

Stefano Di Leo

(Dirigente dell'Area Risorse Umane, Sviluppo e Comunicazione Pubblica del Comune di Fiumicino)

“Il Direttore Generale dell’Ente Locale”

Cap.1

Dal Direttore Operativo al Direttore Generale: evoluzione storica della figura del Direttore Generale e la sua introduzione nel panorama normativo nazionale a seguito della L. 127/97.

L’art. 108 del T.U.EE.LL., riprendendo a sua volta quanto riportato nella L.142/90 a seguito della riforma operata con la l.127/97 (c.detta Bassanini Bis), così cristallizza la figura del Direttore Generale dell’Ente Locale: “ *1. 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. 2. Il direttore generale è revocato dal sindaco o dal presidente della provincia, previa deliberazione della giunta comunale o provinciale. La durata*

dell’incarico non può eccedere quella del mandato del sindaco o del presidente della provincia. 3. Nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti è consentito procedere alla nomina del direttore generale previa stipula di convenzione tra comuni le cui popolazioni assommate raggiungano i 15.000 abitanti. In tal caso il direttore generale dovrà provvedere anche alla gestione coordinata o unitaria dei servizi tra i comuni interessati. 4. Quando non risultino stipulate le convenzioni previste dal comma 3 e in ogni altro caso in cui il direttore generale non sia stato nominato, le relative funzioni possono essere conferite dal sindaco o dal presidente della provincia al segretario.”

Tale previsione normativa resta -ad oggi- l’unica esclusiva fonte giuridica primaria attraverso la quale Dottrina (da qualche anno) e Giurisprudenza (in pochissime recenti occasioni) hanno affrontato e delineato la materiale applicazione e regolamentazione negli Enti locali italiani della non sempre condivisa figura del Direttore Generale.

Con riferimento al punto di vista storico¹, l’evoluzione e l’introduzione nel panorama normativo italiano della figura del Direttore Generale non può non rimandare al più vasto fenomeno di decentramento amministrativo e di costante valorizzazione che gli enti locali (ed *in primis* il Comune) hanno nell’ultimo decennio acquisito, da ultimo anche a livello Costituzionale.

¹ Vedi in particolare l’interessante notazione di Gaetano Scognamiglio, Luigi De Angelis in Guida Normativa 2003 diretta da Fiorenzo Narducci – Collana Editoriale ANCI pg. 460 (*Parte Dodicesima “Dirigenza, direzione, controlli e valutazione nel nuovo modello di governo locale” Cap. III La regolamentazione delle relazioni e del processo decisionale fra organi di governo, dirigenti, direttori e segretari nell’attuale modello di governo locale. Par.3 Lo stato giuridico ed economico del Direttore generale.*): “...L’art. 15 del D.Lgs 29/93 vincolando l’istituzione della distinta figura del Dirigente Generale alla sussistenza di specifiche disposizioni legislative statali, escludeva qualunque possibilità di differenziazione della dirigenza in più livelli o qualifiche da parte degli statuti o regolamenti degli enti locali. In realtà il divieto era motivato dalla sottrazione alla privatizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti dello stato effettuato dalle primitive versioni del D.lgs. 29/93 e non aveva impedito a numerosi enti locali la stipulazione di contratti di diritto privato con figure dirigenziali cui affidare incarichi di coordinamento dell’attività dei dirigenti (cd. *City-manager*). In tale ottica la previsione della nomina del direttore generale solo parzialmente si pone come vera e propria rottura con la normativa precedente, prendendo atto, da un lato, della prevista privatizzazione del rapporto di lavoro anche per i dirigenti generali dello Stato e, dall’altro, di una situazione di fatto ormai in via di espansione presso gli enti locali che, forse con qualche forzatura, avevano già dato attuazioni particolari agli istituti già previsti dalla legge 142/90 (art. 51) e dalla legge 724/95 (art. 1, comma 10)”.

L’esigenza contestuale di gestire il decentramento attraverso nuove forme che fossero più coerenti con il nuovo ruolo della Struttura Pubblica, intesa come apparato burocratico al servizio del cittadino/utente, hanno portato -da un lato- al fenomeno della c.detta “privatizzazione del pubblico impiego” e dall’altro a recepire -per l’appunto dal mondo aziendale- figure nuove e più tipiche di una gestione per obiettivo, mirata al risultato ed all’efficienza piuttosto che al rigido pedissequo rispetto della norma.

Il Direttore Generale nasce proprio dall’esperienza del privato e viene introdotta dapprima “in sordina” e poi con sempre più clamore nelle Amministrazioni comunali medio-grandi già nei primi anni 90. Tipico esempio è il “Direttore Operativo” del Comune di Bologna che anticipando le previsioni normative , a tutti gli effetti porta a livello nazionale la discussione in ordine alla necessità di prevedere negli enti di maggiore dimensione una figura di natura aziendale che facesse da raccordo tra gli indirizzi politici e la materiale gestione dei dirigenti anche al fine di coordinarne l’attività ed indirizzarla al meglio verso gli obiettivi di mandato. E’ proprio in questa fase che si inizia a parlare di “city-manager” per indicare l’esperto di problematiche comunali in possesso di doti prima sconosciute alla alta burocrazia locale, dove sempre più i concetti di efficacia ed efficienza dell’azione pubblica non possono non essere il naturale presupposto di qualsivoglia attività.

Ma è nel 1993 che attraverso il D.Lgs. n. 29 e la legge n. 81 disciplinante l’elezione diretta del Sindaco, che tutta questa attività preparatoria viene inserita in un contesto di maggiori dimensioni.

Il Sindaco, nel venire eletto a suffragio universale e diretto dalla cittadinanza, acquista un peso fondamentale sul territorio e nel nome di quel rapporto fiduciario che nasce nella cabina elettorale si inizia a riflettere (oltremodo in un periodo di grave crisi delle istituzioni) sulla necessità di riavvicinare il sistema al cittadino: è l’avvento del maggioritario e di tutte quelle “forme di governo” che traendo spunto dall’esperienza anglosassone provano a ridisegnare tutto il rapporto tra Stato apparato e popolazione, messo in crisi dallo scandalo di “Tangentopoli” .

Si arriva così al periodo più propriamente riformista (è il periodo delle c.dette leggi Bassanini) che, sull’onda di quella che verrà chiamata “Seconda privatizzazione del Pubblico Impiego” riesce a rispondere all’esigenza di decentramento anche attraverso la definizione di modalità attuative di questo processo che vedono in maniera netta la separazione (prima solo teorizzata) tra indirizzo e controllo -da un lato- e gestione dall’altro: è la risposta del Legislatore alla crisi dei primi anni ‘90 frutto di una eccessiva commistione tra il ruolo politico e la materiale gestione della “Cosa Pubblica”: nel futuro si chiederà un maggiore “spessore politico” agli Amministratori, ma dall’altro lato l’apparato burocratico è chiamato a sviluppare nuove impostazioni che vedano l’efficienza piuttosto che unicamente la legittimità alla base dell’attività gestionale, definitivamente attribuita all’esclusiva competenza dirigenziale.

Non è un caso che la cd.tta “Bassanini bis” (L.127/97) insieme alla formale istituzione del direttore generale (inserito con l’art. 51 bis nella L. 142/90 disciplinante l’ordinamento delle Autonomie locali) elimini anche la previsione del preventivo visto di legittimità del Segretario Comunale sulle proposte di Deliberazione di Giunta e Consiglio: è il segnale forte che nel mondo delle Autonomie è in atto un profondo cambiamento -non solo formale ma anche di metodo- che richiederà nuove professionalità ed una diverso approccio a tutta la materia da parte di tutti gli operatori del settore che, dopo oltre 5 anni, fanno ancora difficoltà a “digerire” la complessiva portata della riforma nel suo insieme².

²La figura del Direttore Generale è spesso ancora poco “accettata” dalla dottrina più incline a vedere nel Segretario Comunale l’unica vera professionalità in grado di svolgere anche tale ruolo. Vedi ad esempio: D. Foderini (Rivista del Personale dell’Ente Locale n. 2/2002) Riforma dell’ordinamento delle autonomie locali e realizzazione del federalismo territoriale - In particolare: il ruolo chiave del segretario comunale e provinciale: in parte di seguito riportato:...”La legittimità e la neutralità dell’azione amministrativa che la separazione tra funzioni gestionali e di indirizzo e controllo dovrebbe garantire, inducono invece ad escludere, pur in assenza di una espressa disposizione, che il direttore generale possa svolgere attività di natura gestionale. Ciò a meno che le funzioni di direttore non siano svolte dal segretario comunale, a motivo delle competenze specialistiche e delle capacità tecniche proprie di quest’ultima figura.” Ed ancora: ...”la legge non ha definito gli esatti ambiti di competenza del direttore generale, del segretario e della dirigenza nei loro reciproci rapporti, rimettendo tale compito ai singoli enti. Le soluzioni adottate dai comuni sono le più diverse. La legge, in particolare, attribuisce direttamente al sindaco, senza neppure la mediazione della normativa regolamentare, il potere di attribuire al segretario lo svolgimento dei compiti che, volta per volta, ritenga opportuni, potendo anche decidere di conferirgli la responsabilità dirigenziale di uno o più servizi. Il regolamento sull’ordinamento degli uffici e dei servizi, d’altra parte, in numerosi enti, ha riconosciuto al direttore generale, in assenza di una specifica norma di legge che lo vietasse ed in ragione della sua posizione sovraordinata, la capacità di adottare atti di natura gestionale, anche in sostituzione dei dirigenti. La situazione descritta comporta che dirigenti, segretario e direttore

Il Direttore Generale, quindi, appare nel panorama normativo italiano nel momento in cui più forte è sentita l’esigenza di un cambiamento nel ruolo e nella gestione delle autonomie locali, tra cui spicca da sempre l’Ente Comune.

Sarà la materiale applicazione della norma, diversamente recepita nei singoli Regolamenti di organizzazione, a definire meglio ruolo, compiti e funzione del Direttore Generale.

potrebbero avere competenza in ordine a medesimi atti od attività, senza che tra essi intercorra un rapporto gerarchico. L'assenza di rapporto gerarchico comporta che ciascuna figura risponderà distintamente e separatamente dalle altre del proprio operato. La responsabilità dell'adozione dell'atto o del compimento dell'attività non potrà quindi essere ricondotta al soggetto che si colloca al vertice della struttura, anche se abbia provveduto altro soggetto ad essa formalmente sottoposto. In tale situazione l'autorità politica potrà esercitare convincenti motivi di pressione sull'organo astrattamente competente in via ordinaria. La mancata adesione alle richieste potrebbe infatti pregiudicare lo stipendio, la carriera e forse anche il posto senza impedire l'adozione dell'atto od il compimento dell'attività da parte di altro organo dello stesso ente;”... ” la legge riconosce al presidente della provincia ed al sindaco dei comuni con popolazione superiore a 15.000 (salva per i comuni con popolazione inferiore la possibilità di convenzionarsi sino al raggiungimento di tale cifra), la facoltà di nomina del direttore generale, al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato, secondo i criteri stabiliti nel regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi. Il direttore generale ha il compito di attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo e di sovrintendere alla gestione dell'ente in modo da perseguire livelli ottimali di efficacia e di efficienza. La scelta del capo dell'amministrazione deve dunque porsi in rapporto agli indirizzi ed agli obiettivi da realizzare. Anche la scelta del segretario, tuttavia, risulta in rapporto agli stessi indirizzi ed obiettivi. L'incarico del segretario, infatti, ha durata corrispondente a quella del mandato del sindaco o del presidente della provincia e cessa automaticamente con la cessazione del mandato del capo dell'amministrazione. In questa situazione risulta altissimo il rischio di conflitto tra le due figure, anche in considerazione del ruolo di supremazia, all'interno della struttura burocratica, svolto dal segretario in virtù della normativa precedente. Né sembra che la soluzione prevista dall'ordinamento, consistente nella disciplina dei rapporti tra direttore e segretario da parte del sindaco o del presidente della provincia contestualmente all'atto di nomina del direttore, possa costituire un rimedio adeguato.” “ Su tale base, il ripensamento del ruolo e della collocazione della figura del Segretario nell'organizzazione dell'ente locale può consentire la realizzazione dell'equilibrio tra interessi locali ed interessi generali necessario alla rinascita di un forte e duraturo federalismo territoriale. Ciò nei termini che potrebbero essere quelli di seguito esposti:

- eliminazione completa della possibilità di nominare un direttore generale diverso dal segretario comunale nonché della possibilità di conferire le funzioni di direttore al segretario. La presenza di due vertici burocratici all'interno dello stesso ente crea inevitabilmente sovrapposizioni di competenze e quindi incomprensioni e conflitti. Le ragioni profonde del contrasto sono da rinvenire nella sostanziale coincidenza del compito ultimo di entrambe le figure, consistente nella realizzazione degli indirizzi e degli obiettivi stabiliti dall'autorità politica dell'ente. Il direttore generale deve quindi essere soppresso perché le attribuzioni ad esso conferite dalla legge costituiscono già patrimonio del segretario comunale, come è chiaramente denotato dalla nomina e dalla revoca ad opera del capo dell'amministrazione locale;

-mutamento della denominazione del segretario comunale e provinciale in quella di "direttore territoriale". Una differente denominazione si rivela oramai necessaria in corrispondenza con il radicale cambiamento delle funzioni assolute. L'espressione direttore territoriale qui proposta, ha il pregio di evidenziare sinteticamente il ruolo assolto dalla figura di responsabile della complessiva gestione degli enti territoriali, comuni e province, rendendone quindi chiaro il compito di perseguimento degli indirizzi e degli obiettivi posti dall'autorità politica locale nel rispetto della normativa di rilievo regionale e nazionale.

In particolare non vanno sottaciute le forti differenze che spesso questo recepimento ha di fatto comportato in ciascun Ente: in alcuni casi il Direttore viene individuato come un autonomo city-manager in possesso di specifiche esperienze professionali precedenti e portatore di logiche aziendali, in altri è individuato come una “mera” funzione pacificamente ricompresa -a volte quasi fisiologicamente- nella figura del Segretario Comunale, altre ancora risultando una sorta di Super-assessore di chiara natura e provenienza politica con funzione di raccordo tra gli assessorati piuttosto che di coordinamento e stimolo dell’attività dirigenziale.

Comunque, pur con tutte le diverse modalità applicative nei singoli Enti di questa “controversa” figura, è bene (anche per comprenderne a pieno le potenzialità) ritornare alla previsione normativa e da questa sviluppare una analisi puntuale almeno degli aspetti comuni, vale a dire la nomina, la regolamentazione dei compiti oltre che la disciplina del rapporto con il Segretario.

Cap. 2 Nomina, compiti e funzione del Direttore Generale

L’art. 108 T.U.EE.LL. in precedenza citato, nell’inserire a pieno titolo la figura del Direttore Generale nel panorama delle figure tipiche degli Enti locali, ha individuato tutti i passaggi tecnico/amministrativi obbligatori, per consentirne un corretto recepimento all’interno delle singole realtà interessate.

Innanzitutto l’inciso “..*previa deliberazione della Giunta*” riferito alla possibilità per il Sindaco o il Presidente della Provincia di nominare un Direttore Generale ha destato qualche perplessità sotto il punto di vista operativo e dottrinario nel senso di non evidenziare il valore (meramente consultivo o vincolante) della deliberazione richiesta. L’analisi di quella che è stata poi l’effettiva applicazione della norma (e della uniforme dottrina correlata) è stata quella di considerare il passaggio giuntale un requisito formale *ad substantiam* per la corretta attribuzione dell’incarico, seppur unanime è stata l’interpretazione di considerare non vincolante il parere della Giunta stessa, anche se non risultano nel panorama nazionale deliberazioni contrarie alla nomina di uno specifico Direttore Generale da parte di qualche Sindaco/Presidente della Provincia. Ciò è principalmente dovuto al maggior peso che la figura del Sindaco/Presidente della Provincia ha acquisito con

L’avvento del sistema maggioritario, dove i singoli Assessori (che compongono nel loro insieme la Giunta) oltre ad essere di nomina fiduciaria direttamente promananti dal Capo dell’Amministrazione, rischiano con un voto contrario di evidenziare uno “scollamento politico” che, in un atto così importante come l’individuazione del Direttore Generale, pone a rischio lo stesso mantenimento del rapporto fiduciario sotteso alla propria nomina da parte del Sindaco/Presidente della Provincia: tale circostanza fino ad oggi ha quindi comportato, nella pratica, l’adozione di deliberazioni sempre concordi ed unanimi nel riconoscere la validità delle scelte proposte dai vari Sindaci/Presidenti di Provincia.³

Proseguendo con l’analisi dell’art. 108 T.U.EE.LL., viene specificato come l’individuazione del Direttore Generale debba avvenire oltre che previa deliberazione di Giunta anche “..secondo criteri stabiliti dal regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi..”.

Tale rinvio alla principale fonte regolamentare organizzativa dell’Ente da parte del Legislatore, ha portato, come già ricordato, ad “esaltare” l’autonomia organizzativa di ciascun Ente.

Molto spesso l’individuazione viene lasciata alla assoluta “discrezionalità” del Capo dell’Amministrazione, tenuto conto del necessario

³ In dottrina interessante lo spunto di L. Oliveri (in Rivista del Personale dell’Ente Locale n. 5/2001 nell’articolo “Il reclutamento dei dirigenti locali, ai sensi dell’art. 110 del D.lgs. 267/2000 - Problemi interpretativi ed applicativi”: “Autorevole dottrina (E. BARUSSO, Dirigenti e Responsabili di servizio, pag. 1121) sostiene che *la deliberazione della giunta comunale non è necessaria, giacché è il sindaco che conferisce gli incarichi dirigenziali e perché, se fosse la giunta a decidere, ciò sarebbe privo di ogni ratio, visto che nelle fattispecie di incarichi dirigenziali di cui all’articolo 110 del d.lgs. 267/2000 è ancora più pregnante il rapporto fiduciario tra sindaco e dirigente a tempo determinato, sicché conclude che il legislatore ha utilizzato il termine “deliberazione” in modo atecnico. In contrario, però, si può sottolineare come l’articolo 108 richieda per una fattispecie analoga che il direttore generale sia nominato dal sindaco previa deliberazione della giunta. Detta deliberazione appare necessaria, perché l’organizzazione dell’ente, nei comuni, non è di competenza del sindaco, ma appunto della giunta medesima, che, non a caso, approva il regolamento sull’ordinamento degli uffici e dei servizi e la dotazione organica. Qualunque decisione che incida sull’organizzazione non può che passare dalla giunta, pertanto, che deve quanto meno esprimere il suo consenso a che per la copertura di posti dirigenziali si proceda mediante forme flessibili che, soprattutto se extra dotazione (come nel caso del direttore generale o dell’articolo 110, comma 2), incidono sull’organizzazione dell’ente in modo diretto. C’è, inoltre, da sottolineare che la deliberazione della giunta appare necessaria anche dal punto di vista contabile. L’assegnazione degli incarichi ex artt. 108 e 110 del d.lgs. 267/2000 è, ovviamente, onerosa. In questi casi, dato che la decisione di assumere i dirigenti o il direttore generale è esclusivamente di matrice politica, appare necessario e corretto che l’impegno della spesa sia assunto dall’organo politico. Ma, ai sensi dell’articolo 49 del d.lgs. 267/2000, sono consiglieri e giunta che, in casi limitati, possono assumere impegni di spesa, non il sindaco.”*

rapporto fiduciario che sottostà all’incarico stesso (a tutti gli effetti rientrando a pieno titolo nelle attribuzioni c.dette *intuitu personae*).

Il requisito che comunque molti Regolamenti di Organizzazione riportano è quello -a dir la verità piuttosto generico- della comprovata professionalità ed esperienza.

Non pochi gli Enti che, rifacendosi ai criteri privatistici, non prevedono la necessità del titolo di Laurea quanto piuttosto una specifica conoscenza delle problematiche specifiche del territorio o di enti locali di dimensioni analoghe⁴.

Tale possibilità viene da parte minoritaria della dottrina ancora negata sulla base della circostanza che il Direttore Generale nella sua azione di sovrintendimento e coordinamento della dirigenza è preposto alla supervisione di personale munito -per espressa previsione legislativa- del titolo di Laurea.

Ma è facile rispondere sottolineando che tale sovrintendimento è di natura esclusivamente funzionale e non gerarchico, essendo il dirigente, nella moderna accezione del termine (pienamente ripresa nei suoi contenuti dal T.U. del Pubblico Impiego) l’unico esclusivo responsabile della attività gestionale.

Ugualmente dicasi per l’ipotesi di sostituzione attraverso avocazione a sé da parte del Direttore Generale di atti aventi natura dirigenziale: procedura illegittima, da non confondere con il potere di avocazione previsto nello Stato per la diversa figura dei Direttori Generali (a tutti gli effetti riconducibili alla figura del Dirigente dell’Ente locale)⁵.

Sempre continuando l’analisi della norma il Legislatore specifica che il Direttore Generale “... *provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti*

⁴ E tale previsione spesso è l’anticamera della nomina di un politico di professione, magari privo del titolo di Laurea ma profondo conoscitore della realtà locale, elemento essenziale soprattutto nei comuni medi dove la figura del “Direttore Generale/Superassessore” è più elevata

⁵ Sulla possibilità per il Direttore Generale di avocare a sé provvedimenti dirigenziali vedi Gaetano Scognamiglio, Luigi De Angelis in op.cit., pg. 461: “*Senz’altro non compete al Direttore generale un generico potere di avocazione delle competenze dei dirigenti, ed anche una espressa previsione in tal senso da parte dei regolamenti dell’Ente appare di dubbia legittimità non solo con riferimento alla necessaria autonomia dei dirigenti, ma anche in considerazione del fatto che tale potere di generica avocazione comporterebbe, nel caso di mancata nomina del direttore generale e conseguente copertura delle relative funzioni da parte del Sindaco o Presidente, una inammissibile ingerenza nella gestione e contrasterebbe con l’espressa previsione dell’art. 14, comma 3, del D.lgs. 165/2001*”

dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia, e ..omissis.. 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.”

Come si evince chiaramente dal tenore del testo i compiti e le funzioni espressamente riservate dal Legislatore al Direttore Generale sono di estrema rilevanza: da un lato l’attuazione degli indirizzi e degli obiettivi dell’Ente stabiliti dagli organi di governo dell’Ente dall’altra il sovrintendimento alla gestione dell’Ente.

Di tutta evidenza la rilevanza politica dell’azione del Direttore che a tutti gli effetti sovrintendendo (funzionalmente) alla gestione dell’Ente, funge da raccordo con gli organi di governo, quale diretta espressione della volontà del Capo dell’Amministrazione, garantendo –attraverso una azione di mediazione e impulso tra le parti in causa- il rispetto dei diversi ruoli di indirizzo e controllo –da un lato- (riservati alla parte politica) e gestione tecnico/amministrativa -dall’altro- (esclusiva prerogativa della dirigenza).

Le competenze attribuite, in particolare, relativamente alla predisposizione del piano dettagliato degli obiettivi, nonché in ordine alla proposta di piano esecutivo di gestione, pongono il Direttore generale come la figura istituzionalmente preposta a scardinare le vecchie concezioni burocratiche poco inclini a sviluppare una reale pianificazione dei risultati attraverso una strategica definizione degli obiettivi da raggiungere.

L’attribuzione ad un organo “esterno” (non per nulla fuori dotazione organica) del sovrintendimento alla gestione oltre che alla pianificazione operativa rendono a pieno il peso (politico ma anche amministrativo) che il direttore generale acquisisce nel panorama dell’ente locale e fanno comprendere anche la natura delle critiche mosse a tale scelta normativa da parte della dottrina, poco favorevole a lasciare al di fuori dell’apparato burocratico storico dell’Ente (rappresentata in

primis dalla figura del segretario comunale o provinciale) le principali “leve”, sia quelle politiche che quelle -di fatto- più funzionali alla gestione tecnico/amministrativa.

I commi 2 e 3 del citato art. 108 oltre a sottolineare la durata massima dell’incarico (chiaramente non eccedente il mandato del sindaco o del Presidente della Provincia in carica), specificano la possibilità (attraverso specifiche convenzioni) per gli enti di minori dimensioni di avvalersi della figura del Direttore Generale.

Importante evidenziare la valenza del comma 4 dell’articolato, in quanto il dettato del TU.EE.LL. (riprendendo e confermando una prassi applicativa che si era comunque diffusa già con l’entrata in vigore della L.127/97) oltre a confermare la possibilità di conferire al Segretario anche le funzioni del Direttore Generale (possibilità prevista anche prima dell’emanazione del TUEELL), specifica che tale prerogativa può essere attivata in ogni caso in cui non sia stato nominato un Direttore generale (e quindi anche nei comuni di minore dimensione.....).

Di tutta evidenza come, o forse per un “sussulto di categoria” di una professionalità che tuttora attraversa una grossa fase di transizione o forse, più banalmente, perché collegata ad una maggiore retribuzione, la tanto discussa (da parte dei segretari) funzione del direttore generale viene comunque rivalutata e riavvicinata ex lege a quella stessa figura del segretario comunale o provinciale che la legge Bassanini aveva invece “*prima facie*” inteso scalzare o quanto meno ridimensionare rispetto al tradizionale ruolo svolto per quasi tutto il secolo trascorso all’interno dei principali Enti locali.

Cap. 3 Prime problematiche applicative.

L’apparizione nel contesto normativo della nuova figura del Direttore Generale ha comportato fin dalla sua prima applicazione notevoli difficoltà o perplessità gestionali, dovute principalmente alla volontà della norma primaria di puntare sul dato essenziale, rinviando ai singoli ordinamenti - nel rispetto dei principi espressi- per le regolamentazioni di dettaglio, quali ad

esempio i requisiti, le modalità di scelta, la retribuzione e-da ultimo ma non per importanza- la disciplina del rapporto con i segretari.

La giurisprudenza, tenuto conto dei pochi anni intercorsi tra l’emanazione della Bassanini-bis ad oggi, non ha avuto grandi occasioni di chiarire tutte le questioni aperte ed ancora in discussione.

Una tra tutte è quella dell’inserimento o meno del Direttore Generale tra le figure dirigenziali dell’Ente locale.

In particolare solo 2 sentenze (rispettivamente del TAR Lazio, sez. II bis, 14 marzo 2001, n.1896, confermata dal Consiglio di Stato⁶ in data 3/10/02)

⁶ Appare utile ai fini della trattazione riportare gran parte della motivazione della citata unica sentenza del Consiglio di Stato, tenuto conto che la stesa rappresenta ad oggi la principale fonte giurisprudenziale per un corretto inquadramento della figura del Direttore Generale dell’Ente locale:

Consiglio di Stato sez.V 3/10/2002 n. 5216

Enti locali - Direttore generale (c.d. City manager) - Natura di organo politico - Va esclusa - Presidenza commissioni di concorso - Conferita al direttore generale – Legittimità(Omissis)

FATTO

L'appello è diretto all'annullamento della sentenza 1 febbraio 2001 n. 1896, con la quale il T.A.R. Lazio, sez. II bis, ha respinto il ricorso proposto dalla odierna appellante contro gli esiti della procedura concorsuale per il conferimento di dodici posti nel ruolo di dirigente della Polizia Municipale, indetta con bando pubblicato sulla G.U., serie speciale, n. 82 del 20 ottobre 1998 ed ogni altro atto, precedente o successivo, con espresso riferimento: a) all'elenco dei candidati ammessi alla prova orale, pubblicato in data 9 giugno 1999 presso la sede del Corpo della Polizia Municipale di Roma; b) alla deliberazione della Giunta Comunale con la quale è stata nominata la Commissione esaminatrice; c) all'art. 9 del regolamento concorsuale relativo all'accesso alla qualifica di Dirigente, adottato con deliberazione di Giunta prot. n. 5037 dell'11 novembre 1997; d) ai verbali redatti da tale Commissione.

Il T.A.R. ha ritenuto infondato il primo motivo di ricorso, col quale l'interessata aveva dedotto l'illegittimità del provvedimento riguardante la propria esclusione dalle prove orali perché adottato da organo incompetente, in quanto presieduto dal Direttore generale anziché da un dirigente del Comune. Ha dichiarato inammissibili due motivi aggiunti depositati il 27 gennaio 1999, con i quali si contestava, rispettivamente, il giudizio espresso dalla commissione sugli elaborati scritti della ricorrente e l'attribuzione del punteggio per i titoli; nonché i motivi aggiunti depositati il 27 aprile 2000, con cui, da un lato, si censurava sotto il profilo della disparità di trattamento la valutazione delle suddette prove scritte, in comparazione con quelle di altri candidati e, dall'altro si lamentava la frettolosità dell'operato della commissione nella correzione degli elaborati.

L'interessata ripropone gli argomenti dedotti in primo grado e contesta le ragioni sulle quali la sentenza appellata si fonda, chiedendo l'accoglimento dell'appello; con vittoria di spese, onorari e competenze di giudizio.

In giudizio si sono costituiti il Comune appellato ed i controinteressati di primo grado, i quali hanno controdedotto al gravame, concludendo per la sua reiezione perché infondato; con le conseguenze di legge anche in ordine a spese e competenze di giudizio.

La causa è stata trattata all'udienza pubblica del 5 marzo 2002, nella quale, sentiti i difensori presenti, il Collegio si è riservata la decisione.

DIRITTO

L'appello è infondato.

Priva di fondamento è la censura con cui la ricorrente sostiene che il provvedimento che la esclude dalla fase concorsuale successiva alla prova scritta è viziato da incompetenza, in quanto adottato da una commissione presieduta dal Direttore generale del Comune, cosiddetto "city manager", anziché da un dirigente. E tanto in violazione delle disposizioni dello stesso bando di concorso, dell'art. 9 del D.P.R. 9 maggio 1994 n. 487, dell'art. 6 del D.Lgs 23 dicembre 1993 n. 546 e degli artt. 51 e 51 bis della legge 8 giugno 1990 n. 142, sul rilievo che la disciplina relativa al direttore generale disegna una figura del tutto distinta dai dirigenti di cui all'art. 51 e, in sostanza, il titolare di una carica politica.

Valgano al riguardo le seguenti considerazioni.

L'art. 9, comma 2, del D.P.R. 487/94, richiamato dal bando di concorso, dispone che "le commissioni esaminatrici di concorso sono composte da tecnici esperti nelle materie oggetto del concorso, scelti tra i funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime e non possono farne parte, ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo 23 dicembre 1993 n. 546, i componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione interessata, coloro che ricoprono cariche politiche o che siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni o dalle associazioni professionali".

Per quanto concerne la loro presidenza, lo stesso comma stabilisce che compete "un dirigente generale o equiparato" e che "per gli enti territoriali la presidenza delle commissioni può essere assunta anche da un dirigente della stessa amministrazione o di altro ente territoriale".

E' ben vero che, a norma dell'art. 51, terzo comma, lett. a) della legge 8 giugno 1990 n. 142, nel testo modificato dalla legge 15 maggio 1997 n. 127, spettano ai dirigenti degli Enti locali "tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dall'organo politico, tra i quali, in particolare, secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente: a) la presidenza delle commissioni di gara e di concorso..."; e che ben altri, giusta l'art. 51 bis della stessa legge, sono i compiti del Direttore generale.

Occorre, tuttavia, leggere la normativa dettata dai citati artt. 51 e 51 bis della legge n. 142 del 1990 alla luce del principio generale della distinzione tra politica e amministrazione, che informa la disciplina in materia di rapporti tra organi di governo dell'ente territoriale e organi di gestione, contenuta in termini più generali per le amministrazioni statali dal decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29.

Nei Comuni, gli organi politici di governo sono elencati dall'art. 30 della legge n. 142 del 1990 (oggi art. 36 del T.U. 18 agosto 2000 n. 267) e sono il Consiglio, la Giunta e il Sindaco, tutti strettamente legati da rapporto politico-rappresentativo alla collettività di cui l'Ente è esponenziale. Ad essi spettano, secondo le disposizioni legislative, statutarie e regolamentari, le funzioni di indirizzo politico-amministrativo; invece, la gestione e l'adozione degli atti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, preclusa agli organi di governo, è attribuita alla dirigenza articolata in una pluralità di figure: dirigenti di ruolo inseriti nella pianta organica, dirigenti assunti a contratto a tempo determinato anche al di fuori della pianta organica (art. 51, comma 5 bis), responsabili di uffici e servizi nei Comuni sprovvisti della qualifica di dirigente (art. 51, comma 3 bis).

Deve ritenersi, tra l'altro, che la qualifica di "dirigente" sia stata utilizzata in senso del tutto generico dall'art. 9, comma 2, D.P.R. n. 487/94 nell'attribuire la presidenza delle commissioni di concorso negli enti territoriali, non essendo ancora prevista all'epoca l'articolazione suddetta. Cosicché dell'affidamento di competenza di cui all'art. 51, terzo comma, lett. a), L. n. 142 del 1990 assume maggiore rilevanza, in realtà, l'implicito divieto per gli organi di governo di svolgere tali funzioni, di cui si trova conferma nell'accento posto, dall'art. 9, comma 2, del D.P.R. n. 487 del 1994, soprattutto sul fatto che delle commissioni di concorso non possono far parte "coloro che ricoprono cariche politiche".

L'espressa indicazione recata dall'art. 30 della legge n. 142 del 1990 e la netta separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione consentono, già di per sé, di escludere che il direttore generale, previsto solo nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti dall'art. 51 bis della L. n. 142/90, abbia natura di organo politico.

Va aggiunto, per altro, che un esame più particolareggiato dei compiti del direttore generale ne rivela una natura diversa da quella di indirizzo e controllo propria degli organi politici di governo.

hanno sottolineato come sia da *”escludere che il direttore generale di un ente locale (c.d. city manager) abbia natura di organo politico. È lo stesso tenore letterale della disposizione contenuta nell’art. 51 bis della legge n. 142/1990 ad evidenziare l’esclusione del direttore generale dal novero degli organi di governo quando ne indica il compito fondamentale nell’attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell’ente, secondo le direttive impartite dal Sindaco. Esclusa la natura politica dell’incarico di direttore generale del Comune, questa figura non può che ricadere nella nozione generica di dirigente di cui all’art. 51, terzo comma, della legge n. 142/1990, legittimamente destinataria del compito di presiedere commissioni di concorso.”*

Così, le funzioni di coordinamento degli altri dirigenti, assegnatagli dall’art. 51 bis, sono analoghe a quelle attribuite nelle amministrazioni dello Stato ai dirigenti preposti agli uffici dirigenziali generali (art. 16, primo comma, lett. e) del D.Lgs. 29/93), dirigenti ai quali l’art. 9, comma 2 del DPR 487/94 citato attribuisce le funzioni di presidenza delle commissioni di concorso.

Sempre ai sensi dell’art. 51 bis, il direttore generale sovrintende alla gestione dell’ente e predispone il piano dettagliato degli obiettivi attribuiti ai dirigenti, tutti compiti attraverso i quali si articola il controllo di gestione, certamente non riconducibile alla nozione della funzione di indirizzo e controllo propria degli organi politici. E’ lo stesso tenore letterale della disposizione, del resto, ad evidenziare l’esclusione del direttore generale dal novero degli organi di governo quando ne indica il compito fondamentale nell’attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell’ente, secondo le direttive impartite dal Sindaco”. Non vale argomentare, come fa l’appellante, dall’intuito personae che presiede alla scelta e nomina del direttore generale e dal rapporto di fiducia che lo lega all’organo politico. Anche i dirigenti assunti a contratto a tempo determinato fuori dalla pianta organica sono scelti intuito personae, visto che la durata del loro contratto non può essere superiore al mandato elettivo del Sindaco.

Deve convenirsi, in definitiva, con quanto sostengono le parti appellate, vale a dire che, esclusa la natura politica dell’incarico di direttore generale del Comune, questa figura non può che ricadere nella nozione generica di dirigente di cui all’art. 51, terzo comma, della L. 142/90, legittimamente destinataria del compito di presiedere commissioni di concorso.

Tra le altre censure riproposte, tutte riguardanti l’operato della commissione esaminatrice in sede di valutazione degli elaborati scritti, va esaminata in via prioritaria quella dedotta con il primo atto di motivi aggiunti notificato il 13 e 14 dicembre 1999 e relativa alle prove scritte della ricorrente. Questa doglianza, però, attesa la sua formulazione, si risolve nel tentativo di indurre il Giudice ad una non consentita sostituzione del suo giudizio a quello della commissione. E’ noto, invece, che l’apprezzamento dell’esaminatore costituisce una valutazione di merito, sindacabile in sede di legittimità solo che per manifesta irragionevolezza o evidente travisamento del fatto; ipotesi che, nella specie, non emergono dalla lettura degli elaborati. Ineccepibile è, pertanto, la pronuncia d’inammissibilità adottata dal giudice di primo grado.

Ne consegue, per altro, che, restando in tal modo confermata la legittima esclusione della ricorrente dall’ulteriore prosieguo della procedura e restando, in conseguenza, preclusa ogni possibilità di rivedere la sua posizione, diventano inammissibili per difetto d’interesse anche gli altri motivi d’impugnazione, l’accoglimento dei quali non le arrecherebbe vantaggio alcuno.

L’appello va, in conclusione, respinto.

(Omissis)

Il Consiglio di Stato ha ritenuto quindi nella sua unica pronuncia che -per esclusione- la figura del Direttore Generale non possa non ricadere nella nozione generica di dirigente.

Così facendo oltre a “ridare forza” alla corrente dottrina minoritaria che ritiene necessario il titolo della Laurea per la copertura del posto da Direttore Generale, si è “pericolosamente” avvicinata la figura del Dirigente generale dello Stato a quella, ben diversa, del Direttore generale dell’Ente locale.

Ad una più attenta analisi della sentenza, infatti, si può comunque evidenziare come il riferimento normativo citato e più volte ripreso dal Consiglio di Stato per giustificare la legittimità dell’assegnazione della Presidenza di una commissione di concorso al Direttore Generale di un Ente locale sia il DPR 487/94, ossia una normativa ormai abrogata che individuava in “*figure dirigenziali o equiparate*” le figure potenzialmente legittimate a presiedere una Commissione di concorso.

Risiede quindi solamente nella “equiparazione” (che non vuol dire equivalenza...) operata dal Consiglio di Stato la lettura volta a definire dirigente pubblico (con ciò che ne consegue) il Direttore Generale dell’Ente locale.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene che saranno necessarie comunque nuove pronunce per definire al meglio la volontà del Legislatore che, anche nella successiva compilazione del TUEELL, ha ritenuto di non dover modificare l’articolato previgente relativo al Direttore Generale, mantenendo quindi inalterati i dubbi e le perplessità circa l’inserimento o meno di questa figura tra le più generiche figure dirigenziali previste all’interno dell’Ente locale.

Cap. 5 Prospettive future e sviluppo della figura del Direttore Generale

Rispetto alla prima fase applicativa della l.127/97, si registra un ritorno dell’utilizzo della categoria dei Segretari per la copertura “ad interim” delle funzioni del Direttore generale.

Ciò in quanto spesso non si è rivelata facile la “convivenza” tra le due figure e si è preferito non di rado procedere secondo le vie “tradizionali”.

Oltremodo la possibilità oramai acquisita che le predette funzioni possano, nei comuni di minori dimensioni, essere attribuite ai relativi segretari ha fatto ingenerare quasi una contiguità professionale o “compenetrazione” dei ruoli, neanche minimamente pensabile all’indomani dell’avvento della nuova figura, dapprima presentata come “la fase evolutiva” dei segretari destinata a soppiantarne il ruolo e in questa fase oggetto a sua volta di “prelazione” da parte dei Segretari stessi, pronti a cogliere il mutamento professionale in atto per la loro categoria (comunque confermata anche dalla recente riforma La Loggia, dopo un periodo di forti pressioni-soprattutto da parte del Movimento Leghista che ne chiedeva a gran voce la soppressione- che avevano fatto seriamente dubitare negli ultimi anni in merito al futuro della categoria).

Da registrare comunque l’avvio di una rete di Direttori Generali (oltremodo riuniti in Associazione Nazionale) e diretti interlocutori di ANCI e UPI per le problematiche dell’Ente locale, volta a dare maggiore visibilità (oltre che regole operative) con la finalità palese di vedere riconosciuta a livello nazionale questa professionalità anche attraverso l’adozione di un Albo (guarda caso un po’ come i “cugini” segretari...) che ne tuteli le iniziali caratteristiche manageriali e assicuri un futuro soprattutto con riferimento alle dinamiche di decentramento amministrativo ormai ineludibili e oggetto ormai di continua attenzione -e quindi anche di “pericolosa revisione”- da parte del Legislatore nazionale.

Cap. 6 Conclusioni

L’Introduzione della figura del Direttore Generale nel panorama normativo nazionale rappresenta a tutti gli effetti il tentativo di rinnovare l’Ente locale dalle radici anche attraverso l’utilizzo di figure nuove più manageriali e più al passo con i tempi rapidi del decentramento amministrativo che la recente riforma costituzionale impone.

Il Comune (e più a ruota la Provincia) è chiamato a supportare il processo di sussidiarietà in corso anche tramite figure “trasversali” che sappiano coniugare la conoscenza del territorio con le moderne tecniche di marketing, customer satisfaticion e M.B.O.

Questi sono chiaramente i presupposti di una riforma in atto e certamente troppo vicina a noi per comprenderne a pieno la portata.

Starà anche alla maturità degli Amministratori saper gestire, in maniera flessibile e nel rispetto delle finalità della norma-base, tutti quegli ampi spazi che il Legislatore ha -correttamente- lasciato alla singola autonomia degli enti territoriali.

Se il Direttore Generale verrà nei fatti individuato come una ulteriore “carica politica”, o invece più razionalmente, come il raccordo amministrativo tra indirizzo e gestione non è ancora dato sapere.

La speranza è che, comunque, qualsivoglia sarà la modalità applicativa destinata a prevalere, il vero vincitore dell’intero processo di revisione possa essere il Cittadino, unico vero utente finale dell’azione amministrativa dell’Ente locale che –è bene rammentarlo- nel rappresentare la propria comunità, curarne gli interessi e promuoverne lo sviluppo ha la sua unica, fondamentale ragion d’essere.

Indice:

Cap.1 -Dal Direttore Operativo al Direttore Generale: evoluzione storica della figura del Direttore Generale e la sua introduzione nel panorama normativo nazionale a seguito della L. 127/97.

Cap.2 -Nomina, compiti e funzione del Direttore Generale.

Cap. 3 -Prime problematiche applicative.

Cap. 4 -Prospettive future e sviluppo della figura del Direttore Generale.

Cap. 5 -Conclusioni.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE:

- Ø -BARUSSO E., *Le competenze degli organi dell’Ente locale*, 2 ediz., Rimini, 2001.
- Ø -BARUSSO E., *Dirigenti e responsabili di servizio*, 3 ediz., Milano, 2001
- Ø BORGONOV E., *La direzione generale dell’entelocale tra futuro e passato*, in Azienda Pubblica, 1999, n.1-2, pp. 5-8
- Ø -FODERINI D., *Ruolo e compiti del segretario comunale e provinciale e del direttore generale nel quadro della politicizzazione della dirigenza negli enti locali*, in Rivista del personale dell’ente locale, 2000, n. 3-4. pg. 305
- Ø -OLIVERI L., “*Il reclutamento dei dirigenti locali, ai sensi dell’art. 110 del D.lgs. 267/2000 - Problemi interpretativi ed applicativi*” in Rivista del personale dell’ente locale, 2001, n. 5

- Ø -SCOGNAMIGLIO G., DE ANGELIS L. *Lo stato giuridico ed economico del Direttore generale.* in Guida Normativa 2003 diretta da Fiorenzo Narducci – Collana Editoriale ANCI Parte Dodicesima“Dirigenza, direzione, controlli e valutazione nel nuovo modello di governo locale” Cap. III La regolamentazione delle relazioni e del processo decisionale fra organi di governo, dirigenti, direttori e segretari nell’attuale modello di governo locale. Par.3, 2003, pg. 460
- Ø -VANDELLI L.- BARUSSO E., *Art. 108 Il Direttore generale* in Commento al TUEELL, Maggioli, 2001