la figura era esplicitamente disciplinata dallo Statuto Comunale.

Tuttavia, ciò che pare importante rilevare, è che, nonostante le differenze iniziali, in molti dei Comuni osservati l'introduzione del Direttore Generale si è andata consolidando attraverso un iter sostanzialmente definito: la figura ha infatti trovato espressione all'interno dello Statuto e nel Regolamento di Organizzazione.

L'analisi dei questionari rivela come sulle competenze attribuite dai singoli Comuni si sia giocata una partita rilevante per la definizione di fatto del ruolo del Direttore Generale. Le previsioni normative in materia non contribuiscono infatti a segnalare con precisione quali debbano essere le funzioni esercitate da questa nuova figura. Il legislatore sembra aver privilegiato la strada della flessibilità: volutamente non ha inteso formulare un elenco completo delle attribuzioni del Direttore Generale, al fine di non irrigidire il ruolo e di verificarne fino in fondo le potenzialità.

Decisamente sintetica appare, di conseguenza, la definizione delle competenze assegnategli dalla legge: la sua funzione principale consiste “*nell'attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal sindaco*” e nel sovrintendere “*alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza*”.

Sempre secondo il dettato normativo compete in particolare al Direttore Generale la predisposizione del Piano dettagliato degli Obiettivi (PO), nonché la proposta di Piano Esecutivo di Gestione (PEG). Ai fini della realizzazione degli obiettivi previsti, al Direttore Generale rispondono, nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, i dirigenti dell'Ente, ad eccezione del Segretario Comunale.

La ricerca ha evidenziato come, su queste basi, ogni Comune abbia assegnato funzioni diverse per genere e numero ai propri Direttori Generali.

Il tentativo di costruire un repertorio di queste attività ha portato ad individuarne 42 tipi diversi elencati nella tabella seguente⁴.

⁴ Le 42 voci sintetizzano complessivamente 191 citazioni; mediamente pertanto per ogni Direttore Generale vengono indicate poco più di 5 differenti competenze attribuite.

Tabella 4. Competenze attribuite ai Direttori Generali

Funzioni	Attività
<p>FUNZIONI ORGANIZZATIVE</p>	<p>Formulare o approvare proposte organizzative, monitorare in continuo la funzionalità delle soluzioni e dei criteri organizzativi adottati dall’Ente, verificare l’efficacia dei processi di erogazione dei servizi;</p> <p>Gestione dei processi informatici</p> <p>Collaborazione con la giunta per la definizione dei criteri generali per l’organizzazione</p> <p>Direzione della logistica</p> <p>Gestione sistemi informativi</p> <p>Sicurezza dei lavoratori</p> <p>Promuove la realizzazione di processi di innovazione</p> <p>Definire, in accordo con i direttori di area e di settore, gli interventi necessari per migliorare l’efficienza, l’efficacia e la qualità dei servizi, anche mediante l’individuazione di modalità e strumenti innovativi di gestione e di controllo della qualità</p>
<p>FUNZIONI GESTIONALI E DI COORDINAMENTO</p>	<p>Risolvere problemi e conflitti di competenza fra i dirigenti, regolare le variazioni, superare le inerzie del sistema, anche attraverso la proposizione sostitutiva di atti dovuti</p> <p>Tenere, coordinare e/o supervisionare i rapporti dell’Ente in materia di pianificazione e gestione verso le aziende speciali, società partecipate, istituzioni</p> <p>Coordinamento conferenza dirigenti</p> <p>Ottimizza l’attività di acquisti ed appalti</p> <p>Proporre assegnazione o modifica degli incarichi dirigenziali</p> <p>Convoca e presiede conferenza dei servizi</p> <p>Coordinare i dirigenti e i direttivi</p> <p>Indirizzo sulle attività della S.P.A.</p> <p>Presidenza della conferenza dei servizi</p> <p>Attuare indirizzi ed obiettivi politici</p> <p>Coordina gli acquisti dell’ente</p> <p>Direzione diretta di un settore comunale</p> <p>Avocazione di atti</p> <p>Garantire l’attuazione dei piani di attività dell’ente</p>
<p>FUNZIONI DI PROGRAMMAZIONE</p>	<p>Predisposizione e assegnazione del PEG</p> <p>Predisporre e gestisce i piani degli investimenti</p> <p>Predisposizione PO e sua attuazione</p> <p>Proposta di bilancio</p> <p>Coordina i sistemi di programmazione e controllo di gestione</p> <p>Coordina il processo di pianificazione dell’Ente, curando l’elaborazione, la revisione, il consolidamento e portando ad approvazione i piani e programmi di attuazione a medio e breve termine;</p> <p>Coordina la predisposizione della proposta di budget preventivo</p> <p>Supportare gli organi di governo nella fase di definizione del piano strategico</p>

Tabella 4. Competenze attribuite ai Direttori Generali (segue)

FUNZIONE DI CONTROLLO E VALUTAZIONE	Realizzazione sistemi di valutazione e monitoraggio Sovrintende ad attività di benchmarking Coordinamento e direzione dei servizi di controllo interno Monitorare l'attuazione di progetti ed investimenti Garantisce l'integrazione, la pianificazione ed il controllo delle strutture comunali
FUNZIONE DI GESTIONE DEL PERSONALE	Membro del nucleo di valutazione Definisce e gestisce strumenti valutazione e incentivazione della dirigenza Valutazione risultati dirigenti Coordinare la definizione del piano delle assunzioni e della mobilità del personale, secondo le decisioni assunte in sede di bilancio a budget; Promuovere piani di sviluppo e di formazione del personale; Presidenza della commissione trattante di parte pubblica Dirige le relazioni sindacali
ALTRE	Rappresentanza ente in commissioni tecniche extraterritoriali

La tabella presenta una ipotesi di aggregazione delle competenze attribuite all'interno di 5 aree funzionali:

- **programmazione:** vengono ricomprese in quest'area tutte le attribuzioni che riguardano la predisposizione di strumenti di pianificazione o lo svolgimento/coordinamento di attività di programmazione, configurando quindi una responsabilità del Direttore sulla "qualità" del processo programmatico;
- **gestionale e di coordinamento:** vengono ricomprese in quest'area tutte le attribuzioni che comportano la gestione diretta o il coordinamento di aree di attività operativa, configurando una diretta responsabilità gestionale del Direttore Generale;
- **organizzazione:** vengono ricomprese in quest'area tutte le attribuzioni che riguardano la attivazione e gestione di processi di innovazione organizzativa o informatica, configurando quindi una responsabilità del Direttore sulla "qualità" dell'organizzazione dell'Ente;
- **gestione del personale;** vengono ricomprese in quest'area le attribuzioni che configurano per il Direttore un ruolo nella definizione e gestione delle politiche del personale, ivi compresa la valutazione della dirigenza e la contrattazione aziendale;
- **controllo e valutazione:** vengono ricomprese in quest'area tutte le attribuzioni che riguardano attività di valutazione e controllo.

Dall'analisi dei questionari risulta una netta prevalenza delle prime due macro-aree.

Per quanto riguarda la funzione di programmazione, le attribuzioni sono state sostanzialmente quelle esplicitate nella legge 127/97: predisposizione e assegnazione del PEG, predisposizione del Piano degli Obiettivi, cui segue, in un numero inferiore di casi, il supporto agli organi di governo per la definizione del piano strategico dell'Ente.

Per quanto attiene alle funzioni gestionali e di coordinamento, ai Direttori Generali sono state di volta in volta attribuite attività che vanno, in ordine di frequenza, dalla attuazione degli indirizzi ed obiettivi politici, al coordinamento di dirigenti e direttivi – ma solo in due casi si prevede che il Direttore possa “proporre assegnazione o modifica degli incarichi dirigenziali” - alla direzione diretta di un settore dell'amministrazione comunale.

Anche sotto l'aspetto organizzativo ai Direttori Generali sono state attribuite una pluralità di attività: si è andati dalla formulazione o approvazione delle proposte organizzative, alla definizione degli interventi necessari per migliorare l'efficienza e l'efficacia, alla promozione di processi di innovazione, alla gestione diretta dei sistemi informativi.

Rilevanti sono, inoltre, anche le attribuzioni in tema di gestione del personale.

In generale, si può sottolineare come emerga una tendenza ad ampliare gli orizzonti programmatici della figura, quelli su cui insiste con più precisione la legge, per andare sempre più esplicitamente a disegnare un ruolo per così dire “a tutto tondo”, caratterizzato sia sul versante della programmazione, che della gestione e dell'organizzazione, ed esposto pertanto alla pressione di logiche differenti, e talvolta anche confliggenti.

Questo con riferimento alle previsioni normative e regolamentari.

Ma, al di là delle previsioni normative, o meglio, a chiarificazione di queste, qual è stato il mandato più preciso che i Direttori hanno ricevuto all'atto del loro insediamento, e quali sono i risultati che, a loro giudizio, l'Amministrazione si attende dal loro operato?

Con riferimento alla prima questione, non tutti i Direttori hanno ricevuto un mandato esplicito da parte del Sindaco⁵.

Per i restanti casi, in un cui è stato formulato un mandato esplicito, riportiamo nella tabella seguente le indicazioni contenute nei questionari.

⁵ Ovvero, tale eventuale mandato non è riportato nelle risposte al Questionario.

Tabella 5. Il mandato ricevuto

- Il Sindaco ha manifestato l'esigenza di accelerare il processo di cambiamento dell'organizzazione strutturale dell'Ente
- Il Sindaco mi ha assegnato come obiettivo prioritario quello di apportare tutte le modifiche gestionali necessarie a contenere la spesa corrente dell'Ente in una misura non inferiore al 5%, senza tagliare i servizi né abbassare il livello di qualità di quelli erogati
- Gli obiettivi cardine erano: ridisegno della struttura organizzativa, impostazione di un sistema di controllo analitico dei costi, attivazione di strumenti innovativi di marketing territoriale, impostazione di un sistema di valutazione delle posizioni e delle prestazioni dirigenziali, con conseguente introduzione della logica "rotativa" degli incarichi, governo dei progetti intersettoriali, instaurazione di una dialettica collaborativi con le OO.SS.
- Il Sindaco nel decreto di nomina ha specificato alcune priorità quali per esempio l'attività di riorganizzazione dell'Ente, poi con note riservate al direttore ha ulteriormente espresso la necessità di un Direttore "ingranaggio" dell'Ente
- Mi è stata affidata la funzione di interfaccia tra gli indirizzi programmatici e la realizzazione degli obiettivi attraverso l'incarico, previsto nel contratto, di coordinatore della tecnostruttura e di tutto il management delle aziende controllate e partecipate ed attraverso la partecipazione costante ed attiva a tutte le riunioni di Giunta
- Agire in termini di: miglioramento di efficacia/efficienza; attività e modalità innovative; svecchiamento della macchina comunale
- Si è fatto riferimento al mandato del Sindaco e si sono inseriti gli obiettivi nel contratto individuale di lavoro
- Tradurre in programmi gestionali concreti gli obiettivi dell'amministrazione mediante l'attuazione degli indirizzi e degli obiettivi stabiliti dagli organi di governo con il perseguimento di livelli ottimali di efficacia ed efficienza
- Il Sindaco, richiamate le funzioni attribuite dalla delibera di incarico e dal relativo contratto, mi ha sostanzialmente dato "carta bianca" per la riorganizzazione e la guida operativa del Comune
- Oltre a quanto esplicitato nell'atto di incarico, il mandato conferitomi dal Sindaco è stato arricchito dal processo di riorganizzazione dell'Ente, della revisione delle procedure tecniche ed urbanistiche avviate nel tempo e mai concluse, nonché della responsabilità diretta di un progetto di grandissima importanza per lo sviluppo socio economico della città

Tabella 5. Il mandato ricevuto (segue)

- Più che una aspettativa, mi è stato consegnato un lungo elenco di desiderata politici
- Recupero delle relazioni sindacali; sviluppo delle risorse umane; modifiche innovative relative ai percorsi ed alla struttura organizzativa; metodologia operativa che privilegi la cultura del risultato rispetto a quella adempimentale; snodo unitario tra parte gestionale (dirigenza) e vertice politico
- Nella deliberazione di nomina e poi nel Piano Esecutivo di Gestione l'obiettivo di carattere generale è "Il miglioramento della gestione ordinaria" con la prescrizione di conseguire entro il termine dell'esercizio finanziario 2001:
 La riorganizzazione della struttura utilizzando l'occasione del nuovo contratto di lavoro;
 Un nuovo sistema di lavoro, per processi da evidenziare nel PEG;
 Il sistema di misurazione e valutazione delle performance;
 Istituzione ed avvio del Controllo di Gestione;
 Un risparmio tra il 2% e il 5% delle spese ordinarie (escluso il personale);
 L'abbreviazione del 10% dei tempi delle procedure;
 L'incremento tra l'1% e il 2% delle entrate mediante acquisizione di entrate alternative
- Il mandato più specifico riguardava la gestione delle risorse umane dell'ente, la definizione della contrattazione decentrata e l'organizzazione della struttura
- La missione affidatami dal Sindaco è stata quella di riorganizzare ed innovare l'azione comunale. Sono stati affidati obiettivi particolari quali la riorganizzazione della struttura comunale, l'implementazione della contabilità economica ed analitica con l'attivazione del controllo di gestione
- Esplicito mandato inteso a: coordinare l'impostazione e la realizzazione dei progetti e dei programmi attribuiti ai Dirigenti, proponendone l'eventuale integrazione con l'obiettivo di assicurare la realizzazione delle finalità istituzionali e degli indirizzi politico-amministrativi dell'ente, in particolare per lo sviluppo del vasto repertorio delle opere pubbliche programmato, assumendo, ove necessario, per vacanza, assenza o impedimento, anche la direzione operativa dei settori
- Sul piano personale mi è stato dato un incarico di riorganizzazione della struttura nell'ambito del principio di separazione dei poteri tra politica e struttura e sollecitando la trasversalità dell'azione orientata ai risultati
- Mi è stato richiesto verbalmente di curare in particolar modo, nell'ambito delle competenze previste, la ridefinizione dello schema organizzativo dell'ente e l'attribuzione degli incarichi di direzione delle varie strutture e di facilitare la conoscenza e comprensione delle reciproche caratteristiche ed esigenze tra amministratori ed apparato, in considerazione del fatto che l'amministrazione era stata interessata da un cambiamento di indirizzo politico dopo oltre cinquanta anni di assetto sostanzialmente uniforme.

Tabella 5. Il mandato ricevuto (segue)

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Le aspettative riguardavano la complessiva riorganizzazione della struttura di gestione. (xy era un comune con grosse problematiche causate da una decennale instabilità politica: più mandati non conclusi, commissariamenti). Costruire il senso di appartenenza , ridare dignità istituzionale all'ente, diffondere ed adottare la cultura del risultato e del lavoro di gruppo, la cultura della valutazione e del premio, risanare il bilancio dell'Ente, mettere la “macchina” nelle condizioni di poter sostenere i grossi investimenti previsti dal programma, esternalizzare attraverso una società a capitali pubblici i servizi produttivi (rifiuti e metano), riqualificare e valorizzare il patrimonio, costruire un sistema di equità fiscale, realizzare un serio e concreto presidio del territorio (informatizzazione spinta, SIT, data base delle reti tecnologiche), diffusione della cultura della qualità nei servizi erogati, creazione delle condizioni di un rilancio economico della città, comunicazione diffusa, semplificazione e trasparenza amministrativa. • Il mandato è stato: efficientare la macchina, introdurre nuovi metodi per la motivazione del personale, promuovere stili di direzione partecipativi. |
|--|

La lettura delle frasi riportate dai questionari, si presta a diverse considerazioni.

Intanto sul linguaggio: alcune delle espressioni riportate segnalano come esista oramai una sorta di senso comune, una serie di espressioni “da manuale” che connotano il ruolo del DG. Per tutte può valere la seguente: *“Tradurre in programmi gestionali concreti gli obiettivi dell'amministrazione mediante l'attuazione degli indirizzi e degli obiettivi stabiliti dagli organi di governo con il perseguimento di livelli ottimali di efficacia ed efficienza”*; che però non aiuta molto a comprendere quali siano le concrete azioni che ci si aspetta che il DG metta in campo.

Ma soprattutto, al di là delle formulazioni utilizzate – in alcuni casi l'accento è sul recupero di efficienza e sulla economicità della gestione, in altri sulle dimensioni organizzative e di gestione del personale – e a dispetto della precisione di alcune richieste, sembrerebbe esservi una richiesta di fondo, molto generica per quanto articolata in maniera dettagliata, che in sostanza si può riassumere nella richiesta di “far funzionare le cose”.

Nelle parole di uno dei Direttori intervistati: *“L'idea del Sindaco credo che fosse <<finalmente è arrivato qualcuno cui posso affidare le cose da fare>>”*.

Una aspettativa che pare molto generale, e che proprio per questo risulta spesso chiaramente sovradimensionata, come testimonia in maniera esemplare la penultima delle citazioni che abbiamo riportato in tabella: *“Le aspettative riguardavano la complessiva riorganizzazione della struttura di gestione. (xy era un comune con grosse problematiche causate da una decennale instabilità politica: più mandati non*

conclusi, commissariamenti). Costruire il senso di appartenenza, ridare dignità istituzionale all'ente, diffondere ed adottare la cultura del risultato e del lavoro di gruppo, la cultura della valutazione e del premio, risanare il bilancio dell'Ente, mettere la "macchina" nelle condizioni di poter sostenere i grossi investimenti previsti dal programma, esternalizzare attraverso una società a capitali pubblici i servizi produttivi (rifiuti e metano), riqualificare e valorizzare il patrimonio, costruire un sistema di equità fiscale, realizzare un serio e concreto presidio del territorio (informatizzazione spinta, SIT, data base delle reti tecnologiche), diffusione della cultura della qualità nei servizi erogati, creazione delle condizioni di un rilancio economico della città, comunicazione diffusa, semplificazione e trasparenza amministrativa".

Ma se le richieste rivolte ai Direttori Generali esprimono fundamentalmente esigenze molto simili⁶, sono ovviamente diversi i contesti organizzativi in cui i Direttori si collocano, e diverse di conseguenza le modalità di risposta e le strategie di azione, come vedremo nel prossimo capitolo.

Quanto fin qui esposto, può essere così sintetizzato:

- la figura del Direttore Generale ha trovato in ogni Ente la sua fondazione in atti normativi quali lo Statuto o il Regolamento di organizzazione;
- nell'attribuzione delle competenze al Direttore Generale si sono ampliati gli orizzonti programmatici sui quali con più precisione insisteva la legge 127;
- il mandato del Sindaco ha ancor più dilatato gli ambiti di azione del Direttore, configurando delle aspettative che, in molti casi, appaiono chiaramente sovradimensionate, e che sostanzialmente assegnano al Direttore una funzione di innovazione e miglioramento complessivo degli apparati amministrativi.

⁶ Anche le risposte alla domanda sui "risultati attesi" sembrano confermare la relativa similarità delle richieste che ricadono sul Direttore Generale. Concetti come "riorganizzare la struttura comunale", "accelerare e consolidare l'innovazione", "diminuire lo scarto tra obiettivi e realizzazioni", "migliorare l'efficienza e l'economicità della gestione", "modificare la cultura dell'Ente", ritornano un po' in tutti i questionari.

4. Una tipologia di “direttori-in-azione”

In questo capitolo verranno esaminate alcune variabili che sembrano connotare differenti modalità di azione da parte dei Direttori Generali:

- il ruolo all'interno del processo di pianificazione, controllo e valutazione
- la posizione all'interno delle reti di relazioni
- gli ambiti decisionali presidiati.

4.1 Il ruolo del Direttore Generale all'interno del processo di pianificazione, controllo e valutazione

In coerenza con l'ampiezza delle attribuzioni formalmente previste, l'esame dei questionari evidenzia complessivamente una significativa partecipazione dei Direttori Generali ad alcune fasi fondamentali della vita amministrativa del Comune: pianificazione, organizzazione e controllo/valutazione.

Le risposte fornite descrivono un ruolo attivo ma complesso ed articolato: il Direttore Generale svolge, all'interno dei diversi contesti, funzioni varie per carattere ed intensità.

Analizzando nel dettaglio i singoli momenti della sua attività emergono ulteriori considerazioni.

In merito al ruolo assegnato in sede di programmazione strategica il Direttore Generale è partecipe del processo in un gran numero dei casi esaminati (30 su 36)⁷.

Dove non gli è riservato un ruolo, le motivazioni non sono esplicitate e, in un unico caso, sono indicate nel "livello di maturità dell'ente che non permette di programmare interventi di controllo strategico".

Nella stesura della Relazione Previsionale e Programmatica il Direttore Generale si rapporta con gli altri attori coinvolti (Sindaco, Giunta, Assessori) secondo quelli che appaiono come tre modelli diversi, così definibili, a partire dalle funzioni prevalenti in essi svolte dal Direttore Generale:

⁷ In 3 casi il questionario non riporta risposte su questo punto; in altri 3 casi si dichiara che il DG non ha alcun ruolo nel processo di Pianificazione strategica.

- propositivo
- di coordinamento
- consultivo/metodologico

Il modello prevalente è quello che vede il Direttore svolgere funzioni di **coordinamento**. Si tratta di 15 casi, in cui il Direttore Generale avvia e governa il processo di redazione della Relazione Previsionale e Programmatica, ma la stessa viene materialmente redatta dalla Giunta e/o dai dirigenti.

Ad esempio, citando da uno dei questionari:

" Il DG svolge un ruolo di supporto e coordinamento nella fase di definizione che avviene attraverso il confronto tra Giunta e Responsabili dei Servizi. In particolare il DG fornisce alla Giunta le informazioni provenienti dai diversi servizi dell'Ente, raccolte attraverso il controllo di gestione e le ordinarie forme di coordinamento, utili ad una pianificazione più puntuale possibile."

Il modello che si può definire "**propositivo**" (presente in 12 casi) vede il Direttore Generale seguire fase dopo fase la redazione della Relazione Previsionale e Programmatica, elaborandone il testo attraverso successivi confronti con i soggetti preposti (Sindaco; Giunta; Dirigenti). Nelle risposte di uno dei Direttori:

"I programmi vengono esposti preliminarmente in riunione di Giunta. Insieme ai Dirigenti elaboro una proposta di bilancio e di PEG da sottoporre al Sindaco e alla Giunta e poi collaboro con gli Assessori e il Sindaco alla stesura della Relazione Previsionale Programmatica"

Il ruolo ricoperto dal DG appare essere infine prevalentemente di carattere **consultivo - metodologico** (3 casi) quando offre un apporto informativo ai soggetti preposti a redigere il testo della Relazione Previsionale e Programmatica:

"La Direzione Generale supporta la Giunta nella definizione dei criteri per la formulazione dei Programmi Strategici che i diversi settori dell'Amministrazione propongono all'approvazione della Giunta stessa."

Se nella fase di programmazione strategica, come si è visto, vi è la partecipazione dei Direttori nella grande maggioranza dei casi, differente è la situazione con riferimento alle attività di controllo strategico. L'attività di controllo strategico vede infatti un coinvolgimento dei Direttori Generali in un numero abbastanza limitato di Comuni : 19 su 35 (1 questionario non riporta informazioni su questo punto).

In 12 Comuni non viene svolta alcuna attività di controllo strategico, in 4 Comuni essa è in via di strutturazione.

Dall'analisi dei questionari si evince in ogni caso che il significato attribuito al controllo strategico non è uguale in tutti i contesti: in alcuni casi si limita ad un semplice controllo di gestione, in altri si pone come una verifica di congruenza tra le finalità proposte e gli obiettivi raggiunti, in altri come monitoraggio di progetti strategici. Inoltre, da un punto di vista temporale può essere svolto alla fine o durante il periodo di programmazione. Nel secondo caso assume la veste di un monitoraggio sull'attuazione della programmazione; nel primo caso si configura come una verifica degli scostamenti dagli obiettivi previsti (nel PEG o nel PO).

Questa diversa concezione del controllo si riflette anche sugli strumenti utilizzati nei diversi contesti:

- monitoraggio di attuazione dei programmi (3 casi);
- controllo di gestione (2 casi);
- monitoraggio degli obiettivi del PEG (2 casi);
- controllo degli atti amministrativi (1 caso)

Il controllo strategico non sembra quindi configurarsi come un'attività definita e standardizzata, ma come un insieme di strumenti utilizzabili in modo diverso a seconda delle risorse informative e finanziarie di cui si dispone e degli aspetti informativi che si privilegiano. E non sempre, inoltre, le attività indicate sembrano configurare un effettivo Controllo Strategico.

L'attività di programmazione strategica e di conseguente controllo appare in sostanza ancora abbastanza indefinita nei suoi contorni e strumenti, e il ruolo del Direttore Generale non sembra trovare una collocazione univoca al suo interno. La questione cambia quando si passa all'analisi del processo di definizione e di monitoraggio del PEG.

Il dato incontrovertibile è che i Direttori Generali rivendicano, ed hanno, un ruolo maggiormente definito all'interno di tale processo. Questo rappresenta, infatti, uno dei momenti caratterizzanti della sua attività all'interno dell'Ente; così come prevede peraltro il dettato della legge 127/97. I dati raccolti confermano lo stretto collegamento tra l'attività del Direttore Generale e l'elaborazione di tale documento. Vi è un unico caso in cui il Direttore Generale non recita alcun ruolo e si tratta di un caso di mancata adozione dello strumento in quella particolare realtà.

Il processo di definizione del Piano Esecutivo di Gestione non si svolge con modalità identiche in tutti i comuni. Se i soggetti coinvolti appaiono ovunque i medesimi, diverse risultano le modalità e l'ordine dei loro interventi sul processo. A variare può essere l'intensità e il tipo di ruolo svolto. Il Direttore può partecipare a tutte le fasi dell'elaborazione o solo ad alcune, concertare in diversa misura e/o fornire le linee guida per la redazione del documento in oggetto.

E' possibile, in questo caso, suddividere le esperienze fondamentalmente in due tipologie (ed una variante).

Una prima modalità che si può definire **propositivo/negoziale**, e si registra quando è il Direttore Generale in prima persona a negoziare obiettivi e risorse con i dirigenti.

E' questa la modalità prevalente – 17 casi ci sembrano riferibili a tale tipologia, pur con ovvie differenze di procedura tra un caso e l'altro, e fatta salva l'ovvia possibilità di avere travisato, in qualche caso, le modalità di formulazione del PEG descritte nel questionario.

Come variante di questa tipologia, in un caso sembrerebbe esclusa la fase di negoziazione, prevalendo la assegnazione di obiettivi e risorse ai dirigenti, da parte del Direttore Generale.

Come esempio di questa modalità di azione – nella versione, per così dire, più diffusa, può valere la seguente citazione:

“In base agli obiettivi strategici individuati dalla Giunta, il Direttore Generale fornisce i propri orientamenti ai Direttori di Area e questi, tenendo conto anche delle indicazioni ricevute dai propri Assessori, propongono le finalità di Programma. Tali finalità, negoziate con il Direttore Generale, sono base per la negoziazione degli obiettivi dei centri di responsabilità affidati ai dirigenti.”

Una seconda modalità individua invece nel Direttore generale una funzione **di coordinamento del processo e supporto alla negoziazione**, e si registra in quei casi – 12 complessivamente – in cui la fase di negoziazione di obiettivi e risorse vede la presenza, oltre che del Direttore Generale, anche degli Assessori: in tal caso, la funzione del Direttore è appunto di coordinamento e gestione dell'intero processo e di partecipazione non esclusiva alla negoziazione, che invece vede un ruolo significativo del momento politico.

Ad esempio, tale modalità pare emergere dal caso seguente:

“I dirigenti propongono; Il Direttore vaglia e modifica (la forma); il Direttore informa gli Assessori; gli Assessori negoziano con il dirigente gli obiettivi; il Direttore propone definitivamente alla Giunta; la Giunta adotta”

In ultimo, in un caso, come detto, il PEG non risulta ancora adottato.⁸

⁸ Sono infine 5 i casi che non abbiamo attribuito ad alcuna delle due modalità individuate, in quanto le informazioni contenute nel questionario sono di difficile interpretazione.

Per quanto riguarda l'attività di monitoraggio del PEG, le informazioni raccolte segnalano che essa è svolta da una buona parte del campione (27 casi su 36), seppur con qualche scarto rispetto alla precedente attività di definizione del PEG.

Nelle restanti realtà, il monitoraggio del PEG risulta essere svolto in maniera sporadica o per nulla attuato.

Il monitoraggio del PEG, in ogni caso, sembra comprendere una serie di verificata di informazioni, a seconda degli strumenti utilizzati, e che sono:

- Indicazioni fornite in tempo reale dai dirigenti tramite utilizzo della rete informatica
- Elaborazioni di *report* con dati forniti dai dirigenti
- Tramite servizio di controllo di gestione
- *Report* finanziari
- Incontri con i Direttori di Area
- Atti amministrativi
- Monitoraggio progetti
- Verifica intermedia programmi concordati
- Stato attuazione programmi

Queste indicazioni, lasciano supporre che dove l'attività di monitoraggio viene svolta, l'interesse per lo sviluppo e l'affinamento dei connessi sistemi informativi sia in continuo aumento. Il che si traduce in un rafforzamento del ruolo organizzativo del Direttore Generale, preposto alla promozione e realizzazione di processi di innovazione.

Nonostante manchino talvolta riferimenti precisi, la lettura delle risposte sembra indicare che il PEG resta ancora in molti casi uno strumento di assegnazione delle risorse finanziarie piuttosto che di assegnazione degli obiettivi. Nella descrizione del processo di elaborazione del PEG riportata sui questionari, solo in 19 casi si fa esplicito riferimento alla definizione di obiettivi; in molti dei rimanenti casi, diversi elementi fanno ritenere che il PEG sia sostanzialmente ancora uno strumento di assegnazione di risorse finanziarie. Da questo, forse, anche una difficoltà, in diverse realtà, ad attivare forme di monitoraggio e controllo sulla realizzazione del PEG stesso.

Per quanto riguarda, infine il raccordo tra il monitoraggio ed il controllo delle attività, e la valutazione dei dirigenti, la situazione appare in netta evoluzione.

In 23 casi appare che il rapporto tra monitoraggio delle attività – svolto nelle forme di cui si è detto sopra – e valutazione dei dirigenti è molto stretto, spesso tradotto in parametri ed indicatori di tipo quantitativo. In diversi di questi casi, si tratta però di una recente acquisizione, realizzata nel corso del 2000. In 2 casi il processo è ancora in corso di definizione; in altri 11 casi il collegamento è tuttora molto debole o inesistente.

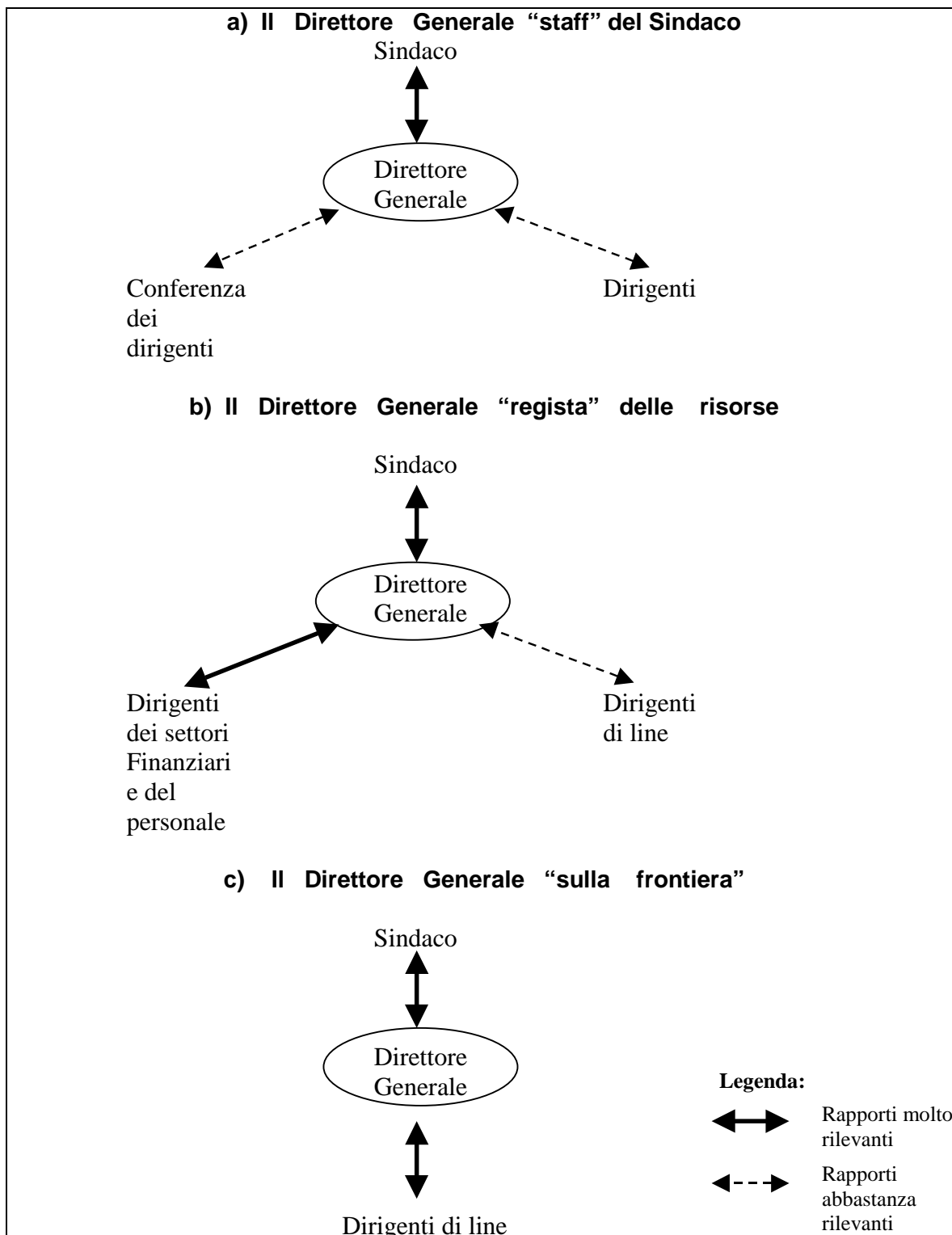
Occorre poi segnalare come in non tutti i Comuni sia stato ancora insediato il Nucleo di Valutazione; nelle situazioni in cui esso è attivo – e sono ovviamente la grande maggioranza – è quasi sempre presieduto dal Direttore Generale.

4.2 Le interazioni di ruolo dei Direttori Generali

Una delle domande del questionario chiedeva ai Direttori di “elencare i ruoli e gli attori organizzativi con i quali, nell’esercizio delle sue funzioni di Direttore Generale, Lei ha relazioni maggiormente significative”.

La eterogeneità delle risposte, appare abbastanza facilmente riconducibile a tre modelli-tipo di sistema di relazioni, rappresentabili come in figura 1.

Figura 1. Modelli di interazione



Tutti i Direttori indicano come la rilevanza della relazione con il Sindaco sia “molto elevata” ovvero “elevata”; differenze vi sono però nella indicazione delle altre relazioni ugualmente rilevanti.

Per un primo gruppo di Direttori Generali – si tratta di 8 casi - non vengono indicate altre relazioni ugualmente rilevanti, se non, in pochi casi, con la Conferenza dei Dirigenti: è quello che ci pare possibile definire come modello del Direttore Generale “staff” del Sindaco.

Per un secondo gruppo di Direttori – 11 casi – le relazioni più rilevanti, dopo quella con il Sindaco o con il medesimo grado di importanza, sono quelle con il dirigente del Settore Risorse Finanziarie e con il Dirigente del Settore Personale: è il Direttore Generale “regista” delle risorse.

Per un terzo gruppo, infine – 17 casi – le relazioni più rilevanti, accanto a quella con il Sindaco, sono quelle con i singoli dirigenti responsabili dei Settori operativi. E’ quello che ci pare possibile definire il Direttore “sulla frontiera”, per sottolinearne il coinvolgimento nella gestione operativa.

E’ evidente che l’indicazione che ne deriva deve essere accolta con molto cautela, poiché si tratta di comparare tra di loro i giudizi soggettivi dei Direttori, giudizi che possono essere stati formulati con criteri del tutto differenti e non confrontabili.

Tuttavia, ci sembra interessante l’indicazione che emerge di una tendenziale aggregazione delle reti di relazioni intorno a tre modelli differenti, i quali suggeriscono la presenza di modalità diverse di svolgimento del proprio ruolo, pur nella similarità, prima segnalata, delle aspettative.

Nel primo caso, il rapporto è stringente con il Sindaco, e meno diretto con la “macchina” comunale; nel secondo caso, le leve che il Direttore utilizza sono soprattutto quelle della allocazione e gestione delle risorse finanziarie, organizzative e di personale, mentre il coinvolgimento nella gestione dei Settori operativi è più indiretto; nel terzo caso, infine, il Direttore entra più direttamente in relazione con i dirigenti dei Settori operativi, assumendo, si può ipotizzare, un ruolo più significativo, nella gestione operativa.

Si tratta di differenti modalità di relazione che paiono solo debolmente correlate alla variabile della dimensione dell’Ente: nel primo gruppo – il Direttore generale “staff” del Sindaco – troviamo soprattutto Comuni di piccole dimensioni; nel secondo gruppo – il Direttore “regista” delle risorse, troviamo rappresentati soprattutto i Comuni di medio-grandi dimensioni, dove il medio-grande è relativo al campione esaminato –; invece nel terzo gruppo – il Direttore “sulla frontiera” - troviamo sostanzialmente Comuni di tutte le dimensioni.

Una correlazione più significativa è forse quella con la provenienza del Direttore: Direttori Generali che erano già dirigenti del medesimo Comune di cui oggi reggono la Direzione, si ritrovano quasi tutti nel terzo gruppo, a significare evidentemente che la rete di relazioni precedente alla loro nomina a Direttore Generale, può essere un elemento che condiziona le modalità di rapporto anche dopo l'ingresso nel nuovo ruolo.

In termini di rapporti tra configurazioni della rete e ruolo del Direttore Generale, non appaiono significative correlazioni con il ruolo giocato nel processo di pianificazione strategica. Viceversa, con riferimento al ruolo esercitato nel processo di programmazione operativa e di definizione del PEG, si può dire che la modalità "propositivo/negoziabile" appaia prevalente tra i Direttori Generali che abbiamo definito "staff" del Sindaco, e tra quelli "sulla frontiera". I Direttori Generali "registri" delle risorse, sono invece suddivisi tra l'approccio "propositivo/negoziabile" e quello di "coordinamento e supporto alla negoziazione".

Vedremo poi oltre come la configurazione prevalente della rete di relazioni, abbia qualche significativa relazione anche con l'ampiezza dello spazio decisionale del Direttore.

4.3 Gli ambiti decisionali

Una terza variabile che concorre a differenziare le modalità operative dei Direttori è costituita dalla varietà e numerosità degli ambiti decisionali in cui essi intervengono.

La domanda del questionario era formulata in questi termini: "quali sono le questioni principali sulle quali lei è chiamato a decidere? Può indicarne una tipologia?"

Le risposte sono state, anche in questo caso, differenziate e talvolta molto articolate.

Nella tabella seguente viene riportata una elaborazione di sintesi. Le risposte sono state organizzate con riferimento a macro-ambiti decisionali, che riprendono la classificazione delle funzioni assegnate utilizzata nel secondo capitolo; nelle colonne abbiamo riportato i singoli Comuni presenti nel campione – senza ovviamente nominarli – indicando con una crocetta, per ogni ambito decisionale, se, in quel Comune, il Direttore Generale vi esercita prerogative decisionali.⁹

⁹ Il numero di Comuni presenti nella tabella è di 33, in quanto 3 questionari non contengono indicazioni su questo punto.

Tabella 6. Gli ambiti decisionali

Ambiti decisionali \ Enti	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	Tot.	
Organizzative	X	X			X	X		X	X	X		X	X	X	X				X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	24	
Programmazione	X	X	X		X			X	X	X		X	X		X				X	X					X	X	X								15
Gestione del personale	X	X	X		X	X			X			X	X		X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X			X		X	X		22
Valutazione e monitoraggio						X						X							X	X										X					5
Gestionali e di coordinamento	X	X		X	X		X	X			X			X	X	X	X										X		X		X	X	X	X	17
Altre (*)								X				X	X			X				X			X		X						X			8	

(*) Le voci ricomprese in questa categoria sono le seguenti : Rapporti con utenza per problemi particolari, Definizione del Bilancio, Supporto tecnico all'attività del Sindaco; Responsabile della sicurezza; Rapporti con il Consiglio; Contratti; Impostazione dei centri di costo; Scelte strategiche dell'Ente; Strategie di sviluppo del Comune

La tabella mostra come siano le questioni di natura Organizzativa, e quelle attinenti la Gestione del Personale, ad occupare in buona misura lo “spazio decisionale” dei Direttori Generali, ma mostra anche con una certa evidenza, come siano fortemente differenziate le prerogative decisionali di fatto esercitate dai Direttori Generali.

Escludendo la riga “Altre”, troppo eterogenea per prestarsi a comparazioni, vi sono infatti situazioni in cui il Direttore interviene in un solo ambito decisionale – 6 casi, si tratta degli ambiti “gestionale e di coordinamento”, di “gestione del personale” e, in un solo caso, “organizzativo” - e situazione in cui invece interviene in tutti i quattro ambiti decisionali indicati, e questo avviene ugualmente in 6 casi.

Lo “spazio” decisionale del Direttore Generale si presenta così molto differenziato¹⁰. Ed in qualche misura in relazione alla tipologia di interazioni che coinvolge il Direttore.

Infatti, i Direttori individuati come “staff” del Sindaco, si caratterizzano per essere mediamente presenti in un numero più basso di ambiti decisionali rispetto ai colleghi, ed in particolare il loro spazio decisionale abbraccia in primo luogo le questioni di natura organizzativa e le questioni di carattere gestionale.

I Direttori definiti “registi” delle risorse presidiano uno spazio decisionale mediamente più ampio, caratterizzato dalle questioni di natura organizzativa e di gestione del personale; mentre i Direttori definiti “sulla frontiera” sono quelli che hanno lo spazio decisionale più ampio – cioè a dire con un numero di ambiti mediamente più elevato rispetto ai loro colleghi – ed in cui le questioni su cui dichiarano di intervenire sono in egual misura quelle organizzative, quelle gestionali, quelle attinenti la programmazione, quelle relative alla gestione del personale.

4.4. La proiezione prevalentemente interna ovvero esterna del ruolo

Infine, un’ultima variabile in grado di differenziare le caratteristiche empiricamente rilevabili tra diverse tipologie di ruolo del Direttore generale, può essere costituita dalla proiezione prevalentemente interna, ovvero esterna, del ruolo.

Occorre dire che la gran parte dei Direttori Generali testimoniano di un ruolo che è rivolto prevalentemente all’interno della “macchina” amministrativa, così come

¹⁰ E’ forse opportuno precisare che l’ampiezza dello spazio decisionale del Direttore, nulla ci dice sulla rilevanza strategica delle decisioni che egli è chiamato a prendere; nel senso che può ben essere che alla ampiezza degli ambiti decisionali corrisponda in alcuni casi, per così dire, una sorta di dispersione delle prerogative decisionali, tale per cui il Direttore potrebbe non assumere decisioni di portata strategica per l’Ente. Su quest’ultima variabile, la rilevanza strategica, il peso specifico delle decisioni, il questionario non ha consentito di raccogliere elementi chiaramente interpretabili.

abbiamo già visto a proposito delle competenze attribuite, e così come vedremo anche più oltre, trattando dei risultati conseguiti.

Ciononostante, alcuni questionari contengono segnali di una attenzione rivolta all'esterno della organizzazione comunale. Si tratta di un numero limitato di casi, ma che indicano tuttavia che anche su questo versante le situazioni sono differenziate.

In 5 casi, tra le competenze attribuite al Direttore Generale, figurano le voci:

- “Definizione e pianificazione di iniziative con la Direzione delle Aziende Speciali e società partecipate”
- “Risolvere problemi e conflitti nelle strutture, coordinare e supervisionare i rapporti con le società partecipate”
- “Tenere, coordinare e supervisionare i rapporti dell'Ente in materia di pianificazione e gestione verso le aziende speciali, società partecipate, istituzioni”
- “Indirizzo sulle attività della SPA partecipata dal Comune”
- “Propone e dà attuazione a politiche di valorizzazione patrimoniale dell'Azienda Comune, anche in relazione agli Enti e Società partecipate e controllate”.

In altri 3 casi, il tema del rapporto con le società partecipate viene richiamato non in sede di illustrazione delle competenze attribuite, ma invece con riferimento alle questioni sulle quali il Direttore generale esercita le proprie prerogative decisionali. In questi casi, le formulazioni utilizzate sono state:

- “Rapporti con le società controllate”
- “Relazioni con le Società compartecipate”
- “Rapporti con l'esterno, con altri Enti, Istituzioni, aziende e Società controllate”

Individuando quindi nelle relazioni con i soggetti esterni, e con le aziende partecipate in particolare, uno degli ambiti decisionali del Direttore.

In un caso, infine, il tema viene richiamato a proposito dei risultati attesi da parte dell'Amministrazione, con la formulazione:

- “Elaborazione strategie per la trasformazione delle aziende Speciali”

In totale, quindi si tratta di 9 casi che testimoniano dell'esercizio di funzioni decisionali e di supervisione anche verso l'esterno della “macchina” comunale, nei confronti delle società partecipate e controllate. Sono casi che riguardano sia Comuni di medio-grandi dimensioni (5), che Comune di ridotte dimensioni (4).

E' evidente che la presenza di situazioni di maggiore proiezione esterna del ruolo, contribuisce ad aumentarne la complessità e la rilevanza gestionale.

4.5 Per una tipologia di ruoli

Le variabili fin qui indicate – modelli di relazioni, ruolo nel processo di pianificazione e controllo ed in particolare con riferimento alla redazione del PEG, ampiezza dello spazio decisionale, proiezione interna/esterna - si presentano tra di loro correlate in alcune configurazioni che ritornano con più frequenza di altre. Ciò consente di ipotizzare la presenza di una tipologia di ruoli.

Nella tabella seguente vengono riportate le caratteristiche prevalenti dei tre tipi di Direttore Generale che, seppure con qualche indubbia forzatura, è possibile individuare.

Tab. 6. Una tipologia di ruoli

Tipologia di ruolo	Modello di interazioni	Spazio decisionale	Ruolo nel processo di programmazione	Proiezione interna/esterna
Direttore Generale Staff del Sindaco	La relazione prevalente è quella “Sindaco-Direttore Generale”	Abbastanza ridotto; concentrato su questioni Organizzative e Gestionali	Prevalentemente Propositivo/ Negoziale	Prevalente proiezione interna. Presenti alcuni casi di proiezione esterna
Direttore Generale “regista” delle risorse, ovvero capo degli staff	Le relazioni prevalenti sono quelle “Sindaco-DG” e “Responsabili Settori di staff-DG”	Relativamente ampio; concentrato su questioni Organizzative e di Gestione del Personale	Diversificato	Prevalente proiezione interna. Presenti alcuni casi di proiezione esterna
Direttore Generale “sulla frontiera”	Le relazioni prevalenti sono quelle “Sindaco-DG e Dirigenti-DG”	Ampio; diffuso su questioni Organizzative, Gestionali, di Gestione del Personale, di Programmazione	Prevalentemente Propositivo/Negoziale	Prevalente proiezione interna. Presenti alcuni casi di proiezione esterna

Il Direttore Generale che viene definito come “staff” del Sindaco – ma la definizione non suoni riduttiva – ha un terreno d’azione chiaramente definito dalla delega ricevuta dal Sindaco, che potrà riguardare in genere o questioni di natura organizzativa ovvero questioni attinenti alla gestione di progetti o iniziative di particolare rilevanza. E’ in questo senso un incarico a termine, poiché strettamente legato alla realizzazione di quei progetti; salvo la successiva attivazione di nuovi rilevanti progetti. E’ quindi un ruolo chiaramente focalizzato, il cui contributo ai processi di programmazione e controllo è talvolta un contributo molto forte, nella misura in cui la predisposizione della relazione Previsionale e Programmatica ovvero del PEG rientra per l’appunto tra le funzioni esplicitamente attribuitegli.

Si tratta di una modalità di azione che può trovare il suo limite forse più rilevante nel rimanere il Direttore generale, “uomo del Sindaco” e divenire difficilmente “uomo della struttura”; è invece proprio nella dialettica tra queste due collocazioni – che molti Direttori Generali devono alternativamente assumere – che si gioca in buona misura la capacità del ruolo di trovare una propria forte legittimazione, come vedremo anche più oltre.

Il Direttore Generale “regista” delle risorse, è quel Direttore che ha scelto come proprio terreno elettivo di azione quello della definizione delle regole di gestione delle risorse – finanziarie e di personale, in primo luogo – e della conseguente gestione diretta delle stesse. E’ un Direttore Generale che di fatto è responsabile delle funzioni di staff, ed utilizza questa leva per governare l’organizzazione.

E’ una modalità di interpretare il ruolo che può avere un impatto molto forte, se regole e strumenti per la gestione delle risorse sono tali da definire le regole di utilizzo delle stesse all’interno dei Settori operativi – e quindi determinano seppur indirettamente le modalità di azione all’interno dei Settori - ovvero debole, nella misura in cui le regole di gestione delle risorse umane e finanziarie non impattano con la gestione dei Settori, ed il Direttore Generale rimane in qualche senso confinato in una collocazione che lo mantiene distante dai processi operativi.

In fine, la terza tipologia, comprende Direttori Generali con un mandato molto ampio, e di conseguenza con uno spazio decisionale anch’esso molto ampio e diversificato. Anche in questo caso, in ragione della presenza di strumenti gestionali sufficientemente evoluti – ci riferiamo al sistema informativo, al sistema di controllo di gestione, ai sistemi di valutazione del personale – ed ai livelli di delega praticati dai dirigenti, il ruolo del Direttore Generale si può configurare come un ruolo di effettiva direzione dell’Ente, capace di intervenire sulle questioni critiche e rilevanti, ovvero come un ruolo coinvolto nella gestione spicciola e quotidiana, e pertanto scarsamente in grado di incidere sulle scelte di prospettiva.

5. Le difficoltà incontrate

La valutazione dell'esperienza da parte dei Direttori Generali del campione risultante dalle risposte pervenute al questionario, è utile per un approfondimento di quelle che sono le principali resistenze e le problematiche che il ruolo ancora incontra nella sua affermazione.

La lettura della tabella 7, riportante le difficoltà che i Direttori Generali hanno dovuto superare all'inizio del loro mandato, testimonia dell'estrema variabilità delle situazioni critiche.

Tabella 7 – Le difficoltà superate

	Frequenza	Percentuali
Resistenza da parte della politica ad accettare il ruolo tecnico	5	10%
Diffidenza della dirigenza	5	10%
Costituzione del ruolo della direzione generale	5	10%
Rapporto con il segretario generale	2	4%
Far comprendere il ruolo del DG	2	4%
Rapporti conflittuali con la dirigenza	2	4%
Sovrastima del ruolo del DG	2	4%
Inserimento nuova realtà e apprendimento tematiche del ruolo	1	2%
Cultura organizzativa orientata agli atti e non ai risultati	1	2%
Conoscenza della normativa	1	2%
Aspettative smisurate rispetto alle effettive possibilità	1	2%
Ambiente conflittuale	1	2%
Mancate deleghe al management	1	2%
Rifiuto della programmazione	1	2%
Mancata delega alla gestione del personale	1	2%
Difficoltà a distinguere l'indirizzo politico e l'attività gestionale dell'ente	1	2%
Resistenza degli assessori	1	2%
Non conoscenza del diritto amministrativo da parte del DG	1	2%
Scarsa propensione dei dirigenti ad assunzione responsabilità	1	2%
Possibilità di usare degli strumenti di direzione	1	2%
Mancanza di formazione finalizzata al ruolo del DG	1	2%
Mancanza di strutture di staff a supporto del DG	1	2%
Mancanza di un regolamento di organizzazione	1	2%
Mancanza di dirigenti in settori chiave	1	2%
Lavorare per obiettivi	1	2%
Accettazione da parte degli ex colleghi dirigenti	1	2%
Contrasto dei consiglieri di minoranza	1	2%
Presenza di coscienza del ruolo tecnico del DG come garante del ruolo tecnico	1	2%
Resistenza al cambiamento	1	2%
Sfiducia nella possibilità di crescita dell'ente	1	2%
Mancanza di informazioni	1	2%
Conflitti sindacali	1	2%
Giovane età	1	2%
TOTALE	49	

Al tempo stesso si può tuttavia evidenziare come sette questioni rappresentino oltre il quaranta per cento delle frequenze. Esse sono:

- resistenza da parte della politica ad accettare il ruolo tecnico 10%
- diffidenza della dirigenza 10%
- costituzione del ruolo della direzione generale 10%
- rapporto con il segretario generale 4%
- far comprendere il ruolo del DG 4%
- rapporti conflittuali con la dirigenza 4%
- sovrastima del ruolo del DG 4%

Le stesse possono essere ulteriormente aggregate attorno a due temi più generali:

- il rapporto con la politica;
- il rapporto con la dirigenza;

Osservando inoltre la successiva tabella 3, dedicata alle difficoltà che ancora permangono nella loro attività, tra le voci con una alta frequenza, se ne ritrovano due che possono essere assimilate a quelle viste in precedenza:

- diffidenza dei dirigenti;
- il difficile rapporto con gli assessori;

Ciò indica come i Direttori Generali abbiano trovato sovente difficoltà, in particolare, nel definire il rapporto nei confronti di questi due soggetti. Il dato non appare così imprevedibile: lo spazio amministrativo nel quale lo stesso dettato normativo colloca la figura del Direttore, viene sottratto proprio ai dirigenti ed agli assessori. I primi vengono allontanati dalla gestione, i secondi vengono coinvolti in una nuova “gerarchia” di rapporti e di attività.

Tabella 8 – Le difficoltà permanenti

	Frequenza	Percentuali
Sovrastima del ruolo del DG	4	11%
Difficile rapporto con gli assessori	2	6%
Carenza di risorse per la Direzione Generale	2	6%
Scarsa propensione dei dirigenti ad assunzione responsabilità e autonomia	2	6%
Diffidenza dirigenti	2	6%
Difficoltà a distinguere l'indirizzo politico e l'attività gestionale dell'ente	2	6%
Assenza di una struttura preparata	1	3%
Rapporti sindacali	1	3%
Implementazione della contabilità economica	1	3%
Abolizione 'uffici' (mentalità settoriale)	1	3%
Accettazione da parte degli amministratori di un ruolo non gestionale	1	3%
Assessori 'dirigenti dei dirigenti'	1	3%
Ampliarla professionalità e l'identificazione del ruolo	1	3%
Mancanza di dirigenti in settori chiave	1	3%
Necessità di investimenti produttivi per l'innovazione	1	3%
Assenza specifica struttura a supporto del DG	1	3%
Resistenze da parte di alcuni amministratori	1	3%
Ambiente conflittuale	1	3%
Mancate deleghe al management	1	3%
Rifiuto della programmazione	1	3%
Mancata delega alla gestione del personale	1	3%
Accettazione di logiche di tipo aziendalistico (diversità retribuzione in base risultati)	1	3%
Scarto tra cultura manageriale/privatistica e burocratica/pubblica	1	3%
Integrazione di alcune aree	1	3%
Affermazione 'neutralità' politica da parte del DG	1	3%
Difficoltà di coordinamento	1	3%
Difficoltà relazionali per mancata chiarezza di competenze	1	3%
TOTALE	35	

Il confronto tra le differenze iniziali e quelle permanenti pare in ogni caso segnalare una evoluzione delle situazioni. A pochi anni dall'inserimento della figura del Direttore Generale, infatti, l'asse delle problematiche sembra essersi spostato dalla definizione del ruolo agli aspetti gestionali.

Tra le voci citate nella precedente tabella sulle difficoltà permanenti, vi sono infatti, accanto a voci già presenti nella tabella sulle difficoltà iniziale, che quindi non sono del tutto superate, altre voci che non apparivano nella tabella precedente. Si tratta di voci quali ad esempio:

- Carenza di risorse per la Direzione Generale
- Assenza di una struttura preparata
- Rapporti sindacali
- Implementazione della contabilità economica
- Abolizione 'uffici' (mentalità settoriale)
- Accettazione da parte degli amministratori di un ruolo non gestionale
- Necessità di investimenti produttivi per l'innovazione
- Assenza specifica struttura a supporto del DG

Voci che, in qualche misura, segnalano, l'emergere di questioni di natura organizzativa, relative alle risorse di cui dispone la Direzione Generale ed agli strumenti per esercitare le funzioni di programmazione e controllo. In ogni caso, problemi di natura, se si vuole, più circoscritta, più chiaramente definita.

6. E i risultati ottenuti

Nella tabella seguente vengono riportate le indicazioni fornite in merito ai principali risultati conseguiti dall'azione del Direttori Generali.

Tabella 9 – I risultati significativi ottenuti

	Frequenza	Percentuali
Stipula del contratto decentrato integrativo	7	10%
Sistema meritocratico per valutazione dipendenti	6	8%
Riorganizzazione della struttura dell'ente	6	8%
Miglioramenti organizzativi	5	7%
Sistema per valutazione dirigenti	5	7%
Attivazione sistema di controllo interno di gestione	4	6%
Orientamento risultato	4	6%
Piano riorganizzativo dell'ente	3	4%
Nuovo schema di PEG	2	3%
Piano della formazione del personale	2	3%
Introduzione strumenti di direzione	2	3%
Informatizzazione dell'ente	2	3%
Introduzione di un sistema di programmazione, gestione e controllo	2	3%
Economicizzazione della gestione	2	3%
Esternalizzazione di servizi	2	3%
Riconoscimento strategico della funzione del D.G	1	1%
Organizzazione dell'attività per obiettivi	1	1%
Attuazione di collaborazione tra i settori	1	1%
Visibilità del cambiamento dei rapporti con i cittadini	1	1%
Revisione strumenti di programmazione in funzione del controllo di gestione	1	1%
Cambio di mentalità dei dirigenti	1	1%
Nuovo contratto dirigenziale	1	1%
Passaggio da azienda speciale a S.p.A	1	1%
Piano di riforma dei sistemi informativi	1	1%
Introduzione del sistema qualità	1	1%
Introduzione tecniche manageriali	1	1%
Costruzione del ruolo del DG	1	1%
Miglioramento della programmazione	1	1%
Revisione del sistema direzionale	1	1%
Revisione dello statuto comunale e dei regolamenti collegati	1	1%
Apertura dell'URP	1	1%
Riorganizzazione delle partecipate	1	1%
Contratti di servizio con le partecipate	1	1%
TOTALE	72	

Si può notare come una grande enfasi sia posta su attività che hanno in qualche modo coinvolto il personale e l'organizzazione interna in generale. Osservando infatti la tabella 1.3 si evidenzia come tutti i risultati maggiormente ricorrenti siano legati ad azioni condotte sull'organizzazione interna:

- stipula del contratto decentrato integrativo • 10%
- sistema meritocratico per valutazione dipendenti • 8%
- riorganizzazione della struttura dell'ente • 8%
- miglioramenti organizzativi • 7%
- sistema per valutazione dirigenti • 7%
- attivazione sistema di controllo interno di gestione • 6%
- orientamento risultato • 6%
- piano riorganizzativi dell'ente • 4%

Questo dato può prestarsi a diverse letture ma ciò che appare evidente è che l'ingresso del Direttore Generale ha innescato una dinamica di cambiamento ed innovazione organizzativa e gestionale.

Al tempo stesso dimostra come in numerosi casi gli stessi Direttori Generali ritengano che il personale e la sua corretta gestione costituiscano le chiavi di volta del loro successo.

Nelle parole di uno dei Direttori intervistati:

“Il Direttore Generale si spende al 90% all'interno e per il 10% o anche meno all'esterno, ed è giusto che sia così”.

7. In conclusione: per una valutazione del ruolo dei Direttori Generali nelle città di medie dimensioni

7.1 Elementi di valutazione complessiva

La ricerca condotta – vuoi attraverso l'analisi dei questionari, vuoi attraverso la ricostruzione più approfondita di 5 esperienze – consente di formulare alcune, seppur provvisorie, valutazioni.

In primo luogo, può essere segnalato come, dagli elementi raccolti, non appaia la presenza di un unico modello organizzativo. La introduzione del ruolo del Direttore Generale, mossa da aspettative ed obiettivi, come si è verificato, tutto sommato abbastanza simili, non ha tuttavia avviato processi di convergenza tra i modelli organizzativi e gestionali adottati dai diversi Enti. Al contrario, ha forse contribuito ad enfatizzare gli elementi di specificità di ogni contesto organizzativo. Il Direttore generale si è inserito in contesti caratterizzato da determinate modalità di relazione, da una determinata cultura gestionale, da modi del tutto particolari di definire i problemi, da ruoli differenti giocati dai diversi attori - basti pensare alla dinamica Sindaco-Giunta-Consiglio, così differente tra i diversi Enti. Contesti certo in trasformazione - e di questa trasformazione il Direttore Generale è stato uno dei fattori di accelerazione - ma al tempo stesso differenti per storia e cultura organizzativa e politica.

In tali contesti, il Direttore Generale ha dovuto interpretare le aspettative, soppesare le risorse di cui disponeva, misurare le resistenze che si andavano manifestando, ed individuare la più opportuna modalità di azione. Può essere così fuorviante parlare al singolare di “ruolo” del Direttore Generale, se si intende suggerire la esistenza di modalità consolidate e omogeneamente diffuse, di azione da parte del Direttore Generale. Non è viceversa scorretto parlare di ruolo, se si intende indicare una “posizione” organizzativa sulla quale insistono aspettative abbastanza simili nei diversi contesti.

Le variabili individuate come rilevanti per descrivere differenti modalità di azione – la configurazione della rete di relazioni, le funzioni svolte nel processo di pianificazione e programmazione, l'ampiezza dello spazio decisionale – hanno suggerito la possibilità di individuare tre “modelli” di Direttore Generale tra di loro differenti. Ma si tratta semplicemente delle configurazioni maggiormente ricorrenti tra le variabili indicate; altre combinazioni sono non solo teoricamente possibili, ma anche empiricamente rilevabili tra i casi esaminati.

Ciò che occorre sottolineare è che la tipologia che si è tentato di individuare non consente di per sé di collocare le esperienze dei Direttori Generali su di un'unica dimensione, dalla più forte ed autorevole alla meno forte ed autorevole. E' una tipologia che semplicemente descrive situazioni differenti, all'interno delle quali ogni Direttore può giocare il proprio ruolo con più o meno risorse, con più o meno autorità e legittimazione, e di conseguenza con un impatto più o meno forte sul contesto organizzativo.

Tale diversità di situazioni pare confermare come sia opportuna la relativa indeterminazione con cui il quadro legislativo definisce il ruolo.

In secondo luogo, detto della diversità delle situazioni e delle configurazioni di ruolo, ci sembra di poter affermare che nella gran parte delle situazioni esaminate, il Direttore Generale si è rivelato una risorsa fondamentale per l'innovazione ed il cambiamento delle modalità di funzionamento dell'amministrazione comunale.

Sia i casi ricostruiti attraverso interviste dirette, sia gli elementi raccolti attraverso i questionari, testimoniano di un percorso di consolidamento del ruolo e parallelamente di conseguimento di importanti risultati sul piano della innovazione gestionale.

Sono molto pochi i casi in cui traspare una debolezza del Direttore Generale, situazioni di difficoltà permanente a incidere in maniera significativa nei contesti organizzativi; e sono situazioni testimoniate dal ruolo secondario del Direttore Generale nei processi di programmazione e controllo e addirittura dalla assenza di tali processi - ci riferiamo al caso in cui non si è ancora adottato lo strumento del PEG - o da quelle situazioni in cui lo spazio decisionale del Direttore risulta molto circoscritto, e di conseguenza il ruolo si presenta debole nei confronti di altri soggetti titolari di poteri decisionali.

Nella gran parte dei casi trattati, al contrario, è possibile leggere, anche nelle risposte al questionario, un processo di rafforzamento del ruolo - sembrerebbero ormai passati i tempi dei conflitti con i Segretari generali - di costruzione di uno spazio organizzativo e relazionale per una figura che, stante la sua collocazione gerarchica, obbliga anche tutti gli altri ruoli significativi presente nell'Ente a ridefinirsi.

La presenza del Direttore Generale ha indubbiamente modificato i processi decisionali, ha introdotto una logica organizzativa più attenta alle interconnessioni sistemiche tra le varie parti dell'organizzazione, ha avviato processi di profonda innovazione organizzativa.

Ovviamente, tali affermazioni valgono per la gran parte dei casi esaminati, ogni generalizzazione al complesso delle esperienze di direzione generale nei Comuni italiani sarebbe, per le limitazioni dell'universo oggetto della ricerca, abbastanza azzardata.

Ci pare inoltre di poter dire che, anche con riferimento alle situazioni esaminate, sarebbe sbagliato pensare ad un processo irreversibile di consolidamento del ruolo.

Il Direttore Generale si è rivelato in molte realtà un insostituibile “motore” del cambiamento, ma la sua posizione non può ritenersi acquisita una volta per tutte.

Il ruolo del Direttore Generale si trova, per così dire, sul punto di congiunzione di logiche contrastanti e conflittuali, ed ogni equilibrio che possa essere raggiunto, è per definizione un equilibrio precario.

7.2 Le condizioni di successo

La eterogeneità dei contesti organizzativi e delle esperienze dei Direttori Generali, rende difficile individuare le condizioni in grado di “spiegare” le situazioni di successo. Oltre a rendere relativa la nozione stessa di “successo”. Possono essere definite di successo quelle esperienze in cui:

- il ruolo del Direttore Generale si presenta sufficientemente consolidato, detentore di un articolato “spazio” decisionale
- si sono accelerati e portati a termini processi di innovazione gestionale

Le condizioni di successo dovranno di conseguenza collocarsi necessariamente su di un livello di relativa generalità, proprio per dar conto di situazioni molto differenziate, ed appaiono essere due in particolare:

- a) il livello preesistente di evoluzione degli strumenti gestionali nell’Ente, o, se si vuole, la *cultura gestionale* diffusa ad ogni livello nell’Ente;
- b) il rapporto che si instaura tra Direttore Generale e Sindaco, ed in particolare il grado di autonomia decisionale e di autorità conferito, nei fatti, al ruolo; il che, in qualche misura, ha a che vedere con la *cultura politica ed istituzionale* diffusa nell’Ente.

Vediamole separatamente.

a) L’introduzione della programmazione per obiettivi, del controllo di gestione, di forme di valutazione dei dirigenti a partire dai risultati conseguiti, tutto ciò si può realizzare compiutamente solo al termine di un lungo processo di apprendimento e cambiamento organizzativo; non si tratta qui solo di introdurre delle tecniche, ma di produrre un profondo cambiamento culturale, una modifica degli atteggiamenti e del linguaggio in uso nelle organizzazioni – come ben sa chi con queste questioni si è cimentato.

Poter partire da un patrimonio di esperienze condotte nel passato, di tentativi e prime realizzazioni, pone il Direttore Generale in una condizione di relativo privilegio.

Lo stesso dicasi per quegli Enti che hanno già disponibili sistemi informatici di gestione dei dati, e sistemi informativi che consentono di accedere “in tempo reale” ai dati, ad esempio, sullo stato di utilizzo dei diversi capitoli di bilancio, ovvero sullo stato di realizzazione dei diversi progetti ed opere pubbliche; o ancora a quegli Enti che hanno avviato in passato progetti di razionalizzazione organizzativa e di semplificazione delle procedure.

Tutto questo produce **competenze gestionali**, sia nella dirigenza, sia nei ruoli tecnici, e sono tali competenze la risorsa di cui il Direttore può inizialmente servirsi per portare a sistema le innovazioni, per accelerare il processo di cambiamento.

E' evidente che, su questa linea, le differenze tra le realtà del Centro-Nord e quelle meridionali è una differenza significativa, di cui si registra l'eco nei questionari raccolti.

b) Il secondo elemento, altrettanto se non forse più importante del primo, è dato dalla qualità del rapporto che si instaura in primo luogo con il Sindaco, e questo a sua volta dipende non solo da caratteristiche personali, ma anche da elementi di cultura politica ed istituzionale.

La questione si configura qui effettivamente come una sorta di paradosso: la legittimazione del Direttore Generale riviene in primo luogo dalla fiducia e dalla “investitura” del Sindaco – a sua volta eletto direttamente dai cittadini, questione non secondaria – ma al tempo stesso, l'autorevolezza del Direttore passa attraverso la sua capacità di definire una sfera di azione che sia relativamente autonoma ed indipendente dalla direzione politica dell'Ente.

Il primo aspetto della faccenda è il più immediato: il Direttore Generale, chiamato dal Sindaco sulla base di un rapporto fiduciario, consolida il suo ruolo – processo che passa ovviamente attraverso momenti conflittuali e di scontro con altri ruoli “forti” dell'Ente – nella misura in cui il Sindaco conferma, nei momenti più importanti, la propria fiducia nel suo operato. Un Direttore Generale che venga smentito dal Sindaco, ovviamente dovrà ritagliarsi spazi di azione via via sempre più limitati.

Ma il Direttore Generale deve conquistarsi una propria autorevolezza, che non sia solo riflesso di quella del Primo Cittadino, ma che sia costruita a partire da una riconosciuta competenza tecnica, e dalla rivendicazione di spazi di decisione, che sono anche spazi di autonomia rispetto alla politica.

E' per questo che si è accennato al tema della cultura politica di cui il Primo Cittadino è portatore: perché si possa configurare quel rapporto di legittimazione ed autonomia che abbiamo prima prospettato, occorre che vi sia una cultura politica sofisticata ed evoluta, in grado di riconoscere al momento gestionale la sua specificità ed autonomia. Cultura

politica sempre più diffusa, ma che sicuramente non è ancora divenuta “senso comune” diffuso e condiviso.

7.3 I punti critici

Una serie di episodi critici, raccolti con l’ultima domanda del questionario, consentono di cogliere, ci pare, al tempo stesso, sia la presenza oramai consolidata del Direttore Generale all’interno dei processi decisionali, sia anche però la esistenza di equilibri precari e sempre passibili di essere messi in discussione.

Tab. 10. Episodi critici

“Avevo iniziato la contrattazione collettiva decentrata da solo con la delegazione trattante di parte pubblica ma il sindaco mi ha chiesto di coinvolgere l’assessore al personale perché altrimenti perdeva il ruolo. Bisognava pianificare le spese (almeno) degli ultimi due mesi di bilancio e quindi è stato chiesto agli assessori, tramite una lettera preparata da me e firmata dal sindaco, di esporre con qualsiasi mezzo e con qualsiasi forma i mini progetti da realizzare nei mesi di novembre e dicembre. Nessun assessore ha risposto e, a fronte di una sollecitazione verbale da parte del sindaco, hanno risposto che lo avrebbero fatto ma poi il tutto è caduto nel nulla.”

“Il Dirigente del settore Lavori Pubblici chiede l’autorizzazione ad effettuare il collaudo di un’opera realizzata da un privato. Il Direttore generale nega l’autorizzazione ritenendola in contrasto con la normativa in vigore (divieto ai pubblici dipendenti di esercitare la libera professione), Il Dirigente si “rivolge” al proprio assessore il quale, a sua volta, chiede un parere al segretario Comunale. Il Segretario si esercita in un ponderoso parere (15 pagine) al termine del quale, dopo aver sostenuto che ben può il dipendente pubblico essere autorizzato a svolgere libera professione, conclude che, per fugare ogni dubbio, sia opportuno inoltrare apposito quesito all’Autorità di vigilanza dei lavori pubblici. E così si ricomincia.”

“Creazione di una struttura organizzativa assolutamente sbilanciata (settori enormi coesistenti con settori minuscoli) pur di non revocare l’incarico a dirigenti dimostratisi non performanti ma protetti politicamente. Valutazione dei dirigenti effettuata dal nucleo di valutazione non avallata dal politico che ha comportato ritardi nell’erogazione del premio di oltre un anno.”

“In occasione del primo processo di razionalizzazione organizzativa da me avviato la Giunta ed il sottoscritto, nell’andare a discutere e proporre come previsto dalle leggi, al Consiglio comunale le linee di indirizzo e strategiche dell’organizzazione, si sono trovati di fronte alla volontà del Consiglio di intervenire pesantemente sulla predisposizione dell’ordinamento che nella scelta delle strutture e del loro presidio (il problema è stato superato evitando di disegnare un sistema di nuove regole lavorando sulle vecchie allargandone, in modo esasperato, le maglie interpretative).”

“Mi ha creato particolari difficoltà la resistenza di due figure fondamentali dell’apparato dirigenziale (Ingegnere capo e Ragioniere Capo) a svolgere il proprio ruolo secondo principi manageriali oramai diffusi e condivisi, rinunciando ad una gestione burocratica ed accentratrice del rispettivo settore, con conseguente demotivazione e deprofessionalizzazione dei collaboratori. Non si tratta quindi di un singolo episodio, ma di una situazione che non sono ancora riuscito a rimuovere del tutto.”

“Recentemente mi sono trovato a discutere in Giunta di un mio vasto progetto di sviluppo comunale. Durante la riunione, un assessore ha preso la parola ed ha esposto, in netta antitesi al mio progetto, una ipotesi di sviluppo parziale dell’Ente che, mancando totalmente dei presupposti normativi e della visione strategica delle singole parti dell’organizzazione, non possedeva alcuna positiva caratteristica. La semplice proposizione di un tema alternativo da parte de un Amministratore ha causato la formazione di “fazioni” a favore delle ipotesi sul tappeto, ma il confronto è risultato assai poco produttivo. Molto meglio sarebbe stato che la Giunta, esaminato il progetto iniziale, avesse chiesto una sua eventuale taratura, sulla base di motivazioni politiche, lasciandone la Direttore lo sviluppo.”

“Basti questo: dal maggio 2000 il Direttore è titolare di 2 delle 4 aree in cui è suddiviso il Comune, l’Area Direzionale (Bilancio, Economato, Tributi, Ragioneria, Personale, polizia Municipale) e l’Area Tecnica (Urbanistica, Edilizia Privata, Lavori pubblici, Ambiente, Patrimonio).”

“L’aumento degli Assessori in Giunta reso possibile dalla legge 265 del 1999 che per le pressioni dei partiti locali si è verificato nell’ottobre 1999 rendendo vano il sistema di deleghe assessorili per obiettivi per non più per settori che era stato attuato. La contrattazione decentrata del contratto dell’area dirigenza dove il sindacato locale territoriale, in contraddizione con gli obiettivi del CCNL ha lavorato per rendere vano e meno comprensibile il ruolo della direzione generale e la responsabilizzazione dei dirigenti apicali dell’ente.”

“Nell’assegnazione delle responsabilità apicali, il Sindaco ha escluso un funzionario che, a mio parere, possiede un elevato bagaglio professionale ed elevate capacità manageriali.”

“Un Assessore che dà direttive e, qualche volta, anche ordini direttamente alla struttura oltrepassando a volte anche il Dirigente competente. Una tale mentalità è difficile da sradicare e non basta l’approvazione del PEG a modificarla.”

“La definizione di particolari finanziamenti attraverso atti condivisi dalla giunta, seguiti da variazioni di PEG (realizzate con una non facile fase di negoziazione con i dirigenti interessati), è stata vanificata da qualche Assessore che ha in seguito preteso dal dirigente di riferimento comportamenti difformi alla decisione presa. La cosa ha prodotto frizioni notevoli fino ad arrivare ad una richiesta in Giunta (avanzata dall’amministratore in questione) sul ruolo degli assessori e sulla presunta inadeguatezza di tale funzione (non elettiva, senza funzioni formali etc.) Il tutto ha posto in forte evidenza il non completo processo culturale che sta alla base di questi episodi.”

“Accordo aziendale sulla retribuzione di posizione già siglato (con mandato ricevuto dal Sindaco) rimesso in discussione in Giunta.”

Anche qui, numerosi sarebbero gli spunti di riflessione, ma un tema sembra emergere su tutti, a conferma delle considerazioni svolte in chiusura dell’ultimo paragrafo. E’ il tema del rapporto con la politica quello che fa da filo conduttore nella maggior parte degli episodi riportati, ed a questo dedicheremo le ultime riflessioni.

7.4 Il Direttore generale come variabile organizzativa

Una delle possibili chiavi di lettura per interpretare le dinamiche in cui si trova inserito il ruolo del Direttore generale, e per dar conto di successi e criticità è quella che guarda al Direttore come ad una variabile di tipo organizzativo.

Dal punto di vista delle dinamiche organizzative, il ruolo del Direttore Generale si caratterizza in primo luogo come un ruolo di integratore; per meglio dire, come quella risorsa di integrazione la cui assenza ha costituito un deficit strutturale delle amministrazioni locali.

Per dirlo in maniera fin troppo schematica: un Comune è una organizzazione che eroga una grande varietà di servizi, diversificati in termini di utenza, professionalità necessarie, processi di erogazione; un Comune è, per sua natura, una organizzazione a bassa integrazione, nel senso ad esempio, che la qualità dei servizi in un settore –

poniamo la Polizia Municipale – non influenza, e non è influenzata se non in maniera del tutto indiretta, dalla qualità dei servizi in un altro Settore, poniamo i Lavori Pubblici.

Gli unici processi, o settori, la cui qualità influenza quella degli altri settori sono i settori non a caso detti “trasversali”, e la Ragioneria in primo luogo. E’ questo il motivo per cui, in anni passati, sono stati proprio questi Settori gli unici a giocare una qualche funzione di integrazione.

Per il resto, non era tanto a livello della struttura operativa, ma piuttosto al livello degli organi politici che si ricercava quella integrazione tra linee di servizi – politiche di intervento – tanto differenziate.

Con una conseguenza: all’interno della struttura non esisteva un punto di governo unitario, un momento integratore forte. Ed il più importante effetto di tale deficit di integrazione è nella difficoltà – quando non nell’impossibilità – di avviare e gestire processi di innovazione.

Una organizzazione che non abbia un forte governo unitario, con difficoltà potrà avviare processi di innovazione generalizzati.

Non intendiamo infatti qui riferirci alla innovazione relativa alle singole linee di servizio, ai singoli processi di erogazione, essendo questa possibile in ragione della capacità di innovazione dei dirigenti e dei professionals impegnati su quella linea di servizio. Parliamo invece della innovazione gestionale ed organizzativa, della innovazione che spinge avanti, modifica, le regole di funzionamento dell’organizzazione nel suo complesso e che ha bisogno di un centro di governo unitario.

Il risultato è stato quello di una **struttura** non più in grado di tenere dietro alla **strategia**. La maggior parte delle energie degli Enti locali – talvolta anche con risultati di eccellenza – sono state tradizionalmente dedicate, nei punti alti dell’azione degli Enti locali, alla definizione di strategie di servizio innovative e di qualità. Ma giunge il momento in cui la realizzazione delle strategie trova nello stato della “struttura” un limite invalicabile, un ostacolo alla realizzazione.

La dialettica positiva tra strategia e struttura, per la quale la strategia sollecita modifiche nella struttura, e quest’ultima aiuta a definire strategie realizzabili, si muta in una dialettica negativa, nella quale la strategia diviene declamazione di principi, enunciazione di obiettivi irrealizzabili, e la struttura ripetizione di routine senza capacità adattiva.

Nel momento in cui il tema della realizzazione delle strategie – il programma politico della coalizione di governo, in altre parole – si pone con maggiore forza, a seguito della legge sulla elezione diretta del Sindaco, il tema della innovazione della struttura si pone con altrettanta forza.

E' alla luce di questa dialettica tra strategia e struttura che si può leggere la dinamica che ha portato alla introduzione del Direttore Generale. E' una chiave di lettura che ha almeno il pregio di dar conto del perché l'attenzione dei Direttori Generali si sia rivolta quasi esclusivamente sulla innovazione delle variabili che consentono l'integrazione ed il governo unitario dell'organizzazione.

Nella letteratura organizzativa, si suole riferirsi al cosiddetto *sistema direzionale*, o *sistema di governo* di una organizzazione, per indicare le variabili che consentono appunto un governo unitario di una organizzazione, e che sono:

- il sistema delle responsabilità, ovvero la mappa dei ruoli dirigenti, con la definizione dei relativi ambiti di competenza
- il sistema di pianificazione e controllo, per intendere gli strumenti e le procedure attraverso i quali si fissano/negoziano gli obiettivi e se ne valuta il conseguimento
- il sistema informativo direzionale, il complesso cioè di informazioni di diversa fonte che consentono di monitorare lo stato di realizzazione dei programmi/progetti e la "direzione di marcia" complessiva dell'organizzazione
- il sistema di gestione del personale, ed in particolare i sistemi di incentivazione e di promozione.

Si tratta proprio dei terreni su cui si è concentrata l'azione dei Direttori Generali, e su cui si sono conseguiti i più significativi risultati, come mostrato nella tabella 9.

E' in sostanza come se, chiudendo al vertice la struttura organizzativa, si rende possibile all'organizzazione di pensare a sé stessa, di prendersi cura del proprio stato, di far evolvere le proprie regole di funzionamento, di darsi un compiuto sistema direzionale.

7.5 Il Direttore Generale come variabile istituzionale

E tuttavia questa chiave di lettura, seppur indubbiamente proficua, coglie solo un lato della questione. Il Direttore Generale, proprio per la natura dell'Ente Locale, è al tempo stesso una variabile di tipo istituzionale, e la dinamica del ruolo può essere letta anche alla luce della dialettica tra *politica* ed *amministrazione*.

Il tema è di quelli su cui analisi e riflessioni sono numerosissime, e sarebbe impossibile in questa sede tentare anche solo di riassumerle.

Vi è però un punto che si può richiamare.

Mentre la "politica" è guidata da una logica di azione in cui fanno premio criteri come il consenso, l'opportunità, la realizzazione di risultati a breve; l' "amministrazione" è

invece guidata da una logica nella quale fanno premio criteri quali la permanenza e la riproducibilità nel tempo delle risorse – che la tensione ai risultati a breve potrebbe depauperare –, la valutazione secondo criteri non di opportunità ma di fattibilità tecnica delle azioni.

Si tratta qui di riconoscere la necessità e la interdipendenza delle due sfere – che, sia detto per inciso, la metafora del “Comune/Azienda” rischia di appannare a vantaggio del solo momento tecnico – ma al tempo stesso, di riconoscere la presenza di logiche di azione differenti, che è bene tenere per quanto possibile distinte.

Anche qui è possibile rinvenire i tratti di una dialettica positiva – nella quale la politica pone obiettivi e valori, la cui realizzazione è però governata dalle istanze tecniche – e quelli di una dialettica negativa, nella quale sotto la forma di valutazioni tecniche – “razionali” – si avanzano in realtà opzioni di principio, e viceversa, sotto la forma delle scelte e delle opzioni di valore, si disconoscono le esigenze poste dalle pratiche professionali, che sono poi quelle che garantiscono che un lavoro sia fatto “a regola d’arte”. Con il risultato che nessuno è più responsabile di nulla.

Il Direttore Generale è posto nel punto di separazione – che è anche il punto di contatto e di potenziale conflitto – tra le due logiche, tra i due terreni della politica e dell’amministrazione.

Si tratta, in tutta evidenza, di un confine mobile, che non può essere enunciato in principi astratti – anche perché si corre il rischio di pericolose semplificazioni e di artificiose separazioni – ma deve essere rintracciato e presidiato nella azione quotidiana. E’ per questo che prima parlavamo del ruolo del Direttore Generale come di un ruolo sempre soggetto a *slittamenti*, espressione di un equilibrio sempre precario.

Non a caso gli episodi critici che abbiamo riportato in tabella 10, richiamano proprio conflitti di ruolo tra Direttore generale ed Assessori o Sindaco.

Lo spazio d’azione del Direttore Generale è uno spazio che, necessariamente impone dei confini alla sfera politica, salvaguardando in qualche modo la sfera di azione dei dirigenti.

Nella parole di due Direttori Generali intervistati:

“Oggi non c’è più un input che vada direttamente dagli assessori ai dirigenti; posso dire di aver aumentato la credibilità del ruolo dirigente verso l’esterno”

“Inizialmente gli stessi assessori hanno avuto difficoltà, vedevano il loro ruolo come quello di chi andava all’ufficio tecnico per dire di fare questo e quello, io ho detto loro ‘adesso viene da me, e vado io a dirlo all’ufficio tecnico’”.

Ma è anche un ruolo che mette in comunicazione, che attiva comunicazioni prima difficili:

“Il Direttore generale si è rivelato un ottimo strumento per rappresentare le esigenze dell’amministrazione presso la parte politica”.

E’ in questo senso che il ruolo del Direttore generale diviene oggetto non solo di progettazione organizzativa, ma anche di progettazione istituzionale. Cioè di ridefinizione delle prerogative e dei processi decisionali, nel rapporto tra politica ed amministrazione. E’ forse anche per questo necessario intreccio tra dimensione organizzativo/gestionale e dimensione istituzionale, che le esperienze di Direzione Operativa – che invece tentavano di confinare le funzioni del Direttore Operativo alla sfera gestionale – hanno avuto, ci pare di poter dire, scarso successo.

E’ peraltro evidente che il lavoro sulla “struttura”, l’innovazione organizzativa e gestionale, si può realizzare nella misura in cui si impone una dialettica positiva tra politica ed amministrazione: proprio l’esperienza dei Direttori Generali mostra come i due piani siano interdipendenti, come l’innovazione gestionale si realizzi laddove i confini tra politica ed amministrazione siano tracciati in maniera chiara e riconoscibile da tutti gli attori.

7.6 Direzioni di lavoro

Se si riconosce che il Direttore Generale può essere una risorsa per l’innovazione, utile anche per dare contenuto a quella separazione e complementarità tra ruoli politici e ruoli tecnici sui cui tanto si insiste a partire dalla L. 142, vi sono alcune aspetti sui quali potrebbe essere utile lavorare nell’ottica del consolidamento di questa figura.

Non si tratta tanto di lavorare a precisare – da questo punto di vista la relativa indeterminatezza del quadro normativo abbiamo già detto che si presenta piuttosto come una risorsa che come una limitazione da superare – quanto piuttosto a distinguere e consolidare.

Vi sono almeno tre questioni che, alla luce dei risultati della ricerca, si presentano come interessanti terreni di lavoro.

a) La costruzione di una comunità professionale

Vi sono due diverse e complementari esigenze che possono trovare nella costruzione della Comunità Professionale dei Direttori Generali un principio di soluzione.

Da un lato si tratta della esigenza di definire i contorni e le competenze specifiche della professione, di affermare la esistenza di una professione specifica di Direttore Generale negli Enti Locali, in quanto professione nuova e distinta da quelle già esistenti.

Diversa, occorre ribadirlo, da quella dei Segretari Generali, sia per i risultati attesi dal ruolo, sia per le competenze distintive necessarie (si veda, a questa proposito, la tabella 3). Il che non significa, ovviamente che la professione del Segretario Generale non possa costituire una via di accesso a quella di Direttore Generale, così come già oggi accade, ma nella consapevolezza che si tratta di “mestieri” differenti, che richiedono comunque un periodo di passaggio e trasformazione delle proprie competenze.

Cosa peraltro vera anche per chi proviene dalla esperienza di dirigenza nel settore pubblico o in quello privato.

Una professione nuova si afferma e diviene riconoscibile, quando matura dei suoi momenti associativi, ed assume una visibilità esterna. Non si tratta ovviamente di creare “barriere all’ingresso”, di elaborare regole a protezione dei detentori attuali del “mestiere”, ma di maturare orientamenti e riferimenti comuni, e di porsi come punto di riferimento per quanti a questo ruolo intendano avvicinarsi.

Una professione si istituzionalizza quando i percorsi formativi per l’accesso sono definiti ed univoci. Non appare che così possa essere anche per i Direttori Generali, stante la eterogeneità di situazioni organizzative e di esperienze di provenienza; rimane tuttavia il fatto che una Comunità professionale deve anche essere in grado di indicare alcuni passaggi, alcune competenze chiave il cui possesso è ritenuto fondamentale.

La seconda esigenza cui la costruzione di una Comunità Professionale può tentare di dare risposta è quella dell’apprendimento e della crescita professionale dei membri della comunità stessa. La definizione di una sede di confronto, di discussione, di verifica delle esperienze, costituisce il più potente strumento di formazione ed aggiornamento professionale. E consente ai Direttori di maturare un senso di appartenenza non solo nei confronti della organizzazione in cui operano, ma anche nei confronti di una più ampia Comunità professionale, e di trarre da questa Comunità una più forte identità professionale, e conseguentemente una maggiore legittimazione anche all’interno del proprio Ente.

b) La collocazione gerarchica del Direttore Generale

Un punto ancora controverso, non in tutte ma in numerose esperienze, riguarda la collocazione gerarchica del Direttore e di conseguenza il rapporto con la dirigenza.

Vi sono qui due esigenze opposte da salvaguardare. Da un lato l'autonomia della dirigenza, che trova nel quadro legislativo una forte sottolineatura: il dirigente è a pieno titolo responsabile dei risultati raggiunti dalla struttura a lui affidata, e deve pertanto poter godere della autonomia necessaria a rendere concreta tale responsabilità individuale.

E tuttavia, il Direttore generale, nel momento in cui risponde della realizzazione dell'insieme degli obiettivi dell'Ente, si configura come una figura *sovraordinata gerarchicamente* ai dirigenti. Affermazione questa che non da tutti i nostri interlocutori è stata condivisa.

Il punto in cui tale contraddizione può trovare soluzione è nella definizione del potere di nomina dei dirigenti. Occorrerebbe, a nostro parere, che gli atti normativi dei singoli Enti – in particolare il Regolamento di organizzazione – prevedano che, fermo restando il potere di nomina dei dirigenti da parte del Sindaco, sia del Direttore Generale la prerogativa di proporre la assegnazione, conferma o revoca degli incarichi dirigenziali, e che in ogni caso la nomina operata dal Sindaco debba trovare il consenso del Direttore.

Diversamente si rischia di vanificare qualsiasi reale responsabilità del Direttore Generale sulla realizzazione degli obiettivi del programma amministrativo.

c) Le procedure di accesso e selezione

In ultimo, abbiamo visto come una delle condizioni di successo sia nella capacità del Direttore di costruirsi una propria legittimazione professionale, che in qualche senso gli consenta di non appiattirsi sul rapporto fiduciario con il Sindaco.

Gioverebbe alla costruzione di tale legittimazione professionale, se negli atti normativi – Statuto o Regolamento di Organizzazione, a seconda della scelta che ogni Ente ha fatto su quale sia lo strumento per introdurre e normare il ruolo del Direttore Generale – venissero esplicitamente declinate le competenze distintive richieste al Direttore Generale, quale che ne sia la provenienza, e si adottassero procedure di selezione che consentano di apprezzare con trasparenza il possesso di tali competenze; ferma restando la discrezionalità completa nella scelta del soggetto più idoneo tra quelli che possedano le competenze ritenute critiche.

Allegato.

Il questionario di autodescrizione del ruolo

► **Informazioni generali**

Ente _____

Numero abitanti _____ .000

Data dell'incarico di Direttore Generale
____ / ____ / ____

Data prevista di conclusione dell'incarico
____ / ____ / ____

► **Esperienze professionali**

- Quali sono le sue precedenti esperienze professionali, in particolare quelle immediatamente precedenti l'assunzione dell'incarico di Direttore Generale?
- Qual è l'esperienza professionale che lei giudica maggiormente rilevante? Quella che l'ha formata di più, anche in riferimento alla attuale esperienza di Direttore Generale? Può descriverla brevemente? Per quale motivo la giudica rilevante?
- Quella in corso è la sua prima esperienza di Direzione Generale in una Amministrazione pubblica? In caso abbia avuto altre analoghe esperienze, presso quali Amministrazioni?

► **Il quadro normativo**

- Attraverso quali atti è stata inizialmente prevista la figura del Direttore Generale nel suo Ente? (delibera di giunta, regolamento di organizzazione, altri); in quale anno?
- Gli atti normativi hanno subito delle modifiche negli anni? Se sì, quali sono state le modifiche più rilevanti?
- Quali attribuzioni sono previste per il Direttore generale? (breve sintesi)

► **Obiettivi ed interazioni di ruolo**

- All'atto del suo insediamento, le è stato conferito un mandato esplicito da parte del Sindaco? Se sì, in quale modo e quali aspettative le sono state manifestate?
- Come definirebbe oggi, in estrema sintesi, i risultati che l'amministrazione si attende in particolare da Lei?

- Elenchi, nella tabella sottostante, quali sono i ruoli e gli attori organizzativi con i quali, nell'esercizio delle sue funzioni di Direttore Generale, lei ha le relazioni maggiormente significative (ad esempio; sindaco, dirigente del settore x, conferenza dei dirigenti, sindacati, etc. etc.). Indichi inoltre, segnando una X nella casella corrispondente, per ognuno dei ruoli elencati, in che misura la relazione è rilevante ai fini dell'esercizio delle sue funzioni.

Interlocutori	Rilevanza della relazione			
	Molto elevata	Elevata	Significativa	Scarsa
1.				
2.				
3.				
4.				
5.				
6.				
7.				
8.				

- Quali sono le questioni principali sulle quali lei è chiamato a decidere? Può indicarne una tipologia?

► **Il processo di pianificazione e controllo**

- Può descrivere brevemente il processo di definizione del PEG, con particolare riferimento al ruolo che in questo processo giocano gli assessori, i dirigenti ed il Direttore generale?
- Come si arriva alla definizione degli obiettivi di gestione a livello di area/settore, chi partecipa a tale definizione? Se esiste un meccanismo di negoziazione da chi viene gestito?
- Ritieni di avere sufficienti informazioni per monitorare l'attuazione del PEG? Di che tipo di informazioni dispone?

► **Elementi di valutazione dell'esperienza**

- Qual è a suo giudizio il risultato più significativo che ha conseguito fino ad oggi come Direttore Generale?
- Quali sono a suo avviso i limiti del ruolo di Direttore Generale così come si è venuto configurando nel suo Ente?
- Quali le difficoltà che ha dovuto superare nella fase iniziale di assunzione del ruolo?
- Quali difficoltà permangono eventualmente tuttora?

- Ed in generale, quali difficoltà ed elementi di criticità Lei ravvisa, con riferimento al quadro normativo e ad altre esperienze che lei conosca?
- Può descrivere un episodio critico, emblematico a suo giudizio delle citate difficoltà in cui Lei svolge il suo ruolo di Direttore Generale?