

Roma, 20 aprile 2010

**POSIZIONE DI ANDIGEL (Associazione Nazionale dei Direttori Generali)
SUL DISEGNO DI LEGGE AC 3118
CARTA DELLE AUTONOMIE LOCALI**

Nel disegno di legge AC 3118 riguardante la Carta delle autonomie ci sono poche modifiche sul tema della autonomia organizzativa e della direzione degli enti. Sul tema è intanto intervenuta la legge 42 del 2010 che ha convertito, con modificazioni, in legge il decreto legge n. 2 del 2010 il quale, a sua volta, corregge la legge finanziaria di poche settimane prima.

La situazione indicata dall'attuale art. 108 del TUEL d.lgs 267 del 2000, prevede dal maggio 1997 la facoltà (e non l'obbligo) di avvalersi della figura del Direttore Generale 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 Direttore Generale e, di tale scelta, si assume pienamente le responsabilità.

LE NOMINE "IMPROPRIE"

La legge 42 del 2010 interviene usando il termine di soppressione della figura del direttore generale al fine di impedire l'utilizzo improprio del comma 4 dell'art. 108 del TUEL, che, in assenza di assunzione di un Direttore Generale dall'esterno, ha lasciato la possibilità di affidare la direzione generale al segretario del comune. Questa possibilità, chiaramente pensata ancora per i comuni sopra i 15.000 abitanti, ha invece portato a nomine "improprie" di oltre 1500 segretari nominati direttori generali in Comuni sotto i 15.000 abitanti su cui, da ultimo, sta intervenendo anche la Corte dei Conti della Lombardia.

L'ESPERIENZA ORIGINALE

Dell'esperienza invece dei direttori generali esclusivamente dedicati a questo scopo e per questo assunti dagli enti locali (comuni sopra i 15.000 abitanti e le province) hanno riferito numerose ricerche universitarie. Quelle svolte negli ultimi 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 gli altri aspetti le ricerche hanno dimostrato che gli enti con un Direttore Generale si collocano mediamente molto più in alto degli altri nelle classifiche sulla qualità della pubblica amministrazione che alcuni organi di stampa e centri di ricerca 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) che viene considerato e valutato nelle selezioni pubbliche per la nomina dei Direttori Generali (cfr. comuni di Firenze, Bergamo, Forlì negli ultimi mesi).

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.

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.

L'AUTONOMIA ORGANIZZATIVA

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 il cui segno comune rischia di essere quello di limitare o sopprimere l'autonomia organizzativa degli enti.

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.

Il luogo cui ricondurre questi problemi a una logica unitaria è certamente il codice delle autonomie locali e quindi il DDL AC 3118 oggi in discussione.

L'autonomia organizzativa e la conseguente responsabilità degli enti locali è oggi ampiamente affermata dalla legge 439 del 1989 (Carta Europea della autonomie locali

che ha fatto da ispiratrice alla Legge 142 del 1990) e dall'articolo 117 della Costituzione (così modificato dal 2000).

Lo sviluppo coerente dei principi citati va nella direzione di creare le condizioni e le garanzie affinché in ogni ente locale, in autonomia e conseguente responsabilità, 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**.*

L'autonomia e la responsabilità dei comuni e delle province sono 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 questa visione di Ente Locale, ANDIGEL, (Associazione Nazionale dei Direttori Generali degli Enti Locali) ritiene che:

- 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.

2) Si sottolinea con fermezza dunque che la dirigenza degli Enti Locali deve essere definita e selezionata da ogni singolo Ente, sulla base di rigorosi requisiti professionali, garantendo evidenza pubblica nelle scelte, 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.

3) La **presenza nell'organizzazione dell'Ente Locale di una funzione di direzione della Gestione amministrativa**, che garantisca il raccordo e la coerenza delle attività rispetto alle politiche di governo è obiettivo fondamentale che i comuni e le province devono strutturare nell'ambito della loro autonomia statutaria e organizzativa. 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.

4) La finalità essenziale e primaria della funzione di direzione è 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, tali da erogare alla comunità di riferimento i livelli di adeguatezza e di qualità individuati dagli organi politici. Si ritiene pertanto che sia questo il significato oggi della **garanzia del buon andamento dell'amministrazione** da realizzarsi 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* 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. La necessaria garanzia dell'agire amministrativo deve 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.

5) 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.

6) 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.

7) Si sottolinea dunque che la Dirigenza delle strutture organizzative degli Enti Locali deve essere definita e selezionata da ogni singolo Ente, con strumenti e **prerequisiti che ne garantiscano la professionalità**, nel rispetto delle norme di accesso previste dalla normativa generale per i dipendenti pubblici e, nello specifico, per quella dei dipendenti degli Enti Locali. Queste garanzie sono rinvenibili con un sistema di **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. Un sistema di **certificazione periodica** di coloro che vogliono candidarsi ad assumere questo compito, accettando la logica di essere misurati da enti terzi, lontano da soluzioni autoreferenziali, di cogestione degli elenchi e di permanenza a tempo indeterminato senza continuità di funzione svolta e di verifica periodica dei requisiti professionali. 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 ed anche tra le figure provenienti da altri percorsi professionali che possono dare un contributo straordinario alla innovazione degli enti locali, professionalità in grado di candidarsi in modo ottimale a ricoprire la funzione apicale.

8) In questo percorso è parimenti garantita la professionalità degli operatori e il necessario **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.

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

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 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 operativa 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 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 operativi.
6. A tale figura verrà applicato un contratto di diritto privato di durata non superiore al mandato del Sindaco o del Presidente della provincia entro i limiti retributivi definiti, anche per classi demografici degli enti, dal Ministero della Funzione Pubblica di concerto con le associazioni rappresentative degli enti locali.
7. 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, dello stato di efficienza dei servizi pubblici erogati dall'ente;

Art. __ (Elenco certificato dei direttori operativi)

1. L'elenco certificato dei direttori operativi 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.*