

Chi può guidare tecnicamente i Comuni nell'utilizzo del recovery fund?

di Michele Bertola e Renato Ruffini

Per oltre un decennio nel dibattito pubblico e nell'ideologia dei decisori politici italiani ed europei il problema centrale per il governo delle istituzioni pubbliche è stato quello del governo del deficit pubblico, attraverso norme tese a controllare l'attività degli enti e alla riduzione della spesa. Il principio dell'equilibrio di bilancio era considerato "moralmente" e tecnicamente superiore all'obbligo di erogare servizi ai cittadini.

Poi è venuto il Covid-19 e il mondo ha ripensato le sue priorità. Ci si è ricordati che la pubblica amministrazione ha senso di esistere non se spende poco, ma se spende bene, se tutela la coesione sociale e i diritti fondamentali dei cittadini senza nessuna discriminazione. Ci siamo dimenticati del deficit pubblico ed abbiamo ristabilito le priorità. Ma il problema del deficit pubblico resta. Anche perché i limiti economici, siano essi misurati in termini di crescita degli utili per le imprese o di rispetto del pareggio di bilancio per le amministrazioni pubbliche, pur non essendo un obiettivo, restano un vincolo a garanzia del successo di queste istituzioni.

Il problema per la pubblica amministrazione è quindi quello di fare in modo che chi la dirige diventi un esploratore del valore, che sia in grado di confrontarsi con problemi concreti e con le persone interne ed esterne alla pubblica amministrazione per trovare risposte ai bisogni dei cittadini che siano economicamente sostenibili, tecnicamente valide e socialmente condivise (si veda in proposito anche l'editoriale nel n. 2/21 di Rupa).

L'esplosione della pandemia e ora il recovery fund hanno reso evidente a tutti che avere una pubblica amministrazione efficiente, orientata ai risultati, disponibile a farsi misurare sugli impatti, popolata di operatori e dirigenti che, nel rispetto delle leggi, abbiano quale prima caratteristica elevate competenze sia tecniche che, soprattutto, manageriali, è una necessità ineludibile.

La competenza manageriale è una necessaria risposta alla complessità dell'azione amministrativa di un ente locale e si manifesta con una intensa e faticosa azione di coordinamento e controllo dei tanti processi produttivi e di erogazione dei servizi. Questa funzione di direzione avviene con strumentazioni tecniche, molte delle quali già richieste dalle norme e presenti nelle prassi operative, ma che naturalmente possono sempre essere migliorate.

Ma non è un budget che garantisce i risultati. Questi sono garantiti dalle persone che operano all'interno delle organizzazioni. Occorre così che l'azione di direzione si sviluppi attraverso le persone dentro e fuori l'istituzione, attivando relazioni interpersonali molto distanti dall'atteggiamento impersonale del burocrate di weberiana memoria, che interpreta le leggi dimenticando le persone.

Di tutto questo ci siamo accorti con l'emergenza covid, laddove ci siamo resi conto che i servizi e le risposte ai cittadini non erano state date dalla burocrazia o dalla sospensione di alcune norme, ma attraverso sforzi collettivi coordinati di soggetti che interagivano tra di loro intensamente pur nelle difficoltà del momento.

È altrettanto evidente a tutti che i progetti del recovery fund necessitano di capacità manageriali ancora più elevate di quelle che ordinariamente occorre avere nella direzione di un ente locale. Proporre progetti ben strutturati, saperli implementare e rendicontarli in modo corretto e tempestivo è un'attività che non si improvvisa e che necessita l'attivazione di molteplici soggetti e di grandi energie.

Veramente crediamo che tutto questo possa essere svolto da organizzazioni che non hanno un punto di riferimento chiaro al loro vertice? Davvero crediamo che senza un ruolo di direzione generale i dirigenti o responsabili di un ente locale, già presi dalle loro incombenze funzionali, possano auto-coordinarsi per sviluppare progetti nuovi ed innovativi?

È dunque giunto il momento di chiedersi se, almeno negli enti locali, ci sia la possibilità di avere un dirigente apicale che svolga una corretta azione manageriale e di coordinamento di tutto l'ente.

La figura ancora oggi esistente è quella prevista dal TUEL all'articolo 108, il direttore generale, che formalmente è rimasto in vigore nella sua formulazione originaria che prevede che *“Il sindaco nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e il presidente della provincia, previa deliberazione della giunta comunale o provinciale, possono nominare un direttore generale, al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato, e secondo criteri stabiliti dal regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi, che provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia, e che sovrintende alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza. Compete in particolare al direttore generale la predisposizione del piano dettagliato di obiettivi previsto dall'articolo 197, comma 2 lettera a), nonché la proposta di piano esecutivo di gestione previsto dall'articolo 169. A tali fini, al direttore generale rispondono, nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, i dirigenti dell'ente, ad eccezione del segretario del comune e della provincia”*.

Su questo articolo intervenne la legge finanziaria n. 191 del 2009 che in un inciso, il punto D) del comma 186 dell'articolo 2¹, ha previsto la soppressione della figura del

(1) Legge 191/2009, art. 2: “186. Al fine del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, i comuni devono adottare le seguenti misure:

(comma così modificato dall'articolo 1, comma 1-*quater*, legge n. 42 del 2010)

a) soppressione della figura del difensore civico comunale di cui all'articolo 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Le funzioni del difensore civico comunale possono essere attribuite, mediante apposita convenzione, al difensore civico della provincia

direttore generale, tranne che nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti. Fu un inserimento affrettato, poco discusso, in un contesto dove la p.a. era vista come un ostacolo allo sviluppo, dove la managerialità non era ritenuta indispensabile e dove la “spending review” dettava norme di risparmio, ma anche superficiali interventi demagogici e del tutto controproducenti proprio in riferimento ai possibili risparmi. Questo della soppressione della possibilità di nominare un direttore generale, e non dell’obbligo di averlo, come invece è per altre figure, è un tipico esempio non solo inefficace, in quanto interviene su una possibilità, ma anche controproducente poiché dove il sindaco intende nominare un DG è spesso proprio per raggiungere anche obiettivi di efficienza e di risparmio.

Crediamo che sia giunto il momento di intervenire tempestivamente per abolire il punto *d)* del comma 186 dell’art. 2 della 191/2009 e dare la possibilità ai sindaci di avvalersi di un direttore generale.

Che l’intervento della legge n. 191 del 2009 sia stato improvvisato ed improvvido lo dimostra il fatto che da allora siano stati innumerevoli i tentativi di provare a configurare un nuovo assetto degli enti locali e della loro organizzazione; ma in dieci anni tra tentativi abortiti, resistenze al cambiamento, pressione di corporazioni e affrettati pregiudizi politici non si è arrivati ad un risultato.

Nel 2009 un intervento affrettato e dettato da episodi contingenti ha tolto ai Comuni una possibilità (e non un obbligo, è importante ricordarlo) di potersi dotare di una figura apicale con caratteristiche manageriali. Oggi la necessità di ripristinare questa possibilità è impellente e improcrastinabile.

Dunque, senza rinunciare a costruire un intervento organico sulla organizzazione degli enti locali, occorre ripristinare subito la possibilità di assumere un direttore generale nei comuni sopra i 15.000 abitanti. Non farlo in questo momento rischia di compromettere la possibilità di essere efficaci ed efficienti nella gestione del recovery fund a livello territoriale, lo strumento fondamentale perché le ingenti risorse a disposizione siano ben utilizzate.

nel cui territorio rientra il relativo comune. In tale caso il difensore civico provinciale assume la denominazione di “difensore civico territoriale” ed è competente a garantire l’imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze e i ritardi dell’amministrazione nei confronti dei cittadini;

b) soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale di cui all’articolo 17 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e successive modificazioni, tranne che per i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti, che hanno facoltà di articolare il loro territorio in circoscrizioni, la cui popolazione media non può essere inferiore a 30.000 abitanti; è fatto salvo il comma 5 dell’articolo 17 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

c) possibilità di delega da parte del sindaco dell’esercizio di proprie funzioni a non più di due consiglieri, in alternativa alla nomina degli assessori, nei comuni con popolazione non superiore a 3.000 abitanti;

d) soppressione della figura del direttore generale, tranne che nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti;

e) soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, facendo salvi ad eccezione dei bacini imbriferi montani (BIM) costituiti ai sensi dell’articolo 1 della legge 27 dicembre 1953, n. 959. Sono fatti salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti, con assunzione da parte dei comuni delle funzioni già esercitate dai consorzi soppressi e delle relative risorse e con successione dei comuni ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto”.