

## Quale dirigenza per gli enti locali

Mario Collevicchio\*

Dopo intensi dibattiti alla Camera e al Senato, la nuova normativa in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche è stata finalmente approvata in piena estate e ha dato luogo alla legge 7 agosto 2015, n.124 pubblicata nella GU del 13 successivo. Si tratta di una legge delega in una materia molto complessa la cui disciplina troverà sviluppo e attuazione in un serie di decreti legislativi che il Governo dovrà adottare entro il 28 agosto 2016: una vera e propria sfida di Renzi in un terreno di riforma in cui si sono cimentati in passato ministri illustri come, Giannini, Cassese, Bassanini, Frattini, Brunetta. La legge, condivisibile nel suo impianto e nei contenuti, punta in sintesi sul pieno utilizzo delle tecnologie dell'informazione, sull'accesso ai dati da parte dei cittadini, sulla semplificazione amministrativa, sul riordino delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici, sulla nuova disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, ma soprattutto sulla profonda riforma della dirigenza pubblica.

L'articolo 11 segna infatti un radicale cambiamento dell'identità e del ruolo del dirigente pubblico assolutamente necessario in un quadro generale come quello attuale contraddistinto da confusione dei ruoli, da attribuzione di compiti poco definiti, da sfere di responsabilità impalpabili, da organici esorbitanti che si sono andati formando nel tempo al di fuori di un sistema ordinato di riferimento agli assetti organizzativi e alle attività da svolgere. Rilevante appare dunque la finalità posta all'inizio della disposizione (comma 1) che collega **la disciplina della materia della dirigenza pubblica alla valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici** e che mira pertanto a creare una nuova figura del dirigente PA selezionato sul principio del merito, professionalmente competente, proiettato verso l'esterno nel concorrere alla soddisfazione di bisogni pubblici.

**I principi e i criteri direttivi** espressi nella delega in questa materia riguardano in sintesi:

- l'istituzione del nuovo sistema di dirigenza pubblica che si articola in una serie di ruoli tra loro distinti, ma unificati e coordinati non soltanto da una disciplina comune dell'accesso e del reclutamento basata sul merito, ma anche dalla piena mobilità da un ruolo all'altro;
- l'istituzione di una banca dati, nella quale inserire i curriculum vitae, i profili professionali e gli esiti delle valutazioni dei dirigenti, affidata al Dipartimento della funzione pubblica;
- una serie di azioni organiche che riguardano l'inquadramento nei ruoli, l'accesso, la formazione, la mobilità, il conferimento di incarichi dirigenziali, la durata degli incarichi, le responsabilità dei dirigenti, la disciplina transitoria, principi e criteri particolari per il conferimento degli incarichi dirigenziali nelle aziende e negli enti del servizio sanitario nazionale.

In particolare, con riferimento alla **dirigenza degli enti locali**, la norma prevede al primo comma lettera b), punti 3 e 4, quanto segue:

- l'istituzione, previa intesa in sede di Conferenza Stato - città, del **ruolo unico dei dirigenti degli enti locali** in cui confluiscono, in sede di prima applicazione, i dirigenti di ruolo negli enti locali e i segretari comunali e provinciali iscritti all'albo nazionale nelle fasce professionali A e B e, con alcune riserve, nella fascia C.

Anche in questo caso, come per i dirigenti dello Stato e delle Regioni, la gestione del ruolo unico è affidata ad una Commissione per la dirigenza locale operante con piena autonomia di valutazione i cui componenti sono selezionati con modalità tali da assicurare l'indipendenza, la terzietà, l'onorabilità e l'assenza di conflitti di interesse con procedure trasparenti sulla base di requisiti di merito e di incompatibilità con cariche politiche e sindacali;

- il mantenimento della figura del direttore generale degli enti locali, confermando la normativa vigente dell'articolo 108 del testo unico, con le limitazioni successivamente introdotte in ordine alla soglia demografica dei comuni (100.000 abitanti), ma **definendo i requisiti per la nomina**;

- l'abolizione della figura dei segretari comunali e provinciali e la soppressione del relativo albo nazionale;

- l'attribuzione alla dirigenza degli enti locali dei *"compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa"*;

- l'obbligo per tutti gli enti locali di nominare comunque un **dirigente apicale** cui attribuire gli stessi compiti previsti per i dirigenti (*"compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa"*) nonché la funzione rogante;

- possibilità per le città metropolitane e per i comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti di nominare, in alternativa al dirigente apicale, un direttore generale ai sensi dell'articolo 108 del testo unico 267/2000. In questo caso la funzione di controllo della legalità dell'azione amministrativa e la funzione rogante vanno affidate a un dirigente di ruolo

- l'obbligo per i comuni di minori dimensioni demografiche di gestire la funzione di direzione apicale in via associata

- l'obbligo per gli enti locali privi di un direttore generale di conferire l'incarico di direzione apicale, **in sede di prima applicazione e per un periodo non superiore a tre anni**, ai segretari comunali e provinciali transitati nel ruolo unico della dirigenza degli enti locali con *"compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa, direzione degli uffici e controllo della legalità dell'azione amministrativa"*.

I contenuti delle disposizioni indicate in ordine all'esercizio della **funzione di direzione** negli enti locali meritano una particolare riflessione.

In primo luogo, per quanto riguarda la definizione di detta funzione (ripetuta per ben tre volte nella norma!), si può osservare che essa è formulata in maniera identica sia con riferimento ai dirigenti tout-court, sia con riferimento ai dirigenti apicali. In ogni caso la definizione si presenta restrittiva e scarsamente innovativa. La

funzione di direzione non può limitarsi infatti alla generica attribuzione di *"compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo di legalità dell'azione amministrativa"*, sia pure quest'ultimo tipo di controllo si manifesti fondamentale specie in questo periodo della vita delle istituzioni tormentato da troppi episodi di corruzione. La funzione di direzione va correttamente collocata nell'ambito più ampio del principio della distinzione delle funzioni tra organi di governo e dirigenti allo scopo di rendere operante tale principio ovunque ed estendersi al pieno esercizio dell'autonomia organizzativa, di spesa e di controllo rivolta al buon funzionamento dell'unità organizzativa cui il dirigente è preposto. Nell'esercizio di tale funzione, il dirigente assume dunque la guida e il controllo della gestione e risponde del conseguimento dei risultati non soltanto in termini di performance individuale, ma soprattutto con riferimento all'intero settore a lui affidato.

Più complessa si manifesta la **funzione di direzione apicale** che, oltre alle caratteristiche indicate, comprende la capacità di collaborare con gli organi di governo formulando proposte e suggerimenti in ordine all'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo e di controllo ad essi riservate (*making policy*), la capacità di stare vicino ai dirigenti, ascoltando le loro istanze e le loro difficoltà, di offrire strumenti concettuali e operativi per risolvere i problemi, di attuare un coordinamento operativo assumendo la regia dell'attività dell'ente, utilizzare la valutazione e il controllo della gestione in funzione di collaborazione, di stimolo e di miglioramento al di là e al di fuori di logiche burocratiche, la capacità di porsi come un manager affidabile e competente in grado di assumere la responsabilità del buon funzionamento complessivo dell'ente e dell'effettivo conseguimento degli obiettivi assegnati.

La questione è di rilievo qualora si consideri che nel medesimo punto 4) è previsto l'obbligo per gli enti locali di **nominare comunque un dirigente apicale**.

L'inserimento della **funzione rogante** nella sfera delle competenze del dirigente di vertice (ad eccezione delle città metropolitane e dei comuni che optano per il direttore generale e per i quali si ripropone in termini analoghi il dualismo attuale tra il DG e il dirigente rogante - leggasi "segretario") e l'obbligo per i comuni di conferire l'incarico di direzione apicale, in sede di prima applicazione, ai segretari comunali e provinciali confluiti nel ruolo unico dei dirigenti degli enti locali lascia pensare che, almeno per ora e in attesa di precisazioni nei decreti delegati, la definizione della funzione di direzione di vertice sia stata fortemente influenzata dall'esigenza di dare una prima sistemazione ai segretari nella fase storica di abolizione dell'albo. Ma ciò che sorprende è la presenza dell' *"obbligo di nominare comunque un dirigente apicale"* e il riferimento generico agli *"enti locali"*. L'obbligo implica infatti un problema di scelta circoscritta a soggetti iscritti nel ruolo e potrebbe comportare oneri aggiuntivi; l'estensione a tutti gli enti locali implica una maggiore attenzione all'esercizio della funzione di direzione apicale, intesa nel senso già illustrato, che necessita di professionalità adeguate in relazione alla dimensione, all'importanza dell'ente e al contesto territoriale, economico e sociale in cui opera. Sarebbe pertanto opportuno, sia nella fase transitoria che in quella a regime,

introdurre strumenti di maggiore flessibilità estendendo la **possibilità di conferire incarichi di direzione apicale** anche a soggetti non iscritti nel ruolo dei dirigenti degli enti locali, ma che siano in possesso di una serie di requisiti più rigorosi rispetto a quelli previsti per l'iscrizione al ruolo; requisiti previsti dalla legge e **certificati** dalla stessa Commissione per la dirigenza locale. In tal modo sarebbe ampliata la possibilità di scelta da parte degli enti locali e soprattutto potrebbero essere resi effettivi i processi di mobilità dal settore privato al settore pubblico.

E' infatti questo tipo di mobilità che può costituire un formidabile fattore di innovazione nella prospettiva di avvicinare il profilo professionale e il ruolo del dirigente pubblico alle caratteristiche manageriali del dirigente d'impresa. Occorre infatti superare la separazione attualmente esistente che vede nel dirigente pubblico una preparazione e una cultura di carattere prevalentemente giuridico e il dirigente d'impresa fortemente impegnato nelle attività di programmazione e di gestione rivolte al conseguimento di risultati concreti che si misurano nella competizione con le imprese concorrenti e nell'affermazione sul mercato. Per il conferimento di incarichi di direzione, nei limiti previsti dalla legge e inizialmente circoscritto ai soli **incarichi di direzione apicale**, sarebbe pertanto utile "aprire" la scelta verso elenchi certificati di soggetti dotati di particolari requisiti di studio, di professionalità e di esperienza anche al di fuori dei ruoli della dirigenza.

D'altra parte, il mantenimento della figura del direttore generale previsto al punto 3) con riferimento all'articolo 108 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali riflette in pieno l'esigenza segnalata e rinvia a disposizioni certamente più appropriate in ordine all'individuazione dei requisiti necessari, alla definizione del ruolo e alle responsabilità del dirigente di vertice e soprattutto all'esercizio della facoltà della nomina. In questo senso, qualora si condivida l'effettiva essenza della funzione di direzione apicale, non ha molto significato limitare la facoltà di nomina dei direttori generali dei comuni alla soglia demografica di 100.000 abitanti che appare poco significativa in relazione all'esistenza di enti al di sotto di tale soglia, ma con attività molto impegnative nei contesti territoriali in cui operano. Anche in tali casi la selezione e la scelta dei candidati cui conferire l'incarico dovrebbe far leva su requisiti certi di professionalità, di competenza e di esperienza rivolti a limitare il profilo discrezionale della nomina da parte dei sindaci senza tuttavia vanificare l'aspetto fiduciario.

In conclusione, la funzione di direzione negli enti locali è solo tratteggiata dalla legge 124/2015 e richiede ampie integrazioni e sviluppi coerenti nei decreti delegati se si vuole realizzare una effettiva svolta nel processo di riforma della dirigenza pubblica in senso manageriale, dando una forte scossa all'insoddisfacente funzionamento delle istituzioni.

Pescara 17 agosto 2015.

Mario Collevocchio

\* Professore a contratto della Scuola di specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica (SPISA) - Università "Alma Mater " di Bologna, esperto di Legautonomie, presidente del Comitato scientifico di ANDIGEL.