

**Master in gestione e innovazione nelle
amministrazioni pubbliche**

***Il modello di organizzazione pubblica, con
particolare riferimento agli enti locali: principi,
criteri e strumenti”***

le riforme degli anni '90

L.142
1990

L.241
1990

DPR
352- 1992

L. 81
1993

DLgs 77
1995

T.U
267
2000

Riforma della P.A.
avviata con D.Lgs n. 29
1993 (L. delega 421/1992)

L.59/97



DPR
445
2000

L. 191
1998

L. 127
1997

D.Lgs
112/98

cittadino

pubblica amministrazione

NO
abusi
privilegi
parzialità

SI
servizi a costi bassi e
con standard qualitativi

garanzia di legittimità

*principio di garanzia, art. 97
Cost.*

garanzia
efficacia - efficienza
economicità

*principio di efficacia
ed efficienza, art. 98
Cost.*

principi essenziali di organizzazione

art. 97 Cost.
imparzialità

art. 98 Cost
buona
amministrazione

cittadino

L. 241

dal

*modello “burocratico” o “gerarchico”
formale*

al

*modello “Manageriale”
o “d’impresa”*

**nuovo rapporto fra
politica e
amministrazione**

1° fase fino agli anni '80

- regime interamente pubblicistico :
 - DPR 10 gennaio 1957 n. 3 statuto degli impiegati civili dello stato
 - DPR 3 maggio 1957, n. 686 regolamento esecuzione

2° fase - anni '80

- regime prevalentemente pubblicistico

- L. 29 marzo 1983, n. 93 legge quadro pubblico impiego:

- materie disciplinate dalla legge o in base a legge, da atto normativo o amministrativo
 - materie disciplinate da accordi

3° fase anni 93 – 97

- *1° privatizzazione D.Lgs 3 febbraio 1993, n. 29*
 - *organizzazione in regime pubblicistico*
 - *disciplina lavoro e rapporti individuali di lavoro “privatizzati”*

doppio regime

4° fase - anni dal 1998 ad oggi

- legge delega n. 59/1997 e decreti 396/1997, 80/1998 e 387/1998 – **D.Lgs 30 marzo 2001, n. 165** – **L. 15 luglio 2002, n. 145**

doppio regime

regime pubblicistico
= macro
organizzazione

regime privatistico =
micro organizzazione
e gestione rapporti di
lavoro

macro organizzazione (o organizzazione alta) - contenuto

- Art. 2 T.U. n. 165/2000
 - **definizione linee fondamentali organizzazione uffici**
 - **individuazione uffici di maggiore rilevanza**
 - **modalità di conferimento incarichi uffici di maggiore rilevanza**
 - **dotazioni organiche complessive**

macro organizzazione (o organizzazione alta) -


contenuto disposizioni diverse

- riduzione mediante accorpamento degli uffici dirigenziali (art.31 t.u. n. 165)
- conferimento e revoca incarichi dirigenziali (art. 19 t.u. 165)
- graduazione delle funzioni e dei livelli di responsabilità dei dirigenti ai fini del trattamento economico accessorio (art. 24 t.u. n. 165)
- istituzione di particolari categorie di uffici (art., 11 ufficio per le relazioni con il pubblico; art. 12, ufficio per il contenzioso del lavoro);
- procedure di reclutamento (artt. 35 e 36);
- programmazione del fabbisogno di personale (art. 39L. 449/1997);
- altre materie stabilite dalle amministrazioni non statali (art. 6, c. 1 e 3, t.u. n. 165/2000).

macro organizzazione negli enti locali (artt. 89 e ss del t.u. n. 267/2000)

contenuto

- **responsabilità giuridiche per l'espletamento delle procedure amministrative**
- **organi, uffici, modi di conferimento della titolarità dei medesimi;**
- **principi fondamentali di organizzazione degli uffici**
- **procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro;**
- **ruoli, dotazioni organiche e loro consistenza complessiva;**
- **disciplina responsabilità ed incompatibilità;**
- **garanzia della libertà d'insegnamento;**
- **programmazione del fabbisogno del personale**
- **particolari modalità di selezione per il personale a tempo determinato nei comuni turistici e a forte pendolarismo;**
- **criteri per la nomina del direttore generale**
- **copertura di posti dirigenziali o di alta specializzazione mediante contratto**
- **criteri e modalità per contratti di dirigenti e alta specializzazione fuori dotazione organica**



macro organizzazione
regime, controlli e giurisdizione

- regime pubblicistico
- controlli di legittimità e di merito (interni ed esterni)
- giurisdizione amministrativa (TAR – Consiglio di Stato)

micro organizzazione - contenuto

art 5 t.u. n. 165 (Art. 107 T.U. n. 267 per enti locali)

- **attività di disciplina collettiva dei rapporti di lavoro attraverso la contrattazione**
- **atti di conferimento di incarichi di uffici non dirigenziali**
- **organizzazione interna degli uffici**
- **attività di organizzazione del lavoro (atti di direzione, coordinamento e controllo) e di gestione del personale nel suo insieme (carichi di lavoro, produttività, orari di lavoro)**
- **attività di gestione dei rapporti individuali**

micro organizzazione

regime vincoli e controlli

- regime privatistico
- atti contrattuali o unilaterali
- sindacabilità solo in relazione a violazioni di diritti
- soggezione alla giurisdizione del giudice ordinario del lavoro

micro organizzazione - regime vincoli e controlli

- Vincoli di scopo:
 - efficienza, efficacia ed economicità
 - esigenze dell'utenza
 - flessibilità dell'organizzazione
 - semplificazione
 - imparzialità e trasparenza
 - pari opportunità

micro organizzazione - strumenti per verificare i vincoli di scopo

- gli atti di indirizzo e controllo sulla contrattazione collettiva
- gli atti di indirizzo degli organi politici
- sistema di controlli interni sull'attività e sui risultati:
 - strategico
 - di gestione
 - valutazione

D.Lgs 165/2001

Finalità (art. 1)

- accrescere efficienza delle amministrazioni in relazione a quelle europee
- razionalizzare costo del lavoro, contenendo la spesa per il personale, entro vincoli finanza pubblica
- migliore utilizzazione risorse umane:
 - formazione
 - sviluppo professionale
 - pari opportunità
 - condizioni uniformi rispetto al lavoro privato

ambito oggettivo di applicazione

art. 1, comma 2

- **amministrazioni dello Stato**
- **istituti e scuole di ogni ordine e grado**
- **aziende e amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo**
- **regioni province comuni comunità montane e loro consorzi ed associazioni**
- **istituzioni universitarie**
- **istituti autonomi case popolari**
- **camere di commercio**
- **tutti gli enti pubblici non economici**
- **amministrazioni, aziende ed enti del servizio sanitario nazionale**

principi di organizzazione

(art. 2)

- **funzionalità** rispetto ai compiti e programmi di attività, con verifica ed eventuale revisione all'atto della definizione dei programmi operativi
- **flessibilità organizzativa** garantendo adeguati margini alle determinazioni organizzative
- **collegamento attività** uffici, con dovere comunicazione interna ed esterna ed interconnessione attraverso strumenti informatici e statistici
- **imparzialità e trasparenza:**
 - apposite strutture per informazione cittadini
 - attribuzione ad un unico ufficio della responsabilità complessiva di ciascun procedimento;
 - responsabile per ogni procedimento
- **armonizzazione degli orari** di servizio e di apertura degli uffici con le esigenze dell'utenza

La riforma del lavoro pubblico

- **D.Lgs 31 marzo 2001, n. 165, sul lavoro pubblico e s.m.**
- **T.U. 18 agosto 2000, n. 267, artt. 88 – 111, e s.m., su organizzazione e personale negli enti locali**

- **codice civile**
- **leggi sui rapporti di lavoro subordinato nelle imprese**
- **contratti di lavoro**

“contrattualizzazione” del rapporto di lavoro pubblico

DAL

□ tradizionale statuto integralmente pubblicistico dell’impiego pubblico

A

□ un nuovo modello in cui è il contratto che regola le materie relative al rapporto di lavoro e alle relazioni sindacali

□ Art. 2, c. 2, del D.Lgs n. 165, che, “ ... salvo le diverse disposizioni contenute nello stesso decreto, i rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici sono disciplinati dalle disposizioni di cui al Capo I, titolo II del libro V del codice civile, nonché dalle leggi sul rapporto di lavoro subordinato nell’impresa.”

□ Art. 2, c. 3 : “*I rapporti individuali di lavoro di cui al comma 2 sono regolati contrattualmente*”.

□ Art. 45, c. 1 : “*Il trattamento economico e fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi.*”

Il contratto ha natura

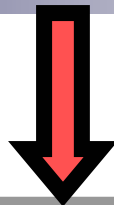
- **di fonte particolarmente qualificata**
- **competenza regolativa esclusiva in materia di trattamento economico.**

natura derogatoria



“ Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti, o a categorie di essi, possono essere derogati dai successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, salvo che la legge disponga espressamente in senso contrario” (art. 2, c. 2 D.Lgs n. 165)

**esclusività
effetto abrogativo**



“le disposizioni di legge, regolamento o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dell’entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale” (art. 2, c. 3, D.Lgs n. 165)

personale non contrattualizzato

- magistrati
- avvocati e procuratori dello Stato
- personale militare e delle Forze della Polizia di Stato
- personale della carriera diplomatica
- personale della carriera prefettizia
- personale Corpo nazionale dei vigili del fuoco
- ecc



principio distinzione ruoli

(art. 4 t.u. n. 165/2001 e art. 107 t.u. 267/2000)

- 1. separazione**
- 2. osmosi**
- 3. interconnessione**

interconnessione

■ organi politici

- mantengono sovraordinazione
- possibilità di comprimere potere gestionale, con attività normativa, programmi e direttive
- forte potere controllo

■ organi burocratici:

- partecipano con proposte formazione politica (programmi e progetti)

I compiti



□ organi politici

- **programmazione strategica: potere di indirizzo politico amministrativo**

- **controllo politico amministrativo (sul grado di raggiungimento risultati)**



■ organi burocratici

- **programmazione operativa**

- **responsabilità gestione**

atti che non sono di indirizzo politico - amministrativo

- **atti e provvedimenti puntuali**
 - determinazione a contrattare
 - direzione commissione di gara e concorso
 - procedure di appalto e concorso
 - manifestazioni di giudizio e conoscenza (attestazioni, certificazioni, ecc)
 - autorizzazioni, licenze, concessioni, ecc
 - atti di vigilanza e repressione abusi edilizi
 - Ordinanze (escluse quelle contingibili ed urgenti)
- **atti di gestione finanziaria, tecnica e di organizzazione risorse**
 - attuazione direttive, piani, programmi
 - organizzazione uffici e personale
 - atti di gerarchia propria (avocazione, delegazione)
 - nomina e revoca titolari posizioni organizzative
 - impegni di spesa

atti che non sono di indirizzo politico

- Atti attinenti alla responsabilità procedimentale

- Atti attinenti alla conduzione meramente istruttoria procedimento

atti di indirizzo politico

a contenuto generale

- **atti normativi (statuto, regolam.)**
- **programmi e atti di pianificazione territoriale, economico finanziaria**
- **ordinamento tributi e determinazioni tariffe**
- **forme di collaborazione con altri enti**
- **modalità gestione servizi pubblici**
- **criteri generali per contributi, benefici, ecc**
- **direttive**

a contenuto particolare

- **atti di modifica consistenza patrimoniale**
- **assunzione mutui non previsti in atti fondamentali e prestiti obbligazionari**
- **nomina e revoca segretario e dirigenti**
- **attribuzione e definizione incarichi dirigenziali**
- **nomina responsabili uffici e servizi**
- **nomina rappresentanti in enti ed istituzioni**
- **ordinanze contingibili ed urgenti**
- **annullamento atti amm.vi per motivi di legittimità**

direttive

- sono atti di indirizzo politico (non sono provvedimenti amministrativi)
- devono avere un contenuto generale, per definire
 - principi generali in materia di azione amministrativa e gestione
 - obiettivi e priorità
- non devono essere motivate (in quanto non provvedimenti)
- devono rispettare i canoni di coerenza, logicità e razionalità

principio distinzione ruoli: garanzie

- possibilità di deroga alla prerogativa delle funzioni dirigenziali solo per legge
- le disposizioni previgenti che conferiscono agli organi di governo atti di gestione, si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti
- dovere degli amministratori locali di rispettare il principio della distinzione dei ruoli

responsabilità risultato o gestionale

- Parametri di riferimento:
 - obiettivi
 - programmi
 - priorità
 - risorse
 - indicatori
- violazione canoni di gestione
- sanzione :
 - revoca - mancata conferma
 - no retribuzione risultato
- nucleo valutazione o controllo interno



strumenti negli enti locali per
applicare i principi della riforma

- **piano esecutivo di gestione (PEG)**



- **regolamento di organizzazione**

