

*Roma, febbraio 2010*

## **POSIZIONE DI ANDIGEL (Associazione Nazionale dei Direttori Generali) SUL DIBATTITO IN CORSO IN MERITO ALLA FUNZIONE DI VERTICE DELLA STRUTTURA DI GESTIONE DEGLI ENTI LOCALI**

### **PREMESSA: LA SITUAZIONE ATTUALE**

*Come è noto la situazione attuale prevede dal maggio 1997 la facoltà (e non l'obbligo) di avvalersi della figura del DG per i comuni sopra i 15.000 abitanti (per i più piccoli è possibile assumere un DG in convenzione tra comuni sempre che il totale dei loro abitanti superi i 15.000) e per tutte le Province.*

*In nessun ente esiste, pertanto, l'obbligo di avvalersi di tale figura. Infatti, sui circa 700 enti che hanno questa possibilità oggi circa 300 hanno scelto di avvalersi di questa figura affidandone l'incarico ad un professionista esclusivamente dedicato a questa funzione.*

*L'attuale soluzione è quella che quindi garantisce la miglior possibile realizzazione del connubio tra autonomia e responsabilità in quanto l'ente decide autonomamente se assumere un DG e, di tale scelta, si assume pienamente le responsabilità.*

*Diverse ricerche svolte in questi anni (tra le altre Università Ca' Foscari, prof. Panozzo 2006, ForumPA 2007, Università di Salerno, Prof Storlazzi, 2008 Fondazione Alma Mater di Bologna, 2009) hanno ampiamente rilevato che, dove questa figura è stata utilizzata, i risultati per gli enti sono stati oggettivamente estremamente positivi anche in termini di recuperi di efficienza, di efficacia e di contenimento della spesa corrente connessa al funzionamento degli apparati amministrativi. Tra le altre cose le ricerche hanno dimostrato che gli enti dove c'è un Direttore Generale si collocano mediamente molto più in alto degli altri nelle classifiche sulla qualità della pubblica amministrazione che diversi organi di stampa e associativi annualmente pubblicano (Italia Oggi, Il Sole24ore, Legambiente etc.). Inoltre le verifiche sulla professionalità delle persone che sono state incaricate di ricoprire il ruolo di Direttore Generale hanno oggi portato alla stesura di un primo elenco accreditato di direttori generali rigorosamente realizzato da un ente terzo (Fondazione Alma Mater dell'Università di Bologna).*

*La figura del Direttore Generale rappresenta oggi un patrimonio professionale per l'intero Paese e, proprio per la sua facoltatività, non è un costo fisso né obbligatorio per alcun ente a differenza di quanto avviene per i Segretari comunali e provinciali.*

*Per i più qualificati dirigenti degli enti locali questa prospettiva di percorso professionale è indubbiamente una opportunità di crescita e la possibilità per la pubblica amministrazione di non perdere e regalare al mondo del privato e della consulenza i migliori professionisti disponibili.*

### **LA CONFUSA SITUAZIONE DI RIFORMA**

Sono di attualità nell'agenda politica nazionale rilevanti scelte sull'assetto di governo e di gestione degli Enti Locali, su cui da diversi mesi si succedono atti, proposte, decreti, disegni di legge, bozze con soluzioni varie, mutevoli e di incerta applicabilità<sup>1</sup> il cui segno comune sembra essere quello di limitare o

---

<sup>1</sup> Nel disegno di legge sulla Carta delle Autonomie presentato nel gennaio alle aule parlamentari si dedicano poche righe alla figura del direttore generale affermando che sarà possibile avvalersi di tale ruolo e figura solo in alcuni enti. La legge finanziaria e il seguente decreto legge correttivo, in modo confuso e contraddittorio, ipotizzano una "soppressione" parziale della figura del Direttore Generale nei comuni dalle elezioni amministrative del 2011, in tal modo limitando in palese contraddizione con il dettato costituzionale, l'autonomia organizzativa degli enti locali, il disegno di legge "anti-corruzione" interviene in modo ancora confuso sul regime dei controlli per gli enti locali.

sopprimere l'autonomia organizzativa degli enti in riferimento alla funzione di direzione gestionale dell'ente.

Appare assai curioso che proprio oggi, con la riforma della Costituzione che ha dato rilevanza e cogenza alla autonomia degli enti locali, alla vigilia dell'attuazione del federalismo fiscale, con la necessità di dare maggiori spazio alla crescita dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione della Pubblica Amministrazione, le norme cerchino di eliminare quella che è un'opportunità e non un obbligo; opportunità che certamente, se utilizzata bene, apporta efficienza ed efficacia non compromettendo al tempo stesso la piena attuazione della autonomia organizzativa degli enti locali.

Se uno sviluppo coerente ai principi citati è possibile, va indubbiamente nella direzione di creare le condizioni e le garanzie affinché in ogni ente locale esista un sistema di controlli interni (di regolarità tecnica, giuridico-amministrativo, finanziario, di gestione e strategico) attuato, come previsto dal decreto legislativo 150/2009, attraverso metodologie verificate e validate da un soggetto terzo. Metodologie presenti già oggi ovunque la direzione generale è stata affidata ad una specifica figura professionale.

Poiché il dichiarato intento del legislatore è quello di semplificare e ridurre la spesa corrente anche eliminando costi dovuti al mantenimento di organismi e figure professionali ritenute non indispensabili, per perseguire efficacemente questo fine consentendo nel contempo il pieno dispiegarsi dell'autonomia organizzativa costituzionalmente garantita agli Enti locali, gli interventi normativi dovrebbero insistere maggiormente sulla predisposizione di validi ed imprescindibili strumenti di verifica sull'effettiva efficacia degli interventi autonomamente adottati dagli Enti stessi per semplificare e ridurre la spesa. Ciò in coerenza, tra l'altro, con il percorso per l'individuazione dei costi standard previsto nella normativa del federalismo fiscale.

#### LA POSIZIONE DI ANDIGEL

ANDIGEL interviene con questo documento nella discussione che si sta sviluppando. E' ritenuto indispensabile esprimere le posizioni dei Direttori Generali su opinioni ed orientamenti recentemente introdotti nel dibattito politico, che vanno in direzione altamente lesiva della autonomia e della responsabilità dei comuni e delle province (oltre che in contraddizione con i principi costituzionali) che restano indispensabili perché il processo di ammodernamento della pubblica amministrazione venga completato.

*Il soddisfacimento dei bisogni della propria comunità di riferimento resta la funzione essenziale e fondamentale assegnata a Comuni e Province.*

Pertanto, in pieno accordo con la visione di Ente Locale che ha come finalità essenziale quella di soddisfare i bisogni della propria comunità per accrescerne il benessere, l'Associazione Nazionale dei Direttori Generali esprime le seguenti posizioni rispetto al dibattito che si sta sviluppando intorno alla funzione Apicale della struttura gestionale degli Enti Locali:

1. Province e Comuni, pur tutti nell'ambito delle stesse finalità generali, devono soddisfare tipologie e livelli di bisogni che si presentano differenziati da territorio a territorio in relazione alle specificità culturali e socioeconomiche che caratterizzano ciascuna comunità di riferimento. E' pertanto indispensabile sia garantita agli Enti Locali una forte autonomia nella definizione della propria struttura organizzativa e, di conseguenza, nella caratterizzazione e nella articolazione delle competenze e delle professionalità, necessarie per corrispondere alle specifiche esigenze dei propri cittadini attraverso il raggiungimento di obiettivi di qualità e di adeguatezza delle risposte e per perseguire, contemporaneamente, i massimi livelli di efficienza nell'impiego delle risorse rese disponibili a tale scopo.

Si sottolinea con fermezza dunque che la dirigenza degli Enti Locali deve essere definita e selezionata da ogni singolo Ente, nel rispetto delle norme di accesso previste dalla normativa generale per i dipendenti pubblici e, nello specifico, per quella dei dipendenti degli Enti Locali.

Lo sviluppo della professionalità dei dirigenti degli enti locali è anzi obiettivo imprescindibile per poter portare a compimento i processi di innovazione.

La presenza nell'organizzazione dell'Ente Locale di una funzione di direzione della Gestione amministrativa, che garantisca il raccordo e la coerenza delle azioni e delle attività rispetto alle politiche di governo espresse dagli organi politici è obiettivo fondamentale che i comuni e le province, nell'ambito della loro autonomia statutaria e organizzativa, devono strutturare. L'autonomia per l'articolazione di questa funzione è necessaria per tenere conto della realtà locale, del livello di servizi da assicurare ai cittadini, delle scelte di gestione diretta o indiretta e dei contenuti dei programmi politici e amministrativi.

A questo scopo ANDIGEL ritiene che la finalità essenziale e primaria della funzione di direzione sia l'impiego efficiente delle risorse messe a disposizione dagli organi di Governo per la realizzazione delle Politiche, attraverso lo sviluppo, la programmazione ed il controllo delle attività conseguenti, tali da erogare alla comunità di riferimento i livelli di adeguatezza e di qualità dei servizi individuati dagli organi Politici, quale risposta ottimale dell'amministrazione rispetto ai bisogni espressi dalla

propria comunità di riferimento. Si ritiene pertanto che sia questo il significato oggi della *garanzia del buon andamento dell'amministrazione*. Ciò in contrapposizione alla visione che vorrebbe ridurre il significato di *buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione*, alla necessità del ritorno all'antico, con la reintroduzione dei controlli interni ed esterni preventivi sugli atti, garantiti dalla ormai superata figura del Segretario Generale. Al contrario ANDIGEL evidenzia come il *buon andamento amministrativo* sia realizzato innanzitutto attraverso l'uso efficiente ed efficace delle risorse pubbliche, perseguendo obiettivi di economicità gestionale, togliendo così ogni spazio all'uso improprio delle stesse che la vecchia cultura del solo rispetto della forma e dei procedimenti, non è mai riuscita a garantire.

*L'imparzialità e la correttezza amministrativa*, non rappresentano secondo ANDIGEL obiettivi diretti di servizio dell'amministrazione nei confronti della propria comunità di riferimento, ma determinano invece le **modalità** operative attraverso cui l'amministrazione garantisce il rispetto dei principi fondamentali di imparzialità e correttezza nelle azioni adottate per perseguire le finalità primarie di adeguatezza e qualità delle risposte ai bisogni dei propri cittadini.

ANDIGEL ritiene pertanto che la necessaria garanzia dell'agire con correttezza ed imparzialità amministrativa, debba essere assicurata dotando l'organizzazione dell'Ente Locale di un adeguato ed efficiente **Sistema dei Controlli Interni**, basato su attività di revisione ed auditing, affidate e svolte da funzioni interne ed esterne terze rispetto alle unità organizzative a cui sono rivolte ed articolato in organismi e funzioni, secondo quanto in tal senso dovrà prescrivere con precisione il nuovo Codice delle Autonomie Locali, prevedendo:

- a) La Revisione e la Rendicontazione periodica (almeno annuale) sull'adeguatezza e la qualità dei servizi che l'amministrazione rende alla cittadinanza, effettuata sulla base delle rilevazioni del sistema di qualità interno, sulla base delle segnalazioni provenienti dai gruppi di miglioramento della qualità a cui partecipano anche gli utenti e sulla base delle indagini periodiche di soddisfazione degli utenti.
- b) Le attività di Revisione e Controllo Strategico, affidate ai Consigli Comunali o Provinciali con l'obiettivo di verificare la coerenza fra le Politiche assunte e definite rispetto alle azioni adottate e realizzate dall'amministrazione.
- c) Il Controllo sulla regolarità e la correttezza finanziaria e contabile, assicurata dal collegio dei Revisori dei Conti e, in via preventiva, dal responsabile Finanziario e del Bilancio dell'amministrazione stessa.

- d) La Revisione sulla regolarità amministrativa, affidata ad un collegio di revisione terzo che, a posteriori ed a campione, valuti la regolarità degli atti adottati dall'amministrazione rispetto alle normative di legge e regolamentari.
- e) La Revisione e la Valutazione dei risultati ottenuti dai Dirigenti e dai settori dell'amministrazione rispetto agli obiettivi fissati.
- f) Un sistema di Rendicontazione sui risultati conseguiti e sulle risorse impiegate dall'amministrazione, con il fine di rendere trasparente l'azione amministrativa alla propria comunità di riferimento.

Il Sistema dei Controlli interni non costituisce un sistema separato dal complesso organizzativo dell'amministrazione, bensì un ulteriore sistema, terzo e distinto rispetto a quello Politico di Governo e a quello Gestionale, che funziona comunque sulla base di rendicontazioni e rilevazioni sull'azione amministrativa, appositamente predisposte dall'organizzazione stessa attraverso le proprie funzioni di controllo fra le quali il Controllo di Gestione gioca un ruolo fondamentale.

Funzioni Ispettive esterne attivate dagli Enti Statali o Regionali preposti, dovranno certificare l'adeguatezza del Sistema dei Controlli Interni di ciascun Ente e verificarne l'effettivo livello di efficacia nel suo funzionamento, potendo adottare anche provvedimenti sanzionatori a fronte di mancate conformità rispetto alle norme in merito fissate nel nuovo Codice.

### 3. ANDIGEL ritiene:

- che la scelta della funzione Apicale dell'Organizzazione di un Ente Locale deve essere effettuata dal Sindaco o dal Presidente della Provincia sulla base delle effettive necessità di professionalità e di competenze che la complessità gestionale e gli obiettivi di servizio verso i cittadini richiedono per ogni specifico territorio. E' pertanto indispensabile sia garantita agli Enti Locali la totale autonomia nella definizione della propria struttura organizzativa e, di conseguenza, nella caratterizzazione e nella articolazione delle competenze e delle professionalità necessarie per corrispondere alle esigenze dei propri cittadini attraverso il raggiungimento di obiettivi specifici di qualità e di adeguatezza delle risposte rese e per perseguire, contemporaneamente, i massimi livelli di efficienza nell'impiego delle risorse messe a disposizione per tale scopo.

Si sottolinea dunque che la Dirigenza delle strutture organizzative degli Enti Locali deve essere definita e selezionata da ogni singolo Ente, nel rispetto delle norme di accesso previste dalla normativa

generale per i dipendenti pubblici e, nello specifico, per quella dei dipendenti degli Enti Locali. Si esprime quindi anche la più forte contrarietà alla costituzione di Albi professionali chiusi da cui attingere esclusivamente per ricoprire il ruolo Apicale di Gestione dell'Ente Locale. Ci sono tra i dirigenti degli enti locali e anche tra figure che provenienti da altri percorsi professionali possono dare un contributo straordinario alla innovazione degli enti locali, professionalità in grado di candidarsi in modo ottimale a ricoprire la funzione apicale.

- Che le competenze e le conoscenze professionali prevalenti richieste per ricoprire la funzione Apicale dell'organizzazione di un Ente Locale, sono quelle necessarie per raggiungere l'impiego efficiente delle risorse messe a disposizione degli organi di governo per la realizzazione delle Politiche, attraverso lo sviluppo, la programmazione ed il controllo delle attività conseguenti, attivate per erogare alla comunità di riferimento i livelli di adeguatezza e di qualità dei servizi individuati dagli organi Politici, quale risposta ottimale dell'amministrazione rispetto ai bisogni espressi dalla propria comunità di riferimento. Ciò in contrasto con le ipotesi che mettono al centro delle finalità del ruolo di vertice gestionale dell'Ente *solo* la garanzia dell'imparzialità e della correttezza dell'azione amministrativa, secondo una visione antica di tale garanzia che privilegia la componente burocratica dell'amministrazione pubblica rispetto a quella che dà priorità ai risultati di servizio nei confronti della comunità.
- Che la imparzialità e la correttezza amministrativa devono essere garantite da un adeguato ed efficiente sistema dei Controlli Interni, opportunamente raccordato con il sistema dei controlli Ispettivi effettuati dagli organismi preposti dello Stato e delle Regioni ed attuato secondo quanto in merito disporrà il nuovo Codice delle Autonomie Locali.
- Si ribadisce il legame fiduciario fra Sindaco o Presidente della Provincia e l'incaricato chiamato a ricoprire Il ruolo Apicale dell'Organizzazione dell'Ente Locale e, coerentemente, anche la necessità di assegnare l'incarico a tempo determinato, strettamente correlato alla durata del mandato del Sindaco o del Presidente della Provincia.
- E' indispensabile, per evitare l'impropria individuazione delle figure professionali che i comuni e le province autonomamente

decidano di impiegare per garantire il più efficiente ed efficace dispiegarsi della propria azione amministrativa, il rigoroso controllo sulla professionalità degli incaricati attraverso procedure di validazione e verifica dei curriculum attuate da autorevoli soggetti terzi e al di fuori da ogni logica autoreferenziale.

## LA PROPOSTA DI ARTICOLATO (DA INSERIRE NELLA CARTA DELLE AUTONOMIE)

ANDIGEL, in coerenza alla propria posizione sopra illustrata propone il seguente articolato:

### *Art. \_\_\_\_ (Organizzazione)*

1. Il comune e la provincia, nell'ambito della loro autonomia organizzativa definiscono, sulla base dei criteri generali contenuti dello statuto dell'ente, il proprio sistema organizzativo nonché le funzioni e le figure professionali atte ad attuarlo.
2. Il sistema organizzativo garantisce l'adeguato presidio della correttezza amministrativa, l'attuazione dei controlli interni previsti dalla normativa, l'attuazione degli indirizzi e degli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia, nonché la gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza.
3. Nell'ambito di tale sistema gli enti possono avvalersi di una figura professionale dedicata alla direzione gestionale dell'ente.
4. Le figure professionali atte a garantire tale sistema potranno essere individuate all'interno dell'ente oppure assunte dall'esterno con contratto a tempo determinato. In entrambi i casi la durata dell'incarico non può eccedere quella del mandato del sindaco o del presidente della provincia.
5. Nel caso il sindaco o il presidente individui la necessità di avvalersi di una figura professionale esclusivamente o prevalentemente dedicata alla funzione di attuazione degli indirizzi e degli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia, nonché la gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza, tale figura dovrà essere scelta nell'ambito dell'apposito elenco certificato dei direttori generali.
6. Tra le funzioni orientate a garantire l'attuazione del programma amministrativo e di orientamento ai risultati in termini di efficacia ed efficienza dell'attività dell'ente rientrano ad esempio:
  - a) la predisposizione del piano dettagliato degli obiettivi previsto nonché la proposta di piano esecutivo di gestione.
  - b) l'esercizio del controllo di gestione e la valutazione le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale o che esercita funzioni dirigenziali;

- c) la sottoscrizione, assumendone piena responsabilità, delle certificazioni di bilancio previste dall'ordinamento finanziario e contabile, di cui al testo unico;
- d) la verifica, con cadenza biennale, lo stato di efficienza dei servizi pubblici erogati dall'ente;

Art. \_\_ (Elenco certificato dei direttori generali)

1. L'elenco certificato dei direttori generali dovrà essere gestito con criteri professionali da un ente terzo incaricato dalle associazioni rappresentative degli enti locali. L'appartenenza all'elenco dovrà essere acquisita dopo verifica del curriculum e dei risultati raggiunti nel proprio percorso professionale. I requisiti minimi di accesso all'elenco non potranno in ogni caso essere inferiori a quelli che danno accesso alla qualifica dirigenziale.
2. L'inclusione nell'elenco ha durata quinquennale e verrà prorogata in caso di effettivo svolgimento della funzione per almeno 3 anni. In caso di inattività nella funzione specifica e di attività inferiore ai 3 anni nel quinquennio, il mantenimento nell'elenco dovrà essere sottoposto a nuova verifica con modalità simili a quella della prima inclusione.
3. *In sede di prima applicazione entrano a far parte dell'elenco certificato gli appartenenti all'Albo dei Segretari che in analogia con quanto richiesto per l'accesso alla dirigenza degli EE.LL., abbiano svolto funzioni dirigenziali, diverse da quelle proprie dei Segretari comunali e provinciali, nel settore pubblico ovvero nel settore privato per almeno 5 anni o, in alternativa, abbiano svolto a partire dalla data di entrata in vigore della legge n.127/97 la funzione di Direzione generale negli enti locali con oltre 15000 abitanti per almeno un triennio. Anche a questi si applica quanto previsto al comma 2.*