

QUALE DIRIGENZA PUBBLICA LOCALE PER ACCRESCERE LA PRODUTTIVITA' DEL SISTEMA PAESE

Mariangela Danzi. Segretario generale Comune di Novara

PREMESSA

Nel disegno costituzionale vigente e, a maggior ragione, per far fronte alla grave crisi economica, occorre affrontare con chiarezza e senza ambiguità il tema del funzionamento della pubblica amministrazione locale.

Il Comune deve assicurare il governo, lo sviluppo e la competitività del proprio territorio, anche con l'obiettivo di accrescere la produttività del sistema Paese.

L'azione amministrativa locale deve essere riconoscibile, condivisa ed al servizio dei cittadini, sconfiggendo le tendenze corporative della sua classe dirigente .

Il modello organizzativo deve essere espressione dei principi di buona amministrazione e legalità, ispirato ai valori pretesi dalla collettività e funzionale al programma delle Amministrazioni e quindi della politica, ponendosi come obiettivo quello di accrescere la produttività del sistema Paese, creando le condizioni di misurabilità, verificabilità ed incentivazione della qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche, nonché promuovendo la loro innovazione.

ALCUNI STRUMENTI E LEVE PER IL CAMBIAMENTO

Per incentrare l'attività dei dirigenti ed i responsabili del servizio nella prevenzione e lotta alla corruzione ,all'evasione fiscale e all'evasione nella contribuzione individuale ai servizi a domanda individuale, alla riduzione delle spese di funzionamento occorre:

- riaffermare il principio della distinzione dei ruoli tra attività di direzione politica e di gestione, quale strumento per affermare un'attività amministrativa improntata al buon andamento, all'imparzialità, all'efficienza, all'efficacia, all'economicità e, non ultimo, alla legalità, alla trasparenza fiscale e contributiva.
- conciliare il principio della c.d. "fiduciarità", contrastando l'abuso che spesso se ne è fatto, con la necessità e l'opportunità di disporre di una dirigenza "stabile" professionale ma non "inamovibile, che si deve assumere le relative responsabilità, in un sistema in grado di cogliere e valutare il merito ed il valore delle attività svolte, la qualità e l'efficacia dei risultati conseguiti e di modellare la preposizione negli incarichi e lo stesso rapporto di lavoro in relazione agli stessi.
- Predeterminare una durata degli incarichi nelle cosiddette attività a rischio in grado di favorire l'innovazione e prevenire sistemi di potere individuale che possono preconstituire le condizioni ottimali per la corruzione e altre forme di illegalità.

In tale quadro, il reclutamento e la nomina del Segretario Generale e dei dirigenti anche a tempo determinato , così come la stessa preposizione negli incarichi della dirigenza e dei responsabili di servizio a tempo indeterminato , devono rispondere ad effettivi criteri di trasparenza in modo che si affermino esclusivamente le ragioni professionali.

Solo praticando una rotazione negli incarichi di vertice si può garantire la legalità e l'efficienza nella gestione, che la sola stabilità nel posto non garantisce.

Quello che serve agli Enti territoriali e' una classe dirigente, selezionata e formata su valori condivisi a livello nazionale, che sovraintende all'azione amministrativa, improntandola ai principi di cui all'art. 97 della Costituzione, autorevole e indipendente, connotata da una delle caratteristiche fondamentali perché ciò si realizzi, la rotazione nel tempo e per livelli di complessità di governo.....

Il Ministero dell' Interno, quale Ministero delle autonomie, deve assumere funzioni di coordinamento in un sistema che deve prevedere coinvolgimento delle rappresentanze delle Autonomie.

RACCORDO TRA POLITICA E GESTIONE: UNA FIGURA UNICA APICALE

Una funzione di stabile raccordo fra competenze della politica e competenze gestionali della dirigenza deve essere svolta da una **dirigenza professionale che sia stabilmente dedicata a questa funzione.**

In generale, si tratta di valorizzare la capacità della dirigenza apicale (ma anche di tutta la dirigenza ordinaria) in modo stabile e professionale per concorrere al raggiungimento degli obiettivi di qualità dell'Amministrazione e dell'agire pubblico.

La previsione della facoltà di nominare un Direttore Generale non ha dato i risultati sperati. Nella stragrande maggioranza delle città la scelta è stata quella di nominare il Segretario Generale (e non per motivazioni esclusivamente economiche). **Nelle altre la presenza di due figure al vertice non ha aiutato a semplificare o ottimizzare i processi, ma si è rivelata fonte di attriti e divisioni.** Il mercato ed in particolare quello privato non ha fornito, agli enti locali interessati, figure diverse dal Segretario Generale e di poche altre qualificate esperienze provenienti dall'amministrazione pubblica, in grado di presidiare la complessità e la molteplicità di attività che sono attribuite alla competenza degli Enti stessi.

Rimane comunque forte il bisogno di una figura unica al vertice amministrativo, in grado di svolgere la funzione di alta sovrintendenza sulle attività del Comune, della Provincia, della Città metropolitana e delle Unioni dei Comuni.

I livelli d'intensità di direzione o diversa articolazione della funzione di direzione non può che essere rimessa all'autonomia organizzativa degli Enti.

La direzione generale è una funzione di direzione complessiva, che non può essere rimessa solo ad un singolo, ma estesa al gruppo di vertice, naturalmente articolato in relazione, alla complessità, alla dimensione e alla necessità di presidio che il territorio richiede -si pensi alle aree cosiddette "a rischio", ambientale - sociale- capace di conoscere la molteplicità degli aspetti istituzionali, organizzativi e gestionali del sistema autonomistico locale, e di assicurare la traduzione operativa e gestionale di quanto definito con gli indirizzi degli organi di direzione politica.

I principi di cui all'art. 97 della Costituzione riguardano non solo la legalità formale degli atti ma anche il buon andamento, la trasparenza, l'efficacia e l'efficienza dell'attività amministrativa dell'Ente nel suo complesso. La necessità di una figura che presidi l'attività degli Enti Locali non può ridursi alla sola vigilanza sulla legalità degli atti.

I compiti della giunta e del consiglio sono in stragrande maggioranza di indirizzo e controllo; il presidio della legalità deve essere esteso alle attività e agli atti dei dirigenti.

Il Segretario può essere la figura che diventa il punto di riferimento della dirigenza locale e un supporto per le autonomie locali anche nell'attuazione dei processi di riforma dell'attività dell'amministrazione pubblica locale.

Il ricorso al convenzionamento nei piccoli Comuni, deve essere ricondotto nella giusta prospettiva, in primo luogo va data una disciplina al Segretario e all'ufficio di segreteria dell'Unione dei Comuni, negli altri casi va limitato il numero dei comuni convenzionati, evitando che vi sia più di un comune con popolazione superiore ai 15000 abitanti.

In tutti i livelli territoriali di governo deve essere prevista la figura del Segretario, Città Metropolitane, Provincia, Unione dei Comuni, Comune.

Il sistema attualmente non lo prevede dopo le modifiche che si sono susseguite per le Città metropolitane e L'Unione dei Comuni.

CONTROLLO INTERNO

Il tema dei controlli interni, in particolare quello relativo alla regolarità amministrativa, è stato affrontato con ritardo. Aver assegnato alla magistratura, contabile, amministrativa, penale, come sta avvenendo nei fatti, il ruolo di arginare a posteriori le patologie tutte, ha di fatto deresponsabilizzato, la stessa pubblica amministrazione locale, di una funzione propria, che è appunto di trovare al proprio interno strumenti di controllo interno.

È stata prevista una struttura, posta alle dirette dipendenze dello stesso segretario, composta da esperti legali e finanziari interni, che effettuano il controllo su una percentuale significativa di provvedimenti, che può avere anche la funzione di richiedere il riesame dei provvedimenti, al fine dell'esercizio dell'autotutela e di fornire report periodici agli altri organi di controllo interno, ed esterno quali le Sezioni della Corte dei conti quali O.I.V. - Organismo Indipendente di Valutazione - e il Sindaco o il Presidente della Provincia, circa le irregolarità riscontrate e l'esito delle richieste di riesame.

SPOIL SYSTEM

Lo Spoil System, così come concepito, si è prestato a rilievi di costituzionalità.

Bisogna trovare il modo di coniugare nel sistema il principio di democrazia con il principio dell'autonomia nella gestione.

Occorre garantire la rotazione degli incarichi che costituisce una ricchezza nell'organizzazione per l'innovazione e il cambiamento, ed uno strumento per prevenire la corruzione.

Solo aumentando la professionalità e praticando la rotazione negli incarichi di vertice si può garantire la legalità e l'efficienza nella gestione. Il principio di democrazia può essere garantito riservando la scelta dei singoli soggetti ai Sindaci e ai Presidenti delle Province, ma tale scelta deve essere ancorata a criteri dettagliati di verifica della professionalità effettivamente detenuta dai Segretari e dai Dirigenti che di volta in volta si candidano ad occupare quella sede o quell'incarico.

La nomina del Segretario Generale e dei Dirigenti, così come la stessa preposizione negli incarichi, deve rispondere ad effettivi criteri di trasparenza, in modo che si affermino in primo luogo le ragioni professionali.

Uno *spoil system* meritocratico rappresenta una leva fortissima per il miglioramento della qualità dell'agire pubblico. Dipendenti competenti ed autonomi, sono gli strumenti principali per meglio prevenire la presenza di turbative ed infiltrazioni, anche di organizzazioni criminose, a scapito della libertà d'impresa, della qualità e del rispetto dei tempi di realizzazione di opere e di prestazioni di servizi pubblici.

È necessario che si trovi il giusto equilibrio tra l'autonomia degli enti e il potere statale. La revisione del complessivo quadro normativo in materia di organizzazione e del personale degli Enti Locali non può prescindere dal dotare gli enti di figure professionali, e di sistemi di reclutamento e di formazione capaci di assicurare efficienza e buon andamento.

Nel riordino si deve tenere conto del fatto che i Segretari sono chiamati a svolgere il loro ruolo nell'interesse del sistema delle autonomie e che, quindi, la loro collocazione istituzionale sia "naturalmente" all'interno di tale sistema.

Occorre trovare nuove soluzioni, sicuramente alternative sia alla situazione attuale sia a quella passata (niente più Agenzie). Sulla composizione e gli organi si deve tendere a garantire un livello di terzietà ma anche di stretto collegamento con le amministrazioni locali e le rappresentanze delle autonomie

Il Ministero dell'interno, quale punto di riferimento delle autonomie locali, deve essere in grado di garantire, in modo trasparente e serio, la gestione dei Segretari Comunali e Provinciali e della Sezione della Scuola pubblica della dirigenza degli enti locali, che rifondata alla radice svolga il ruolo di centrale di reclutamento, attraverso corsi-concorsi, oltre dei Segretari anche a regime dei responsabili dei servizi e dei Dirigenti dei Comuni e delle Province, e di formazione e tenuta degli albi per dirigenti e alte specializzazioni da assumere a tempo determinato in un numero limitato di posizioni.

Dirigenza a tempo determinato.

Solo aumentando la professionalità e praticando una rotazione negli incarichi di vertice si può garantire la legalità e l'efficienza nella gestione.

Occorre prevedere una **durata minima** degli incarichi, incarichi annuali, per esempio) alla scadenza non costituiscono **revoca ma la possono sottendere**.

Per garantire la rotazione, occorre prevedere che una percentuale dei posti da ricoprire per la favorire la mobilità sia coperto con il ricorso al tempo determinato o alla mobilità temporanea da altro ente. Questo al fine di evitare la creazione di posizioni superflue, a cui gli enti fanno ricorso quando appunto, vogliono cambiare il titolare per esigenze funzionali alla innovazione o per far venire meno inefficienze o posizioni di "potere" (non sembra congruo il 18 per cento previsto dalla normativa vigente, ottimale il 30).

Il principio di democrazia risulterebbe garantito riservando la scelta dei singoli soggetti, ai Sindaci e ai Presidenti delle Province e delle Unioni dei Comuni, sulla base di una selezione a monte che garantisca, competenza e conoscenza e indipendenza dei soggetti da nominare.

Tale meccanismo renderebbe efficaci le norme in materia di anticorruzione

Una Centrale unica per il reclutamento e la formazione della classe dirigente locale

che cura:

- Concorsi e tenuta dell'Albo dei Segretari
- Corsi -Concorso per il reclutamento di dirigenti e funzionari di vertice.
- Tenuta Albi per dirigenti a tempo determinato articolati su aree di professionalità quali, ad esempio, Tecnica – Giuridico legale – Socio educativo – Programmazione e controllo
- Corsi -Concorso e Tenuta Albo per i dirigenti e funzionari della Polizia Locale.
- Corsi- concorso, per la riqualificazione del personale, ex progressioni verticali, (ancora piu' necessari per far fronte alle notevoli riduzioni nel turn-over) nel rispetto dei principi costituzionali relativamente alla necessita' di garantire un ' idonea percentuale agli accessi dall'esterno, ed evitando pratiche patologiche (spesso sostenute da parte sindacale) che purtroppo nel passato hanno caratterizzato l'utilizzo di tale istituto,. Il diritto alla progressione in carriera costituisce una leva fondamentale, per la motivazione del personale, se in quanto utilizzato in modo selettivo trasparente.

Accesso all'Albo o ruolo dei Segretari

L'accesso all'Albo deve essere garantito attraverso corso-concorso così come la progressione in carriera. Si potrebbe introdurre la possibilità di riservare una quota non superiore al 50 per cento dei posti messi a concorso ai funzionari della pubblica amministrazione locale in possesso di una adeguata esperienza professionale .

Per i Comuni di classe I A e capoluoghi di Provincia...potrebbe altresì prevista l'iscrizione all'albo previo superamento di apposito corso -concorso e prevedere la possibilità di accesso ad una percentuale non superiore al 30 per cento a dirigenti in possesso del titolo di studio previsto ,che abbiano svolto per un periodo congruo (almeno 5 anni) funzioni di Vicesegretario o di direzione generale.

Accesso all'albo (ruolo) dei dirigenti e dei responsabili dei servizi a tempo determinato.

L'articolazione degli Albi o ruoli , in analogia a quanto previsto per i Segretari ,a livello nazionale e regionale e per aree di attività quali quella:

Tecnica – Giuridico legale – Socio educativo – Programmazione e controllo.

Accesso all'albo sulla base di esperienze maturate concretamente e riscontrate tramite rigorosi processi selettivi, e percorso di validazione almeno su base quinquennale delle competenze e conoscenze accertate al fine del mantenimento dell'iscrizione.

Nomina e revoca del Segretario e dei Dirigenti e Funzionari apicali.

La struttura all'uopo preposta, sulla base della job description effettuata dai Sindaci o dai Presidenti della Provincia, valuta i curricula dei Segretari interessati a ricoprire le sedi e fornisce una rosa di nomi all'interno della quale è effettuata la nomina da parte del Sindaco o del Presidente della Provincia e dell'Unione dei Comuni , richiedente.

La nomina deve avere una durata minima di sei mesi oltre il mandato del Sindaco o del Presidente della Provincia.

Il rinnovo del mandato del Sindaco, o del Presidente della Provincia, non comporta la scadenza dell'incarico a meno che non si sia in presenza di valutazioni negative.

La revoca è da prevedere solo per gravi e reiterate violazioni di legge ovvero per il mancato raggiungimento dei risultati accertato dall'Organismo Indipendente di Valutazione (O.I.V.) e comunicata preventivamente al Prefetto

Per la nomina e la revoca dei dirigenti a tempo determinato dovrebbero valere gli stessi criteri e modalità analoghe a quelle previste per i Segretari, in particolare per i Responsabili dei Servizi finanziari, degli uffici appalti ed Edilizia privata e Tributi.

SCUOLA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - SEZIONE DIRIGENZA LOCALE

Per creare una dirigenza professionale propria delle autonomie locali che sia capace di svolgere questo ruolo modernamente, in modo diffuso sul territorio e in tutti gli enti locali bisogna investire sulla formazione, sulla selezione e sul rigore professionale. Occorre rilanciare su basi nuove una la formazione della Dirigenza delle Autonomie locali, articolata su di un livello regionale.

Organi

- Direttore in possesso di requisiti di elevata professionalità
- Il Comitato di gestione (componenti del MINISTERO, Amministratori Enti Locali, Segretari, Dirigenti Enti locali) con funzione di programmazione, validazione dei piani formativi, dei programmi per i corsi di accesso e per l'avanzamento in carriera e/o la permanenza negli albi.

La Scuola oltre che garantire l'aggiornamento del personale degli enti locali, dovrebbe organizzare i corsi-concorso, nonché corsi di riqualificazione per l'accesso a categorie superiori del personale interno, per i posti all'uopo riservati/destinati dalle amministrazioni interessate da detti processi, fermo restando l'accesso per concorso agli esterni, nel rispetto dei principi costituzionali.

Occorre che venga redatto e attivato un programma che metta al centro le priorità del sistema paese, coerentemente con le politiche nazionali, la cui concreta attuazione è rimessa alle autonomie locali, ovvero per l'attuazione delle quali ci si affida alla collaborazione con le stesse quali :

Strumenti per la corretta ed economica acquisizione di lavori beni e servizi attraverso Centrali di committenza o Stazioni uniche appaltanti

Politiche per combattere la corruzione e l'evasione fiscale e alla contribuzione ai servizi a domanda individuale.

Piani e attività di gestione in materia di Protezione civile

Politiche e attività per la riduzione delle spese di funzionamento.

Disciplina del Rapporto di lavoro il problema dell'area di contrattazione.

Il contratto di lavoro dei segretari nelle parti normative è carente, ultimo contratto nella tornata contrattuale del 2011, ha visto esclusa dalla contrattazione la rappresentanza dei Segretari, ammessi al tavolo delle trattative dal giudice del Lavoro con ordinanza cautelare, l'Aran ha ritenuto di assimilarli all'area dei dipendenti degli enti locali, nonostante la grande maggioranza della categoria ai fini della mobilità è equiordinata ai dirigenti e che in tutti i precedenti contratti la rappresentanza dei segretari fosse stata ammessa. Nel mese di dicembre si discuterà nel merito davanti al giudice del Lavoro di Roma. Taluni istituti devono essere ridisciplinati, quali l'indennità di funzione per chi svolge anche le funzioni di direttore generale, problema che con la unificazione della figura, anche per i Comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti verrebbe meno, ovvero, comunque, occorre stabilire dei limiti alla predetta indennità, stessa problematica vale per le cosiddette funzioni aggiuntive.

Stesso discorso per il cosiddetto galleggiamento della indennità di posizione dei Segretari con la massima prevista all'interno degli enti dove prestano servizio; le problematiche sono sorte, in quanto, non è stata mai prevista una indennità di posizione minima e massima. L'istituto così regolato si presta a patologie. Il Segretario di Como non può guadagnare di più del Segretario di Roma o Milano, e questo non è statuito.

Il Legislatore è dovuto intervenire a fronte dell'enorme contenzioso che è sorto, ma i problemi permangono.

Bisogna intervenire stabilendo per legge che il contratto dei Segretari afferisce all'area DELLA CONTRATTAZIONE DELLA DIRIGENZA DEGLI ENTI LOCALI, OPPURE VALUTARE SE IL RAPPORTO DI LAVORO DEBBA ESSERE RIPUBBLICIZZATO.

Valutare cioè l'opportunità che il contratto di lavoro esca dall'area privatistica o comunque sia agganciato a parametri certi, contrattare con il proprio Sindaco non è un buon inizio ma costituisce un vulnus al rapporto di lealtà istituzionale che deve istaurarsi e permanere tra chi comunque svolge funzioni costituzionalmente distinte e che richiamano autonome responsabilità.