

19-20 novembre 2004 – V ASSEMBLEA GENERALE ANDIGEL

**Il ruolo del direttore generale negli enti locali**

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

Napoli – Castel dell'Ovo – Sala "Compagna"

**Relazione Finale**  
**Sabato 20 novembre 2004**

***"Ruolo e percorsi evolutivi della figura del Direttore Generale degli Enti Locali"***

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

Il sistema istituzionale locale italiano continua nel suo processo evolutivo in una duplice direzione: quella dell'integrazione europea, nel solco della carta europea delle autonomie locali e quella dell'azione di *governance* dello sviluppo. Da un lato, quindi, adeguando l'ordinamento e i modelli organizzativi al sistema Europa, dall'altro ribadendo il percorso di piena autonomia statutaria, organizzativa, finanziaria.

L'Ente Locale – e il Comune in particolare – divenuto soggetto costitutivo della Repubblica al pari dello Stato, ha mutato profondamente il proprio ruolo, abbandonando definitivamente una gestione di tipo, prescrittivo, formale e sanzionatorio per adottare moderni strumenti di pianificazione strategica basati sulla individuazione dei bisogni della collettività amministrata, che assumono la dimensione della complessità e dell'incertezza come valori da tutelare e come opportunità per la definizione di obiettivi condivisi.

Si registra pertanto un passaggio sempre più evidente dalla dimensione di *gouvernement* (inteso come definizione unilaterale e prescrittiva degli obiettivi) a quella di *governance*, vista come regolazione negoziale degli interessi mediante la costituzione di tavoli di concertazione in cui, oltre ai diversi Enti Locali, si siedano le autonomie funzionali, le banche e gli istituti finanziari, le utilities, gli enti di ricerca, le parti sociali.

In tale contesto, occorre far riferimento più alle categorie e alle pratiche di pianificazione strategica e marketing territoriale che non a quelle usuali del diritto amministrativo. Oggi, è il Comune stesso che si posiziona sul mercato, che moltiplica il catalogo dei prodotti e le linee di produzione affidando per la prima volta a soggetti diversi ed esterni all'Ente il ruolo di "produttori".

In questo scenario, ribadiamo la correttezza della divaricazione tra la pianificazione e il controllo strategico affidate alla politica e l'attività gestionale attribuita alla dirigenza. Tale articolazione delle funzioni di governo del sistema pubblico implica la qualificazione dell'alta dirigenza, sempre più caratterizzata dalla funzione di snodo tra le due attribuzioni del governo locale. Alta dirigenza che, da un lato, contribuisce con una attività di supporto alle decisioni politiche compiute dagli organi di governo deputati ad interpretare le esigenze dei cittadini e a perseguire il benessere e lo sviluppo economico e sociale dei territori e dall'altro, svolge l'azione di presidio delle strutture operative governando i sistemi di controllo interno e evitando così di giustificare, con comportamenti omissivi, specie dopo l'eliminazione dei controlli preventivi, incursioni normative dello Stato e delle Regioni in tali comparti.

Conseguentemente occorre sempre più garantire al sistema politico locale un'alta dirigenza qualificata, innovativa, autorevole. Non possiamo pertanto che sottolineare positivamente la scelta dei Sindaci e dei Presidenti delle Province eletti durante l'ultima consultazione elettorale locale di incrementare la presenza della figura del Direttore Generale al vertice dei nostri Enti Locali.

Le funzioni del Direttore Generale, raggruppabili in due grandi categorie (la partecipazione alla fase di programmazione, con la predisposizione del PEG e del PDO e l'alta responsabilità nel controllo dell'efficacia della fase di gestione per il raggiungimento degli obiettivi definiti dall'organo politico) implicano la necessità che il Direttore Generale condivida il disegno politico del Sindaco (o del Presidente) al punto da essere pienamente coinvolto nella fase di definizione delle strategie e, poi, della sua attuazione attraverso la struttura dirigenziale dell'Ente. Si impone quindi un rapporto strettamente fiduciario tra il vertice politico del governo locale e il Direttore Generale che si estrinseca nella totale libertà del Sindaco di nominare una persona di sua fiducia e di revocarla nel momento in cui tale fiducia si interrompe. Conseguentemente tale figura non può che caratterizzarsi dall'essere posta fuori dalla dotazione organica dell'Ente e regolata da un contratto a tempo determinato di diritto privato.

Ma tale funzione implica anche una forte propensione per l'innovazione e una capacità di saper portare sul terreno stesso dell'innovazione l'intera complessa macchina operativa.

I Direttori Generali ritengono determinante che si garantisca agli Enti Locali piena autonomia statutaria, organizzativa e finanziaria, pur in un contesto nazionale ed europeo garante della tenuta del quadro democratico in cui sono chiamate ad operare le pubbliche amministrazioni. E' quindi non accoglibile ogni richiesta (o minaccia) di interventi normativi lesivi di tale facoltà.

Tuttavia occorre favorire, con azioni positive, il percorso di trasformazione in atto da parte dei nostri Enti Locali mediante un confronto costruttivo che si intende aprire con l'intero mondo dell'alta

dirigenza locale, a cominciare dai colleghi Segretari Comunali (che stanno vivendo una crisi particolare del loro istituto, come appare dai documenti delle loro organizzazioni sindacali in cui rivendicano interventi normativi per consentire di riassumere nella figura del Segretario Generale come oggi è definito nell'ordinamento anche quella di Direttore Generale) per poi coinvolgere l'intero insieme delle figure apicali delle autonomie locali e funzionali.

Un confronto che noi auspichiamo scevro da difese corporative e da chiusure preconcepite se siamo convinti, come i Direttori Generali degli Enti Locali associati nell'ANDIGEL sono, che il nostro interesse prevalente è quello di lavorare per garantire il consolidamento del nuovo modo di essere dei nostri Comuni e delle nostre Province: più vicini e attenti ai bisogni dei cittadini grazie a spazi di vera, forte, cogente autonomia.

In un contesto moderno ed europeo, pensiamo che l'alta dirigenza debba essere permeata dalla cultura del raggiungimento dell'obiettivo, della valutazione del proprio operato e da un rapporto fiduciario stretto con il vertice politico che non venga temperato da norme che impediscano una sua interruzione in caso di rottura.

Nel nuovo ruolo dell'Ente Locale, così come è andato figurandosi negli ultimi anni, è chiaro che il corretto rapporto tra Segretario e Direttore Generale va costruito tenendo conto della differenza tra le due figure, delle loro peculiarità e della necessità di una loro coesistenza. Pur nella legittima definizione degli autonomi percorsi organizzativi degli enti locali, tali figure sono determinanti se chiamate a presidiare le due diverse funzioni del controllo interno, non certo preventivo, ma successivo: il controllo di gestione per il Direttore Generale e l'auditing, inteso come verifica della coerenza tra l'attività gestionale e il complessivo quadro normativo, per il Segretario Generale a garanzia degli organi "politici", Sindaco, Giunta e Consiglio.

Il presidio dei sistemi di controllo interno è pienamente compatibile con la responsabilità dei dirigenti nella loro attività gestionale ponendosi in funzione di stimolo e non certo in quella sostitutiva.

Riassumere i due ruoli in un'unica figura, in particolare nelle strutture a maggiore complessità, conferirebbe ad una sola persona un potere eccessivo, mentre, nell'interesse dell'Ente e dell'organo di governo eletto dai cittadini è necessario che sussista anche un certo qual grado di conflitto tra legittimi interessi.

La libera scelta del Sindaco (o Presidente) implica l'impossibilità di definire criteri e limiti di accesso alla funzione. E' tuttavia necessario fornire al sistema pubblico locale opportunità di acquisizione di peculiari professionalità in grado di governare strutture complesse. Ecco la ragione per cui l'ANDIGEL intende favorire la nascita di un elenco (non certo di un albo a numero chiuso) di soggetti che intendano porsi a disposizione del sistema autonomistico locale in chiave di alta dirigenza. Non un elenco autoreferenziale bensì certificato da un'autorità terza che verifichi i curricula e, per quanto possibile, le performance professionali realizzate. Un elenco aperto che rappresenti un atlante delle professionalità a disposizione del potere Locale.

Il superamento di rigidi schemi, di albi e corporazioni a numero chiuso e un processo di alta formazione di quadri disponibili a esperienze diverse e aperti al mercato consentirà di costruire anche nel nostro Paese quelle figure da secoli presenti in altri Paesi europei e negli Stati Uniti d'America a disposizione degli eletti chiamati a governare gli enti locali.

L'assemblea dei direttori generali degli Enti Locali riunitasi a Napoli il 19 e 20 novembre 2004, nell'approvare la relazione introduttiva integrata dal presEnte documento finale frutto dell'intenso dibattito susseguitosi, dà mandato al direttivo dell'ANDIGEL di:

1. elaborare una proposta per la costituzione dell'elenco e per la definizione delle procedure per la certificazione delle esperienze dei candidati;
2. invitare le associazioni di categoria dell'alta dirigenza pubblica e Locale in particolare a dar vita a momenti confederali di condivisione, elaborazione, formazione e stimolo alla crescita di una nuova e moderna classe di alta dirigenza degli enti locali italiani in una logica piena di integrazione europea.