

Quaderno 3/2007

**Stili e valori dei manager pubblici:  
il direttore generale innovatore negli enti locali**

Intervento di Michele Bertola

15 marzo 2007

**Michele Bertola** si è laureato in Scienze Politiche presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli studi di Milano. È entrato nella pubblica amministrazione nel 1987 nel Comune di Monza come animatore culturale, poi nel Comune di Desio con compiti tecnico-amministrativi. Dal 2002 è Direttore Generale presso il Comune di Cesena e prima ancora presso il Comune di Cinisello Balsamo. Tra le varie attività, è socio-fondatore di ANDIGEL (associazione nazionale direttori generali degli enti locali).

## INDICE

INTRODUZIONE	4
1. IL NUOVO RUOLO DELL'ENTE LOCALE	4
2. LE CAPACITA' PER SVOLGERE IL NUOVO RUOLO	5
3. IL PRINCIPIO CARDINE	5
4. DARE COERENZA TRA STRATEGIA E ORGANIZZAZIONE	6
5. LA SEPARAZIONE TRA TECNICA E POLITICA	7
6. IL RAPPORTO TRA INDIRIZZO, GESTIONE E CONTROLLO	7
7. COME GESTIRE LA COMPLESSITA'	9
8. I PRESUPPOSTI PER L'INNOVAZIONE	9
9. NON LASCIARSI IRRETIRE DAI PRECONCETTI, NE' DALLE SIRENE	10
10. I RISCHI	10
11. LE GARANZIE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E LE RISORSE NECESSARIE	12
12. CONCLUSIONE	14
13. INTERVENTI	16
14. RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	21

## INTRODUZIONE

La figura del Direttore Generale nasce con una altrettanto nuova legge, la Legge Bassanini ter del 1997, all'interno di un qualcosa che è accaduto negli enti locali e nella pubblica amministrazione in genere. Il primo passaggio importante è che all'inizio degli anni '90, anche grazie alla legge 241/1990 sulla trasparenza, ci si preoccupa del fatto che, oltre ad avere un ruolo normativo, la pubblica amministrazione deve garantire dei servizi e lo deve fare in termini di qualità e, anche grazie al così detto "federalismo fiscale", in termini d'efficienza. La legge sugli enti locali 142/1990 però, dice che i comuni hanno il ruolo di garantire lo sviluppo del territorio e garantire questo sviluppo diventa un qualcosa di sempre più complesso e articolato. Da ricordare è anche il fatto che prima del 1990 gli enti locali erano regolati da un decreto regio del 1925 poi tradotto in legge nel 1934; questa dava una impostazione che immaginava l'ente locale come un luogo che decideva e dava ulteriori regole oltre lo stato, ma che sostanzialmente nasceva dal ruolo del garantire l'ordine pubblico e raccogliere le tasse, quindi una funzione che possiamo definire molto "autoritativa" rispetto al territorio. In realtà, diventa sempre più importante per un ente locale saper interagire con le altre istituzioni e con il privato. Ad oggi, per lo sviluppo di un territorio, non si può fare un piano regolatore se attori pubblici e privati non sono in grado di individuare insieme le possibili risorse, e quindi se non sono in grado di mobilitare e di raccogliere intorno alla loro idea le migliori forze sul territorio. Non è possibile realizzare un effettivo sviluppo di un territorio senza una reale collaborazione. Tutto questo significa "diventare capaci di gestire delle relazioni tra istituzioni e attori sociali non più su un piano autoritativo" bensì, per esempio nell'erogazione di un servizio che il cittadino paga, riuscire ad ottenere una sorta di negoziazione, di accordo e di interdipendenza che utilizza altri approcci.

### 1. IL NUOVO RUOLO DELL'ENTE LOCALE

Indicativo è rilevare come, oggi, l'ente locale abbia assunto un nuovo ruolo: si occupa di produzione di servizi che si affiancano al ruolo di governo; elabora policy e cerca di governare le interdipendenze, in questo caso cerca di portare le relazioni tra istituzioni e attori sociali su un piano associativo (orizzontale) e non solamente contrattuale (bipolare).

È importante che l'attore pubblico venga in ogni caso individuato come quello più importante per dare uno sviluppo al territorio in quanto esercita leadership nell'orientare e influenzare strategie; sempre di più la pubblica amministrazione è in grado di creare formule di coordinamento sociale che coinvolgono attori di diversa natura (privato, pubblico, associazioni...) come ad esempio i piani strategici. In Italia, oggi, a differenza del passato, le aree più sviluppate sono quelle dove la P.A. è più presente ed efficiente, inoltre, curioso è che il *Sole 24 Ore*, che è di proprietà della Confindustria e che rappresenta quello che è il massimo della privatizzazione, ha da 20 anni come maggiore preoccupazione l'efficienza e l'efficacia della pubblica amministrazione. Anche negli USA, che sicuramente è uno dei paesi più liberisti del mondo occidentale, posto a 100 il Pil, ben il 32% passa dal sistema pubblico. In Italia, in realtà, non siamo tanto distanti, bensì siamo al 40-45%. Questo significa che, è vero che dobbiamo imparare, come ente pubblico, a relazionarci e interagire con gli altri attori, ma ciò non toglie che veniamo individuati come un attore dotato di una responsabilità più grande.

## **2. LE CAPACITA' PER SVOLGERE IL NUOVO RUOLO**

Per poter svolgere il nuovo ruolo dell'ente locale, innanzitutto, è necessaria una capacità di leggere in maniera strategica le situazioni delle Comunità o territori amministrati e con questo si intende banalmente la capacità di vedere le cose nel loro insieme e non in modo frammentato. A proposito, chiarificatore è l'esempio del problema dello smaltimento dei rifiuti che ogni città ha: se questo tema viene affrontato, partendo dal quotidiano, in modo frammentato dalle amministrazioni (e purtroppo questo accade ancora troppo spesso) è difficile, in qualsiasi caso, che si arrivi alla effettiva risoluzione del problema perché ci sarà sempre un ostacolo. Leggere in maniera strategica, però, non avviene naturalmente, occorre essere capaci. Questo approccio, comunque, non è una prerogativa della sola politica e non è una sola prerogativa della dirigenza, anzi, è necessario che ciascuna di queste due parti, che sono gli elementi che funzionano nella P.A., per lo meno locale, riescano a perseguire insieme questo obiettivo e pur con ruoli diversi andare nella stessa direzione; altrimenti non saranno in grado, entrambi, di giungere ad una soluzione. È essenziale che abbiano linguaggi comuni, visioni condivise, analoghe logiche di peso delle priorità e di definizione delle strategie. Spesso, però, accade che chi è all'interno della "macchina amministrativa" non sia in grado di dare tutti quegli elementi di conoscenza che si sanno di avere, perché i dirigenti stessi non sono abituati a organizzare e a mettere a disposizione del decisore politico per rendere efficace la sua scelta tali elementi.

Un buon dirigente pubblico deve anche preoccuparsi di realizzare un progetto facendo sì che ci sia il massimo consenso possibile nella popolazione se si crede nel gioco della democrazia e nel sistema dell'istituzione pubblica. La normalità è che l'indirizzo politico sia un supporto decisionale che serve a rendere migliore la decisione.

Tema su cui riflettere a proposito è il sistema dello "spoil system" di cui anche il direttore generale è parte. È senza dubbio vero che, per avere una capacità di essere in sintonia, almeno alle figure apicali, è necessaria una certa "fiducia", che in questo caso non deve essere sintonia politica, ma garanzia di svolgere autonomamente il proprio lavoro e garanzia di poter assumere autonomamente delle scelte.

## **3. IL PRINCIPIO CARDINE**

Vi è l'esigenza di vedere ciascuno con il proprio ruolo. Questo è stato ribadito dalla legge 142/1990 che introduce nel nostro ordinamento un principio, che all'epoca valeva solo per gli enti locali, che è il così detto principio di separazione tra politica e gestione; prima di quell'epoca gli assessori, come ad esempio i ministri e i politici, firmavano tutti gli atti che uscivano dalle amministrazioni. Nel 1990 ci si è accorti che questo sistema non funzionava e doveva essere sostituito da un altro che avrebbe previsto una parte "tecnica", con delle competenze, e una parte "politica" che dà l'indirizzo. Le date sono importanti: era il 1990 e a 17 anni da quell'epoca, c'è chi va sostenendo che questo principio venne introdotto in Italia per reagire al fenomeno di "Tangentopoli". Questa è, però, una falsità storica. Nel 1990 in Italia, Tangentopoli non c'era e non vi era neanche la percezione che questo fenomeno poteva esistere. Il principio di separazione introdotto, comunque, non è stato un qualcosa di indolore perché i politici lo hanno vissuto come una diminuzione di potere e i dirigenti come il doversi assumere delle nuove responsabilità. Si è quindi creata un'idea malsana, ma l'idea di separazione è stata creata per dare maggiore efficienza al sistema e ciò vuol dire che chi fa politica deve fare più politica e meglio politica e chi fa gestione deve

fare più gestione e meglio gestione. Non è un sistema a vasi comunicanti. Non è un sistema a somma zero, ma un elemento alimenta l'altro e viceversa.

Il secondo motivo per cui occorre "più politica e più dirigenza" è un fenomeno, che si è venuto a creare sempre negli anni '90, ed è il fenomeno delle "autonomie locali" che oggi si può tradurre in "federalismo", come dire maggiore autonomia del comune in rapporto agli organismi quali province, regioni e stato, ma anche maggiore autonomia per le istituzioni quali le università e autonomia scolastica del 1995, per esempio. Maggiore autonomia è un'ottima cosa perché sviluppa maggiori capacità di collaborazione di un ente. In questo senso, serve più politica e più dirigenza anche per ricomporre le fratture che possono essere l'elemento degenerativo della autonomia.

#### **4. DARE COERENZA TRA STRATEGIA E ORGANIZZAZIONE**

Se questi sono i macro obiettivi verso i quali ci muoviamo, certamente dobbiamo pensare che alla modificazione dei compiti dell'ente locale e ai malfunzionamenti, le organizzazioni siano indifferenti, occorre, tuttavia, che vi sia coerenza tra strategia e organizzazione. In alcuni enti locali la gestione dei servizi in economia diretta è ancora vissuta come un elemento centrale per un dirigente che, se si sente incapace di svolgere una certa funzione, tende a pensare che non è suo compito e su questo sistema si basano anche dei sistemi contrattuali un po' perversi. Pertanto, la seconda idea che si ha nei confronti del dirigente è quella secondo cui questo debba avere una specificità tecnica molto forte. In realtà, non è necessario che il dirigente sia uno specialista, è importante, invece, che sappia far lavorare gli altri e sappia tenere insieme le cose.

Le strutture organizzative vanno incentrate su altri aspetti, non la centralità del servizio, ma la realizzazione del programma di mandato. Bisogna anche orientare le strutture organizzative alla connessione tra servizi gestiti e il territorio; questo approccio implica che non è sufficiente buona volontà e neanche avere dei grandi ideali, serve una professionalità diversa..

Tutto questo implica che la buona volontà e la solida idealità non sono più sufficienti e che il tema dell'efficienza e innovazione non sono mode, ma bensì necessità oggettive. Il problema è che noi immaginiamo che ad un certo punto si farà il regolamento giusto, la norma giusta che farà funzionare tutto. Non è così. Il mondo si modificherà e noi sempre dovremo innovare; chi non si muove è perduto in questo senso. Se pensate che, magari, per un buon regolamento ci si impiega, per un insieme di motivi, anche un anno e mezzo di tempo, è chiaro comprendere come avremo tale regolamento, per un determinato problema, solo quando quello stesso problema sarà finito. Questo tipo di ragionamento porta a sviluppare delle norme che quando finalmente saranno attuate in realtà saranno superate da altri problemi che si sono presentati nel tempo. La conseguenza è che non bisogna cambiare continuamente le norme, ma bisogna produrre meno norme e comunque non si deve pensare che non si riesca più a cristallizzare la realtà. La P.A. vorrebbe un mondo che funzioni sempre in una certa maniera, ma non è così e, pertanto, dobbiamo stare sempre al passo con i tempi. Possiamo quindi affermare che innovarsi è una necessità.

#### **5. LA SEPARAZIONE TRA TECNICA E POLITICA**

Tornando al principio di separazione tra tecnica e politica, possiamo aggiungere che è vero che il principio è stato introdotto con la 142/1990, ma il tema che esista uno specifico della politica di dare un indirizzo e uno specifico della tecnica che ha gli

strumenti per farlo è un principio assai antico. Perfino il filosofo Platone sosteneva il medesimo ragionamento:

*“Tutte le tecniche hanno a che fare con la misura, e possono realizzare ciò che realizzano perché si guardano dal più o dal meno e così evitano una misura maggiore o inferiore al giusto [...]”*

*Rispetto a queste, la politica, in quanto tecnica regia, non deve operare direttamente, ma presiedere le altre tecniche che hanno il potere di operare, in quanto sa quando è il momento opportuno o non opportuno per gli stati di iniziare e di portare avanti le imprese più grandi”*

*Platone, “Politico”*

L'aver ammesso che la separazione tra la politica e l'amministrazione è nella norma, in realtà, è un rispecchiare quello che succede nei fatti; è così che funziona realmente. Se non c'è questa separazione abbiamo la responsabilità formale diversa dalla responsabilità sostanziale e non c'è sistema di questo tipo che non generi delle irresponsabilità, in quanto non viene mai individuato nessuno responsabile di ciò che fa, responsabile delle proprie azioni.

## 6. IL RAPPORTO TRA INDIRIZZO, GESTIONE E CONTROLLO

Il concetto di separazione dice che agli amministratori spetta dare l'indirizzo e definire gli obiettivi, ai dirigenti spetta gestire le risorse per raggiungere l'obiettivo, ma agli amministratori spetta anche la funzione del controllo e cioè verificare che effettivamente la gestione abbia portato al raggiungimento degli obiettivi pre-definiti (vedi Fig. 2). Prima che ci fosse questa idea il percorso era tale che tutto rimaneva nelle mani della politica (vedi Fig. 1).



Fig. 1

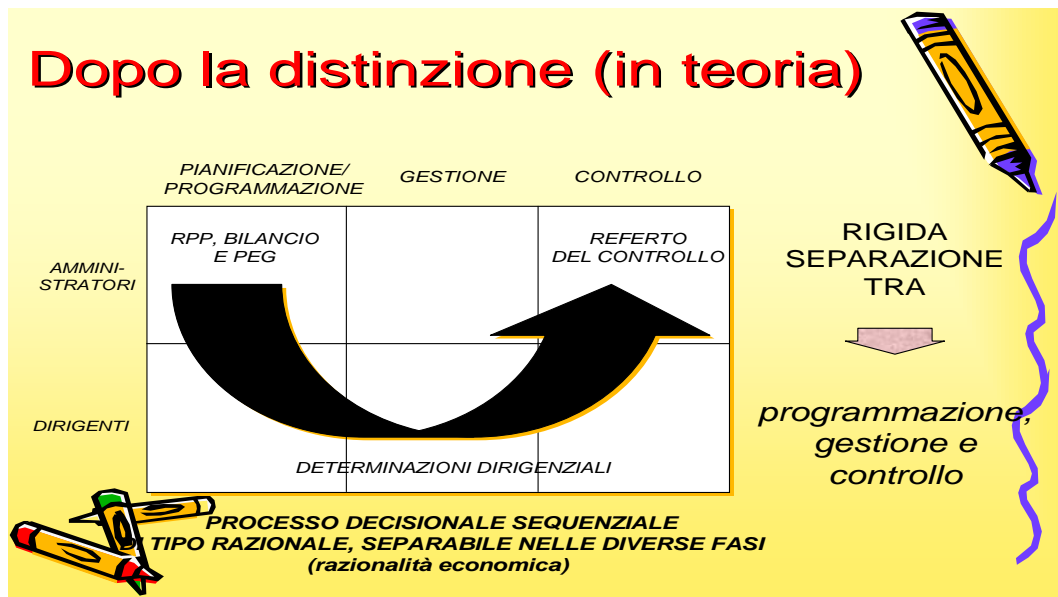


Fig. 2

Il nuovo sistema è, però, un po' carente nella fase del controllo. In questi anni c'è stata da parte dei dirigenti e dell'amministrazione stessa una difesa e una resistenza a esercitare il controllo a posteriori. In questo modo hanno generato un parziale fallimento del sistema perché i politici sono meno orientati a delegare. È interessante come la dialettica interna finisca con il politico che dice che è il dirigente che non vuole assumersi le responsabilità, e con il dirigente che dice che è il politico che vuole invadere il campo e non lo lascia libero di agire. In definitiva, assumersi delle responsabilità, che tu sia politico o dirigente, è faticoso e vuole dire anche rispondere di una eventuale inefficienza.

### 7. COME GESTIRE LA COMPLESSITA'

In realtà, sarebbe troppo semplice pensare di poter suddividere il sistema in indirizzo, gestione e controllo. Nel concreto non è possibile definire fasi sequenziali del processo decisionale e bisogna sottolineare come spesso i ruoli politico-tecnici si sovrappongono (vedi Fig. 3).



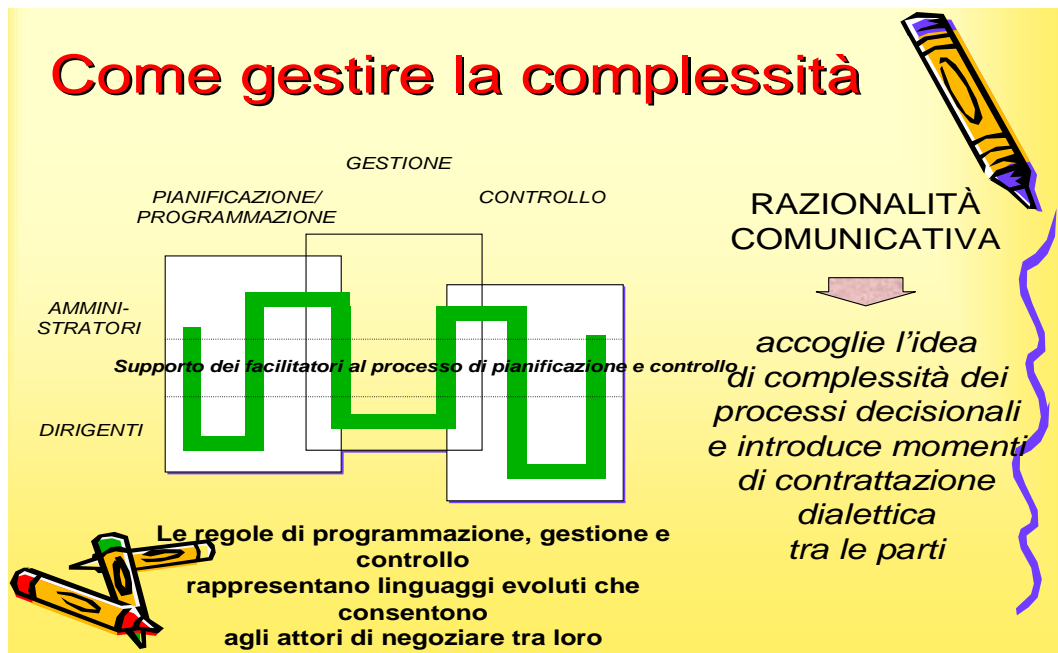


Fig. 3

Compito del dirigente generale, secondo questa nuova visione, è quello di essere un supporto dei facilitatori al processo di pianificazione e controllo, cioè gran parte del suo lavoro è rendere fluido ed effettivo questo sistema che non è “inventare” il regolamento perfetto, ma è essere concretamente capace, in un contesto, di avere le competenze per riconoscere dove effettivamente stanno i problemi, portare i conflitti produttivi e farsi anche carico di qualche responsabilità in più perché questo poi aiuta gli altri attori, a loro volta, ad assumersene. Per questo ruolo, quindi, non è adatto il segretario generale perché guarda solo la norma e non è adatto il consulente perché verrà sempre da fuori a dire che bisogna fare in un certo modo.

## 8. I PRESUPPOSTI PER L'INNOVAZIONE

Affinché quanto detto avvenga davvero sono, però, necessari dei presupposti: prima di tutto si deve credere in quello che si prospetta a realizzare e si deve essere pronti ad assumersene la responsabilità. Un buon direttore è quello che riesce ad orientare le “sue persone” nella giusta direzione e quello che le sappia aiutare ad assumersi le loro responsabilità. Aiutare in questo caso non vuole dire usare solo il “bastone”, non solo punire, ma dare dei segnali di valorizzazione agli incentivi. Altro presupposto è che gli amministratori abbiano un minimo di programma politico. Un'amministrazione prima di servirsi di un sistema di direzione deve sapere che cosa vuole fare, deve avere un quadro entro cui muoversi. Ultimo presupposto è quello di avere qualche capacità professionale dei tecnici di tradurre in piani operativi gli indirizzi politici.

Un buon dirigente è colui che va ad analizzare la domanda iniziale del bisogno, un progettista che propone soluzioni alternative allo stesso problema, un buon dirigente deve essere capace di fornire più scelte. Molto spesso l'obiettivo politico da raggiungere è molto vago, il dirigente, però, deve essere in grado di tradurre l'indirizzo che parte da valori, ideologie, orientamenti in azioni concrete. In definitiva vi è un riposizionamento del dirigente che in questo caso non è più solo un esecutore di progetti, ma diviene un evidenziatore, un progettista ed un traduttore.

## **9. NON LASCIARSI IRRETIRE DAI PRECONCETTI, NE' DALLE SIRENE**

Non bisogna, in qualsiasi caso lasciarsi irretire dai preconcetti; da sottolineare è anche che un buon manager non deve preoccuparsi di leggi e di procedimenti amministrativi perché leggi e regolamenti sono solo vincoli che impediscono il libero dispiegarsi del servizio. Un buon manager, inoltre, non deve lasciarsi ingannare dalle sirene immaginando che è la sola legge che può modificare le cose. La legge 241/1990 enuncia un principio straordinario e cioè che l'azione amministrativa si ispira ai criteri di efficienza, economicità ed efficacia, e fino al 1990? L'azione amministrativa a cosa si ispirava? Alcune cose la legge non le può e non le potrà mai definire, la legge funziona per premi e sanzioni. La legge, in realtà, può fare ben poche cose.

## **10. I RISCHI**

### **10.1 Eccesso di normazione**

Quello che è avvenuto in questi anni e che si può ripresentare in futuro è il rischio di un eccesso di normazione: un esasperato ricorso allo strumento legislativo motivato con la necessità di un mezzo forte per ottenere risultati in tempo breve in un contesto dotato di deboli strumenti di manovra; tuttavia, come dice Reborà<sup>1</sup>, la ripetizione sistematica dell'intervento con norme più stringenti non è priva di effetti collaterali. Prima di tutto finisce per svalutare ed indebolire lo stesso strumento della legislazione, usato in modo eccessivo ed improprio. Con una visione più equilibrata della legge possiamo dire che una buona legge non necessariamente crea il futuro, spesso arriva prima o dopo, ma è sufficiente che legittimi e ordini le modifiche già in atto nella società.

### **10.2 Eccesso di razionalizzazione**

Un secondo rischio può essere l'eccesso di razionalizzazione, cioè si ritiene che quanto più numerosi saranno gli strumenti di programmazione, tanto più si sarà in grado di governare. Si pensi che ad oggi gli enti locali hanno almeno nove documenti di programmazione, pianificazione e budgeting diversi, e la difficoltà consiste proprio nel fatto che siano reciprocamente coerenti. Secondo Reborà, vi è qui il rischio dell'esasperazione di forme di gestione per piani, programmi e obiettivi, dove l'azione appare concepita come conseguenza di previsioni dettagliate. Si tratta di misure che hanno natura bivalente: da un lato pongono chiaramente un'istanza di razionalizzazione e definiscono punti di riferimento certi per la trasparenza e la responsabilità; dall'altro lato poggiano su assunti non sempre realistici, cadono in un eccesso di prescrittivismismo ed esprimono la pretesa che i corsi di azione vengano sempre dichiarati in anticipo, cosa che è scarsamente compatibile con le fonti di incertezza sempre più attive e presenti nel contesto amministrativo.

### **10.3 Eccesso di misurazione**

Ultimo rischio in cui si può incorrere è l'eccesso di misurazione. Innanzitutto bisogna considerare che misurazione/controllo e valutazione sono due cose completamente distinte che molto dipendono dagli obiettivi prefissati; poi bisogna anche considerare il fatto che non tutto è misurabile. Quando un direttore generale si trova a valutare le performance dei propri dirigenti, deve essere cosciente che non tutto è misurabile: vi

---

<sup>1</sup> Vedi riferimento in bibliografia

è una parte oggettiva che rispecchia gli obiettivi prefissati, ma vi è anche una parte che comprende quelli che sono i comportamenti organizzativi (clima tra i collaboratori, interazione tra i dirigenti...).

Secondo Daniel Yankelovich<sup>2</sup> quattro sono le fasi che portano ad un eccesso di misurazione. Il primo passo consiste nel misurare tutto ciò che si presta ad essere agevolmente misurato. Il secondo passo porta a trascurare ciò che non si riesce a misurare facilmente oppure ad assegnarvi un quantitativo arbitrario. Il terzo passo porta a presumere che ciò che non può essere facilmente misurato non è veramente importante. Infine il quarto passo porta a dire che ciò che non è agevolmente misurabile non esiste.

Quello che però è da tenere ben presente è che valutare ha un solo obiettivo: dare elementi per migliorare le performance. Valutare non serve a premiare e punire. Infine la valutazione non la inventano i sistemi, bensì è nelle cose e nelle persone, fa parte dei sistemi. Ancora una volta possiamo dimostrare che non stiamo parlando di innovazioni particolari, già Platone faceva affermazioni molto simili.

*Tutte le tecniche hanno a che fare con la misura, e possono realizzare ciò che realizzano perché si guardano dal più e dal meno e così evitano una misura maggiore o inferiore al giusto.*

*Ma nella tecnica della misurazione occorre distinguere:*

*- una sezione che comprende tutte le tecniche che misurano il numero, la lunghezza, l'altezza, la larghezza e la velocità rispetto ai loro contrari;*

*- un'altra sezione che comprende tutte le tecniche che perseguono la giusta misura, e quindi il conveniente, l'opportuno, il dovuto e tutto ciò che tende al mezzo tra gli estremi.*

*Platone, "Politico"*

## **11. LE GARANZIE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E LE RISORSE NECESSARIE**

È senza dubbio che la pubblica amministrazione deve fare tutto ciò di cui si è discusso molto meglio di come potrebbe farlo il privato, garantendo imparzialità, equità e trasparenza oltre a efficienza, efficacia ed economicità.

Altro tema diventato fondamentale per un dirigente è la ricerca delle risorse non solo economiche, ma anche professionali, tecnologiche e istituzionali. Da sottolineare è che questo, ormai, non è più un compito solo politico.

Per fare questo occorrono nuove competenze forse un po' diverse da quelle che si studiano sui manuali:

- capacità di pensiero sistemico,
- capacità di influenza,
- capacità di negoziazione,
- capacità di costruzione di reti di relazione,
- capacità di sviluppare empatia,
- capacità di sicurezza di sé.

Ad esempio è essenziale che il direttore riesca a creare team di progetto interistituzionali, a esplicitare la funzione di "supporto decisionale" o a rendere la partecipazione parte essenziale del processo. Per concludere possiamo dire che chi

---

<sup>2</sup> Vedi riferimento in bibliografia.

vuole fare il direttore deve essere “ottimista per contratto”, cioè per contratto il direttore deve essere sempre convinto del fatto che una soluzione ci sia e che si possa sempre trovare. Il direttore deve anche essere lungimirante, deve “guardare lontano”, ma contemporaneamente prudente e realista oltre che economicamente vantaggioso. In poche parole un buon direttore deve essere un leader.

Vengono qui di seguito riportati tre schemi esemplificativi che rappresentano le capacità di un manager pubblico (Fig. 4); di cosa dovrebbe essere necessario per una guida allo sviluppo (Fig. 5); e di quali qualità dovrebbe essere dotato un dirigente “vero” (Fig. 6).

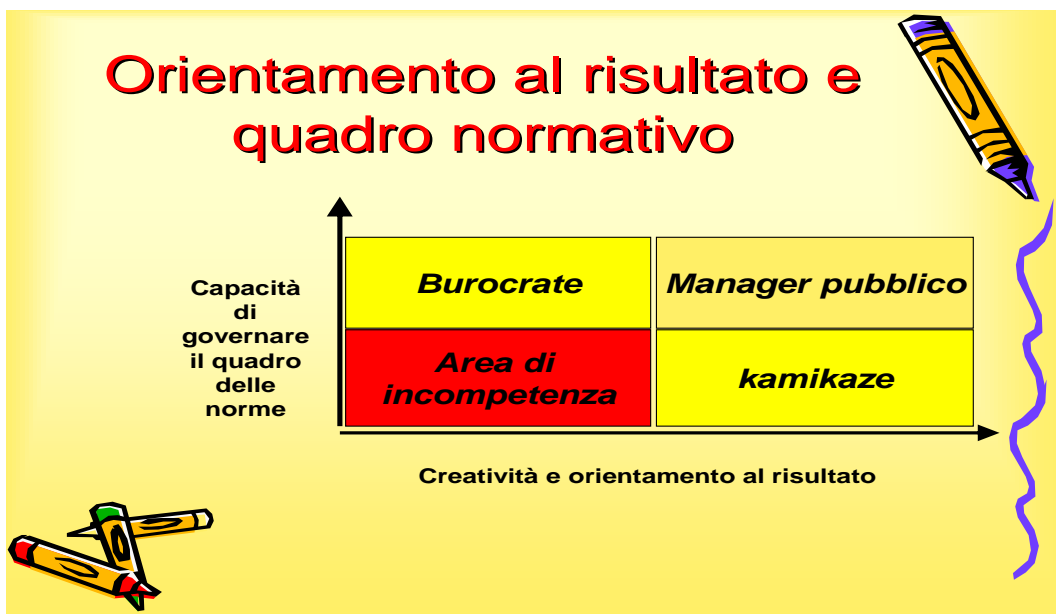


Fig. 4

Lo schema di Fig. 4 correla due variabili importanti per lavorare bene col dirigente pubblico, in questo caso abbiamo per ordinata “la capacità di saper governare le norme” e sull’ascissa “l’orientamento al risultato”.

- se entrambe sono scarse, non ci saranno buoni risultati,
- se entrambe sono alte, la prestazione è migliore,
- se una delle due è carente, ci si deve attrezzare per migliorare (buon burocrate = saper garantire il rispetto delle norme; kamikaze = sottovalutare l’effetto delle norme, quindi ci perdo e perdo gli strumenti).



Fig. 5

Lo schema di Fig. 5 pone sull'ordinata la competenza tecnica, cioè "capacità di garantire quello di cui si sta parlando con la capacità di credere nelle scelte decisionali", mentre sull'ascissa abbiamo la leadership:

- se non ho competenza tecnica non sono un buon esecutivo. Se ho solo leadership ma non competenza tecnica, coordino bene ma non capisco quello di cui sto parlando, e quindi dovrei attrezzarmi per avere più competenze tecniche;
- se ho solo competenza tecnica ma non sono capace di imporre e far maturare una scelta, non sono un dirigente creativo (penso solo alle soluzioni e non a come portarle fino in fondo),
- solo competenza tecnica combinata con una buona dose di leadership portano allo sviluppo dell'ente.

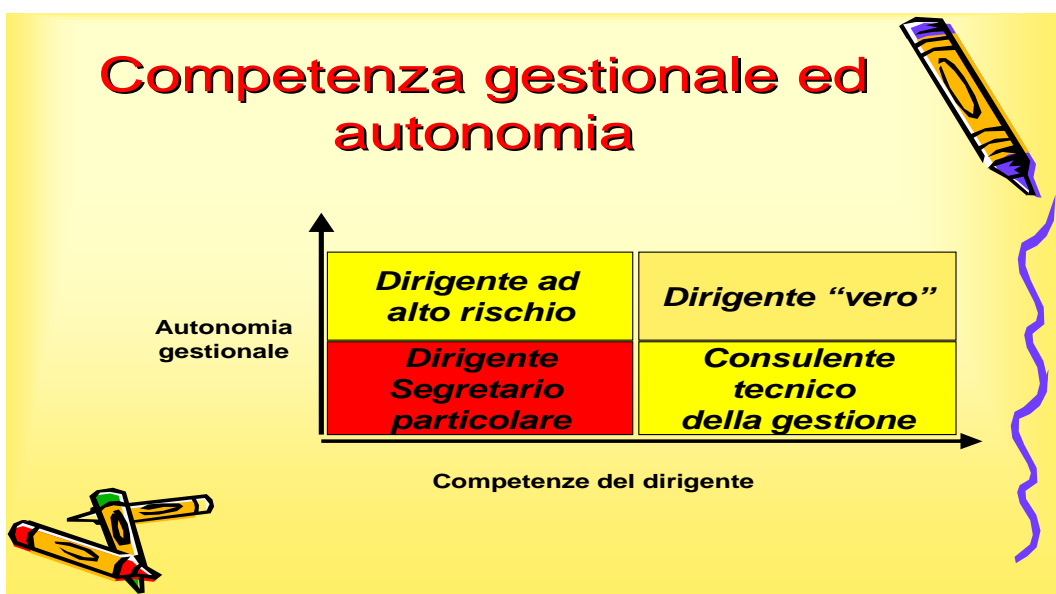


Fig. 6

In questo caso, invece, abbiamo sull'ordinata " autonomia gestionale"= il potere vero con cui attuo e posso decidere, mentre sull'ascissa abbiamo l'insieme delle competenze del dirigente.

- se non ho potere e competenze tecniche sono un consigliere politico del sindaco, gli darò suggerimenti,
- se ho solo potere ma non competenze sono autorità, sono un dirigente che funziona solo per esercitare potere e il potere da solo serve a poco oltre a rendere la vita difficile per te stesso,
- se ho solo competenze ma non posso mai decidere, sono un buon consulente interno,
- se so fare tutte e due sono un dirigente vero.

Tutti questi elementi e relazioni si possono riscontrare in una squadra complessa; in un comune non c'è un progetto che nasca e muoia in un solo settore, al contrario quasi sempre è un qualcosa che ha a che fare con più settori e attori. Questo, pertanto, implica saper gestire queste relazioni e saper che devo avere l'atteggiamento più opportuno nelle diverse situazioni e sapere porsi in maniera diversa nel relazionarsi con un fornitore, con un cittadino, con un assessore, con un collega, con un collaboratore...

## 12. CONCLUSIONE

Un buon Direttore generale deve:

1. imparare ad assumersi la responsabilità complessiva della gestione e rispondere dei risultati (questa deve essere un'attitudine che deve avere);
2. esercitare un ruolo di forte presidio e adeguamento dei sistemi e delle modalità di gestione; cioè la decisione all'innovazione deve essere continua e deve essere quella che propone cambiamento;
3. assumere direttamente la responsabilità di alcune funzioni e progetti ritenuti creativi e di interesse generale;
4. deve esercitare una forte valenza integrativa e di coordinamento dell'azione dei collaboratori. Per questo motivo, il direttore ha la competenza di mettere insieme le cose dell'ente di cui si occupa, ma, allo stesso tempo, può occuparsi di un piccolo settore operativo di cui ne è responsabile e in cui ha collaboratori. In questo caso diviene un dirigente come gli altri e questo lo costringe a non dimenticarsi cosa vuol dire gestire completamente, oltre che a renderlo credibile rispetto agli altri dirigenti perché svolge il loro stesso lavoro. Significativo è il caso in cui lo stipendio del direttore dipende dai risultati raggiunti dai dirigenti; in questo modo i dirigenti stessi capiscono che il direttore generale lavora affinché loro lavorino meglio e se se ne prende la responsabilità.

Per questo è necessario un profilo particolare. Un buon direttore generale, pertanto, deve avere:

- conoscenza di base delle logiche e dei meccanismi (anche procedurali e normativi) di funzionamento dell'ente locale;
- spiccata competenza in materia gestionale ( to manage = arrangiarsi, saper fare, sapersela cavare con quello che si ha a disposizione );
- forte carica imprenditoriale (orientamento all'innovazione) combinata con la leadership (credibilità e capacità di aggregare risorse);
- disponibilità e consuetudine a rispondere dei risultati ( e ad essere misurato e incentivato).

## 13. INTERVENTI

### 13.1 Poche sono le cose che si possono misurare

Secondo il prof. Giampietro Gobo il problema è che anche negli esempi fatti a proposito di misurazione, non abbiamo realmente a che fare con la misurazione, bensì con il conteggio. Si misura il tempo, lo spazio, si misurano cose per cui c'è un'unità di misura, ma purtroppo in ambito sociale, di unità di misura ce ne sono ben poche. Molti ci vogliono far credere che si può misurare la soddisfazione, non è vero. In realtà, quest'ultimi, sin dagli anni 30-40, hanno inventato degli stratagemmi per cercare di misurare ciò che non è misurabile utilizzando gli strumenti della fisica. Da sottolineare è, però, il fatto che hanno risolto con uno stratagemma tecnico qualcosa che, in realtà, è un problema epistemologico molto importante che non è risolvibile. Nella valutazione si misura ben poco. Tra l'altro qualche anno fa è uscito un libro dal titolo "*Misurare l'intangibile*", secondo cui è evidente che molti aspetti organizzativi non emergono dai bilanci aziendali. Ci si chiede, ad esempio, quale valore assumono le risorse umane, ci si chiede quanto valgono in un'azienda. Nel bilancio questo non emerge, tuttavia non possiamo ignorare che esistono aspetti come ad esempio la motivazione, o la soddisfazione dei dipendenti e la preparazione che è intangibile e che, in realtà, conta più di quello che si trova nei documenti contabili. È inevitabile, pertanto, un problema di fondo, una sorta di incomprensione che ci porta, poi, ad avere delle aspettative che sono irrealizzabili.

Bertola condivide tutto questo, ma tende a chiarire che, a differenza di un'azienda privata, nel pubblico, per fortuna, si ha la politica, la quale dovrebbe essere proprio quel luogo che senza misurare cerca di cogliere, in qualche modo, i segnali. Curioso, a proposito, è il fatto che tutti noi, oggi, definiamo una "degenerazione" la politica fatta dai sondaggi perché cerca nuovamente di togliere quello che è lo spazio valoriale e si preoccupa di misurarlo.

In questo caso un esempio può aiutare a comprendere: in seguito ad una nevicata a Cesena i cittadini si sono lamentati del fatto che il comune non aveva provveduto tempestivamente a far ripulire le strade. Il comune, allora, tenendo in considerazione le lamentele passate cerca di migliorare le proprie prestazioni e fa in modo che alla successiva nevicata i camion per pulire le strade escano tempestivamente. Ciò che colpisce, però, è il fatto che il giorno seguente i cittadini si sono lamentati nuovamente perché i camion facevano del rumore alle quattro della mattina, disturbandoli. È chiaro, quindi, che ci sono dei valori intangibili e che per quanto si cerchi di rispondere in modo meccanico alle esigenze, spesso non si colga il risultato.

Ancora: dopo che si è realizzata una rotonda stradale, la cosa interessante da andare a misurare è come si sono modificati gli incidenti o le abitudini alla guida dei cittadini. Questo è già un passaggio che si sforza maggiormente ad arrivare all'obiettivo e non a misurare quello che è facilmente misurabile ritenendo tutto il resto irrilevante, quando, in realtà, è estremamente rilevante.

### 13.2 La comunicazione tra P.A. e cittadini

L'ente pubblico spesso si domanda quale strumento sia il migliore per poter efficacemente comunicare con i propri cittadini, si domanda se mandare, ad esempio, una mail nascosta, che non ha nessun impatto, oppure se provare a scommettere sull'area di discussione pubblica in cui troviamo anche il ragionamento su chi deve gestire questo dialogo che può essere molto utile e funzionale per la riuscita degli obiettivi posti dallo stesso ente. Quale è l'esperienza di Cesena? Risponde Bertola. Nel 2003, su proposta del sindaco intenzionato a dimostrare ciò che era stato effettivamente fatto per i cittadini, Cesena ha spostato fisicamente il comune in

piazza per quattro giorni, ha spostato tutti gli uffici, anche quelli così detti di back-office (la segreteria, i tributi...), per altro dicendo ai dipendenti che nessuno era obbligato ad aderire all'iniziativa, ma che se lo avessero fatto questo, poi, non avrebbe dovuto comportare nessun rallentamento dei procedimenti o dei servizi da garantire. Per tutti i settori, ma in particolare per l'ufficio tributi, che generalmente non è ben visto dai cittadini in veste di contribuenti, l'idea di andare in piazza e raccontare quello che fanno, i computer che usano, le banche dati che trattano per cercare di dare puntualità alla risposta dei cittadini, ha avuto un effetto straordinario di due tipi. Per primo, li ha motivati perché finalmente potevano mostrare il loro lavoro senza che dall'altra parte ci fosse immediatamente l'arrabbiatura, quindi non stavano sulla difensiva, anzi cercavano di essere aperti; il secondo fenomeno straordinario è che, in quella occasione, andarono in piazza diecimila cittadini su centomila, quindi tantissimi, e il comune riuscì a raccogliere una serie di informazioni sulla metodologia, sui computer, sulle tecniche. Ciò che successe fu che, per la prima volta, i dipendenti tendevano a raccogliere le osservazioni e a metterle in pratica. Di solito, invece, quando viene fatta un'osservazione da parte dei cittadini il dipendente si sente in qualche modo attaccato. Un altro aspetto straordinario è che, se vi trovate a parlare con un operaio della Fiat sotto l'ombrellone a Cesenatico, per esempio, ed è quello che costruisce la Duna o la Multipla e voi gli dite che la Multipla non è un'auto bella, l'operaio della Fiat tenderà a dire che sì, forse non sarà bella, ma che ha tante altre qualità come per esempio la spaziosità; nel caso in cui vi trovate a parlare con un addetto pubblico che lavora a Milano, invece, e gli dite che siete stati all'ufficio tributi di Milano, ma anche che vi hanno fatto aspettare tantissimo, lui, quasi sicuramente vi risponderà che non lavora proprio all'ufficio tributi. Quello che, invece, è accaduto nell'occasione in cui Cesena ha spostato il comune in piazza, è che, finalmente, quando l'ufficio tributi ha sentito da un cittadino un'osservazione su un altro ufficio, ha riflettuto su quella osservazione e consapevole del fatto che si trattava comunque dello stesso comune, è andato dal collega dell'ufficio in questione e gli ha riferito la lamentela. Si può pertanto dedurre che l'esposizione dei dipendenti nei confronti dei cittadini non fa male, anzi, è di aiuto anche alla politica. Il problema, oggi, è che ci si concentra maggiormente sui livelli più alti, e il pubblico, quindi, si trova in una posizione sproporzionata rispetto alla politica. Certo è che non si dovrebbero avere dubbi ad esporre maggiormente anche dirigenti e dipendenti e a far assumere loro le proprie responsabilità.

### **13.3 Come è composto e gestito un ufficio organizzazione**

La prof. Maddalena Sorrentino chiede al relatore come, concretamente, è composto l'ufficio organizzazione del comune di Cesena, e poi dove si colloca la gestione delle tecnologie e dei sistemi informativi.

Bertola dispone di tre servizi: l'URP (sette persone), la Statistica (sei persone), l'Organizzazione (tre persone). Bertola tiene anche a riportare come quando arrivò nel nuovo comune nell'ufficio organizzazione si trovavano anche altri due ragazzi che avevano creato un sistema informativo molto funzionale, che tutta Italia, poi, ha copiato. Questi due addetti, però, se ne sono andati perché, nonostante avessero creato uno strumento straordinario, tra tutti i dirigenti e tutti i capi di servizio non vi era nessuno che lo apprezzasse; tutti, anzi, ritenevano tale strumento complicato e inutile. L'ente successivamente impose un nuovo modo di gestire l'organizzazione, ma i due ragazzi non ressero il nuovo sistema. L'ufficio Organizzazione, comunque, per Bertola è essenziale, anche se non ne aumenterebbe il numero del personale, poiché non è il numero che fa la differenza.



Per esempio, il comune di Sesto San Giovanni presenta, ogni tre mesi, il suo sistema di gestione e di controllo informatico alla giunta comunale con un report di almeno 300 pagine di dati, che, in questo caso, non si possono non definire solo della carta straccia. Questo vuol dire che l'organizzazione in quell'ente è sì perfetta, ma nessuno si è mai posto a che cosa serve effettivamente.

Nel settore informatico, il CED (centro elaborazione dati), si trova un direttore, senza il quale si avrebbe un surplus di domanda, che apparentemente sembra solo informatica, ma che in realtà travalica nelle scelte organizzative di cui il capo CED, che è un ingegnere informatico, non ha né l'autorità né la visione per dire quale sia la soluzione giusta. Per il CED avere la direzione è fondamentale e l'informatica con una buona direzione rinasce. Infine, per il comune di Cesena, quattro sono le aree in cui ha suddiviso le proprie competenze:

1. area Risorse:
  - economiche (ragioneria e tributi)
  - patrimoniali (patrimonio)
  - umane (personale)
  - tecnologiche (CED);
2. area Territorio (urbanistica ecc.);
3. area Affari generali (area residuale);
4. area Servizi alla persona (cultura, sport, istruzione ecc.).

#### **13.4 Pubblica amministrazione vs politica, Lombardia vs Emilia Romagna**

Il prof. Nicola Pasini crede che per inquadrare l'evoluzione della complessità della pubblica amministrazione si debba tener conto, soprattutto nel nostro paese, del periodo di transizione che tocca tanto la sfera politica quanto la sfera dell'amministrazione con la 142/90, che dovrebbe essere il momento di inizio rispetto a quelli che sono stati gli anni novanta, ricordando anche il decreto 29 del '93 e le riforme Bassanini. Dentro questo processo di trasformazione del sistema politico italiano è interessante vedere il rapporto, a volte di tensione, tra pubblica amministrazione e politica, prendendo come riferimento proprio i valori del direttore generale trattati nel libro di Bertola e partendo da quelli che possono essere definiti tre ethos, l'ethos istituzionale, l'ethos politico partitico (secondo cui "mi ha nominato il sindaco perché ha visto che sono bravo, quindi faccio quello che mi dice lui, alla luce del suo mandato") e l'ethos professionale, cioè il fatto di contaminare gli elettori generali, di far emergere delle letture all'interno dell'amministrazione, di influenzare il corpo professionale stesso.

Ci si chiede se, con l'esperienza, si possa assistere all'emergere di casi virtuosi.

Bertola ha lavorato in Lombardia per un lungo periodo, poi in Emilia Romagna dove, senza dubbio vi è una tradizione molto diversa sia da un punto di vista civico, che politico e probabilmente anche dirigenziale, ci si chiede, quindi, quali siano concretamente le analogie e le differenze tra le due diverse amministrazioni.

Riguardo la seconda questione, Bertola afferma che andando in Emilia Romagna, partiva dall'idea di andare nel mondo della perfezione della pubblica amministrazione, immagina che poi, comunque ha dovuto in parte ridimensionare, perché non tutto rispecchiava quelli che erano i suoi ideali di amministrazione perfetta. Ciò che cambia completamente in Emilia Romagna, tuttavia, è il rapporto con l'opinione pubblica: mentre a Milano la P.A. viene sempre ritenuta un aspetto negativo, come i "mangiapane a tradimento", in Emilia Romagna è vissuta storicamente come una risorsa (vedi il sistema del welfare e dell'istruzione), è quindi vista positivamente. L'unica osservazione che si può fare è la stabilità politica così di lunga durata può essere vista come un'incapacità di promuovere il cambiamento,

preferendo un sistema più blindato e statico. Bisogna sottolineare, tuttavia, che in un sistema statico, nuove iniezione dall'esterno e alternanza politica, se coscienziosa, può fare del bene all'amministrazione.

Riguardo al discorso della contaminazione, invece, ci sarebbe un'affermazione che fino a poco tempo fa, sarebbe stata solo ottimista. Il direttore generale è una figura che è nata nel 1997 ed era facoltativa, Bertola lo scrive nel suo libro, ma afferma anche come, ormai, siano rimasti molto pochi a dire che deve rimanere una figura facoltativa. Il direttore generale non deve diventare una figura obbligatoria, perché se un sindaco non lo vuole, imporglielo per legge, vuol dire sminuirlo; ancora, se il direttore generale diventa obbligatorio finiranno per essere come i segretari: sopportati dal sistema e non desiderati. Sono 600 i comuni che potenzialmente possono avere il direttore (perché sono sopra i 15.000 abitanti), circa 400 hanno istituito il direttore generale, 200 hanno scelto una persona diversa dal segretario, in 200 coincide con il segretario. Dove è stato scelto, comunque, è stata una scelta più forte, più pensata.

Dove il segretario ha avuto anche ruolo di direttore, questi pensavano di non dover cambiare il loro lavoro, è chiaro quindi che il dialogo era molto povero.

Gli altri direttori, forse perché pochi, forse anche perché molto soli hanno subito fondato un'associazione di direttori che aveva due obiettivi. Il primo quello di contaminare, ed è riuscito. Tra i vari comuni in questione, anche con quelli più piccoli, vi è un forte dialogo e un continuo scambio di notizie, perché finalmente si sfrutta l'idea che non essendo aziende private, i comuni e i loro direttori generali, non hanno il copy-right e pertanto possono "copiarsi" finché vogliono, basta comunicare. A volte, però, la tradizione campanilistica politica e anche dirigenziale crea degli ostacoli. Un altro aspetto recondito, ma altrettanto importante, è che la libertà a volte genera mostri. Il direttore generale lo si può scegliere come si vuole, ma non è da nascondere come molto spesso, in alcuni enti locali, capitò che diventi direttore generale colui che, per esempio, non è riuscito a diventare assessore e così via. I direttori generali che vi hanno aderito, hanno cercato di creare questa associazione unicamente sul piano professionale, senza proporre un albo o un contratto. Questa associazione, quindi, non riguarda per niente la tutela del direttore, anzi è incentrata maggiormente su quelli che sono i temi e i problemi comuni ad ogni ente locale e ad ogni direttore. In questo modo chi si associa è libero, ma quando comincia a frequentare l'associazione capisce che l'aria è diversa; in particolare, chi sa di essere nato con una "certa nomina" capisce che deve mettersi su una strada diversa, e chi capisce che è lì per caso esce fuori.

Quindi tutto bene, se non fosse che, nel mese di marzo di quest'anno, la *Conferenza stato regioni e autonomie locali* si è espressa sulla bozza del nuovo codice delle autonomie locali. Se andate sul sito ([www.direttorigenerali.it](http://www.direttorigenerali.it)) si può trovare il decalogo sul Testo Unico approvato a Cesena ad ottobre, dove si diceva per fare il nuovo Testo Unico vi è il nuovo Titolo V: l'autonomia organizzativa è un valore, esisteva prima e adesso è ancora più presente; ogni comune, ogni provincia deve sapersi organizzare come la sua autonomia ritiene e i cittadini giudicheranno, l'efficienza giudicherà. Vi erano una serie di proposte, ma nell'ultima conferenza citata è stato aggiunto un emendamento tardivo e non programmato, presentato da Fabio Melini presidente dell'Unione province italiane, presidente della provincia di Rieti, ed anche presidente dell'Agenzia nazionale dei segretari, quindi da un personaggio che è in palese conflitto di interessi. L'emendamento aggiunto propone di inserire nel Codice dell'autonomia una norma che preveda che in tutti gli enti vi sia una figura unica di responsabile generale. Questo emendamento, quindi, potrebbe fare in modo che i segretari diventino direttori e che abbiano quello che in gergo viene definito "posto fisso garantito". La cosa inquietante, in questo caso, è che i segretari si confondono

completamente e sono convinti che quell'emendamento nasce per tutelare un albo, una categoria. Bertola si dice pessimista perché teme che, purtroppo, avranno ragione loro, che quell'emendamento così com'è passato in quella conferenza, passerà anche al governo che lo proporrà alle autonomie locali, facendo scomparire questa esperienza.

Inoltre Bertola tiene a sottolineare come, nel contratto con il suo sindaco, vi sia una clausola secondo cui, il primo che si stanca può andarsene, ma almeno con cinque mesi di preavviso da entrambe le parti, e questo come garanzia, perché politicamente non sempre le due figure in questione pensano sempre nello stesso modo riguardo ad un certo tema. Quello che rimane fondamentale, tuttavia, in un rapporto tra sindaco e direttore, è la reciproca fiducia, senza di questa il rapporto stesso non può esistere e non può essere di utilità all'ente. La volontarietà delle due figure è estremamente importante, anche perché, per chi è all'esterno dell'ente, il sindaco e il direttore generale vengono visti come una persona sola.

### **13.5 Il sistema gestione e controllo rispetto all'indirizzo politico**

Particolare riguardo ha la questione di gestione e controllo rispetto all'indirizzo, intesa anche come fatica della parte politica.

Ci si domanda se vi è una relazione, una connessione stretta, tra questa fatica e tra il sistema di controllo e il sistema di pianificazione.

Secondo Bertola, uno degli errori che molti enti fanno è cominciare a controllare ciò che non hanno programmato. In pratica, se non si è stabilito prima quello che si voleva fare, poi è difficile andare a dire se lo si è fatto o meno. Di conseguenza, anche il controllo diviene difficile se è confuso tutto ciò che si deve fare, in che modo, in quali quantità; non risulta conveniente neppure investire in grandi strumenti di controllo in questi casi. Per un buon controllo, tuttavia, non è sufficiente un sistema informatico molto sviluppato. In questo senso, quindi, il controllo è figlio della pianificazione. Il secondo aspetto inerente al sistema di controllo è che i nuclei di valutazione venivano considerati un'ottima intuizione, ma subito dopo il primo pensiero in merito è stato decidere il compenso economico dei dirigenti. Spostandolo su questo tema è quindi evidente come sia scattato un meccanismo di difesa enorme in un sistema non ancora pronto a far diventare la valutazione l'elemento centrale; anzi vi è stata una ricaduta in una formalizzazione che poi è la grande fuga spesso usata dalle pubbliche amministrazioni in genere. Dal punto di vista di Bertola lo scopo della valutazione è migliorare il sistema, allora, in questo caso, controllare è normalissimo, serve a rimodificare la pianificazione. Il fatto di avere un programma, comunque, permette di avere un metodo di lavoro. Se non si programma e non si misura, non si otterranno mai le giuste indicazioni per modificare la propria programmazione.

#### **14. RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI**

Bertola M. (2007), *Il direttore generale innovatore negli enti locali. Obiettivi, ruolo e strumenti della figura tecnica di Comuni e Province*, Editrice CEL.

Rebora G.(1999), *Un decennio di riforme*, Guerini e associati, Milano.

Yankelovich D. (1972), *Corporate priorities: a continuing study of the new demands on business*, Stanford, Connecticut.

## QUADERNI PUBBLICATI

1. La valutazione delle attività universitarie: effetti e conseguenze sugli atenei – Matteo Turri, 25 gennaio 2007
2. Gli incidenti tecnologici: colpe e responsabilità giuridiche oppure errori organizzativi? – Maurizio Catino, 15 febbraio 2007
3. Stili e valori dei manager pubblici: il direttore generale innovatore negli enti locali – Michele Bertola, 15 marzo 2007



Corso di laurea in  
Scienze dell'Amministrazione  
Facoltà di Scienze Politiche



Corso di laurea magistrale in  
Amministrazioni e Politiche Pubbliche  
Facoltà di Scienze Politiche

