

ANALISI E RICERCHE PER LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE

Pianificare l'organizzazione, i fabbisogni, le culture

*Analisi delle strutture, delle dotazioni
organiche e dei fabbisogni di risorse umane
delle amministrazioni pubbliche.
Percorsi e progettazione*

a cura

del Gruppo Tecnico Scientifico in materia
di dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni

INDICE

INTRODUZIONE. IL QUADRO DI RIFERIMENTO (<i>Francesco Verbaro</i>)	5
1. ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI E DOTAZIONI ORGANICHE (<i>Valentina Lostorto</i>)	7
1.1 Le fonti	7
1.2 La nuova disciplina sulla determinazione delle piante organiche: ambito applicativo e principi generali	9
1.3 La provvisoria individuazione delle dotazioni organiche: la disciplina vigente e la sua efficacia	11
1.4 L'individuazione delle dotazioni organiche definitive e i conseguenti riflessi in materia di accesso al pubblico impiego e di gestione del personale	13
2. AMMINISTRAZIONI CENTRALI (<i>Eugenio Gallozzi</i>)	19
2.1 La rilevanza dell'organizzazione per le pubbliche amministrazioni	19
2.2 Il Decreto legislativo n. 300 del 1999	21
2.3 Il Decreto legislativo n. 303 del 1999	25
2.4 Modifiche ai decreti legislativi nn. 300 e 303 del 1999	26
2.5 Regolamenti di organizzazione e dotazioni organiche	34
2.6 La necessità di un cambio di mentalità nella gestione delle risorse umane	44
3. ENTI LOCALI (<i>Luca Tamassia</i>)	47
3.1 L'attività di organizzazione e gestione delle risorse umane	47
3.2 Il ruolo del regolamento degli uffici e dei servizi	53
3.3 I modelli organizzativi del sistema pubblico	57
3.4 I modelli innovativi di organizzazione pubblica: dal modello strutturale a quello "destrutturato"	66
3.5 La dotazione organica negli enti locali	72
4. LA PIANIFICAZIONE DELLE RISORSE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI (<i>Giovanni Raspino</i>)	89
4.1 Le metodologie per un corretto approccio al problema	89
4.2 La nuova dotazione organica. Un esempio di razionalizzazione delle strutture e delle posizioni	97
4.3 Il corretto processo di piano/budget	105

ALLEGATI	119
ALLEGATO A ENTE OGGETTO DI ANALISI (E.O.A.) Organigramma dal 1° gennaio 2003	121
ALLEGATO B ENTE OGGETTO DI ANALISI (E.O.A.) Organigramma dal 1° gennaio 2004	127
ALLEGATO C METODOLOGIA DI VALUTAZIONE DELLE POSIZIONI ORGANIZZATIVE ADOTTATA IN E.O.A.	131
ALLEGATO D RISULTATI DELL'APPLICAZIONE DELLA METODOLOGIA DI VALUTAZIONE DELLE POSIZIONI	135
ALLEGATO E NORMATIVA DOTAZIONI ORGANICHE	138

INTRODUZIONE. IL QUADRO DI RIFERIMENTO

In una fase in cui si fa un bilancio di un decennio di riforme nella pubblica amministrazione può essere utile soffermare l'attenzione sull'organizzazione degli apparati pubblici. In particolare nel momento, in cui si traccia un primo bilancio degli strumenti di gestione privatistici introdotti nel settore pubblico e, in cui le pubbliche amministrazioni devono essere ripensate alla luce delle ultime riforme costituzionali e degli esiti del decentramento amministrativo, nonché dell'impatto delle nuove tecnologie e dell'introduzione dei sistemi di controllo, una riflessione sulle organizzazioni e sugli strumenti di analisi appare quanto mai utile. La gestione dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni è stata spesso improntata sulla base di caratteri formalistici e giuridici, oppure dopo il superamento dei cosiddetti "carichi di lavoro", lasciando alle amministrazioni il compito di verificare i propri fabbisogni di personale nell'ambito delle verifiche interne sulla gestione e sull'utilizzo delle risorse umane.

La gestione delle risorse umane è fortemente legata ai temi dell'organizzazione pubblica sia per gli aspetti connessi alla micro organizzazione, sia per quelli connessi alla macro organizzazione. Essa va, pertanto, collocata nel quadro di un organico e coerente disegno diretto a rendere razionali e funzionali le scelte organizzative e, al contempo, a finalizzarle al raggiungimento degli scopi istituzionali e degli indispensabili obiettivi di efficacia ed efficienza assegnati alle pubbliche amministrazioni. I problemi di finanza pubblica, i continui tagli alle risorse destinate alle amministrazioni pubbliche, le politiche contrattuali che hanno reso più flessibile il sistema classificatorio del personale, l'esigenza di fornire servizi sempre più adeguati ai bisogni dei cittadini e delle imprese, sollecitano uno sforzo e il superamento di alcuni modelli culturali per attivare dei meccanismi volti a valorizzare il capitale umano presente nel settore pubblico.

Si rende, pertanto, indispensabile attivare un processo che trovi la sua forza nella condivisione e consapevolezza che solo una corretta, razionale e riscontrabile verifica degli effettivi fabbisogni di personale può consentire alle amministrazioni di gestire la macchina burocratica secondo le reali esigenze di operati-

vità, in un quadro sempre più caratterizzato da scarsità di risorse.

Solo un monitoraggio attento e puntuale degli effettivi fabbisogni di personale, che parta da una verifica dei compiti istituzionali da svolgere e che tenga conto dei programmi di governo nonché degli indirizzi annuali per l'attività amministrativa, può consentire alle amministrazioni di elaborare politiche e piani di reclutamento, riqualificazione e formazione adeguati, ponendole nella condizione di disporre del numero di dipendenti e delle competenze necessarie da utilizzare secondo le professionalità e aspettative. Dovendo, infatti, le amministrazioni individuare, gestire ed utilizzare le risorse umane in modo razionale ed efficiente, ne devono anche accrescere la professionalità attraverso mirati processi di formazione e riqualificazione che rispondano altresì alle esigenze dell'amministrazione di accrescere l'efficienza e l'efficacia dei servizi erogati alla collettività. Per raggiungere questi obiettivi è utile già pensare all'organizzazione e alla dotazione organica come a dei momenti di riflessione su un percorso gestionale che partendo dai compiti, attività e processi delle amministrazioni, individui le strutture necessarie al loro svolgimento e, infine, ne quantifichi le relative risorse umane, suddivise nelle professionalità occorrenti e nei relativi percorsi di carriera. Da qui occorre partire per elaborare la programmazione triennale dei fabbisogni che individui il personale da reclutare all'esterno e le competenze da trarre dai processi di riqualificazione, nonché per predisporre i piani annuali di formazione.

Così, successivamente, è possibile progettare ed attivare procedure per le progressioni di carriera e per le riqualificazioni che, rinunciando ad una logica di automatismi e di meri incrementi economici, siano, invece, attente da un lato ad acquisire e valorizzare le professionalità necessarie ad un'amministrazione moderna e capace di offrire servizi ottimali ai cittadini, dall'altro a soddisfare le aspettative e i percorsi di sviluppo della carriera dei propri dipendenti. Questo, a maggior ragione, in un contesto caratterizzato da risorse scarse e da frequenti divieti ad assumere. In questo modo si potrà sicuramente garantire un governo del personale che sia finalmente consapevole e attento all'effettiva valorizzazione delle proprie risorse ed al raggiungimento degli obiettivi dell'amministrazione, senza più ricadere nelle inutili ed improduttive promozioni generalizzate che, a fronte di precari vantaggi economici, non determinano crescita professionale ma solo un inutile appesantimento degli apparati, non contribuendo allo svolgimento delle funzioni istituzionali. L'attenzione all'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, pertanto, non riguarda solo i modelli e le strutture, ma è fortemente connessa al tema della gestione delle risorse umane e a quello dei controlli interni secondo una logica che non si sofferma solo sui costi, ma che pone l'attenzione sull'efficacia e sulla produttività dell'azione amministrativa.

Ancora oggi, ad oltre dieci anni dall'emanazione del Decreto legislativo 29/93, "realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni" rimane l'obiettivo più importante verso cui tendere per un'amministrazione e per dei dirigenti che, alla luce del processo di "privatizzazione", devono operare adottando le capacità e i poteri del privato "datore di lavoro".

Non possono, quindi, le "politiche" e gli interventi sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni perdere di vista questo importante obiettivo.

Francesco Verbaro
*Direttore dell'Ufficio per il personale
delle pubbliche amministrazioni*

1. ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI E DOTAZIONI ORGANICHE

1.1 Le fonti

La riforma dell'ordinamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni ha comportato una complessa operazione normativa di riassetto del sistema delle fonti del lavoro nel settore pubblico.

Mentre, con riferimento al rapporto di lavoro in senso stretto del dipendente pubblico (e cioè con riferimento alla disciplina dell'obbligazione lavorativa e della controprestazione datoriale) il legislatore ha potuto attuare un disegno di equiparazione tra lavoro pubblico e privato, con l'assoggettamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni alla normativa di diritto comune (art. 2, comma 2 **Decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165**) e con la conseguente contrattualizzazione dei rapporti individuali di lavoro (art. 2, comma 3), necessariamente diverso è il quadro normativo con riferimento a tutti quei profili connessi al rapporto di servizio e comunque al momento essenzialmente pubblico dell'azione amministrativa (sulla correttezza di siffatta scelta legislativa, si veda la decisione 16 ottobre 1997 n. 309 della Corte Costituzionale).

In particolare, l'art. 97 della Costituzione riserva alla legge l'ordinamento degli uffici, compresa la determinazione delle sfere di competenza, delle attribuzioni e delle responsabilità degli impiegati (riserva relativa), sancendo anche il principio del *buon andamento e di imparzialità* dell'Amministrazione.

In applicazione della riserva costituzionale di legge, l'art. 2 del Decreto legislativo n. 165/2001 (in base alla formulazione definitiva introdotta dall'art. 2 del Decreto legislativo n. 80/1998) pone la determinazione delle *dotazioni organiche complessive* tra le funzioni afferenti il potere di organizzazione delle Amministrazioni pubbliche, da esercitarsi

secondo i principi generali fissati da disposizioni di legge e, sulla base dei medesimi, mediante atti organizzativi secondo i rispettivi ordinamenti. Il legislatore, dunque, in sede di cosiddetta “seconda privatizzazione” (attuata con i decreti legislativi n. 80/1998 e n. 387/1998) ha optato per una interpretazione non rigorosa della riserva relativa costituzionale di legge, affidando agli atti normativi di fonte superiore, le leggi, solo la fissazione dei principi generali in materia di organizzazione.

Il successivo art. 5 del Decreto legislativo n. 165/2001, quale logico corollario del nuovo assetto normativo, afferma chiaramente la distinzione, di cui si è prima accennato, tra il potere di organizzazione – afferente all’attività funzionalmente pubblicistica dell’amministrazione – e la gestione dei rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti. Mentre il momento della determinazione organizzativa si svolge, infatti, attraverso le leggi e gli atti organizzativi di cui al citato art. 2 comma 1, la concreta gestione dei rapporti di lavoro è totalmente rimessa al diritto comune, agendo gli organi preposti con *la capacità e i poteri del privato datore di lavoro.*

I principi cardine in tema di dotazioni organiche sono contenuti nel successivo **art. 6 del Decreto legislativo n. 165/2001**. Tale articolo, nel rispetto del principio costituzionale di buon andamento ed imparzialità dell’azione amministrativa sancito dall’art. 97 della Costituzione, pone due fondamentali direttive alle pubbliche amministrazioni:

1. di determinare le dotazioni organiche in funzione delle finalità di cui al precedente art. 1, comma 1, perseguendo la massima efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa, la razionalizzazione dei costi e la ottimizzazione delle risorse umane;
2. di curare l’ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale.

In particolare, con riferimento al punto 1, l’art. 6 pone, come atti preliminari e necessari alla definizione delle dotazioni organiche, la verifica degli effettivi fabbisogni e la consultazione delle organizzazioni sindacali rappresentative.

Se nessun problema pone, almeno sotto il profilo interpretativo, la previsione della necessità di preventiva consultazione sindacale, al contrario la individuazione da parte delle singole amministrazioni dei propri effettivi fabbisogni comporta una attività qualitativamente complessa da parte delle amministrazioni stesse (si veda lo specifico approfondimento che seguirà in materia di “effettivi fabbisogni” e di pianificazione delle risorse umane), che non potranno limitarsi ad una mera ricognizione numerica dell’organico in dotazione, ma dovranno procedere ad una ricognizione completa delle risorse umane e delle professionalità necessarie per i propri fini istituzionali, con esclusivo riferimento alle attività esercitate direttamente. In base all’art. 36, della legge 28 dicembre 2001 n. 448, infatti, le attività esternalizzate comportano per le pubbliche amministrazioni variazioni in diminuzione alle dotazioni organiche.

I successivi commi 2, 3 e 4, dell’art. 6 citato, stabiliscono gli strumenti di normazione e le modalità con cui procedere alla riorganizzazione degli uffici e delle piante organiche; in particolare, per quanto concerne le amministrazioni centrali, viene richiamato l’art. 17, comma 4 bis della legge 23 agosto 1988 n. 400, il quale prevede regolamenti governativi emanati con Decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministero competente d’intesa

con il Presidente del Consiglio dei ministri e con il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

1.2 La nuova disciplina sulla determinazione delle piante organiche: ambito applicativo e principi generali

La legge 27 dicembre 2002 n. 289 (legge finanziaria per il 2003) prevede all'art. 34 una specifica disciplina in materia di organici, assunzioni di personale e razionalizzazione di enti e organismi pubblici; in particolare, la disciplina sulle dotazioni organiche, nell'ambito dei principi generali fissati dall'art. 6 del Decreto legislativo n. 165/2001, sopra richiamato, impone precisi obblighi di ricognizione e verifica in capo alle amministrazioni pubbliche, il cui inadempimento si ripercuote sulla programmazione e gestione del personale anche per il futuro.

Un elemento di marcata novità è costituito dalla previsione del comma 1, che impone a tutte le amministrazioni pubbliche, con la sola esclusione dei comuni con meno di 3.000 abitanti, la rideterminazione delle piante organiche.

Per la definizione dell'ambito di applicazione di tale disposizione, il legislatore rinvia alla definizione di "pubbliche amministrazioni" fornita **dall'art. 1, comma 2 e dall'art. 70, comma 4 del Decreto legislativo n. 165/2001**. Peraltro, il comma 10 dell'art. 34 delimita l'ambito applicativo della disciplina in esso contenuta escludendo le Forze armate, il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, i Corpi di polizia, il personale della carriera diplomatica e prefettizia, i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, gli ordini e collegi professionali e le relative federazioni, nonché il personale del comparto scuola.

Per le amministrazioni, alle quali la normativa si applica, il concetto di "dotazione organica" si riferisce all'intera estensione qualitativa e quantitativa del personale dipendente, ivi compresa la *dirigenza* ed i relativi posti di funzione, tant'è vero che per quanto concerne la individuazione delle dotazioni provvisorie il legislatore ha apposto una specifica deroga con riferimento al comma 7 dell'art. 3 della Legge n. 145/2002, circa la possibilità di attribuire incarichi di studio per un anno, ai dirigenti rimasti privi di incarico in sede di prima applicazione della legge, indipendentemente dall'esistenza in organico dei relativi posti di *staff*.

Prima di affrontare nel dettaglio la nuova disciplina, va altresì precisato che la presente indagine è circoscritta alle sole amministrazioni statali, rinviandosi, per quanto concerne le questioni relative ai limiti di applicabilità della disciplina sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni agli enti locali, allo specifico approfondimento sulla materia che seguirà.

La rideterminazione di cui all'art. 34 cit. dovrà avvenire sulla base dei principi di cui al **comma 1 dell'art. 1 del Decreto legislativo n. 165/2001** e cioè:

- a) accrescimento dell'efficienza delle amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi dell'Unione europea, anche mediante il coordinato sviluppo di sistemi informativi pubblici;
- b) razionalizzazione del costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva del personale, diretta ed indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica;

- c) realizzazione della migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, curando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, garantendo pari opportunità alle lavoratrici ed ai lavoratori e applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato.

In secondo luogo, l'art. 34 impone che il processo di rideterminazione delle piante organiche debba comunque tenere conto di tre specifiche esigenze:

- adeguamento alla riforma delle amministrazioni in atto ai sensi della legge 15 marzo 1997 n. 59 e successive modificazioni, della legge 6 luglio 2002 n. 137, nonché di disposizioni di legge speciali sul riordino e la razionalizzazione di specifici settori della P.A.
- adeguamento al processo di trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali derivanti dall'attuazione della Legge n. 59/97 e dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 (recante modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione)
- adeguamento al patto di stabilità interno degli enti pubblici, come disciplinato dal capo III del titolo III della Legge 28 dicembre 2001 n. 448 (articoli da 28 a 36 della legge finanziaria per il 2002).

Inoltre, al comma 2, il legislatore pone due vincoli tassativi al processo di riordino del personale:

1. il rispetto del principio di invarianza di spesa;
2. le dotazioni organiche rideterminate non possono comunque superare il numero dei posti di organico complessivi vigenti alla data del 29 settembre 2002.

Occorre precisare che il riferimento, di cui al secondo punto, ai “posti di organico complessivi vigenti alla data del 29 settembre 2002” porta senz'altro ad escludere che il legislatore abbia voluto individuare il primo limite (invarianza della spesa) con riferimento al dato storico della spesa effettivamente sostenuta per il personale, dovendosi invece tenere conto della spesa potenzialmente derivante dai posti previsti nell'organico di diritto, indipendentemente dall'effettiva copertura degli stessi alla data del 29 settembre 2002.

Più problematico è stabilire, sempre con riferimento al limite dell'invarianza della spesa, se il dato di riferimento debba essere quello della spesa *potenzialmente* derivante dai posti in organico previsti in base a dati quantitativi storicamente ancorati alla data del 29 settembre 2002, ovvero quello della spesa in astratto ricollegabile a quei posti, con la conseguente irrilevanza delle future dinamiche retributive e degli indici di crescita del costo del personale. Nel primo caso, infatti, appare evidente che comunque le nuove piante organiche non potranno mai confermare quanto “cristallizzato” al 29 settembre 2002 ma, al contrario, dovranno necessariamente contrarsi, funzionando come limite preminente solo quello dell'invarianza della spesa. Peraltro, avendo il legislatore indicato il doppio limite, sembra più corretto aderire alla seconda opzione ermeneutica, che consente comunque, salvo il limite dell'invarianza della spesa, di ridisegnare qualitativamente le nuove piante organiche, pur conservando il medesimo numero di posti di organico.

L'intento del Legislatore, in ogni caso, è chiaramente quello di imporre una complessiva riduzione del personale ai fini di un mero contenimento della spesa pubblica, soprattutto in relazione alla riduzione delle competenze delle amministrazioni centrali, stante il richiamo alle leggi n. 59/97 e n. 137/2002, circa il processo di riordino dei ministeri e i processi di privatizzazione e di esternalizzazione di alcune attività amministrative, nonché all'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione circa il nuovo assetto del riparto di attribuzioni tra Stato e Regioni.

Tali processi, ormai in corso da alcuni anni, come anche quelli derivanti dall'introduzione delle nuove tecnologie e dei controlli di gestione, non possono non comportare una riduzione delle dotazioni organiche complessive e ad un ripensamento dei fabbisogni di personale.

1.3 La provvisoria individuazione delle dotazioni organiche: la disciplina vigente e la sua efficacia

Il comma 3 dell'art. 34 della Legge n. 289 del 2002 sancisce che, sino al perfezionamento dei provvedimenti di rideterminazione di cui al comma 1, *le dotazioni organiche sono provvisoriamente individuate in misura pari ai posti coperti al 31 dicembre 2002, tenuto anche conto dei posti per i quali alla stessa data risultino in corso di espletamento procedure di reclutamento, di mobilità o di riqualificazione del personale.*

Pertanto, la individuazione provvisoria delle dotazioni organiche viene concepita dal legislatore come atto iniziale e necessario del processo di rideeterminazione definitiva delle dotazioni stesse, volto, come si è visto, alla razionalizzazione dell'organizzazione amministrativa contestualmente al contenimento dei costi.

In sostanza, nella fase transitoria, stante la necessità di individuare comunque un dato numerico quale parametro di riferimento per tutte quelle disposizioni di legge che rinviano espressamente alla consistenza dell'organico (*in primis*, in materia di mobilità e assunzioni), si è voluto ancorare la struttura amministrativa al dato numerico espresso dal concreto contingente dei dipendenti in servizio (la legge usa l'espressione *posti coperti*) alla data del 31 dicembre 2002, con alcuni correttivi espressamente previsti, e cioè:

- rientrano nel contingente numerico anche i posti interessati da procedure di reclutamento, di mobilità, di riqualificazione del personale in corso;
- sono fatti salvi gli effetti dell'art. 3, comma 7, ultimo periodo della Legge n. 145/2002, che, in materia di cessazione degli incarichi dirigenziali in sede di immediata applicazione e di mancato conferimento al dirigente cessato di un incarico di livello retributivo equivalente al precedente, prevede la possibilità, anche in caso di carenza di posti di funzione, di attribuzione al dirigente non confermato di un incarico di studio, con il mantenimento del precedente trattamento economico, di durata non superiore ad un anno;
- sono fatti salvi gli effetti che derivano dai provvedimenti di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche previsti dalla Legge n. 137/2002, formalmente avviati alla data del 31 dicembre 2002, in attuazione delle deleghe per la riforma dell'organizzazione del

- Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché degli enti pubblici contenute nella legge citata;
- sono fatti salvi gli effetti derivanti dai provvedimenti di indisponibilità emanati in attuazione dell'art. 52, comma 68 della Legge n. 448/2001 (per compensare l'eventuale maggior onere derivante dalla previsione di trattamenti economici commisurati a quelli spettanti ai soggetti preposti agli uffici dirigenziali di livello generale, nell'attuazione dei regolamenti previsti dagli art. 4 e 5 del Decreto legislativo n. 300/99), che siano stati registrati presso l'ufficio centrale del bilancio entro il 31 dicembre 2002.

Quanto all'ipotesi di mancata o tardiva individuazione della dotazione organica definitiva da parte delle amministrazioni, sembra potersi affermare che le dotazioni organiche resteranno fissate nella quantificazione provvisoria di cui al comma 3 dell'art. 34, con tutti gli effetti di cui si parlerà nel prossimo paragrafo.

In primo luogo, infatti, dal tenore letterale della norma, che dispone la necessità di una "provvisoria individuazione" delle dotazioni organiche, si evince il chiaro intento del Legislatore di sostituire ogni pregressa e diversa determinazione organica con quella parametrata ai criteri sopra esposti; in secondo luogo, l'efficacia provvisoria della individuazione organica è espressamente subordinata alla conclusione del processo di rideterminazione definitiva degli organici, con la conseguenza che fino al verificarsi di tale evento, l'unico dato di riferimento concernente l'organico non può essere che quello provvisorio.

Peraltro, si potrebbe sostenere che, comunque, tale disciplina avrebbe un'efficacia limitata all'esercizio (anno 2003) cui si riferisce la legge finanziaria in questione, con la conseguenza che, in caso di mancata conclusione del processo di rideterminazione di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 34, riviverebbero le vecchie dotazioni organiche o, comunque, quella fissate dalle amministrazioni ai sensi dell'art. 6 del Decreto legislativo n. 165/2001, senza che si debba tener conto dei limiti posti dai commi 1 e 2 dell'art. 34, sopra esaminati.

Tale assunto non sembra condivisibile.

In base alla disciplina generale in tema di contabilità e finanza pubblica disegnata, nelle sue fondamentali linee guida, dalla legge 5 agosto 1978 n. 468 e successive modificazioni (le modifiche più rilevanti sono state apportate con le leggi n. 362/88 e n. 94/97), la Legge Finanziaria è *in primis* un atto legislativo, anche se particolare, che ha come finalità primaria quella di raccordare il bilancio statale (atto meramente formale e recettizio – art. 81, comma 3, della Costituzione) e la legislazione di merito, al fine di attuare la manovra di finanza pubblica. La legge di riforma n. 362/88, inoltre, ha previsto i cosiddetti provvedimenti collegati, al fine di rendere più snella la legge finanziaria (che dovrebbe avere il compito di impostare e individuare gli obiettivi di finanza pubblica), quali strumenti legislativi specificatamente dedicati a modificare la legislazione vigente alla manovra da attuare.

In ogni caso, dunque, la legge finanziaria, pur essendo stata concepita dal legislatore come uno strumento agile di normazione nel breve periodo, ha pur sempre natura di legge ordinaria con due possibili diversi contenuti: uno necessario, relativo all'indicazione di alcuni dati finanziari impre-

scindibilmente connessi con la redazione del bilancio, quali l'indicazione del livello massimo di ricorso al mercato, la quantificazione delle *tranches* annuali di spesa pluriennale e la quantificazione dei fondi speciali, in linea con i precetti dell'art. 81 della Costituzione; un altro eventuale, volto ad incidere sul quadro legislativo in atto.

In relazione a tale ultima ipotesi, la legge finanziaria, sempre che non vi sia una espressa limitazione temporale, non può che operare nell'ordinamento secondo le regole generali di cui agli artt. 11 e 15 delle disposizioni sulla legge in generale in materia di efficacia nel tempo delle leggi; pertanto una legge ordinaria ben può essere superata da altra norma legislativa di pari rango, anche se contenuta in una legge finanziaria. Né, come si è visto, esistono in materia principi di ordine costituzionale che possano ritenersi preclusivi al legislatore, in sede di legge finanziaria, di esercitare in senso lato la propria funzione normativa, essendo il contenuto e i limiti della legge finanziaria comunque tracciati da leggi ordinarie (n. 468/78 e successive modificazioni).

Del resto le leggi finanziarie precedenti costituiscono un chiaro esempio di quanto sino ad ora detto, contenendo numerosissime disposizioni che hanno ridisciplinato la relativa materia con effetti certamente non limitati all'anno finanziario di riferimento (basti qui ricordare, tra i tantissimi esempi possibili, la nuova disciplina sulle modalità di computo degli accessori sui crediti di lavoro dei pubblici impiegati introdotta dalla legge finanziaria per il 1995 oppure, l'innalzamento del limite di età per il collocamento a riposo dei magistrati contenuto nella legge finanziaria per il 2003).

Ciò detto, non vi sono dubbi che le disposizioni riguardanti le dotazioni organiche costituiscano una integrazione della disciplina vigente in relazione agli attuali obiettivi economici da perseguire con la manovra di finanza pubblica attuata. Conseguentemente tali integrazioni non possono non divenire parte integrante della disciplina vigente in materia, e ciò fino ad un successivo espresso intervento legislativo sul punto.

Pertanto, non prevedendo la nuova legge finanziaria per l'anno 2004 alcunché in materia di dotazioni organiche, la disciplina in vigore è, allo stato, quella sin qui delineata, e cioè quella emergente dall'art. 34 della Legge n. 289/2002 (cfr. legge 24 dicembre 2003 n. 350 che, nell'art. 3 contenente *disposizioni in materia di oneri sociali e di personale e per il funzionamento di amministrazioni e di enti pubblici*, con riferimento alle amministrazioni dello Stato, si limita, ai commi 53 e 54, a dettare la disciplina per cosiddetto blocco delle assunzioni).

1.4 L'individuazione delle dotazioni organiche definitive e i conseguenti riflessi in materia di accesso al pubblico impiego e di gestione del personale

Come si è sopra detto, l'operazione di ridefinizione delle piante organiche di diritto, in un'ottica di riduzione della spesa e di ottimizzazione delle risorse umane, è considerata dal legislatore come momento cruciale per la realizzazione dei precetti costituzionali di efficacia, efficienza e buon andamento dell'attività amministrativa.

Si è anche visto come, in caso di inottemperanza delle amministrazioni

al precetto legislativo di procedere alla rideterminazione delle dotazioni organiche, queste non possono che essere ancorate al dato provvisorio calcolato in base ai restrittivi e rigorosi criteri di cui al comma 3 dell'art. 34 della Legge 298 del 2002

Occorre a questo punto chiedersi quali sono i riflessi concreti che derivano dalla individuazione delle dotazioni organiche definitive e, quindi, quanto ciò può incidere sulla corretta gestione del personale, anche in un'ottica di programmazione futura dei meccanismi di accesso e di progressione interna.

In primo luogo, ovviamente, l'entità della dotazione organica di diritto incide in maniera immediata e diretta sul reclutamento del personale (art. 35 Decreto legislativo n. 165/2001) e sulla possibilità di procedere a nuove **assunzioni**, attraverso l'individuazione dei posti di organico scoperti e quindi disponibili. In particolare, in base alla disciplina introdotta dall'art. 39, Legge n. 449/1997, la programmazione triennale del fabbisogno di personale costituisce una tappa fondamentale nel procedimento autorizzatorio ivi previsto.

Peraltro, dopo il blocco totale delle assunzioni per tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 19 della Legge n. 448/2001 (Legge finanziaria per il 2002), il meccanismo della programmazione e della procedura autorizzatoria è, allo stato, possibile solo per le assunzioni in deroga previste dai commi 5 e seguenti dell'art. 34 (si veda oggi l'art. 3, commi 53 e 54, della Legge n. 350/2003 – Legge finanziaria per il 2004).

Inoltre, la individuazione dei posti di organico vacanti costituisce un momento infettibile per l'utilizzazione dell'istituto della **mobilità** (art. 30 Decreto legislativo n. 165/2001), e, cioè, di uno degli strumenti di organizzazione del lavoro pubblico più importanti. Non solo, infatti, sia la legge finanziaria per il 1998 che **quella per il 2003 e quella attuale per il 2004**, richiamano espressamente l'obbligo per le amministrazioni di esperire preventivamente le procedure di mobilità anche nelle ristrette ipotesi in cui è possibile procedere a nuove assunzioni, ma anche la disciplina generale sulle assunzioni dettata dall'art. 39 Legge n. 449/97 sopra citata, stabilisce che l'autorizzazione ad assumere sia comunque subordinata alla accertata impraticabilità di soluzioni alternative collegate a procedure di mobilità o all'adozione di misure di razionalizzazione interna (comma 3 ter).

Un ulteriore riflesso della determinazione delle piante organiche attiene ai processi di **riqualificazione** del personale ed ai meccanismi di progressione verticale.

Sul punto occorre brevemente ricordare come, dopo gli interventi della Corte Costituzionale con le sentenze nn. 194, 218 e 373 del 2002, le procedure selettive interne, quali strumenti di reperimento di personale idoneo a ricoprire i posti vacanti in pianta organica, devono svolgersi con le modalità del pubblico concorso, quale metodo da ritenersi più adatto a garantire il rispetto dei principi di uguaglianza, efficienza ed imparzialità della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione. Tenuto conto che, a parte le ipotesi di disciplina legislativa (puntualmente oggetto del sindacato della Corte Costituzionale), le progressioni verticali costituiscono materia certamente demandata alla contrattazione collettiva (l'art. 52 Decreto legislativo n. 165/2001 demanda alla contrattazione collettiva la competenza in materia di classificazione del personale e di meccanismi per l'acquisizione della qualifica superiore), si è posto il problema della validità

delle procedure concorsuali bandite in attuazione di accordi collettivi che prevedano progressioni interne contrarie ai principi enunciati dalla Corte (illegittimità dell'accesso riservato all'interno o comunque di riserva per gli interni in misura percentuale superiore al 50%; illegittimità della possibilità di accedere "per saltum" alla qualifica superiore).

Senz'altro, pur essendo impossibile adire direttamente la Corte Costituzionale in ordine a fonti contrattuali private, un siffatto accordo collettivo, in quanto contrario a norme imperative di legge, quali sono le norme della Costituzione (nello specifico l'art. 97 della Costituzione), ben potrà essere oggetto di esame da parte del giudice chiamato a verificare la legittimità del bando e quindi annullato ex art. 1418 del Codice civile (norma generale applicabile a tutti i contratti, ivi compresi quelli collettivi). E ciò sia nel caso si ritenga sussistente la giurisdizione del Giudice ordinario (stante il ritenuto inquadramento della selezione interna nell'ambito di una mera vicenda modificativa del rapporto di lavoro – cfr. *ex plurimis* della Cassazione nn. 965 e 7859 del 2001) sia che si ritenga sussistente la giurisdizione di legittimità del Giudice amministrativo, come affermato dalla recente sentenza n. 15403 del 15 ottobre 2003 delle Sezioni Unite della Cassazione. In particolare, tale sentenza ha qualificato anche la selezione interna come modalità di accesso ad un nuovo posto di pubblico impiego, affermando la giurisdizione del giudice amministrativo.

Il ragionamento seguito dai giudici della Corte è scandito in passaggi logici e consequenziali:

1. l'art. 35 del Decreto legislativo n. 165/2001 impone la regola della procedura selettiva per l'ingresso alla pubblica amministrazione;
2. detta regola è applicabile anche per l'attribuzione al dipendente di una qualifica superiore, in quanto nel sistema del pubblico impiego privatizzato l'art. 52, nell'escludere l'applicazione della promozione automatica di cui all'art. 2103 del Codice civile, prevede che il passaggio a qualifiche superiori si ottiene per effetto dello sviluppo professionale o di procedure selettive o concorsuali;
3. la contrattazione collettiva, cui è demandata la materia dell'inquadramento del personale, ha previsto sistemi di progressione professionale esclusivamente fondati su procedure selettive o concorsuali;
4. in base ai principi enunciati dalla Corte Costituzionale anche nel regime del pubblico impiego privatizzato, il passaggio ad una fascia funzionale superiore costituisce l'accesso ad un nuovo posto di lavoro e la selezione, alla stregua di qualsiasi altro strumento di reclutamento, deve rimanere soggetta alla regola del pubblico concorso;
5. il termine "assunzione" utilizzato dall'art. 63 deve essere dunque correlato alla qualifica che il candidato tende a conseguire e non all'ingresso iniziale nella pianta organica del personale, dal momento che, oltre tutto, l'accesso nell'area superiore di personale interno od esterno implica, esso stesso, un ampliamento della pianta organica.

Pertanto, tutte le controversie concernenti qualsiasi forma di selezione per un posto vacante nella pianta organica (sia essa per esterni o per soggetti già dipendenti e inseriti nella qualifica professionale inferiore e sia essa mista – e cioè con accesso riservato pro quota agli interni – o meno –

e cioè con indizione di due distinte selezioni, necessariamente contestuali, rispettivamente per gli esterni che per gli interni-) sono devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo in quanto considerate nuove assunzioni. Tale orientamento è stato recepito dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 8143 de 10 dicembre 2003 e sostanzialmente confermato dalle Sezioni Unite nella sentenza n. 18886 del 10 dicembre 2003. In questa ultima sentenza viene specificato che la regola del pubblico concorso e quindi, conseguentemente, la giurisdizione del giudice amministrativo, opera solo laddove sussista una novazione oggettiva del rapporto di lavoro, e cioè ogni qualvolta si tratti del passaggio ad un'altra fascia o area lavorativa, e non già quando si verta i tema di mera progressione di livelli retributivi nell'ambito della stessa categoria funzionale.

Anche il Consiglio di Stato, con il parere n. 209 del 28 maggio 2001, aveva del resto già preso precisa posizione in merito alla natura ed agli effetti dei cosiddetti passaggi di qualifica nel caso in cui avvengano per pubblico concorso. Il Consiglio di Stato, infatti, chiamato ad esprimere un parere in ordine all'applicabilità, o meno, dell'art. 19, comma 1, Legge n. 448/2001 (cosiddetto blocco delle assunzioni) nel caso di procedure concorsuali concluse nel 2001 (nella specie si trattava di accesso alla qualifica dirigenziale), per le quali però non si era pervenuti alla definitiva sottoscrizione del contratto individuale di lavoro, con riferimento ai vincitori che già fossero dipendenti della P.A., ha affermato che:

- è sempre necessaria la stipulazione di un nuovo contratto di lavoro anche nell'ipotesi di candidati dirigenti già appartenenti alla stessa (o ad altra) amministrazione;
- l'accesso alla qualifica dirigenziale avviene a regime solo mediante concorso ex art. 28 Decreto legislativo n. 165/2001;
- le procedure concorsuali pubbliche, anche se con riserva per i candidati interni, concluse con una unica graduatoria, sono da considerare di "assunzione" anche per chi è già dipendente dell'amministrazione;
- infatti, il passaggio ad una fascia funzionale superiore comporta l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate ed è soggetto, pertanto, alla regola del "pubblico concorso";
- *ergo*, la disciplina sul blocco delle assunzioni è applicabile anche alle procedure concorsuali - vinte da "interni" all'amministrazione - per l'assunzione di personale dirigenziale, ove non sia ancora intervenuto il contratto individuale di lavoro.

In conclusione, lo stato attuale dell'evoluzione giurisprudenziale, sia ordinaria che amministrativa, conduce inequivocabilmente a ritenere che il passaggio ad una **fascia funzionale superiore** costituisce **sempre, anche nel caso di progressione verticale interna, una nuova posizione lavorativa** (acquisibile, infatti, solo previo superamento di un concorso pubblico) e, quindi, una vera e propria assunzione, con tutte le conseguenze in ordine alla disciplina applicabile in materia di piante organiche, individuazione del fabbisogno di personale, autorizzazione alle assunzioni.

Ovviamente quanto sin qui detto vale per le progressioni di carriera con riferimento all'accesso in una nuova posizione professionale, mentre il mero mutamento del livello retributivo, in quanto non comportante una modificazione del contenuto delle mansioni, non sembrerebbe comportare

l'accesso ad un nuovo posto, nel senso ipotizzato dalla Corte Costituzionale nelle sentenze sopra richiamate, e ciò indipendentemente dalla terminologia usata (progressione verticale tra aree e progressione orizzontale all'interno dell'area).

Questa precisazione è necessaria in quanto i sistemi di classificazione previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro utilizzano criteri diversi (cosa perfettamente plausibile e legittima, stante la pienezza di autonomia contrattuale in materia di classificazione del personale posta dall'art. 52): in alcuni casi (Regioni ed enti locali e Sanità) stabiliscono la totale equivalenza di mansioni nell'ambito di ciascuna categoria, all'interno della quale, dunque, si verificano progressioni di carattere meramente retributivo, mentre in altri casi (Ministeri e Enti pubblici non economici) ad ogni livello retributivo, anche all'interno delle singole aree, corrisponde una propria distinta declaratoria professionale, con la conseguenza che l'eventuale cambiamento di livello ha conseguenze non solo economiche ma anche giuridiche. In questi ultimi casi, dunque, anche per l'accesso a posti di livello superiore all'interno della medesima area si pone il problema del rispetto dei principi posti dalla Corte Costituzionale e, conseguentemente, della disciplina applicabile in materia di assunzioni.

Né sembra condivisibile l'opzione interpretativa secondo cui occorre limitare il campo applicativo dei principi enunciati alle sole selezioni per l'area dirigenziale.

Ed infatti, anche se la fattispecie concreta esaminata dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione sopra richiamata (ed anche dal Consiglio di Stato) riguarda il reclutamento di personale dirigenziale, la motivazione della sentenza esprime un principio di chiara portata generale, il cui presupposto logico è costituito dal fatto che *nel rapporto di lavoro alle dipendenze delle Pubbliche amministrazioni, l'accesso del personale dipendente ad un'area o fascia funzionale superiore deve avvenire per mezzo di una pubblica selezione*. Quello che importa, dunque, è che la progressione riguardi una posizione lavorativa dal diverso contenuto professionale, cosa che senza dubbio avviene sempre per il passaggio tra aree (e non solo per l'accesso alla qualifica dirigenziale) e che, a mio avviso, avviene ogni qualvolta i contratti collettivi nazionali di lavoro abbiano optato (come nel caso del comparto Ministeri) per una differenziazione delle professionalità anche all'interno della medesima area o, comunque, ogni qualvolta vi sia una modifica sostanziale degli elementi del contratto individuale di lavoro, con conseguente novazione e stipulazione di un nuovo contratto (cfr. Legge n. 152/1997).

Tutto ciò, per sottolineare, l'importanza di una corretta e razionale individuazione della pianta organica che permetta all'Amministrazione, anche a livello di accordi collettivi, di programmare utilmente tutti i processi di riqualificazione del personale. Ed infatti, solo attraverso la preventiva quantificazione dei posti in organico in una certa qualifica (a cominciare dalle precise individuazione dei posti in organico da coprire mediante accesso dall'esterno e mediante la selezione interna) sarà possibile attivare la procedura di progressione verticale nel pieno rispetto dei criteri di legittimità enunciati dalla Corte Costituzionale.

Anche in materia di disciplina delle mansioni (art. 52 Decreto legislativo n. 165/2001) la corretta individuazione dei posti di organico e, conseguentemente, dei posti vacanti, costituisce la chiave di volta per inquadrare lo svolgimento di mansioni superiori da parte del dipendente pubblico

nell'ipotesi "fisiologica" di cui al comma 2 (che comporta comunque per l'Amministrazione gli obblighi di cui al comma 4) e quella "patologica" di cui al successivo comma 5 (con conseguente responsabilità del dirigente che abbia disposto l'assegnazione).

Infine, la presente analisi non può concludersi senza un accenno in merito al rapporto tra la determinazione delle piante organiche e la programmazione del fabbisogno del personale per gli anni 2004 e 2005.

Il comma 22 dell'art. 34 della Legge n. 289/2002 stabilisce che le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e gli enti pubblici non economici con organico superiore a 200 unità, a seguito del completamento delle procedure di rideterminazione delle piante organiche, di cui ai precedenti commi 1 e 2, sono tenuti a realizzare, per ciascuno degli anni 2004 e 2005, una riduzione del personale non inferiore all'1 per cento rispetto a quello in servizio al 31 dicembre 2003 secondo le procedure previste in materia di programmazione delle assunzioni di cui all'art. 39 della Legge n. 449/97.

Le altre amministrazioni pubbliche dovranno provvedere ad adeguare le proprie politiche di reclutamento del personale al principio di contenimento della spesa in coerenza con gli obiettivi fissati dai documenti di finanza pubblica.

Il palese intento del legislatore è quello di ridurre nei prossimi anni la spesa per il personale, dal momento che il quadro iniziale di riferimento (rispetto al quale operare la decurtazione dell'1%) è sottoposto, come si è visto, al vincolo tassativo dell'invarianza della spesa, e comunque, è previsto il blocco totale delle assunzioni (con le uniche tassative eccezioni dai commi 4, 5 e 11 dell'art. 34) anche nell'ambito dei posti non coperti delle dotazioni organiche di diritto.

Pertanto, acquista rilievo ancora maggiore una corretta individuazione degli effettivi fabbisogni da parte delle amministrazioni, in base ai quali impostare tutte le future programmazioni delle assunzioni e ridisegnare le piante organiche, e ciò al fine di garantire la massima efficienza dell'azione amministrativa anche in vista di ulteriori riduzioni del personale.

Va anche precisato che l'art. 34, comma 22, non incide direttamente sulla consistenza numerica delle dotazioni organiche, imponendo tale disposizione esclusivamente una "riduzione del personale" rispetto a quello in servizio alla data del 31 dicembre 2003, attraverso una limitazione delle nuove assunzioni. La consistenza numerica delle dotazioni organiche come ridisegnate all'esito degli adempimenti di cui all'art. 34 commi 1 e 2, pertanto, rimarrà pur sempre quella definitiva di diritto, salve, ovviamente eventuali future ridefinizioni ai sensi dell'art. 6, comma 3, Decreto legislativo n. 165/2001 nel rispetto dei vincoli tassativi posti dalla disciplina sin qui esaminata.

2. AMMINISTRAZIONI CENTRALI

2.1 La rilevanza dell'organizzazione per le pubbliche amministrazioni

Premesse

L'organizzazione è per le pubbliche amministrazioni una dimensione di rilevanza strategica ai fini del governo delle attività e dei servizi da erogare ai cittadini in base alle competenze previste dall'ordinamento vigente. È, infatti, attraverso il disegno organizzativo della propria struttura che ogni amministrazione può ottimizzare il suo "prodotto finale" rendendolo più efficace ed efficiente e utilizzando al meglio, per tali fini, le proprie risorse umane, economico-finanziarie e tecnologiche.

In relazione ai propri compiti istituzionali ed ai livelli di governo sul territorio le amministrazioni pubbliche sono state organizzate secondo modelli diversi. In particolar modo, abbiamo vissuto fasi storiche contraddistinte dall'eccessiva proliferazione di enti ed aziende statali, con strutture poco omogenee e unitariamente disciplinate, per giungere poi a fasi dettate da scelte e contingenze di natura economica generale che, invece, ne hanno individuato tipologie più uniformi e sistematiche, con cambi sostanziali di tendenza (privatizzazioni, soppressione di enti inutili, razionalizzazioni ed accorpamenti).

Il cambiamento normativo non ha sempre prodotto un cambiamento organizzativo che comunque raramente è stato affrontato in una logica sistemica e funzionale. Le Amministrazioni disegnano gli organigrammi in base a linee generali, ma hanno difficoltà ad articolare le funzioni nei rami delle proprie strutture. Dal punto di vista normativo le amministrazioni centrali avevano avuto una disciplina disomogenea, frutto di continui singoli interventi, succedutesi nel tempo, che avevano determinato il loro numero in modo eccessivo con strutture organizzative e livelli di governo gerarchico-funzionali difformi, quantitativi di personale elevati, con particolari e illogici gonfiamenti in categorie basse, spesso non collegabili a specifici compiti istituzionali.

Proposte di riforma dell'organizzazione delle amministrazioni centrali

Nel periodo successivo all'emanazione della costituzione repubblicana non è mai stata prevista una riforma strutturale ed organica dell'amministrazione centrale con evidenti conseguenze rispetto alla normativa sempre più frammentaria e settoriale, anche con riferimento alle politiche di gestione del proprio personale. Quest'ultimo godeva addirittura di istituti retributivi differenziati derivanti, non come correttamente dovrebbe essere, dallo svolgimento di funzioni diverse ma solo, pur rivestendo identiche figure professionali ed in presenza di analoghi compiti, in relazione alla semplice appartenenza a varie amministrazioni.

Questa situazione non ha, però, comportato il susseguirsi nel tempo di analisi e proposte che andassero a prevedere modifiche di segno opposto.

Al riguardo si ricordano, in ordine temporale, la proposta della fine degli anni cinquanta avanzata dall'ufficio per la riforma dell'amministrazione guidato dal sottosegretario Lucifredi, la commissione Medici dei primi anni sessanta, il cosiddetto Progetto 80 alla fine degli anni settanta. Ancora, il rapporto Giannini sulla pubblica amministrazione, la successiva commissione Piga, per arrivare fino agli anni ottanta i quali, anche e soprattutto in relazione all'inizio della presa di coscienza di una richiesta di modifica costituzionale, con il conseguente ridisegno degli assetti organizzativi generali che avrebbero avuto riflessi diretti anche sulla struttura e ruoli della Presidenza del Consiglio e dei dicasteri stessi, risultano i meno produttivi. È appena il caso di sottolineare che le predette proposte spesso partono da presupposti diametralmente opposti, infatti, in alcuni si prevedono strutture unitarie e comuni a tutti, tra le quali quella del segretario generale presso ogni ministero, mentre in altri si ragiona sulla base di strutture differenziate per gruppi di amministrazioni o, addirittura per singolo ministero.

Sono, comunque, gli anni novanta quelli dove le riforme strutturali ed organiche vengono avviate e poste in essere. È la natura di questi anni che, portando un radicale sconvolgimento nel tessuto socio culturale e politico dell'Italia, determinano la possibilità e quindi la necessità di un intervento incisivo in questo settore che comincia ad essere visto come strategico alla tenuta dell'intero sistema, anche in relazione alla rilevanza in termini di spesa dell'apparato burocratico e di efficacia ed efficienza nei servizi ed attività da erogare ai cittadini.

È in questo quadro che interviene il collegato alla legge finanziaria per il 1993 prevedendo una specifica delega finalizzata alla riforma dei ministeri con l'unificazione delle competenze rispetto a quattro settori funzionali: ambiente e territorio, economia, informazione, cultura e spettacolo, governo della spesa; ulteriori criteri di delega sono quelli del riordino delle funzioni evitando duplicazioni e frammentazioni, dell'introduzione, per tutti, della figura del segretario generale e della ridefinizione della potestà regolamentare in materia di organizzazione. Fu predisposto anche uno schema di decreto attuativo che non poté, però, essere emanato a causa dello scioglimento anticipato delle camere, nel quale, tra l'altro, era stata prevista una riduzione del numero dei ministeri portandoli a 13.

La Legge n. 59/97 e i Decreti legislativi n. 300 e 303 del 1999

È sempre un disegno di legge collegato alla finanziaria, quello del 1996, divenuto Legge n. 59 del 1997, con il quale, in particolare all'art. n. 11, è attri-

buita al Governo una delega finalizzata a rivisitare e razionalizzare il sistema “ministeri”, che riprende la riforma interrotta. Vengono conseguentemente emanati due decreti legislativi, nn. 300 e 303 del 1999, che rispettivamente ridisegnano i ministeri e la presidenza del consiglio.

In particolare, con il primo, sono previste le nuove competenze e funzioni, in considerazione degli accorpamenti che hanno portato i dicasteri dai precedenti 19 a 12, e le relative strutture che, secondo il sistema adottato, sono individuate al primo livello in modo rigido per ognuno sulla base di solo due tipologie: segretario generale e direzioni generali o capo dipartimento e dipartimenti entro i quali articolare le direzioni generali. Ulteriormente, in aggiunta alle strutture di primo livello vengono creati, nei casi indicati, strutture esterne al ministero denominate agenzie, sottoposte agli stessi poteri che il ministro esercita nei confronti di quelle interne.

Viene poi prevista la creazione degli Uffici territoriali di Governo (UTG) che sono preposti a governare tutte le competenze statali degli uffici periferici dei singoli ministeri, con esclusione di quelle degli affari esteri, della giustizia, della difesa, del tesoro e delle finanze, della pubblica istruzione e dei beni e attività culturali, per le quali è mantenuta una autonoma articolazione a livello regionale. Comunque l'operatività delle riduzioni dei ministeri viene rinviata al momento della nomina del successivo Governo, che entra in carica nel giugno 2001.

Con il secondo Decreto legislativo, il n. 303/99, si va ad individuare il ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri che deve assicurare il necessario supporto allo svolgimento del compito di direzione della politica generale di governo da parte del Presidente del Consiglio. Una struttura di questo tipo, non dovendo svolgere istituzionalmente compiti gestionali, viene conseguentemente disegnata secondo uno schema diverso da quello dei ministeri. Abbiamo la contemporanea presenza di un segretario generale e di dipartimenti, proprio a dimostrazione che il fine perseguito è quello di creare un sistema dove la presidenza sia il centro di tutti i ministeri e che attraverso il suo indirizzo e coordinamento questi svolgano le proprie competenze.

2.2 Il Decreto legislativo n. 300 del 1999

I Ministeri e le scelte che ne hanno determinato il numero

Passiamo ora ad analizzare nel dettaglio i singoli aspetti iniziando ad evidenziare il numero dei ministeri previsti e sulla base di quali logiche sono stati dettati i relativi accorpamenti.

I Ministeri sono i seguenti:

SITUAZIONE PREVISTA DAL D.LGS. N. 300/1999	SITUAZIONE PRECEDENTE AL D.LGS. N. 300/1999
1 Ministero degli Affari esteri	Ministero degli Affari esteri
2 Ministero dell'Interno	Ministero dell'Interno
3 Ministero della Giustizia	Ministero della Giustizia
4 Ministero della Difesa	Ministero della Difesa
5 Ministero dell'Economia e delle finanze	Ministero del Tesoro; bilancio e programmazione economica; Ministero delle Finanze

segue

6 Ministero delle Attività produttive	Ministero dell'Industria, del commercio e dell'artigianato; Ministero delle Comunicazioni; Ministero del Commercio con l'estero; Dipartimento del Turismo della PCM
7 Ministero delle Politiche agricole e forestali	Ministero per le Politiche agricole
8 Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio	Ministero dell'Ambiente; Direz. generale Difesa del suolo del Ministero dei Lavori pubblici
9 Ministero dell'Infrastrutture e dei trasporti	Ministero dei Lavori pubblici; Ministero dei Trasporti e della navigazione; Dipartimento per le Aree urbane della PCM
10 Ministero del Lavoro, della salute e politiche sociali	Ministero del Lavoro e della previdenza sociale; Ministero della Sanità; Dipartimento degli Affari sociali della PCM
11 Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca	Ministero della Pubblica istruzione; Ministero dell'Università e ricerca scientifica e tecnologica
12 Ministero per i Beni e le attività culturali	Ministero per i Beni e le attività culturali

Il primo aspetto da sottolineare è quello riguardante l'unificazione dei vari ministeri. In questa operazione sono state individuate una serie di aree funzionali organiche che consentissero di riorganizzare le amministrazioni centrali sulla base di competenze unitarie e complementari, evitando le precedenti frammentazioni e consentendo una univoca assunzione di responsabilità politica nei settori così delineati. Partiamo dall'accorpamento riguardante le amministrazioni delle finanze e del tesoro nell'unico Ministero dell'Economia e finanze, creando, parimenti ad analoghe strutture dei più importanti paesi europei, una struttura deputata a governare unitariamente le politiche di entrata e di spesa. Questa scelta è stata oggetto ultimamente di molteplici critiche in relazione all'accentramento di potere che così si determina nelle mani di un unico ministro. Tali considerazioni appaiono, però, più generate da situazioni contingenti (mancanza di cultura e di precedenti esperienze, particolari condizioni politiche) che da errate valutazioni organizzative.

Viene, poi, previsto il Ministero delle Attività produttive dove confluiscono tutte le amministrazioni che si occupano del coordinamento delle iniziative riguardanti la cosiddetta economia reale (Ministeri dell'Industria, delle Comunicazioni, del Commercio con l'estero) con l'esclusione, peraltro poco coerente con l'impostazione stessa, del Ministero per le Politiche agricole. Tale concentrazione è finalizzata a consentire ad una unica struttura la possibilità di elaborazione unitaria delle linee per la gestione e realizzazione della politica economica e industriale.

Per quanto riguarda poi il territorio viene istituito il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti che unifica le competenze del Ministero dei Lavori pubblici, di quello dei trasporti e della navigazione e del dipartimento delle aree urbane della presidenza del consiglio, creando, anche in questo caso, una struttura unitaria per la gestione sul territorio stesso delle politiche generali riguardanti il suo assetto e le relative infrastrutture. Sempre sul territorio, per quello che riguarda, invece, la tutela dell'ambiente la competenza viene assegnata all'apposito Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio.

Altra linea sulla quale è stata operata la scelta unificatrice che ha guidato il sistema è quella di creare un unico ministero deputato a seguire e realizzare le politiche relative a garantire i servizi essenziali per la persona con la con-

seguenza di creare l'amministrazione per il welfare (Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali) che ha accorpato i vecchi ministeri preposti a tali compiti. Infine, va ricordata la creazione del Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca che ha unito i due precedenti dicasteri nella logica di gestione unitaria delle politiche scolastiche ed universitarie, nel rispetto delle singole autonomie.

Vanno inoltre sottolineate, al di là degli accorpamenti realizzati, anche altre scelte di sistema operate nei confronti di amministrazioni importanti che vedono modificato il loro ruolo in relazione ai nuovi assetti:

- il Ministero degli Affari esteri si configura come centro di elaborazione della politica e della tutela degli interessi italiani all'estero, perdendo, invece, il ruolo di principale riferimento nei confronti dei rapporti con l'Unione Europea;
- il Ministero dell'Interno, in particolare con gli uffici territoriali di governo, va a configurarsi più correttamente con i vari livelli di governo del territorio dove la responsabilità regionale e locale è stata accresciuta in linea con il disegno che, successivamente, ha portato alla riforma del titolo V della Costituzione;
- il Ministero della Giustizia per la prima volta è oggetto di una riforma che non riguarda solo il sistema giudiziario ma che si inserisce in quella globale di tutte le altre amministrazioni centrali, privilegiando in questo modo gli aspetti organizzativi e la conseguente erogazione dei relativi servizi ai cittadini rispetto a quelli di esercizio di garanzie da parte dei soggetti propri dell'ordinamento della giustizia.

Le strutture organizzative

L'organizzazione dei singoli Ministeri viene individuata, secondo una corretta definizione della dottrina, come un sistema a geometria variabile che, comunque, ha un nucleo centrale e comune a tutti e una serie di strutture alternabili ma nell'ambito di tipologie predefinite. Il nucleo centrale dei ministeri è costituito dal vertice politico, dagli apparati di supporto delle funzioni di indirizzo e direzione politica e dalle unità di primo livello. È proprio nell'ambito di tali ultime strutture che si delineano quelle differenze che individuano tipologie diverse ma, comunque, in ambiti precostituiti. Infatti, l'originario art. 3 del Decreto legislativo n. 300/99 detta per tutti i ministeri le strutture di primo livello che sono costituite dai Dipartimenti o dalle Direzioni generali. Le prime sono previste per quelli dell'interno, della giustizia, dell'economia e delle finanze, delle attività produttive, delle politiche agricole e forestali, dell'ambiente e della tutela del territorio, dell'infrastrutture e dei trasporti, del lavoro, della salute e delle politiche sociali ed, infine, dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Mentre per i Ministeri degli Affari esteri, della Difesa e per i Beni e le attività culturali tali strutture apicali sono le Direzioni generali. In quest'ultimo caso, è istituito l'Ufficio del segretario generale che, operando alle dirette dipendenze del Ministro, assicura il coordinamento dell'azione amministrativa provvedendo, altresì, all'elaborazione degli indirizzi e dei programmi di competenza dell'organo politico.

Nei Ministeri articolati in Dipartimenti questi, ai sensi del comma 1 dell'art. 5 del Decreto legislativo n. 300/99, "sono costituiti per assicurare l'esercizio organico ed integrato delle funzioni del ministero. Ai dipartimenti sono attribuiti compiti finali concernenti grandi aree di materie omogenee e i relativi compiti strumentali ivi compresi quelli di indirizzo e coordinamento delle unità di

gestione in cui si articolano i dipartimenti stessi, quelli di organizzazione e quelli di gestione delle risorse strumentali, finanziarie ed umane ad essi attribuite.”

Inoltre, in queste strutture, è la figura del capo Dipartimento che, al fine di assicurare la continuità delle funzioni dell'amministrazione, svolge i compiti di coordinamento e di direzione in attuazione delle direttive del Ministro. Da esso dipendono funzionalmente gli uffici di livello dirigenziale generale compresi nel Dipartimento stesso.

Sono previste, inoltre, per alcune amministrazioni, anche unità di primo livello esterne al ministero che assumono la configurazione di agenzie, sottoposte comunque agli stessi poteri che il ministro esercita nei confronti delle altre strutture di analogo livello del suo dicastero, quali i dipartimenti o le direzioni generali. Alle agenzie vengono attribuiti compiti relativi allo svolgimento di funzioni di tipo tecnico operativo riguardanti settori ove esista un alto grado di coinvolgimento dei cittadini e delle istituzioni locali e una conseguente diffusione sul territorio. La tabella che segue le elenca, indicando da quale amministrazione sono vigilate e quali sono i riferimenti normativi che nel Decreto legislativo n. 300/99 le individua.

AGENZIE (ART. 8 D.LGS. N. 300/1999)

Ministero Difesa	Agenzia Industrie Difesa	art. 22
Ministero Attività produttive	Agenzia per le normative ed i controlli tecnici	art. 31 ⁽¹⁾
	Agenzia per la proprietà industriale	art. 32 ⁽¹⁾
Ministero Ambiente e tutela territorio	Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici	art. 38
	Ministero Infrastrutture e trasporti	Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture
Ministero Economia e finanze	Agenzia delle Entrate	art. 62
	Agenzia delle Dogane	art. 63
	Agenzia del Territorio	art. 64
	Agenzia del Demanio	art. 65
Ministero Istruzione, università e ricerca	Agenzia per la formazione	
Ministero Lavoro e politiche sociali	ed istruzione del personale	art. 88

⁽¹⁾ Il d.lgs. n. 34 del 2004 ha previsto l'abrogazione delle norme istitutive delle due Agenzie

Queste metodologie organizzative tendono ad interpretare ed applicare al meglio la distinzione voluta dal legislatore tra politica ed amministrazione. Al vertice politico, pertanto, sono affidati i compiti e funzioni di indirizzo e controllo mentre quelli di amministrazione e gestione rientrano nelle attribuzioni tipiche degli organi amministrativi.

Per quanto riguarda poi la struttura dell'amministrazione periferica questa viene affidata in generale agli uffici territoriali del governo che rispondono direttamente al Governo nel suo complesso (tali strutture sono, infatti, significativamente affidate ai Commissari di Governo presso le Regioni), tranne per le strutture periferiche delle amministrazioni indicate nel 5° comma dell'art. 11 del Decreto legislativo 300/99, che continuano ad avere specifiche articolazioni sul territorio a livello regionale.

Per quanto riguarda, infine, le disposizioni sull'organizzazione interna dei Ministeri, le stesse sono demandate dall'art. 4 del Decreto legislativo n. 300/99 a regolamenti, emanati ai sensi dell'art. 17, comma 4 bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con cui vengono definite anche le dotazioni organiche.

2.3 Il Decreto legislativo n. 303 del 1999

I compiti della Presidenza del Consiglio

Occorre evidenziare che tutta la nuova organizzazione realizzata sulle strutture dei ministeri va considerata unitariamente a quella posta in essere nei confronti della Presidenza del Consiglio, non solo perché entrambe nascono dalla medesima legge delega ma proprio perché il tipo di costruzione operato sulla Presidenza ha consentito conseguentemente quello dei vari dicasteri. Sono entrambi frutto, per la prima volta, di un disegno unitario dove la Presidenza svolge compiti e funzioni di indirizzo, impulso, coordinamento e direzione mentre i ministeri operano nell'ambito di settori specifici e determinati sulla base delle loro competenze. In relazione alle competenze così designate, la Presidenza non svolge attività di gestione in senso stretto, pertanto tutte quelle funzioni che nel corso degli anni, per una serie di numerosi e non sistematiche motivazioni, erano ad essa affluite, vengono dismesse a favore delle amministrazioni che gestiscono, ora, unitariamente, quei settori. L'art. 10 del Decreto legislativo n. 303/99 prevede il passaggio di tali competenze, comprensive delle relative strutture e risorse finanziarie, materiali ed umane, dalla Presidenza ai singoli ministeri disciplinandone l'attribuzione, però, in tempi differenziati: per alcuni, incardinate in strutture affidate su delega del Presidente del Consiglio a ministri con portafoglio, il passaggio avviene con l'entrata in vigore del predetto Decreto legislativo, per altri dall'emanazione di apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, per altri, invece, come avviene per tutti i ministeri, dall'inizio della nuova legislatura. Alcune di queste competenze sono quelle svolte relativamente al turismo, alle aree urbane, al diritto d'autore e disciplina della proprietà letteraria. Tutta l'operazione è perciò finalizzata a creare una struttura principalmente indirizzata a supportare l'attività del Presidente del Consiglio nella direzione della politica generale del Governo. Le funzioni, elencate nell'art. 2 del Decreto legislativo n. 303/99, che dal punto di vista strutturale la Presidenza deve svolgere, sono essenzialmente quelle tipiche della struttura di staff, dovendo esplicarsi in atti ed azioni mirate ad esercitare i poteri di indirizzo e controllo, nonché di impulso e direzione.

La struttura organizzativa

La Presidenza del Consiglio, proprio in relazione allo svolgimento delle proprie funzioni, gode di una autonomia organizzativa molto più marcata rispetto a quella dei ministeri, infatti l'art. 7 del Decreto legislativo n. 303/99 stabilisce che "il Presidente individua con propri decreti le aree funzionali omogenee da affidare alle strutture in cui si articola il Segretariato generale" e "determina le strutture di cui si avvalgono i Ministri o Sottosegretari da lui delegati", indicando "il numero massimo degli uffici in cui si articola ogni Dipartimento e dei servizi in cui si articola ciascun ufficio. Alla organizzazione interna delle strutture medesime provvedono, nell'ambito delle rispettive competenze, il Segretario generale ovvero il Ministro o il Sottosegretario delegato". Il disegno delle strutture dimostra perciò la differenza con il sistema ministeri: contemporanea presenza della figura del segretario generale e dei Dipartimenti, con i relativi Capi dipartimenti che acquistano rilevanza diversa a seconda se la struttura che loro dirigono sia delegata o meno dal Presidente alla direzione politica di un ministro senza portafoglio o di un sottosegretario, perché a queste figure rispondono, a differenza dell'altro caso dove, invece, è il Segretario gene-

rale il loro riferimento. Ulteriormente da evidenziare, come diretta necessità derivante dalla massima flessibilità, che il tipo di struttura deve avere, è la scelta dello strumento normativo a cui affidare l'organizzazione concreta. Mentre per i ministeri l'individuazione del numero delle unità di primo livello è operata a livello primario, demandando al Decreto del Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 17, comma 4 bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400 per l'organizzazione di dettaglio e a un Decreto ministeriale per l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale, qui il Decreto legislativo n. 303/99 prevede solo come strutture obbligatorie il Segretariato generale e i Dipartimenti individuati agli articoli 3, 4 e 6, rinviando, invece per lo svolgimento di tutte le altre funzioni dell'art. 2, alle autonome scelte del Presidente attuate mediante i predetti Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri che rivestono modalità attuative e amministrative molto più rapide sia per la forma che per la procedura di predisposizione ed emanazione. Sempre in questa direzione, va ricordato che, per lo svolgimento di particolari compiti o il raggiungimento di particolari risultati o programmi, il Presidente può, sempre con proprio decreto, istituire, per un periodo determinato, apposite strutture di missione.

2.4 Modifiche ai Decreti legislativi nn. 300 e 303 del 1999

Decreto Legge n. 217 del 2001

Occorre ricordare che la definitiva entrata in vigore della riforma delle strutture del Governo operata con i decreti legislativi esaminati avviene a decorrere dalla data di inizio della legislatura successiva a quella nella quale i decreti stessi sono stati emanati. Il nuovo Governo, valutando non idonea la modifica operata, è costretto ad intervenire in tempi ristretti utilizzando lo strumento che può essere attivato solo in casi di necessità ed urgenza.

Con il decreto legge 12 giugno 2001, n. 217, convertito con modificazioni nella legge 3 agosto 2001, n. 317, apporta, pertanto, delle modifiche al Decreto legislativo n. 300/1999. È incrementato il numero dei Dicasteri, che sono portati a 14, ricostituendo i Ministeri delle Comunicazioni e della Salute, che erano accorpatisi, rispettivamente, al Ministero delle Attività produttive e al Ministero cosiddetto del Welfare.

La scelta operata, può, facilmente prestare il fianco ad una serie di critiche in considerazione del fatto che può apparire più guidata da necessità di ordine politico che da effettivi bisogni organizzativi. Non è però da poco la considerazione, che va sottolineata, riguardante la difficoltà di portare ad unità settori rilevanti, gestiti in modo fortemente autonomo quali, appunto, quelli della sanità e delle comunicazioni. Settori, inoltre, nei quali sono in corso rilevanti processi di trasformazione e modifica derivanti da generali processi di riforma e ridisegno degli attuali livelli di governo e di equilibrio tra i vari poteri istituzionali.

I nuovi Ministeri, pertanto, come individuati nell'art. 3 del Decreto legislativo n. 300/1999 come modificato, sono attualmente i seguenti:

1. Ministero degli Affari esteri;
2. Ministero dell'Interno;
3. Ministero della Giustizia;
4. Ministero della Difesa;
5. Ministero dell'Economia e delle finanze;
6. Ministero delle Attività produttive;

7. Ministero delle Comunicazioni;
8. Ministero delle Politiche agricole e forestali;
9. Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio;
10. Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti;
11. Ministero del Lavoro e delle politiche sociali;
12. Ministero della Salute;
13. Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca;
14. Ministero per i Beni e le attività culturali.

Legge n. 137 del 2002 e decreti legislativi attuativi

Il Governo, in carica, ha poi valutato opportuno dover operare un'analisi attenta di quella che era la struttura organizzativa dei Ministeri. La conseguenza è stata quella di ritenere necessaria la riproposizione di uno strumento che consentisse la possibilità di effettuare una serie di modifiche atte a rendere più rispondente alle necessità le strutture governative.

È stata così emanata la legge 6 luglio 2002, n. 137, la quale, in particolare, all'art. n. 1 prevede, tra l'altro, la possibilità per il Governo di adottare dei decreti legislativi correttivi o modificativi dei predetti decreti legislativi nn. 300 e 303 del 1999, utilizzando comunque sempre i principi e procedure della Legge n. 59 del 1997. Il termine per l'esercizio della delega è scaduto il 23 gennaio 2004.

L'emanazione di tale norma ha comportato una ulteriore profonda e radicale modifica dell'organizzazione ministeriale, incidendo fortemente sulle articolazioni interne di primo livello di alcuni Dicasteri.

Nell'esercizio delle deleghe, ai sensi della Legge n. 59/97, era stato istituito un unico centro di regia, presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, che aveva guidato, congiuntamente alle singole amministrazioni, tutto il processo di riforma secondo canoni comuni. L'esercizio di questo ulteriore potere delegato, invece, non è stato gestito in modo unitario, anche se inizialmente l'allora Ministro per la funzione pubblica Franco Frattini aveva costituito una apposita Commissione interministeriale che, peraltro, non è mai diventata operativa. È stato realizzato, invece, essenzialmente dalle singole amministrazioni sulla base delle proprie specifiche necessità.

A differenza della precedente impostazione normativa in ordine all'organizzazione del Governo, concretizzatasi con l'emanazione di un unico Decreto legislativo, il n. 300 del 30 luglio 1999, ora le modalità attraverso le quali sono state attuate le deleghe nell'ambito della modifica del Decreto legislativo n. 300/1999, tendono, se non ad annullare, perlomeno a rendere sufficientemente poco visibile il quadro generale di intervento poiché, da quanto sin qui posto in essere, appare evidente che ogni singola Amministrazione ha operato secondo distinte e particolari esigenze.

In particolare va sottolineato che, con l'emanazione del Decreto legislativo 6 dicembre 2002, n. 287, relativo, prevalentemente, a disciplinare i compiti e le funzioni del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio, sono state introdotte delle modifiche di carattere generale, attraverso le novelle introdotte agli artt. 3 e 6 del Decreto legislativo n. 300/99. Sono state, infatti, eliminate le previsioni che distinguevano tra i Ministeri quelli che avevano per strutture di primo livello i Dipartimenti e, quelle, invece, che avevano le Direzioni generali che, conseguentemente erano dotate della figura del Segretario generale. Ora, l'attuale art. 3, prevede che nei Ministeri costituiscono strutture di primo livello, alternativamente, o i dipartimenti o le dire-

zioni generali, e che “nei Ministeri in cui le strutture di primo livello sono costituite da dipartimenti non può essere istituita la figura del segretario generale.” Ulteriormente, il modificato art. 6 dispone che “nei Ministeri in cui le strutture di primo livello sono costituite da direzioni generali può essere istituito l’ufficio del segretario generale”.

In tal modo, per quanto riguarda l’individuazione delle strutture in cui si articolano i singoli Dicasteri, sembrerebbe, da una lettura non sistematica del testo, essere passati da una definizione a livello normativo primario ad una da operarsi attraverso i singoli regolamenti di organizzazione.

In pratica, però, tale possibilità troverebbe effettività solo in caso di istituzione del segretario generale. Infatti, le strutture di primo livello vengono comunque, sempre nell’ambito delle previsioni relative ai singoli ministeri che ne danno il numero massimo, individuate a livello di norma primaria e, conseguentemente, sono state numericamente previste dai Decreti legislativi adottati. I relativi regolamenti di organizzazione, ai sensi dell’art. 4 del Decreto legislativo n. 300/99, hanno poi potuto disciplinarne le attività, strutture e funzioni. Per completezza occorre però rilevare che solo in un caso, Ministero del Lavoro, il Decreto legislativo di modifica, nell’eliminare i dipartimenti e nel prevedere come strutture di primo livello le direzioni generali, non ha indicato il numero massimo di tali strutture.

Tornando alla possibilità di istituzione della figura del segretario generale, figura che non è più obbligatoria nel caso di ministeri che abbiano le direzioni generali come strutture di primo livello, tale possibilità, in relazione alle modifiche apportate, sembrerebbe rientrare nella disponibilità dell’amministrazione (la norma utilizza il termine “può”), e conseguentemente andrebbe realizzata con lo strumento tipico di esercizio del potere di organizzazione: il regolamento ex art. 17, comma 4 bis, della Legge n. 400/1988. Tale ipotesi però offre sostanziali perplessità in considerazione che il predetto art. n. 4 del Decreto legislativo n. 300/99, norma che individua gli ambiti di operatività del regolamento stesso, mentre contiene la possibilità di disciplinare direzioni generali e dipartimenti, nulla detta per quanto riguarda la figura in esame. La evidente conseguenza dovrebbe appunto essere quella che, anche in questo caso, solo la norma primaria sia in grado di operare la scelta per l’amministrazione di prevedere o meno il segretario generale.

Comunque, il caso concreto si è verificato ancora per il Ministero del Lavoro che nella modifica operata con il Decreto legislativo n. 241/2003, di cui appena detto, oltre ai cambiamenti delle proprie strutture di primo livello, nulla ha previsto in merito alla possibilità di istituire il segretario generale. Nel successivo regolamento ha poi, invece, previsto tale figura, sollevando i dubbi prospettati. La questione è stata sottoposta al parere del Consiglio di Stato, il quale si è espresso nell’adunanza del 22 marzo e del 17 maggio 2004. Con il relativo parere della Sezione consultiva per gli atti normativi n. 2773/04 si è in particolare ritenuto che a seguito della modifica apportata all’art. 6 del Decreto legislativo n. 300/99, ove la norma primaria non lo preveda, possa rientrare nella disponibilità del regolamento di organizzazione l’istituzione della figura del segretario generale. In questo caso, però, le previsioni regolamentari “debbono correlarsi sistematicamente con i principi in materia di organizzazione e di prerogative della dirigenza statale escludendo forme di sovrapposizione funzionale o supremazia gerarchica”. L’attribuzione delle relative funzioni deve perciò tenere conto delle specifiche competenze di tale figura che sono essenzialmente finalizzate alla sua parte-

cipazione ai compiti di governo. Infatti le relative attività devono “essere configurate a livello di effettivo coordinamento, nonché di alta amministrazione e vigilanza, in modo da non intralciare o soffocare i compiti e le responsabilità esclusive della “Dirigenza generale” non provocando “sovrapposizioni strutturali e funzionali né fenomeni di gerarchia rispetto agli altri uffici di livello dirigenziale”. Conseguentemente il relativo ufficio “dovrebbe essere organizzato secondo criteri di snellezza, concentrazione e non duplicazione, con una dotazione personale e materiale assai contenuta e leggera, coerente con i compiti non gestionali”. Si è poi anche sottolineato che l’organizzazione degli uffici di livello dirigenziale del segretariato e dei relativi compiti delle unità dirigenziali non può essere demandato ad un futuro decreto ministeriale di natura non regolamentare poiché non appare coerente con le previsioni contenute nell’art. 17, comma 4 bis, della Legge n. 400/88.

Ulteriore rilevanza rivestono le modifiche proposte relative alla problematica connessa alla scelta operata da alcune Amministrazioni di ripristinare le proprie strutture periferiche confluite negli Uffici territoriali di Governo (UTG).

Una particolare anomalia che va anche segnalata, in relazione alla evidente carenza di delega, è l’introduzione attraverso i dd.gs. di modifica al Decreto legislativo n. 300/99 di previsioni relative all’attribuzione, in sostanza, di trattamenti economici aggiuntivi, anche se attraverso la forma di finanziamento del fondo unico di amministrazione (FUA), per dipendenti di singoli ministeri (vedi ministeri delle comunicazioni e delle attività produttive). Peraltro, per completezza, va rilevato che tale operazione è stata posta in essere anche per altre amministrazioni ma dalla legge 24 dicembre 2003, n. 350 (finanziaria 2004), che, evidentemente non deve seguire criteri di delega oltre a dettare specificamente previsioni di natura economico-finanziaria. Restano, comunque, perplessità di ordine generale rispetto a tali operazioni per le evidenti differenziazioni che tali previsioni tenderanno a determinare nell’ambito del trattamento accessorio del personale.

Occorre inoltre sottolineare, come peraltro evidenziato anche nella finanziaria per l’anno 2003, come le pubbliche amministrazioni in generale e, pertanto anche i Ministeri, debbano tenere conto delle rilevanti modifiche apportate al quadro istituzionale dai processi di trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali conseguenti all’attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modificazioni, e dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Oltre a tali aspetti occorre anche tenere presenti, per gli evidenti e sostanziali effetti diretti e indiretti che hanno nel sistema, tutte le operazioni di razionalizzazione, accorpamento, soppressione e privatizzazione di enti, per i loro effetti indotti e quelle relative alle operazioni delle attività esternalizzate per la loro incidenza diretta.

Legge 27 luglio 2004, n. 186

La legge di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, (recante “disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione. Disposizioni per la rideterminazione di deleghe legislative e altre disposizioni connesse”) è intervenuta nuovamente sulla materia in via diretta, con le previsioni contenute nell’art.8 riguardanti il Ministero della Difesa, ed in via indiretta con l’art. 2 che prevede per un anno la riapertura delle deleghe già contenute nell’art. 1 della Legge n. 137/2002. Le valutazioni che hanno

spinto all'emanazione di tali previsioni normative attengono prettamente ad aspetti di natura politica poiché dal punto di vista tecnico, in particolare per quanto riguarda la riapertura delle deleghe, ed in relazione alle considerazioni già espresse, la possibilità di ulteriori interventi governativi nei riguardi della normativa relativa alle amministrazioni centrali non possono che spingere ad una ulteriore ed inopportuna frammentazione e divisione del quadro di sistema. La possibilità teorica di operare scelte che consentano di porre rimedio alle modifiche sinora apportate riproponendo una visione che ridisegni l'organizzazione e le strutture dei ministeri secondo criteri unitari, seppur differenziati, e modalità funzionali, ai compiti svolti ed ai principi costituzionali sottostanti, non appare nella situazione politica attuale facilmente percorribile. Non appare, infatti, una volontà condivisa a livello governativo, anche in relazione ai molteplici impegni programmatici riguardanti, tra l'altro, complesse riforme istituzionali, di rivisitare la materia se non attraverso specifiche riforme relative a singoli dicasteri.

Per quanto riguarda poi, in particolare, l'intervento diretto operato sul Ministero della Difesa appare, dal punto di vista della modifica del Decreto legislativo n. 300/99, identico a quello proposto e non attuato dall'amministrazione ai sensi dell'art.1 della Legge n. 137/2002: si aumenta di una il numero delle direzioni generali. La scelta, probabilmente, non appare particolarmente giustificabile dal punto di vista organizzativo ma non crea di per se stessa una difformità al sistema. Quello che lascia forti perplessità sono, invece, le previsioni contenute nei commi 2 e 3 dell'articolo in questione. Il 2 recita: "Al fine di assicurare l'effettivo rispetto del principio dell'invarianza della spesa, nelle more dell'emanazione del regolamento di cui all'art. n. 17, comma 4 bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il maggior onere derivante dalla previsione, ai sensi del comma 1, del trattamento economico spettante al titolare dell'incarico di cui all'art. n. 19, comma 4, del Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, è compensato rendendo contestualmente indisponibili, al fine del conferimento presso la stessa amministrazione, tre posti effettivamente coperti di livello dirigenziale. In alternativa, il predetto incarico di cui all'art. n. 19, comma 4, del citato Decreto legislativo n. 165 del 2001 È conferito ad un ufficiale generale e gradi corrispondenti delle Forze armate, equiparato a dirigente di prima fascia, ferma restando la consistenza organica dei predetti gradi prevista dalla vigente normativa." Ed il 3 prosegue: "Con il regolamento di cui al comma 2 sono adottate le disposizioni idonee ad assicurare in via definitiva l'invarianza della spesa."

Appare chiaramente come la previsione, anche se in via transitoria, della norma non sia realizzabile poiché, secondo la disciplina vigente, l'individuazione delle strutture di primo livello e dei relativi compiti dei ministeri, in caso di ripartizione non dipartimentale come per il Ministero della Difesa, avviene attraverso il regolamento di cui all'art. n. 17, comma 4 bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400. L'aver con la legge individuato un numero superiore di direzioni generali (da 10 a 11) non consente di per se stesso di stabilire per l'ulteriore direzione quali siano i compiti, tra tutti quelli propri del ministero, da attribuirgli, anche in considerazione che, essendo attualmente svolti da una struttura già esistente, dalle competenze di quest'ultima devono essere eliminati. L'unico

provvedimento idoneo a disciplinare la materia è appunto il predetto regolamento. Ma con quel regolamento, devono, ai sensi del comma 3, essere adottate in via definitiva le misure che erano previste in via transitoria. La fase transitoria non è perciò realizzabile a meno di creazione di strutture prive di una validità giuridica.

Ulteriormente lascia forti dubbi anche la costruzione, seppur finalizzata all'invarianza della spesa, relativa all'impiego alternativo tra un dirigente di prima fascia civile (compensato rendendo indisponibili tre posti di dirigenti di seconda fascia) ed un equiparato militare, in quanto quest'ultimo è già ricompreso nel suo organico e pertanto i relativi costi già coperti. Al riguardo appare necessario osservare come una struttura possa essere correttamente organizzata solo secondo una ripartizione dei compiti gerarchicamente suddivisi. Pertanto, in via definitiva, drastiche riduzioni di strutture di seconda fascia a favore di quelle di prima (1 a 3) non sono particolarmente condivisibili secondo i principi della corretta ripartizione dei compiti dirigenziali. Ancora meno condivisibile appare la possibilità di coprire il posto di funzione attraverso l'utilizzo di una professionalità appartenente ad un diverso ordinamento. Infatti tale figura è stata prevista per lo svolgimento di specifici compiti per i quali è stata creata un apposita dotazione organica. L'utilizzo, in modo stabile, per finalità diverse comporta la constatazione che quella figura non necessita più allo svolgimento dei compiti per i quali è stata reclutata, con la evidente conseguenza che la relativa dotazione organica dovrebbe essere ridotta, cosa che invece la previsione esplicitamente esclude.

Si elencano, di seguito i provvedimenti attuativi dell'art. 1 della citata legge delega n. 137 del 2002

Decreti legislativi di modifica al Decreto legislativo n. 303/1999 – ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Decreto legislativo 31 ottobre 2002, n. 257, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 268 del 15 novembre 2002.

Articolo del Decreto legislativo n. 303/99 modificato: 10

- Con tale provvedimento vengono ricondotti, nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, i compiti di coordinamento relativi al Dipartimento per gli italiani nel mondo, istituito con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 753 del 1994 e che l'art. 10, comma 1, lett. b), del Decreto legislativo n. 303/1999 aveva trasferito al Ministero degli Affari esteri.

Decreto legislativo 5 dicembre 2003, n. 343, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 288 del 12 dicembre 2003.

Articoli del Decreto legislativo n. 303/99 modificati: 2 - 9 - 10 - 11

- Il decreto contiene disposizioni riguardanti il personale, appartenente sia alle qualifiche dirigenziali sia alle aree funzionali. Inoltre, vengono istituiti il Ruolo speciale della Protezione civile, il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione e la Sovrintendenza per i compiti di sicurezza e vigilanza, mentre le funzioni esercitate dal Comitato per l'emersione del lavoro non regolate sono trasferite al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

Si segnala, inoltre, che il comma 83, dell'art. 3, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (finanziaria 2004), ha aggiunto l'art. n. 6 bis al Decreto legislativo n. 303/1999 prevedendo l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Dipartimento nazionale per le politiche antidroga, le cui funzioni erano precedentemente svolte dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

Decreti legislativi di modifica al Decreto legislativo n. 300/1999 - organizzazione del Governo

Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio

Decreto legislativo 6 dicembre 2002, n. 287, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 304 del 30 dicembre 2002.

Articoli del Decreto legislativo n. 300/99 modificati: 3 - 6 - 35 - 36 - 37

- Tale decreto ha modificato notevolmente le norme di carattere generale sull'organizzazione dei Ministeri (artt. 3 e 6), contenute nel Decreto legislativo n. 300/1999, passando da una articolazione in cui le strutture di primo livello dei Ministeri erano rigidamente delineate dagli stessi articoli e distinte in Dipartimenti e Direzioni generali con la presenza del Segretario generale, alla possibilità generica di dotarsi alternativamente delle due forme di strutture e, nel caso di Direzioni generali, di poter istituire o meno la figura del Segretario generale.

Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti

Decreto legislativo 12 giugno 2003, n. 152, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 149 del 30 giugno 03.

Articoli del Decreto legislativo n. 300/99 modificati: 42 - 43

- Con tale provvedimento, in particolare, l'Amministrazione istituisce a livello sovraregionale 10 Servizi, di livello Dirigenziale generale, per le funzioni istituzionali in materia di infrastrutture e di trasporti, quali organi del Ministero decentrati sul territorio.

Ministero dell'Economia e delle finanze.

Decreto legislativo 3 luglio 2003, n. 173, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 161 del 14 luglio 03.

Articoli del Decreto legislativo n. 300/99 modificati: 24 - 25 - 59 - 60 - 61 - 62 - 63 - 64 - 65 - 66 - 67 - da 68 a 72 - 73 - 74

- Nel provvedimento si prevede oltre alle modifiche delle norme di settore, la trasformazione dell'Agenzia del Demanio in ente pubblico economico, nonché il completo riordino degli Uffici centrali del bilancio e delle ragionerie provinciali dello Stato.

Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

Decreto legislativo 11 agosto 2003, n. 241, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 201 del 30 agosto 03.

Articolo del Decreto legislativo n. 300/99 modificato: 47

- Con detto provvedimento, l'Amministrazione persegue lo scopo di individuare, quali strutture di primo livello, le Direzioni generali rispetto ai precedenti Dipartimenti.

Ministero delle Comunicazioni

Decreto legislativo 30 dicembre 2003, n. 366, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 5 dell'8 gennaio 04.

Articoli del Decreto legislativo n. 300/99 modificati: 11 - 32 ter - 32 quater - 32 quinquies

- Con tale provvedimento, l'Amministrazione si riappropria delle funzioni delle strutture periferiche del Ministero, precedentemente assegnate agli Uffici territoriali di governo (UTG) ai sensi dell'art. 11 del Decreto legislativo n. 300 del 1999. Inoltre viene implicitamente modificato il Decreto del Presidente della Repubblica 24 marzo 1995, n. 166 contenente la riorganizzazione dell'ex Ministero delle Poste e delle telecomunicazioni, che l'art. 32 quater del Decreto legislativo n. 300/1999 nel suo precedente testo ne aveva garantito la vigenza, nonché sono stabilite sia le dotazioni organiche dell'Amministrazione sia una indennità particolare per i dipendenti del Ministero.

Ministero per i Beni e le attività culturali

Decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 3, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 11 del 15 gennaio 04.

Articolo del Decreto legislativo n. 300/99 modificato: 54

- Con detto provvedimento, è stato modificato sia il Decreto legislativo n. 300/99 nella parte volta a disciplinarne l'ordinamento (art. 54) sia il Decreto legislativo n. 368 del 1998, istitutivo dello stesso Ministero.

Ministero dell'Interno

Decreti legislativi 30 ottobre 2003, n. 317 e 21 gennaio 2004, n. 29, pubblicati sulle Gazzetta Ufficiale n. 269 del 19 novembre 03 e n. 30 del 6 febbraio 04.

Articoli del Decreto legislativo n. 300/99 modificati: 11 - 14 - 15

- L'Amministrazione, con la modifica apportata al Decreto legislativo n. 300/99, aumenta il numero dei Dipartimenti al fine di dotarsi di apparati più adeguati all'esercizio di funzioni di natura strumentale e trasversali a tutta l'organizzazione ministeriale, nonché potenzia le funzioni degli Uffici territoriali di Governo (UTG).

Ministero delle Attività produttive

Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 34, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 35 del 12 febbraio 04.

Articoli del Decreto legislativo n. 300/99 modificati: 27 - 28 - 29 - 31 - 32

- Con il provvedimento in epigrafe, l'Amministrazione persegue il duplice scopo di individuare, quali strutture di primo livello, le Direzioni generali rispetto ai precedenti Dipartimenti, e di riappropriarsi delle competenze che gli artt. 31 e 32 dell'originario Decreto legislativo n. 300/1999 demandavano alle Agenzie per le normative ed i controlli tecnici e per la proprietà industriale.

Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca

Provvedimento proposto ma non emanato

- Il relativo schema di Decreto legislativo proposto comporta la modifica dell'originario art. 51 del Decreto legislativo n. 300/99, al fine di articolare le strutture di primo livello del Ministero, oltre che in Dipartimenti, anche in cosiddetti "Servizi autonomi di supporto".

Ministero della Difesa

Provvedimento proposto ma non emanato

- Con lo schema proposto l'Amministrazione intende incrementare il numero delle Direzioni generali, precedentemente individuate dall'art. 21, del Decreto legislativo n. 300 del 1999. Attività non più perseguita dall'Amministrazione, in quanto lo scopo prefissato è stato raggiunto con l'art. 8 della Legge n. 186/2004.

Per consentire un rapido ed immediato raffronto delle modifiche apportate ai Decreti legislativi nn. 300 e 303 del 1999 è stata predisposta la seguente tabella riepilogativa

MINISTERO	TIPOLOGIA PROVVEDIMENTO	NORME MODIFICATE
PCM – Dipartimento italiani nel mondo	d.lgs n. 257/02	d.lgs. n. 303/99: art. 10
PCM – Personale, ruolo speciale Protezione civile, CNIPA, Sovrintendenza sicurezza e vigilanza, esternalizzazione	d.lgs n. 343/03	d.lgs. n. 303/99: artt. 9-10-11
PCM – Dipartimento Politiche antidroga	L. n. 350/03	d.lgs. n. 303/99: art. 6
Ambiente e tutela territorio	d.lgs n. 287/02	d.lgs. n. 300/99: artt. 3-6-35-36-37
Infrastrutture e trasporti	d.lgs. n. 152/03	d.lgs. n. 300/99: artt. 42-43
Economia e finanze	d.lgs. n. 173/03	d.lgs. n. 300/99: artt. 24-25-59-60-61-62-63-64-65- 66-67-da 68 a 72-73-74
Lavoro e politiche sociali	d.lgs. n. 241/03	d.lgs. n. 300/99: art. 47
Comunicazioni	d.lgs. 366/03	d.lgs. n. 300/99: art. 32ter-32quater-32quinques (nonché modifiche al dpr. 166/95 organizzazione del Ministero)
Beni e attività culturali	d.lgs. n. 3/04	d.lgs. n. 300/99: art. 54 (nonché modifiche al d.lgs. 368/98 istituzione del Ministero)
Interno	d.lgs. n. 317/03 d.lgs. n. 29/04	d.lgs. n. 300/99: art. 11 d.lgs. n. 300/99: artt. 14-15
Attività produttive	d.lgs. n. 34/04	d.lgs. n. 300/99: artt. 27-28-29-31-32
Difesa	art. 8 legge 27/07/04, n. 186	d.lgs. n. 300/99: art. 21

2.5 Regolamenti di organizzazione e dotazioni organiche

Regolamenti di organizzazione

Le disposizioni sull'organizzazione che, si ricorda, sono soggette a riserva di legge ai sensi del comma 1 dell'art. 97 della Costituzione, sono dettate, per i ministeri in via generale, nell'art. 4 del Decreto legislativo n. 300/99, il quale demanda allo strumento regolamentare la singola e concreta attuazione. Infatti: "L'organizzazione, la dotazione organica, l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale ed il loro numero, le relative funzioni e la distribuzione dei posti di funzione dirigenziale, l'individuazione dei dipartimenti, nei casi e nei limiti fissati dalle disposizioni del presente Decreto legislativo, e la definizione dei rispettivi compiti sono stabiliti con regolamenti o con decreti del ministro emanati ai sensi dell'art. n. 17, comma 4 bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400." La delegificazione operata sulla materia dall'art. 13 della Legge n. 59/97 attraverso lo specifico strumento appositamente costruito mediante la modifica all'originario art. 17 della Legge n. 400/88, con l'inserimento del comma 4 bis, ha generato in dottrina un vivace dibattito, proprio in considerazione della rilevanza della scelta operata. D'altronde, però, appariva coerente con il disegno e, forse, più correttamen-

te, in ragione del disegno unitario delineato con il Decreto legislativo di riforma delle strutture del Governo, il demandare ad uno strumento più flessibile e snello la disciplina di dettaglio delle singole amministrazioni che nelle linee generali erano state organizzate, per la prima volta, secondo un sistema comune che dettava regole unitarie, prevedendo specifici modelli che trovavano la loro articolazione nelle singole strutture.

Si è addirittura previsto, per strutture di livello inferiore uno strumento ancora più agevole, infatti: “all’individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale di ciascun ministero e alla definizione dei relativi compiti si provvede con decreto ministeriale di natura non regolamentare”.

Ulteriormente, proprio in considerazione dei processi di accorpamento operati tra vari ministeri e per dare definitività ed organicità agli stessi, lo stesso art. 4 ha poi dettato: “I regolamenti prevedono la soppressione dei ruoli esistenti e l’istituzione di un ruolo unico del personale non dirigenziale di ciascun ministero, articolato in aree dipartimentali e per direzioni generali.” Considerando, comunque la fase transitoria necessaria al fisiologico assestamento delle strutture: “Fino all’istituzione del ruolo unico del personale non dirigenziale di ciascun ministero, i regolamenti assicurano forme ordinarie di mobilità tra i diversi dipartimenti e le diverse direzioni generali, nel rispetto dei requisiti di professionalità richiesti per l’esercizio delle relative funzioni, ferme restando le normative contrattuali in materia.” Tutte le trasformazioni dovevano, comunque essere operate nell’ottica di razionalizzare e non aumentare le risorse finanziarie utilizzate per la gestione dei ministeri e perciò: “La nuova organizzazione e la dotazione organica del personale non devono comunque comportare incrementi di spesa.” È, poi, previsto, nell’ottica di una struttura che è e deve essere in grado di seguire i processi e le trasformazioni che potranno determinarsi, che “con le medesime modalità di cui al precedente comma 1” (regolamento) si procede alla revisione periodica dell’organizzazione ministeriale, con cadenza almeno biennale.”

È stato poi sottolineato il rilievo del mezzo informatico: “I ministeri che si avvalgono di propri sistemi informativi automatizzati sono tenuti ad assicurare l’interconnessione con i sistemi informativi automatizzati delle altre amministrazioni centrali e locali per il tramite della rete unitaria delle pubbliche amministrazioni” e il rinvio a quelli che sono ritenuti ormai i principi sostanziali sulla base dei quali far operare le pubbliche amministrazioni: “Il regolamento... si attiene, inoltre, ai criteri fissati dall’art. n. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e dall’art. n. 2 del Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni e integrazioni.”

Infine, nello spirito e secondo i criteri propri dei regolamenti delegati la previsione in esame stabilisce che gli stessi “...raccolgono tutte le disposizioni normative relative a ciascun ministero. Le restanti norme vigenti sono abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti medesimi.”

Relativamente ai contenuti si vede la difficoltà ad operare delle analisi approfondite partendo dalle funzioni e compiti oggi disegnati dal nuovo ordinamento Costituzionale posti alla realizzazione di strutture funzionali che tengano conto delle nuove tecnologie e delle reti e dei rapporti tra i diversi livelli di governo. Nelle successive due tabelle si evidenziano i regolamenti di organizzazione dei ministeri vigenti prima del Legge n. 137/2001 e quelli emanati o in corso di emanazione in conseguenza dei decreti legislativi adottati ai sensi dell’art. 1 della predetta legge.

PROVVEDIMENTI DI ORGANIZZAZIONE DEI MINISTERI

MINISTERO	NORMATIVA SU CUI SONO STATE ADOTTATE LE NORME DI ORGANIZZAZIONE PRECEDENTEMENTE ALLA LEGGE N. 137 DEL 2002	NORME DI ORGANIZZAZIONE
Affari esteri	DPR 5/01/1967 n. 18 d.lgs n. 300/1999	DPR 11/05/1999 n. 267, modificato dal DPR 24/06/2002 n. 157 (a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 300/1999)
Attività produttive	d.lgs. n. 300/1999	DPR 26/03/2001 n. 175 (include l'attuale Ministero delle comunicazioni) Manca adeguamento alla legge n. 317/2001
Lavoro e politiche sociali	d.lgs. n. 300/1999	DPR 26/03/2001 n. 176 (include l'attuale Ministero della salute) Manca adeguamento alla legge n. 317/2001
Infrastrutture e trasporti	d.lgs. n. 300/1999	DPR 26/03/2001 n. 177
Ambiente e tutela territorio	d.lgs. n. 300/1999	DPR 27/03/2001 n. 178
Interno	d.lgs. n. 300/1999	DPR 7/09/2001 n. 398
Beni e attività culturali	d.lgs. n. 300/1999 d.lgs. 368/1998	DPR 29/12/2000 n. 441
Giustizia	d.lgs. n. 300/1999	DPR 6/03/2001 n. 55
Difesa	L. 28/12/1995 n. 549	d.lgs. 16/07/1997 n. 264
Politiche agricole e forestali	d.lgs. n. 300/1999	DPR 28/03/2000 n. 450
Comunicazioni	L. 29/01/1994 n. 71	DPR 24/03/1995 n. 166
Salute	d.lgs. n. 300/1999, come modificato dalla legge n. 317/2001	DPR 28/03/2003 n. 129
Istruzione università ricerca	d.lgs. n. 300/1999	DPR 11/08/2003 n. 319
Economia e finanze	d.lgs. 5/12/1997 n. 430	DPR 20/02/1998 n. 38
Ex Tesoro, bilancio e P.E.	d.lgs. n. 300/1999	PR 26/03/2001 n. 107
Ex Finanze		

**PROVVEDIMENTI DI ORGANIZZAZIONE DEI MINISTERI EMANATI
SUCCESSIVAMENTE ALLA LEGGE N. 137/2002,
NONCHÉ DELL'ART. 8 DELLA LEGGE 27 LUGLIO 2004, N. 186**

MINISTERO	NORMATIVA SU CUI SONO STATE ADOTTATE LE NORME DI ORGANIZZAZIONE	NORME DI ORGANIZZAZIONE
Ambiente e tutela territorio	d.lgs. n. 287/2002	DPR 17/06/2003 n. 261
Infrastrutture e trasporti	d.lgs. n. 152/2003	DPR 2/07/2004 n. 184
Economia e finanze	d.lgs. n. 173/2003	
Lavoro e politiche sociali	d.lgs. n. 241/2003	DPR 29/07/2004 n. 244
Comunicazioni	d.lgs. n. 366/2003	DPR 22/06/2004 n. 176
Interno	d.lgs. n. 317/2003 d.lgs. n. 29/2004	

segue

Beni e attività culturali	d.lgs. n. 3/2004	DPR 10/06/2004 n. 173
Attività produttive	d.lgs. n. 34/2004	DPR in fase istruttoria
Affari esteri		
Giustizia		
Difesa	art. 8 legge n. 186/2004	
Politiche agricole e forestali		DPR in fase istruttoria
Salute		
Istruzione università ricerca		

Si fornisce poi un'ulteriore tabella che consente un confronto tra le strutture di primo livello dei ministeri come individuate ai sensi del Decreto legislativo n. 300/99 e quelle successive alle modifiche introdotte allo stesso dai Decreti legislativi emanati ai sensi dell'art. 1 della Legge n. 137/2002.

ARTICOLAZIONI DELLE STRUTTURE DI PRIMO LIVELLO MINISTERIALI

MINISTERO	ORGANIZZAZIONE AI SENSI DELL'ORIGINARIO D.LGS. N. 300/99	ORGANIZZAZIONE AI SENSI DELLE MODIFICHE APPORTATE AL D.LGS. N. 300/99
Ambiente e tutela territorio	4 Dipartimenti 11 Direzioni generali	6 Direzioni generali
Beni e attività culturali	Segretariato generale 8 Direzioni generali	4 Dipartimenti 10 Direzioni generali 17 Uffici dirigenziali generali regionali
Comunicazioni	Segretariato generale 6 Direzioni generali	Segretariato generale 6 Direzioni generali
Interno	4 Dipartimenti 40 Direzioni generali	5 Dipartimenti Direzioni generali (il loro numero non è stato individuato, il relativo regolamento di organizzazione non risulta ancora proposto)
Infrastrutture e trasporti	4 Dipartimenti 19 Direzioni generali centrali 20 Provveditorati periferici	4 Dipartimenti 16 Direzioni generali 10 Uffici dirigenziali generali periferici
Attività produttive	3 Dipartimenti 11 Direzioni generali	11 Direzioni generali (è prevista anche la soppressione delle due Agenzie previste dall'originario d.lgs. n. 300/99)
Istruzione università ricerca	3 Dipartimenti 33 Direzioni generali centrali e periferiche	
Salute	3 Dipartimenti 11 Direzioni generali	
Lavoro e politiche sociali	2 Dipartimenti 12 Direzioni generali	Segretariato generale 13 Direzioni generali
Affari esteri	Segretariato generale 20 Direzioni generali	
Difesa	Segretariato generale 10 Direzioni generali	Segretariato generale 11 Direzioni generali
Giustizia	4 Dipartimenti 18 Direzioni generali	

segue

Politiche agricole e forestali	2 Dipartimenti 5 Direzioni generali	2 Dipartimenti 7 Direzioni generali
Economia e finanze	5 Dipartimenti 58 Direzioni generali	

Dalle tabelle risulta che gli otto ministeri che hanno utilizzato la delega prevista dalla Legge n. 137/2002 per modificare le loro strutture e competenze:

- 4 hanno previsto il passaggio delle loro strutture di primo livello dal dipartimento alla direzione generale e tra queste una sola (il Ministero del Lavoro), con regolamento, prevede il segretario generale;
- 1 solo (il Ministero dei Beni e attività culturali) ha operato una scelta opposta passando dalle direzioni generali e dal segretario generale ai dipartimenti, individuandone ben 4, scelta perlomeno discutibile, in considerazione che il Ministero dell'Economia e finanze è strutturato in 5 dipartimenti;
- 1, infine, non ha cambiato l'impostazione di fondo ma ha aumentato il numero dei dipartimenti da 4 a 5 (il Ministero dell'Interno) con motivazioni, però, che non appaiono particolarmente in linea con i principi sottostanti alla suddivisione delle competenze su base dipartimentale ma più indirizzati ad avere una struttura pari a quella di altre amministrazioni;
- 2 hanno previsto modifiche alle loro agenzie, di cui il Ministero delle Attività produttive le ha soppresse entrambe, mentre il Ministero dell'Economia e finanze, oltre a prevedere alcune modifiche agli organi, su quattro una (agenzia del demanio) è stata trasformata in ente pubblico non economico;
- 1 (Ministero delle Comunicazioni) si riappropria delle funzioni delle proprie strutture periferiche, precedentemente assegnate agli Uffici territoriali di governo (UTG) e vengono, inoltre, in linea generale, ridefinite le funzioni di tali strutture, dandogli una più forte connotazione che porta a modificarne la denominazione in prefetture-uffici territoriali di governo.

Tali modifiche tendono, sinteticamente, a dare atto perlomeno di tre aspetti:

1. la separazione tra il potere politico e l'amministrazione trova delle difficoltà soprattutto nell'ambito di quegli snodi preposti a coordinare tale distinzione di compiti quali i capi dipartimento e i segretari generali che, come appena evidenziato, tendono ad essere in via generale ridotti, con la conseguenza di far ricadere le strutture amministrative di primo livello e, pertanto figure dirigenziali che non sono sottoposte al cosiddetto *spoils system*, sotto la diretta influenza del livello politico (ministro e gabinetto);
2. le agenzie non hanno avuto un grande sviluppo, anzi la verifica sul grado di attivazione delle stesse tende a dimostrare che le amministrazioni non le hanno vissute come utile modalità organizzative ma solo subite, tant'è che sulle 10 previste due sono state eliminate, una trasformata in ente pubblico economico e due non ancora rese operative con buone possibilità che continuino ad esistere solo come previsioni che non saranno mai attuate;
3. la scelta di avere strutture unificate per la gestione delle competen-

ze sul territorio in considerazione dei nuovi livelli di governo territoriali relative alle modifiche costituzionali, non appaiono particolarmente rafforzate ma tendono a dimostrare, anche in questo settore, la prevalenza del riaffacciarsi più di scelte dettate dagli interessi delle singole amministrazioni.

Dotazioni organiche

È di tutta evidenza la rilevanza che nell'ambito dell'organizzazione ha la risorsa personale, sia dal punto di vista delle professionalità necessarie che da quello dei relativi costi finanziari. Tali aspetti sono quelli sui quali determinare la conseguente individuazione dei quantitativi legati agli effettivi fabbisogni.

Su tale problematica, in considerazione delle difficoltà di un corretto approccio relativo al particolare ambito applicativo del settore pubblico sia dal punto di vista di tipicità di funzioni che di compiti e servizi, si è avuto un andamento non univoco. Si è passati da una fase priva di reali regole, contraddistinta da un eccessivo ed ingiustificato incremento delle dotazioni organiche delle strutture pubbliche, ad una forse eccessivamente rigida, risalente alla prima stesura del Decreto legislativo n. 29/93, che legava il numero dei dipendenti alla rilevazione dei carichi del lavoro, per poi arrivare a quella attuale, art. 6 del Decreto legislativo n. 165/2001 (si segnala che il Decreto legislativo n. 300/99 non reca sotto tale aspetto specifiche normative), che lega le necessità di personale delle amministrazioni all'individuazione degli effettivi fabbisogni delle stesse. Tale formulazione, però, che rappresenta il corretto approccio sistematico al problema, ha creato e crea non poche difficoltà nella sua applicazione concreta a causa della eccessiva genericità della sua indicazione. Invece di dare sostanza alla previsione normativa si è preferito fare ricorso, nel susseguirsi delle manovre di contenimento della spesa e di conseguente riduzione del personale pubblico, adottate con le varie finanziarie a partire dalla legge 28 dicembre 1995, n. 549, a misure che prevedessero solo generiche e casuali riduzioni percentuali delle dotazioni organiche.

Tali misure normative avevano conseguentemente indirizzato le amministrazioni, superata la fase dell'obbligatoria determinazione delle dotazioni organiche basata sui carichi di lavoro, ad intervenire su tale aspetto il meno possibile cercando in questo modo di utilizzare politiche il più possibile conservative. Conseguentemente ed in particolare a partire dall'anno 2000, l'attività del competente Servizio dell'Ufficio del personale delle pubbliche amministrazioni del Dipartimento della funzione pubblica, in materia di rideterminazione degli organici, si è prevalentemente esplicitata nell'emanazione, ai sensi dell'art. 6, del Decreto legislativo n. 165 del 2001, di numerosi decreti del presidente del Consiglio dei Ministri di rimodulazione delle dotazioni organiche delle amministrazioni centrali dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, al fine di adeguarle al nuovo ordinamento professionale del personale, derivante dall'applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro, comparto Ministeri, sottoscritto il 16 febbraio 1999.

Infatti, in attuazione delle disposizioni contenute nel contratto collettivo nazionale di lavoro di comparto è stato introdotto il nuovo sistema di classificazione del personale delle pubbliche amministrazioni in aree funzionali. Tale sistema, al fine di consentire la riqualificazione del personale, determina la necessità, per le Amministrazioni, di rimodulare le dotazioni organiche preesistenti, e per questo è consentito compensare l'aumento dei costi per il personale con il fondo unico di amministrazione stanziato per ognuna di esse.

In questo quadro generale occorre evidenziare le previsioni normative recate al riguardo dalla finanziaria per l'anno 2003 che ha posto per tutte le amministrazioni pubbliche l'obbligo di rivedere i quantitativi del proprio personale. La rideterminazione delle dotazioni organiche del personale appartenente alle qualifiche dirigenziali ed alle aree funzionali è, pertanto, disciplinata dall'art. 34, commi 1, 2 e 3, della Legge n. 289/2002 che detta nuove e particolari procedure, che in sintesi prevedono che le dotazioni organiche, in attesa della loro rideterminazione, debbono essere provvisoriamente individuate, da provvedimenti formali ed efficaci, con riferimento ai posti coperti alla data del 31 dicembre 2002, tenendo conto di eventuali processi di reclutamento e di mobilità. Tali disposizioni sono state illustrate nella lettera circolare n. 2125-15 dell'11 aprile 2003 del Dipartimento della funzione pubblica, alla quale le pubbliche amministrazioni sono tenute ad attenersi nella predisposizione dei relativi atti propedeutici all'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica, previsti, per le Amministrazioni centrali dello Stato, dall'art. 6 del Decreto legislativo n. 165/2001.

La verifica degli effettivi fabbisogni

Il processo di rideterminazione delle dotazioni organiche, come evidenziato nella predetta lettera circolare del Dipartimento della funzione pubblica, deve essere considerato non un esercizio in termini di adempimenti formali ma di analisi concreta delle amministrazioni in termini di missioni, competenze, attività esercitate direttamente (non esternalizzate, poiché quelle esternalizzate, ai sensi dell'art. 36, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, comportano per le pubbliche amministrazioni variazioni in diminuzione alle proprie dotazioni organiche) e professionalità necessarie in termini quantitativi e qualitativi.

Muovendosi dalle missioni e dagli obiettivi, si dovranno, quindi, valutare e definire le competenze, le qualifiche dirigenziali, di prima e di seconda fascia, e le aree funzionali, distinte per posizioni economiche e profili professionali, necessarie all'assolvimento dei compiti e delle funzioni dell'amministrazione.

Occorrerà, pertanto, che le relazioni che accompagnano lo schema di provvedimento, partendo dalla dotazione organica provvisoria come individuata nel relativo atto, dimostrino non solo il rispetto sia dei vincoli economico-finanziari e quantitativi, di cui al comma 2 dell'art. 34, sia di quelli inerenti le finalità di cui al comma 1, dell'art. 1 del Decreto legislativo n. 165/2001, ma dovranno contenere anche un'analisi delle missioni/obiettivo e dei procedimenti concernenti l'attività amministrativa, a cui far riferimento per la verifica dei fabbisogni di risorse umane ai fini dell'adeguamento delle dotazioni organiche.

Le relazioni di accompagnamento, quindi, dovranno contenere sia un'analisi delle missioni e dei processi significativi, nonché un'illustrazione delle competenze richieste, anche distinte per profili professionali, e sia un organigramma contenente le necessarie posizioni professionali corredato da una prima descrizione. Le modifiche apportate alla dotazione organica vigente dovranno perciò rappresentare la migliore occasione per valutare, in termini di contenuti, competenze e funzionalità, le posizioni professionali esistenti e verificare, senza ricorrere ai cosiddetti "carichi di lavoro", il fabbisogno di risorse umane per processi, anche in una logica di razionalizzazione e confronto tra amministrazioni. Qualora

le amministrazioni fossero articolate anche in strutture territoriali, le relazioni di accompagnamento dovranno fare riferimento anche a tali strutture.

Deve essere reso, in sintesi, effettivamente dimostrabile il collegamento tra le competenze e compiti istituzionali delle singole amministrazioni, le relative strutture organizzative gestionali e la conseguente dotazione organica suddivisa nelle due fasce, per i dirigenti, e, per il restante personale, nelle aree funzionali, nelle posizioni economiche e nei profili professionali. Solo attraverso tale procedimento ogni singola amministrazione potrà dare concreta dimostrazione e giustificazione dei propri effettivi fabbisogni di personale e consentire alle amministrazioni competenti di poter operare correttamente le relative verifiche.

Pertanto, tale rilevazione dei fabbisogni non potrà non tenere in considerazione i processi di riorganizzazione in atto a seguito della riapertura della delega sulla razionalizzazione dei ministeri e il riordino degli enti, i processi di trasferimento di competenze alle regioni, nonché i processi di esternalizzazione e razionalizzazione realizzate anche attraverso l'impiego delle tecnologie informatiche.

L'effettivo fabbisogno, così delineato, rivedibile periodicamente ai sensi delle norme vigenti, dovrà rappresentare, anche in relazione ai sistemi di valutazione e controllo, il punto di riferimento sia per le azioni di reclutamento e di selezione dall'esterno, sia per l'acquisizione di personale mediante procedure di mobilità, sia per la costruzione di percorsi di carriera ottimali all'interno dell'area professionale di appartenenza, sia, ancora, per la redazione dei piani formativi, in armonia con quanto disposto dall'art. 7 bis del Decreto legislativo n. 165/2001, come introdotto dalla recente legge 16 gennaio 2003, n. 3, ed in linea, quindi, con quanto già stabilito nella direttiva del Ministro per la funzione pubblica del 13 dicembre 2001.

L'obiettivo primario della quale, si ricorda, è quello di promuovere in tutte le amministrazioni la realizzazione di un'efficace analisi dei fabbisogni di personale in termini quantitativi e qualitativi e, quindi, dei fabbisogni formativi e della programmazione delle relative attività, per assicurare il diritto individuale alla formazione permanente, in coerenza con gli obiettivi istituzionali delle singole amministrazioni su tale aspetto e sulla valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni.

Si richiama, inoltre, la disposizione di cui all'art. 5, comma 3, del predetto Decreto legislativo n. 165/2001, secondo cui "Gli organismi di controllo interno verificano periodicamente la rispondenza delle determinazioni organizzative ai principi indicati all'art. n. 2, comma 1, anche al fine di proporre l'adozione di eventuali interventi correttivi e di fornire elementi per l'adozione delle misure previste nei confronti dei responsabili della gestione".

È opportuno, infine, ricordare anche che l'art. 6 del Decreto legislativo n. 165/2001, prevede tra gli atti preliminari e necessari alla definizione delle dotazioni organiche da parte delle amministrazioni pubbliche, oltre alla verifica degli effettivi fabbisogni, la consultazione delle organizzazioni sindacali rappresentative. Pertanto, ogni amministrazione, essendo tenuta ad operarvi in via diretta, ne deve comunque dare atto nella proposta di rideterminazione, allegando la relativa documentazione.

Il Ministro per la funzione pubblica il 4 marzo 2004 emana la Circolare

n. 1/04 sempre sulla "rideterminazione delle dotazioni organiche", registrata dalla Corte dei Conti il 5 aprile 2004.

Lo spirito che anima la circolare e che prosegue nella logica già evidenziata nella precedente lettera circolare n. 2125-15 dell'11 aprile 2003 è quella di utilizzare le norme recate nella finanziaria 2003 in materia di dotazioni organiche come un momento fondamentale di cambiamento per le pubbliche amministrazioni nel senso sopra descritto.

La prima indicazione che viene fornita riguarda l'eliminazione di dubbi sull'applicabilità dell'art. n. 34, commi 1, 2 e 3 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), riguardante la rideterminazione delle dotazioni organiche delle amministrazioni pubbliche poiché tale previsione non è limitata temporalmente all'anno 2003, ma continua a spiegare i suoi effetti per le amministrazioni che non vi avessero adempiuto, contenendo alcuni principi generali guida in materia di organizzazione.

Si sottolineano, poi, due aspetti rilevanti per le amministrazioni:

1. la dotazione organica attualmente vigente è quella sulla base della quale debbono essere, attuate le politiche di gestione del personale, pertanto, le procedure di mobilità, di riqualificazione e di reclutamento dovranno essere attuate in relazione al relativo numero di posti come nella stessa individuati;
2. la proposta di rideterminazione delle dotazioni organiche da parte dell'amministrazione produce i propri effetti solo a seguito del perfezionamento dell'iter procedimentale di approvazione.

Tale considerazione ha degli evidenti effetti nei confronti di quelle amministrazioni per le quali, nelle more del completamento delle procedure di rideterminazione previste dall'art. n. 34, comma 1, della Legge n. 289/2002, la provvisoria individuazione, operata ex lege, prevista dal successivo comma 3 ha, comunque, comportato una modifica della precedente dotazione organica.

Infatti, le dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni, anche se le stesse non hanno provveduto ad adottare formali provvedimenti, con i quali abbiano dato atto di tale provvisoria individuazione, sono comunque quelle previste dal comma 3, del predetto art. n. 34, che, tiene conto dei posti coperti al 31 dicembre 2002 e dei posti per i quali risultino, alla stessa data, in corso di espletamento procedure di reclutamento, di mobilità o di riqualificazione del personale.

Inoltre, si ribadisce come la determinazione delle dotazioni organiche, deve rappresentare per l'amministrazione non un mero atto formale ma un atto di programmazione e pianificazione che, sulla base della definizione degli obiettivi generali dell'azione amministrativa, concorre alla definizione di un sistema complessivamente efficace ed efficiente di gestione delle risorse. La rideterminazione della dotazione organica deve, quindi, derivare dalla complessiva analisi dei compiti istituzionali, effettuata alla luce degli indirizzi programmatici e tener conto, oltre che delle fondamentali competenze e funzioni che individuano le missioni dell'amministrazione, anche dei documenti di programmazione generale quali il Documento di programmazione economico finanziaria, la Legge finanziaria, nonché di quelli specifici quali la Direttiva annuale del Ministro, o dell'organo di direzione politica dell'ente, con cui sono definiti gli obiettivi annuali dell'amministrazione e dei vari uffici.

Vengono, poi, evidenziate, per le amministrazioni che debbano ancora dare attuazione all'art 34, commi 1 e 2, della Legge 289/2002 una serie di situazioni in presenza delle quali le dotazioni organiche debbano considerare variazioni in diminuzione:

- a) processi effettuati, o in atto, di privatizzazione e opportunità di esternalizzazione di servizi, ai sensi dell'art. n. 36 della Legge n. 448/2001;
- b) processi di informatizzazione della pubblica amministrazione con riferimento a quanto evidenziato nelle linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione per l'anno 2004 (per es. la diffusione del protocollo informatico, l'e-procurement);
- c) trasferimento di funzioni ad altri livelli di governo.

Si segnalano poi quali aspetti in particolare devono essere evidenziati nella relazione tecnica illustrativa relativa alla proposta di rideeterminazione delle dotazioni organiche:

1. gli eventuali nuovi processi attribuiti all'amministrazione;
2. i processi trasferiti a regioni ed enti locali o, comunque, non più esercitati;
3. gli obiettivi indicati con la direttiva annuale del Ministro o dell'organo di direzione politica dell'ente;
4. una quantificazione delle risorse necessarie, anche in termini finanziari, relativa all'analisi degli effettivi fabbisogni di personale, che comunque contenga un raffronto alla dotazione organica vigente al 29 settembre 2002 e faccia riferimento alla programmazione triennale dei fabbisogni di personale, nella quale sia ricompreso il piano annuale di formazione (art. 7 bis del Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165). Pertanto, a tal fine, occorrerà fare riferimento ai dati e alle relazioni degli organi di controllo interno di cui al Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286.
5. i dati disponibili sul controllo di gestione (il termine disponibile consente a tutte le amministrazioni di fornire i dati di cui si è in possesso in relazione, evidentemente, allo stato di attuazione dell'applicazione sulla politica dei controlli)

Richiamando le amministrazioni, in coerenza con gli obiettivi fissati dai documenti di finanza pubblica, ai principi dettati in materia di contenimento della spesa viene sottolineato che le proposte di rideeterminazione della dotazione organica che non apportano significative riduzioni a quella vigente al 29 settembre 2002, limite fissato dall'art. n. 34, comma 2, debbano recare motivazioni approfondite nel dettaglio sull'iter seguito per giungere alla quantificazione proposta e sulle ragioni che giustificano tale decisione.

Vengono, infine, indicati gli atti, peraltro già in precedenza evidenziati, che devono essere allegati alle proposte di rideeterminazione delle dotazioni organiche:

- formale provvedimento di individuazione provvisoria;
- documentazione relativa all'avvenuta consultazione delle organizzazioni sindacali rappresentative;
- relazione tecnica.

Si da conto nella seguente tabella dell'avvenuta attuazione tra le amministrazioni centrali dell'art. 34, commi 1 e 2, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 relativa alla rideterminazione delle dotazioni organiche

AMMINISTRAZIONI STATALI CHE HANNO RIDETERMINATO LA PROPRIA DOTAZIONE ORGANICA IN ATTUAZIONE DELL'ART. 34, COMMII 1 E 2, DELLA LEGGE 27 DICEMBRE 2002, N. 289

MINISTERO	TIPO DI PROVVEDIMENTO CON CUI SONO STATE RIDETERMINATE LE DOTAZIONI ORGANICHE
Ministero Affari Esteri	DPR n. 89/2004
Ministero Beni e Attività Culturali	DPR n. 173/2004
Ministero Politiche Agricole e Forestali – Ispettorato centrale repressione frodi	DPCM 14/07/2004
Ministero Infrastrutture e Trasporti	DPR n. 184/2004
Ministero delle Comunicazioni	d.lgs. n. 366/03
Ministero Ambiente e Tutela del Territorio	DPR n. 261/2003
Amministrazione autonoma Monopoli di Stato	DPR n. 385/2003
Ministero della Difesa	DPCM 8/9/2004
Presidenza del Consiglio dei Ministri	DPCM 11/7/2003

2.6 La necessità di un cambio di mentalità nella gestione delle risorse umane

Appare ben chiaro dall'esame fin qui operato sulle varie strutture delle amministrazioni e sulle relative dotazioni organiche che non c'è più spazio per una gestione delle risorse umane che non sia frutto di un disegno tendente a rendere razionali e funzionali le scelte organizzative, ed a finalizzarle al raggiungimento degli scopi istituzionali ed al perseguimento degli indispensabili obiettivi di efficacia ed efficienza.

Quello che si vuol sottolineare è che il corretto approccio all'individuazione degli effettivi fabbisogni deriva non solo da previsioni normative ma, ormai, anche da necessità gestionali di carattere contingente. La scarsità generale di risorse che ha sempre più determinato nelle scelte economico - finanziarie dei vari governi i continui tagli alle amministrazioni pubbliche, la rilevanza ed incidenza tra le spese di quella relativa ai costi del personale, le politiche contrattuali che hanno modificato i precedenti sistemi classificatori del personale molto più rigidi e poco flessibili, la più avvertita esigenza di fornire servizi sempre più adeguati alle richieste ed ai tempi necessari ai cittadini ed alle imprese, non consentono più scelte che non trovino chiare e trasparenti dimostrazioni.

È arrivato il momento che le amministrazioni affrontino il problema delle risorse umane attraverso un profondo ed indispensabile cambio di mentalità. Tutti devono comprendere che, anche in assenza di sostanziali modifiche normative, diventa indispensabile applicare le previsioni vigenti in materia facendo ricorso ad uno dei principi cardine del Decreto legislativo n. 165/01, e cioè che la gestione delle risorse umane avviene nelle P.A., da parte degli organi preposti, "con la capacità ed i poteri del privato datore di lavoro". È necessario, cioè, attivare un processo che trovi la sua forza nella condivisione e consapevolezza, da parte dei competenti centri gestionali, che solo il corretto,

razionale e riscontrabile ridisegno dei propri effettivi fabbisogni di personale consente, alle amministrazioni ed a coloro che sono preposti a farle funzionare, di gestire la macchina burocratica secondo le reali esigenze di operatività e di migliore raggiungimento degli obiettivi.

Sappiamo bene tutti come la mentalità tipica della burocrazia pubblica è improntata alla logica dell'adempimento ed in particolare al dargli applicazione sulla base di criteri interni seguiti nell'ottica di averne i migliori "vantaggi", ma, proprio per questo, riteniamo che la scelta richiesta vada esattamente in questa direzione, persegua principalmente questi fini. Infatti, sono sotto gli occhi di tutti le conseguenze dell'applicazione non corretta delle procedure di riqualificazione che hanno comportato per lo meno due evidenti conseguenze negative:

1. la mancanza di certezza delle posizioni economiche e professionali del personale derivanti dall'innunerevole contenzioso aperto sulla materia in relazione a scelte contrattuali operate in aperta violazione di principi costituzionali, come ribadito più volte dalla Corte Costituzionale;
2. la creazione di una struttura professionale decisamente ed illogicamente allargata verso l'alto tanto da determinare la classica e sicuramente non funzionale figura organizzativa della piramide rovesciata.

Gli effetti dell'attuale situazione

Tale situazione, però, frutto sicuramente delle legittime spinte sindacali indirizzate all'esclusivo interesse economico dei loro iscritti, è, anche, determinata dall'impossibilità da parte dei dirigenti di fornire motivazioni che possano contrastare questa logica. La contrattazione integrativa di amministrazione, per quanto riguarda i processi di riqualificazione, si è sempre sviluppata, visto come le dotazioni organiche sono state fin ora vissute, sulla base di un presupposto fondamentale: l'esistenza delle risorse economiche necessarie a coprire l'operazione attraverso il loro reperimento nella capienza delle dotazioni organiche e nel fondo di amministrazione. Sono stati, pertanto, previsti tanti passaggi di personale quante risorse erano presenti. L'amministrazione non era in grado di reggere la spinta sindacale rispetto alle richieste avanzate poiché non era consapevole, se non in modo frammentario e parziario, delle professionalità e dei relativi quantitativi necessari allo svolgimento delle proprie attività e competenze.

Questo processo, determinando un'indiscriminata crescita verso l'alto di tutti i livelli professionali, con un conseguente inutile rigonfiamento delle figure apicali dei ruoli, ha creato per le amministrazioni evidenti difficoltà organizzative e operative nella corretta gestione del personale oggetto dei processi di riqualificazione. Infatti, essendo nella gran parte dei casi passaggi fittizi, il più delle volte si è continuato ad operare facendo svolgere al personale le medesime funzioni che in precedenza svolgeva. Sono stati, in sostanza, considerate le riqualificazioni principalmente solo come aumenti economici. Ma quella che, nel breve periodo, sembra un vantaggio per i dipendenti, appare in un'ottica più corretta di medio-lungo periodo, sicuramente destabilizzante, non solo per le amministrazioni ma, anche, per i lavoratori stessi. Infatti, il raggiungimento di posizioni professionali elevate senza lo svolgimento dei correlati compiti tende sempre a generare situazioni di frustrazione e di conseguente scarso rendimento, con effetti devastanti sia dal punto di vista dell'erogazione dei servizi che da quello dell'innalzamento dei relativi costi.

La nuova mentalità

Solo un disegno attento e puntuale degli effettivi fabbisogni di personale, che parta da una verifica dei compiti istituzionali da svolgere, può consentire di rovesciare la situazione a favore delle amministrazioni ponendole nella condizione di avere i necessari quantitativi di dipendenti e di utilizzarli realmente secondo le loro professionalità e secondo le loro aspettative. Infatti, dovendo le amministrazioni individuare ed utilizzare la risorsa personale in modo logico e consapevole ne devono anche garantire il miglior utilizzo accrescendo la professionalità attraverso processi di formazione e riqualificazione finalizzati però, nell'ambito delle necessità delle amministrazioni stesse, anche ai percorsi di sviluppo della carriera dei propri dipendenti. I responsabili del personale dovranno gestirlo al meglio, investendo su di esso tutte le risorse di cui dispongono perché solo così potranno ottenere i risultati migliori per le amministrazioni e per il personale stesso.

La parabola evangelica dei talenti si adatta perfettamente a tale situazione: chi sfrutta al meglio le risorse che gli vengono date, come nel caso dei due servi che avevano investito i talenti affidategli dal padrone, ottiene risultati evidenti e positivi mentre chi, come il servo pauroso che nasconde in una buca il talento ricevuto, non valorizza e utilizza scarsamente le potenzialità che possiede, tendendo a lasciare tutto come è, non solo non migliora la situazione ma tende a peggiorarla.

Le amministrazioni per troppo tempo, in relazione ad una serie di situazioni e di evidenti motivazioni, si sono comportate come il servo pauroso, lasciandosi trascinare e non governando le esigenze organizzative, ora i tempi sono profondamente cambiati e non si può continuare su questa strada, occorre trasformarsi nei servi attenti e giudiziosi impegnando le proprie risorse secondo logiche che mirino ad ottenere i migliori risultati con il massimo del coinvolgimento del personale.

Per raggiungere questi obiettivi è indispensabile ripensare la dotazione organica non come il quantitativo di personale assegnato all'amministrazione ma come il punto di arrivo di un disegno che partendo dai compiti, attività e processi delle amministrazioni, ne individui le strutture necessarie al loro svolgimento ed, infine, ne possa quantificare le relative risorse umane, suddivise nelle professionalità occorrenti e nei relativi percorsi di carriera. In questo modo si potrà, così, sicuramente avere un governo del personale che sia finalmente consapevole e attento alla effettiva valorizzazione delle proprie risorse ed al raggiungimento degli obiettivi dell'amministrazione, senza più ricadere nelle inutili ed improduttive promozioni generalizzate che, anche se nel breve periodo ottengono riconoscimenti economici, non determinano crescita professionale ma solo inutile appesantimento delle strutture e del corretto svolgimento delle funzioni istituzionali.

3. ENTI LOCALI

3.1 L'attività di organizzazione e gestione delle risorse umane

Per ricondurre ad una prospettiva unitaria il complesso degli interventi normativi che, nell'ultimo decennio, hanno interessato l'ordinamento degli Enti locali occorre innanzi tutto considerare che il legislatore ha inteso attuare un programma di rinnovamento istituzionale diretto ad accrescere la capacità di autogoverno di tali Enti, valorizzandone l'autonomia organizzativa e finanziaria.

Detto processo è il frutto di un radicale mutamento della concezione riferita al ruolo istituzionale delle Autonomie locali, che trova il suo culmine nell'affermazione del principio di sussidiarietà, in forza del quale sono conferite alle Regioni e agli Enti locali tutte le funzioni relative agli interessi delle relative comunità e localizzabili nei rispettivi territori (art. 1, comma 2, Legge n. 59/97), nel rispetto del principio di adeguatezza, ossia della reale idoneità dell'Ente, per dimensione istituzionale, a garantire l'efficace esercizio delle funzioni attribuite.

Costituisce, quindi, logico corollario di tale principio la piena affermazione dell'autonomia organizzativa e regolamentare degli Enti locali che, in quanto destinatari di nuove e accresciute funzioni, devono poter disporre di poteri di azione commisurati al ruolo istituzionale conferito.

Con la legge 15 marzo 1997, n. 59 (legge Bassanini), che attua il cosiddetto "federalismo amministrativo a Costituzione invariata" e, più ancora, con le intervenute modifiche al Titolo V della Carta fondamentale – operate dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che va a completare il disegno di riforma tracciato dalla legge costituzionale n. 1/1999 – muta infatti radicalmente il ruolo istituzionale degli Enti locali, ormai investiti di estesi ambiti di intervento nei confronti della collettività e, quindi, obbligati ad un pieno recupero di qualità, efficienza ed efficacia gestionale relativamente alle funzioni esercitate.

Tale processo di graduale cambiamento delle regole che presidiano l'organizzazione degli Enti locali trova i primi momenti di affermazione a partire dall'approvazione della Legge n. 142/1990, che ne segna sostanzialmente l'avvio, in quanto afferma compiutamente l'autonomia statutaria degli Enti locali, attribuendo agli stessi ambiti di autonoma determinazione nell'adozione di modelli organizzativi adeguati alle rispettive realtà istituzionali ed estesi margini di flessibilità nella gestione delle risorse umane.

Gli Enti determinano quindi il proprio assetto organizzativo mantenendosi nel rispetto delle linee di struttura fissate dalla Legge n. 142/1990, tese a presidiare la distinzione tra sfera politica e sfera gestionale, per cui l'attività di indirizzo politico-amministrativo e di controllo sull'attuazione degli obiettivi predeterminati è riservata agli Organi di governo e le funzioni gestionali sono esclusiva pertinenza del vertice burocratico-amministrativo.

Si pongono così le premesse perché gli Enti locali, nel rispetto dei principi fissati dalle norme costituzionali che governano l'azione amministrativa e delle linee fondanti poste dalla stessa Legge n. 142/1990, esercitino l'autonomia loro attribuita, con riguardo ai propri assetti organizzativi e alla complessiva gestione delle risorse umane, in funzione della massima economicità ed efficacia di gestione dei processi riferiti alle competenze istituzionalmente attribuite.

In tale contesto, agli organi politici competono dunque i compiti di programmazione, di indirizzo, attraverso la definizione dei criteri dell'azione amministrativa, l'individuazione degli obiettivi e delle risorse destinate al conseguimento degli stessi, ai dirigenti spetta invece l'adozione della generalità degli atti amministrativi, inclusi quelli che impegnano l'Amministrazione verso l'esterno.

In una prospettiva così delineata, la determinazione delle strategie organizzative è demandata agli Organi di governo che, con atti di natura amministrativa (Statuto, regolamenti, atti di indirizzo politico-amministrativo), determinano le linee di indirizzo dell'organizzazione e l'assetto macro strutturale dell'Ente, mentre i Dirigenti preposti alle diverse articolazioni organizzative della struttura esercitano i compiti gestionali e dispongono, nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi definiti dagli organi elettivi, di poteri di organizzazione e di gestione delle risorse umane di natura privatistica, agli stessi conferiti in funzione dell'attuazione degli obiettivi connessi alla programmazione strategica dell'Ente, configurandosi una responsabilità di risultato dirigenziale in ordine all'efficace conseguimento degli stessi.

Emerge dunque la centralità che, in un sistema così delineato, assume la capacità professionale e il ruolo di responsabilità affidato alle figure dirigenziali.

Il sistema ordinamentale appena descritto rappresenta il frutto di un'elaborazione normativa che si è compiuta in tempi abbastanza brevi, basti pensare che l'introduzione delle figure dirigenziali negli Enti locali è relativamente recente, in quanto, pur presente nelle Amministrazioni statali già dal 1972, è stata prevista nel sistema delle Autonomie locali solo con il Decreto del Presidente della Repubblica n. 347/1983, che, per primo, definisce le funzioni, le competenze e le responsabilità dei profili professionali della prima e della seconda qualifica funzionale dirigenziale.

Il ruolo dirigenziale è tuttavia inizialmente circoscritto a compiti di tipo propositivo e assistenza tecnico giuridica per l'efficace impiego delle risorse

umane assegnate, non essendo ancora attribuito alla dirigenza il potere di emanare atti a rilevanza esterna, se non nei limiti della delega alla stessa conferita dall'organo politico e neppure la competenza ad assumere impegni di spesa, ma solo il compito di proporne l'assunzione agli organi deliberanti.

Una responsabilità gestionale della dirigenza per le funzioni affidate in vista del conseguimento degli obiettivi strategici dell'Ente emerge soltanto dalle disposizioni dell'art. n. 32 del successivo Decreto del Presidente della Repubblica n. 494/1987, che introduce la rimozione del dirigente dall'incarico in presenza di una valutazione negativa rispetto al raggiungimento dei risultati.

Una definizione organica del ruolo dirigenziale nei termini sopra delineati viene quindi a compimento soltanto con la legge 142/1990, in maniera funzionalmente correlata ai nuovi principi ispiratori del sistema delle Autonomie locali.

Un ulteriore impulso nella direzione dell'innovazione organizzativa e funzionale deriva dall'introduzione, negli Enti locali, del sistema di elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti della Provincia (Legge n. 81/1993) che, implicando una modifica delle fonti di legittimazione, attribuisce nuova valenza di significato al principio della distinzione tra ruolo di indirizzo politico e compiti gestionali, tracciato dalla Legge n. 142/1990, modificando profondamente il rapporto tra Istituzione e cittadini e, quindi, riproponendo la centralità dell'adeguamento organizzativo degli Enti alla mutata realtà dell'ordinamento.

Si pongono così le premesse per una decisa affermazione dell'autonomia normativa e regolamentare delle Autonomie locali che trova un fondamentale riferimento nei principi fissati con l'emanazione del Decreto legislativo n. 29/1993. Tale provvedimento normativo interviene in funzione della piena assimilazione del rapporto di lavoro pubblico al regime privato, ribadendo la valenza di fonte dell'ordinamento giuridico degli atti che gli Enti autonomamente adottano per strutturare i propri assetti organizzativi, atti soggetti ai principi generali dell'ordinamento costituzionale, della legge e alle disposizioni statutarie.

Si tratta di un complesso di previsioni normative che, con riferimento all'ordinamento delle Autonomie locali, così profondamente innovato dagli interventi legislativi sopra richiamati, valgono piuttosto ad attribuire una valenza sistematica a principi già ampiamente affermati dalla specifica normativa di settore.

La portata riformatrice delle previsioni contenute nel Decreto legislativo n. 29/1993 può essere opportunamente apprezzata ove le si esamini in stretta correlazione con gli interventi di modifica al medesimo Decreto legislativo n. 29/1993, operati dal Decreto legislativo n. 80/1998, emanato in forza della delega contenuta nell'art. n. 11 della Legge n. 59/1997.

Come già sottolineato, con il Decreto legislativo n. 29/1993 si riafferma il rango di fonte del diritto dell'atto organizzativo.

Secondo la previsione attualmente contenuta nell'art. 2 del Decreto Legislativo n. 165/2001 – che introduce principi guida per l'organizzazione della Pubblica amministrazione applicabili agli Enti locali in forza del rinvio operato, ad oggi, dalle disposizioni del capo III del titolo IV del Decreto legislativo n. 267/2000 – gli Enti esercitano l'autonomia organizzativa secondo i principi fissati dalle disposizioni di legge e, sulla base degli stessi, mediante autonomi atti organizzativi, adottati secondo i rispettivi ordinamenti, atti con cui gli Enti sono chiamati a definire le linee fondamentali di organizza-

zione degli uffici, individuando gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi, e a determinare le dotazioni organiche complessive.

La riserva di legge, relativa, posta dall'art. n. 97 della Costituzione opera, dunque, unicamente in riferimento alla definizione dei principi generali cui dovranno informarsi gli atti organizzativi a valenza generale (statuti, regolamenti, atti amministrativi in genere) che determinano le linee fondamentali di organizzazione degli uffici.

Il ruolo gestionale della dirigenza è valorizzato con il riconoscimento del potere di assumere, nel rispetto delle previsioni di legge e degli atti organizzativi a valenza generale adottati dall'Ente, le determinazioni inerenti l'organizzazione degli uffici e la gestione dei rapporti di lavoro, con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro e con "adeguati margini" di autonomia, al fine di perseguire una "ampia flessibilità" (come ribadito dall'art. 5, comma 2, del Decreto legislativo n. 165/2001).

Le competenze e le responsabilità dirigenziali risultano estensibili a tutti i ruoli di direzione di struttura indipendentemente dal possesso della qualifica dirigenziale. Per cui il quadro normativo esaminato è applicabile anche negli enti in cui sia assente la dirigenza in senso formale.

La riforma dell'ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali, introdotta con il Decreto legislativo n. 77/1995, introduce poi nell'ordinamento delle Autonomie locali uno strumento operativo, di programmazione economico-finanziaria, il Piano esecutivo di gestione, che consente un effettivo riconoscimento, sul piano operativo, del principio di separatezza tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo e compiti gestionali.

La Giunta, sulla base del bilancio approvato dal Consiglio, determina e assegna alla dirigenza gli obiettivi gestionali e le risorse funzionali al conseguimento degli stessi, sulla base di un processo di negoziazione condotto con gli stessi soggetti su cui poi ricade la responsabilità di risultato, orientando quindi l'azione gestionale alla logica del budget, degli obiettivi e del risultato.

Al contempo, la dirigenza dispone di poteri gestionali che le consentono di assumere in termini effettivi la responsabilità della gestione, tra i quali la titolarità della funzione di spesa.

L'assetto ordinamentale e organizzativo degli Enti locali si viene così finalmente a configurare in senso conforme ad una lettura sostanziale dei principi di legalità, imparzialità e trasparenza, sanciti dall'art. n. 97 della Costituzione, finora interpretati secondo una concezione dell'azione amministrativa orientata più all'efficienza ed economicità dei singoli atti che, complessivamente, dei processi gestiti.

Il percorso innovativo che il legislatore ha inteso tracciare per coniugare, nell'assetto organizzativo delle Autonomie locali, le esigenze di funzionalità, flessibilità, efficienza ed economicità della spesa pubblica con la necessità di garantire trasparenza, imparzialità e tutela dei diritti degli amministrati registra poi un ulteriore importante passaggio con le innovazioni introdotte dalla Legge n. 127/1997 (cosiddetta *Bassanini-bis*), anch'essa emanata sulla scia del disegno riformatore tracciato dalla Legge n. 59/1997 e, quindi, nella prospettiva di un rinnovato ed ampliato intervento degli Enti locali nell'erogazione di beni e servizi conseguente al decentramento amministrativo,

L'art. n. 6 di tale provvedimento normativo riscrive infatti, in buona parte, la disposizione dell'art. n. 51 della Legge n. 142/1990, demandando

alla fonte regolamentare degli Enti locali la disciplina dell'ordinamento generale degli uffici e dei servizi.

Detti atti di regolazione, che trovano attualmente il proprio riferimento normativo nella disposizione dell'art. n. 89 del Decreto legislativo n. 267/2000, sono attribuiti alla competenza esclusiva della Giunta che, sulla base dei principi di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione fissati dalla legge e in conformità allo Statuto, nonché sulla base dei criteri determinati dal Consiglio, è chiamata a determinare l'assetto organizzativo e funzionale dell'Ente in relazione a:

- a) i criteri di riferimento per l'attribuzione delle responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell'espletamento delle procedure amministrative;
- b) gli uffici di maggior rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi;
- c) i principi fondamentali di organizzazione degli uffici;
- d) la disciplina dei procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro;
- e) l'individuazione dei ruoli, la determinazione delle dotazioni organiche e della loro consistenza complessiva;
- f) la disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra impiego nelle pubbliche amministrazioni ed altre attività e casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici.

Gli Enti locali dispongono così di uno strumento attraverso cui darsi un modello gestionale specifico e autonome regole di funzionamento, in coerenza con il proprio Statuto e nel rispetto delle disposizioni nello stesso contenute, oltre che in osservanza dei principi fissati dalla Carta costituzionale e dal quadro delle disposizioni di legge sopra brevemente richiamate.

Si viene così ad attribuire alla autonoma responsabilità degli Enti locali la regolamentazione di ambiti prima affidati esclusivamente o prevalentemente alla disciplina di fonti sovraordinate.

Come già altrove sottolineato, questo processo costituisce ulteriore affermazione del criterio per cui, andandosi ad ampliare gli ambiti di intervento istituzionale degli Enti locali, in relazione al processo di decentramento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e alle Autonomie locali, operato secondo il principio della sussidiarietà istituzionale, si vengono conseguentemente ad espandere gli ambiti di autonoma determinazione degli assetti organizzativi, delle regole di funzionamento e delle forme di esercizio delle competenze istituzionalmente attribuite.

Tale contesto di intervento esige una gestione unitaria e sistematica riferita tanto all'assetto organizzativo e funzionale dell'Ente quanto alla dotazione organica, ossia al complesso delle professionalità che l'Ente ha in organico in quanto necessarie all'esercizio delle funzioni attribuite, quanto, infine, al regolamento di contabilità.

Un progetto di regolazione realmente sistematico e unitario riferito all'assetto organizzativo dell'Ente non deve trascurare le relazioni che sussistono tra la strutturazione delle articolazioni organizzative dell'Ente, delle loro reciproche interconnessioni e l'individuazione dei centri di imputazione delle responsabilità riferite ai procedimenti di competenza dell'Ente.

Non si dimentichi infatti che, quasi contestualmente all'adozione della Legge n. 142/1990, il Parlamento ha approvato la Legge n. 241/1990, con la

finalità non solo di accrescere la trasparenza dell'azione amministrativa e la partecipazione dei cittadini al procedimento amministrativo, ma altresì di orientare l'attività gestionale all'efficacia e all'economicità dei flussi procedurali.

È infatti evidente la scelta del legislatore di recepire i canoni dell'efficacia, economicità e pubblicità quali valori oggetto di tutela diretta da parte delle norme che disciplinano il procedimento amministrativo è essenzialmente rivolto a introdurre un obbligo normativo di rispetto di tali criteri, la cui mancata osservanza determina violazione di legge, il tutto con l'evidente intento di rafforzare l'orientamento dell'attività gestionale ad una complessiva trasparenza, efficacia ed economicità dei processi, più che dei singoli provvedimenti adottati.

All'esercizio delle attribuzioni dirigenziali, per come innovativamente tratteggiate dalla normativa, viene dunque correlato un sistema di valorizzazione delle relative responsabilità, essenzialmente incentrato sul conseguimento degli obiettivi secondo criteri di efficacia degli interventi di carattere amministrativo e gestionale e di ottimale utilizzazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali assegnate.

I contenuti del quadro normativo appena delineato risultano ulteriormente arricchiti di significato alla luce delle previsioni della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, citata in premessa, in quanto l'autonomia statutaria di Comuni e Province trova, in forza di tale provvedimento normativo, un proprio riconoscimento all'interno della Costituzione e ciò si riflette sul rango che gli Statuti comunali e provinciali assumono nel sistema della gerarchia delle fonti del nostro ordinamento giuridico.

Mentre, quindi, permane attribuita alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione riferita al sistema elettorale, agli organi di governo e alle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, si afferma definitivamente la potestà regolamentare esclusiva degli Enti locali per quanto attiene alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite (art. n. 117 della Costituzione).

Alla luce della riforma costituzionale, la disciplina dell'organizzazione degli Enti locali e dello svolgimento delle relative funzioni non può che riconoscere nella Costituzione e nei principi fissati dalla legge ordinaria, nello Statuto e nei regolamenti adottati le uniche fonti normative.

Preme infatti sottolineare che, all'art. n. 114 della Costituzione, nel testo novellato, si afferma che la Repubblica è "costituita" da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, con ciò attribuendo pari dignità istituzionale allo Stato, alle Regioni e agli Enti locali, laddove la disposizione previgente stabiliva che la Repubblica "si riparte in Regioni, Province e Comuni".

A fronte del riconoscimento di una autonomia finanziaria progressivamente crescente, diviene per tali Enti indispensabile perseguire la massima efficacia ed economicità degli assetti organizzativi e dei processi produttivi/erogativi, anche attraverso un'opera di puntuale adeguamento delle fonti statutarie e degli strumenti regolamentari al mutato quadro normativo di riferimento.

Tale intervento non potrà certo essere operato in forma meramente adempimentale, ma dovrà piuttosto costituire una valida occasione per sfruttare appieno le opportunità offerte dagli strumenti previsti dal vigente ordinamento per organizzare l'esercizio delle funzioni e dei servizi

secondo forme gestionali realmente rispondenti ai bisogni dell'utenza.

Le soluzioni gestionali adottate potranno comportare tanto l'assunzione diretta dell'erogazione del servizio che il ricorso a forme di gestione partecipata, ponendo la conseguente necessità di attivare meccanismi atti a presidiare la funzione di coordinamento e di controllo dell'Ente locale nel governo del territorio, al fine di orientare le complesse dinamiche gestionali ed organizzative di un comparto pubblico che va caratterizzandosi sempre più per il ruolo di controllore che assume sui soggetti terzi che operano nell'ambito delle proprie competenze istituzionali.

Il recupero dell'efficienza e dell'economicità gestionale costituisce, dunque, momento fondamentale di una partita complessa che deve essere condotta configurando gli strumenti concessi dall'ordinamento sulla base di una attenta analisi delle peculiarità che caratterizzano l'ambito territoriale in cui l'Ente è istituzionalmente chiamato ad intervenire, in quanto solo così l'esercizio degli ambiti di autonomia normativa e organizzativa concessi alle Autonomie locali può avvenire in forma sostanzialmente conforme alle finalità perseguite dal legislatore.

3.2 Il ruolo del regolamento degli uffici e dei servizi nelle amministrazioni locali

La potestà conferita alle Autonomie locali di regolamentare autonomamente l'ordinamento degli uffici e dei servizi costituisce il fulcro attorno a cui ruota la definizione formale dell'assetto organizzativo dell'Ente e, quindi, costituisce lo strumento principale di cui avvalersi per introdurre un modello strutturale e funzionale realmente rispondente alle esigenze di efficacia ed economicità nei processi gestiti.

Tale potestà regolamentare, prevista e disciplinata dall'art. n. 89 del Decreto legislativo n. 267/2000, è attribuita alla competenza esclusiva della Giunta, che la esercita nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal Consiglio, secondo quanto stabilito dal coordinato disposto delle norme dell'art. n. 48 e 42 del medesimo Decreto legislativo.

L'art. n. 89, sopra richiamato, indica le materie che sono demandate a tale fonte di regolamentazione: trattandosi di un ambito di intervento complesso ed eterogeneo è prevedibile che, in concreto, si adotti la soluzione di intervenire con distinti strumenti di regolazione sulle singole materie, come del resto le formulazioni letterali dell'art. n. 89, comma 1 e dell'art. n. 48, comma 2, del Decreto legislativo n. 267/2000 consentono.

Gli ambiti rimessi a tale fonte di disciplina, come già si ricordava, sono riferiti a:

- a) i criteri di riferimento per l'attribuzione delle responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell'espletamento delle procedure amministrative;
- b) gli uffici di maggior rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi;
- c) i principi fondamentali di organizzazione degli uffici;
- d) la disciplina dei procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro;
- e) l'individuazione dei ruoli, la determinazione delle dotazioni organiche e della loro consistenza complessiva;

- f) la disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra impiego nelle pubbliche amministrazioni ed altre attività e casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici.

Nell'esercizio della potestà di autonoma regolamentazione, la Giunta, in forza del rinvio contenuto nella previsione dell'art. n. 88 del Decreto legislativo n. 267/2000, dovrà attenersi, oltre che ai principi della Costituzione, alle disposizioni di legge che regolano l'organizzazione e il lavoro alle dipendenze della Pubblica amministrazione e il regime di disciplina adottato dovrà opportunamente tener conto delle previsioni della contrattazione collettiva.

Il limite del rispetto delle disposizioni introdotte dalla contrattazione collettiva, oltre ad essere espressamente previsto dal comma 1 dell'art. n. 89, citato, si trova compiutamente disciplinato nell'ambito dell'art. n. 2 del Decreto legislativo n. 165/2001.

Tale ultima disposizione, al comma 2, sancisce che "eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata non sono ulteriormente applicabili, salvo che la legge disponga espressamente in senso contrario". In sostanza, il legislatore ha inteso regolare il rapporto tra fonti nell'ipotesi in cui disposizioni normative regolamentari o statutarie, fonti unilaterali, intervengano su materie rimesse alla contrattazione collettiva, stabilendo la prevalenza del regime di fonte negoziale sopravveniente rispetto alle disposizioni unilateralmente dettate, salvo che queste ultime contengano espressamente clausole rafforzative della propria efficacia, dirette quindi a creare un ambito di riserva esclusiva ed assoluta in favore della fonte normativa rispetto alla contrattazione collettiva.

Ai sensi del comma 3 della medesima disposizione, analogo principio opera in materia di trattamento economico del rapporto di lavoro, il cui regime è esclusivamente e inderogabilmente affidato alla contrattazione collettiva.

Ulteriormente, l'esercizio della potestà regolamentare della Giunta in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi deve avvenire nel rispetto delle disposizioni statutarie, ormai fonte di rilievo costituzionale a tutti gli effetti.

Costituisce comunque circostanza naturale che la fonte regolamentare di disciplina dell'ordinamento degli uffici e dei servizi si muova nell'alveo delle disposizioni statutarie, promanando lo statuto dall'organo consiliare che, come già visto, si vede altresì attribuita la competenza ad emanare i criteri per l'adozione della disciplina regolamentare in esame.

Un ulteriore criterio guida nella formulazione del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi è costituito dalla demarcazione, sancita dall'ordinamento e già diffusamente esaminata, tra atti di indirizzo politico-amministrativo e di controllo, riservati agli organi di governo e atti di gestione amministrativa, attribuiti alla competenza esclusiva dei dirigenti e dei responsabili del servizio.

Si richiama, infatti, quanto disposto dalle previsioni dell'art. n. 4, comma 3 e dell'art. n. 70 del Decreto legislativo n. 165/2001, in forza delle quali, rispettivamente, "le attribuzioni dei dirigenti indicate dal comma 2 possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative" e "le disposizioni che conferiscono agli organi di

governo l'adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi di cui all'art. n. 4, comma 2, del presente decreto, si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti”.

Occorre dunque che le disposizioni che operano il riparto delle competenze all'interno dell'Ente si mantengano nella ferma osservanza, operando una netta distinzione tra le competenze che si concretano in atti di indirizzo politico-amministrativo e di controllo, che devono essere quindi attribuite agli organi elettivi (l'individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse funzioni e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale apicale, attività che compete senz'altro alla Giunta) e atti gestionali che devono essere inderogabilmente affidati alla competenza dei dirigenti e dei responsabili dei servizi, (gli atti di organizzazione interni alla struttura assegnata, inclusi i provvedimenti di individuazione dei responsabili delle diverse articolazioni organizzative della stessa e gli atti di gestione dei rapporti di lavoro, che sono assunti dalla dirigenza con i poteri del privato datore di lavoro).

Quanto agli ulteriori criteri richiamati dal primo comma dell'art. n. 89, costituendo indispensabile riferimento per l'adozione delle norme fondamentali di organizzazione e per la disciplina dell'ordinamento degli uffici e dei servizi, possono come di seguito esplicitarsi:

- **Autonomia:** il potere di autonoma determinazione nella scelta dei modelli e delle forme organizzative riservato agli Enti locali, lungi dal costituire un mero adempimento di osservanza delle prescrizioni dettate dal legislatore, costituisce valido strumento per l'adozione di assetti organizzativi realmente rispondenti alle esigenze di efficacia ed economicità dei processi gestiti e della qualità delle prestazioni erogate all'utenza. A tal fine, si dovrà pertanto intervenire in funzione del potenziamento dei meccanismi diretti alla percezione e al soddisfacimento delle esigenze dell'utenza, nonché per l'introduzione di efficaci strumenti di programmazione e pianificazione dell'azione amministrativa diretti all'efficace perseguimento degli obiettivi e delle priorità indicate dal mandato di governo e per l'attivazione di puntuali e adeguati meccanismi di analisi e controllo dei dati economici riferiti ai servizi. In sintesi, dovrà pervenirsi all'adozione di un complesso di misure organizzative che realmente contribuiscano all'affermazione di un modello di azione amministrativa orientata agli obiettivi, ai prodotti e ai risultati attesi dal cittadino-utente.
- **Funzionalità:** l'assetto organizzativo deve atteggiarsi in funzione della massima flessibilità strutturale, in relazione all'esigenza di adeguatamente fronteggiare competenze istituzionali nuove e sopravvenute, come anche di consentire l'attivazione di piani o progetti specifici di attività legati al conseguimento di specifici obiettivi di mandato, temporalmente circoscritti (creazione di strutture di staff, di gruppi di lavoro intersettoriali, di forme di coordinamento ecc.).

La definizione dell'assetto organizzativo non può infatti non tener conto del fatto che l'attuale quadro normativo si caratterizza per l'estrema variabilità degli obiettivi istituzionalmente assegnati, che impongono agli Enti di dotarsi di modelli organizzativi estremamente flessibili e dinamici che, a fronte della rapida evoluzione che caratterizza i processi lavorativi, si dimostrino funzionali agli obiettivi di incremento quali quantitativo del

livello dei servizi che gli Enti sono chiamati ad erogare e, in forma correlata, della capacità di efficacemente e tempestivamente rispondere ai bisogni della collettività amministrata.

Il modello di riferimento deve dunque essere individuato in un'organizzazione strutturata per obiettivi, in cui la struttura organizzativa, tradizionalmente intesa come assetto organizzativo tendenzialmente stabile, passa in secondo piano a favore dell'adozione di un sistema flessibile, articolato in relazione alle funzioni assegnate, in una logica di perseguimento del risultato atteso.

Per quanto sopra, l'analisi organizzativa della struttura dell'ente deve necessariamente incentrarsi sulla valutazione della complessità e della variabilità delle funzioni attribuite alla competenza istituzionale dell'Ente, in funzione dell'individuazione del modello organizzativo maggiormente rispondente alle caratteristiche dei servizi che istituzionalmente si è chiamati ad erogare.

In tale contesto, occorre peraltro garantire un'efficace integrazione delle strutture interdipendenti e consentire adeguati meccanismi di verifica periodica circa la corrispondenza dell'assetto esistente alle esigenze imposte dal complesso delle funzioni istituzionali dell'Ente, così da poter intervenire in relazione agli elementi di complessità che si vengono ad aggiungere e alle variabili introdotte dall'ordinamento.

- **Professionalità:** il complesso delle disposizioni che regolano l'ordinamento degli uffici e dei servizi deve tendere a privilegiare la qualificazione professionale: si ricordi che l'art. n. 109 del Decreto legislativo n. 267/2000 prevede espressamente la competenza professionale quale criterio per il conferimento degli incarichi dirigenziali e ad analogo criterio è orientata la disposizione del successivo art. n. 110, riferita al conferimento di incarichi con contratto a tempo determinato, nonché l'art. n. 9, comma 2, del contratto collettivo nazionale di lavoro del 31 marzo 1999 per l'attribuzione degli incarichi di posizione organizzativa.

Ancora, l'art. n. 35 del Decreto legislativo n. 165/2001, norma di principio cui gli Enti devono ispirarsi per la disciplina dei procedimenti di selezione per l'accesso all'impiego, prevede l'attivazione di meccanismi idonei ad accertare, nei candidati, il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire e in tal senso si esprime anche la previsione dell'art. n. 7, comma 17, del contratto collettivo nazionale di lavoro del 14 settembre 2000 con riferimento alle procedure selettive per la trasformazione del rapporto di formazione e lavoro in contratto a tempo indeterminato, nell'ambito delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dall'art. n. 36 del Decreto legislativo n. 165/2001.

- **Responsabilità:** in relazione a tale criterio si richiama quanto disposto dalla previsione dell'art. n. 107 del Decreto legislativo n. 267/2000, in forza del quale "i dirigenti sono direttamente responsabili, in via esclusiva, in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa, della efficienza e dei risultati della gestione". L'individuazione delle responsabilità e la relativa attribuzione deve dunque avvenire presidiando, in relazione ai processi gestiti e al modello strutturale adottato, l'assegnazione ad un unico ufficio della responsabilità complessiva di ogni procedimento (criterio del responsabile unico del procedimento, introdotto dalla Legge n. 241/1990) e assicurando, attraverso gli opportuni meccanismi di integrazione (coordinamenti, organismi permanenti

e temporanei, gruppi di lavoro trasversali), il mantenimento di uno stile direzionale coerente rispetto alla *mission* aziendale.

Un assetto organizzativo così configurato impone, quale logica conseguenza, l'attivazione di un puntuale sistema di monitoraggio e verifica dei costi e dei risultati, che realmente responsabilizzi i ruoli direttivi al conseguimento degli obiettivi assegnati.

In un contesto così delineato si inserisce anche la tematica riferita alla gestione e alla valorizzazione della risorsa umana, quale fattore essenziale per il conseguimento delle finalità strategiche dell'Ente.

In tal senso deve essere inteso e interpretato il riferimento, operato dall'art. n. 89 del Decreto legislativo n. 267/2000 alla disciplina, da introdurre in sede di regolamentazione dell'ordinamento degli uffici e dei servizi, diretta all'individuazione dei ruoli, alla determinazione delle dotazioni organiche e della loro consistenza complessiva.

Gli Enti sono quindi chiamati, nell'esercizio degli ambiti di autonomia loro riconosciuti dall'ordinamento, ad operare strategie organizzative e gestionali dirette, in primo luogo, ad un'efficace progettazione degli assetti strutturali e, quindi, ad un efficace utilizzo delle risorse economico finanziarie, strumentali ed umane disponibili.

Con riferimento al fabbisogno di personale e alla consistenza delle dotazioni organiche sarà dunque un'accurata analisi delle funzioni istituzionalmente assegnate all'Ente a determinare le necessità che, in termini di professionalità e di tipologie di intervento, pongono i processi produttivi ed erogativi di cui l'Ente è istituzionalmente investito.

In tale contesto, l'attivazione di strategie mirate di sviluppo professionale del personale in organico e l'efficace coordinamento della mobilità con le procedure di reclutamento dall'esterno possono consentire di attivare processi virtuosi di contenimento della spesa per il personale e della consistenza degli organici, ove naturalmente adeguatamente sorretti da una disciplina regolamentare interna ben progettata e orientata a sfruttare appieno gli strumenti e le opportunità offerti dal vigente ordinamento normativo e contrattuale.

I variabili ambiti di intervento in cui il sistema delle Autonomie locali è chiamato ad operare, anche in conseguenza del processo di trasferimento dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali di nuove funzioni amministrative *ex lege* n. 59/97, impongono dunque di recepire appieno gli istituti introdotti dal legislatore per consentire a tale Enti il pieno esercizio dell'autonomia organizzativa e gestionale attribuita, dotandosi degli strumenti che consentono di attuare la massima flessibilità negli assetti organizzativi e nella gestione delle risorse umane, in funzione del perseguimento di obiettivi che privilegiano il conseguimento dei risultati e la qualità delle prestazioni e dei servizi erogati all'utenza.

3.3 I modelli organizzativi del sistema pubblico

Premessa

Il ruolo istituzionale degli Enti locali si è andato progressivamente evolvendo, negli anni, parallelamente al complessivo cambiamento dei meccanismi di azione della Pubblica amministrazione complessivamente intesa,

secondo un processo che ha determinato un sensibile incremento delle attività erogative e un significativo ampliamento delle funzioni e degli ambiti di intervento istituzionalmente attribuiti.

All'intensificarsi della complessità e della variabilità delle funzioni assegnate al sistema delle Autonomie locali ha, conseguentemente, fatto seguito l'adozione di modelli organizzativi che sono andati gradatamente evolvendosi, assumendo dapprima fisionomie semplificate (sostanzialmente riconducibili al modello gerarchico funzionale), che sono state progressivamente sviluppate per approdare a schemi organizzativi maggiormente evoluti, che caratterizzano, sia pure con variazioni determinate dalle diverse dimensioni strutturali, anche gli Enti di dimensioni ridotte.

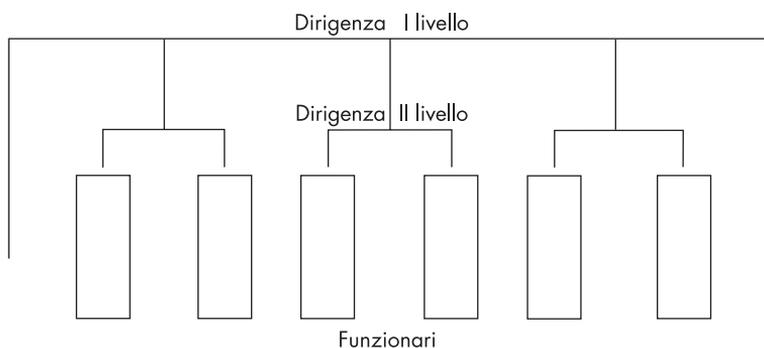
Convieni quindi soffermarsi brevemente nell'esame dei modelli di organizzazione che si sono affermati nel sistema degli Enti locali, evidenziandone le caratteristiche e gli aspetti di criticità, proponendosi successivamente di tracciare le possibili linee di sviluppo imposte dai più recenti interventi normativi che prefigurano un'ulteriore evoluzione del ruolo istituzionale attribuito agli Enti locali, ponendo quindi in risalto alcuni aspetti di criticità dei modelli organizzativi consolidati.

Il modello gerarchico

Il modello di organizzazione gerarchica, concettualmente, si lega a un assetto della Pubblica Amministrazione caratterizzato da una certa rigidità strutturale e da una relativa staticità delle funzioni esercitate.

Le relazioni operative sono, nel modello esaminato, essenzialmente riconducibili al rapporto di subordinazione gerarchica tra organi, cui si accompagna una puntuale definizione degli ambiti di competenza e di responsabilità di ognuno dei soggetti agenti, per cui l'azione amministrativa si sviluppa sulla base degli "imput" che provengono dal superiore gerarchico, cui il soggetto attuatore unicamente risponde.

L'organigramma del modello gerarchico può essere così rappresentato:



La chiarezza dei ruoli che deriva dal modello in esame produce, di conseguenza, una forte immedesimazione nell'organizzazione dei soggetti che ne fanno parte e una accentuata rapidità delle fasi decisionali.

L'aumento del numero e della complessità delle funzioni gestite determina, tuttavia, la crisi del modello gerarchico, in quanto, in questi casi, il vertice gerarchico finisce per produrre un "collo di bottiglia" che, a fronte dell'incremento delle competenze, determina l'arresto dei processi nella

fase decisionale, ovvero induce i responsabili ad assumere decisioni in ordine a processi che non sono stati in grado di controllare efficacemente.

Si tratta dunque di un modello organizzativo che ben si attaglia a realtà istituzionali caratterizzate da una non elevata complessità delle funzioni e dei flussi procedurali gestiti, conseguentemente caratterizzate da una chiara definizione delle linee di attività e delle competenze, oltre che da una limitata interdipendenza funzionale tra le linee di attività.

L'intervento dei fattori di criticità sopra indicati, correlati all'incremento delle competenze, determina infatti la necessità di passare da un modello che contempla esclusivamente la distribuzione dell'autorità gerarchica strettamente intesa ad un modello in cui la funzione gerarchica entra in causa solo marginalmente, nei casi di maggior complessità o rilevanza strategica.

In tale modello evoluto, i vertici gerarchici si limitano dunque ad operare un controllo circa il corretto sviluppo del flusso procedurale, intervenendo nel merito dello stesso esclusivamente nei casi di maggior complessità e rilevanza e verificano l'andamento complessivo delle funzioni assegnate, attraverso sistemi di rilevazione che indicano i tempi di gestione delle singole pratiche, lo stato di distribuzione delle stesse, i tempi delle singole fasi del processo, la regolarità degli adempimenti mediante verifiche a campione, in funzione dell'individuazione delle criticità e della predisposizione e attuazione dei necessari interventi risolutivi.

Lo conferma il fatto che l'assetto organizzativo in esame ha caratterizzato la struttura degli Enti locali nella fase in cui l'azione amministrativa si sviluppava essenzialmente per atti, anziché per processi, favorendo dunque l'adozione di assetti burocratici statici.

A partire dagli anni '70, con il progressivo ampliamento degli ambiti di intervento degli Enti locali sul territorio – risale a questo momento il primo organico trasferimento di funzioni e compiti amministrativi alle Amministrazioni locali, operato con il Decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977 – si è andata progressivamente affermando l'autonomia organizzativa di tali Enti, parallelamente all'esigenza, imposta dal ruolo istituzionale assegnato, di articolare gli assetti strutturali secondo modelli organizzativi che favorissero lo sviluppo di un'azione amministrativa orientata ai processi e ai risultati.

Se, dunque, negli Enti locali il modello gerarchico è stato generalmente abbandonato in funzione di modelli organizzativi maggiormente flessibili ed articolati, lo stesso continua a trovare applicazione anche in contesti organizzativi caratterizzati da maggiore complessità, in quanto strumento idoneo a garantire il presidio di aspetti fondamentali, tra i quali, ad esempio, le funzioni di coordinamento operativo della struttura organizzativa in funzione dell'integrazione e del raccordo delle attività gestionali con gli obiettivi e i programmi dell'Amministrazione.

Il modello funzionale (gerarchico-funzionale)

La progressiva evoluzione e l'ampliamento degli ambiti di intervento istituzionalmente affidati agli Enti locali evidenzia, come sopra brevemente accennato, il limite del modello gerarchico, per la scarsa idoneità dello stesso a rispondere alle crescenti esigenze di interdipendenza tra le funzioni che si determinano in conseguenza del processo di evoluzione del ruolo istituzionale degli Enti locali cui sopra si faceva riferimento.

Il moltiplicarsi degli ambiti di intervento produce infatti una crescente

multidisciplinarietà degli ambiti di azione e, conseguentemente, accresce la necessità di istituire livelli di coordinamento tra le strutture.

Tale circostanza determina la progressiva evoluzione dal tradizionale modello gerarchico al modello cosiddetto funzionale, incentrato su un sistema di articolazione della struttura complessiva per ripartizioni, identificate in relazione alle aree di attività assegnate, ai processi gestiti, alle competenze espresse e alle tecniche professionali utilizzate (criterio di specializzazione tecnic-economica).

Il criterio di aggregazione è dunque ispirato al processo produttivo più che al prodotto finale (bene o servizio erogato), alle attività tecniche implicate dal processo produttivo e al contributo che le stesse apportano a tale processo (attività di line/attività di staff).

All'interno delle singole ripartizioni, il meccanismo di integrazione di riferimento continua ad essere quello gerarchico, strutturato quindi secondo le caratteristiche funzionali descritte nel paragrafo che precede per cui, sostanzialmente, il modello funzionale rappresenta uno sviluppo del modello gerarchico che tende ad attecchire l'assetto organizzativo in maniera rispondente alle esigenze di specializzazione degli ambiti di attività e, conseguentemente, di accresciuta interdipendenza della funzioni, che si riconnette al processo di espansione degli ambiti di attività istituzionalmente affidati agli Enti locali.

In ordine alle considerazioni svolte, preme rilevare che il modello gerarchico se, da un lato, garantisce una chiara identificabilità dei soggetti investiti di poteri decisionali e, conseguentemente, dei centri di imputazione delle responsabilità, garantendo quindi:

- riconoscibilità e certezza dei ruoli di direzione;
- rapidità dei processi di decisione;
- efficace ed immediato esercizio dei poteri di coordinamento da parte dei vertici strategici dell'Ente;

dall'altro lato si dimostra carente sotto l'aspetto della flessibilità e della capacità di adeguamento complessivo della strutture alla mutevolezza delle funzioni istituzionali assegnate all'Ente.

Si è visto, infatti, che il processo di progressivo ampliamento degli ambiti di intervento degli Enti locali ha determinato la conseguente affermazione della multidisciplinarietà dell'azione amministrativa che porta con sé l'esigenza di articolare le strutture secondo criteri di progressiva specializzazione e, conseguentemente, di incrementare i livelli di coordinamento e di interrelazione funzionale tra le stesse.

In tal senso, il modello funzionale, che prevede l'affiancamento di *staff* specialistici alle strutture di *line*, consente di ovviare alle criticità del modello gerarchico imputabili alla eccessiva rigidità di quest'ultimo, consentendo la piena espressione delle competenze specialistiche e settoriali necessarie per l'efficace funzionamento di strutture organizzative destinate ad intervenire operativamente in una pluralità di settori eterogenei.

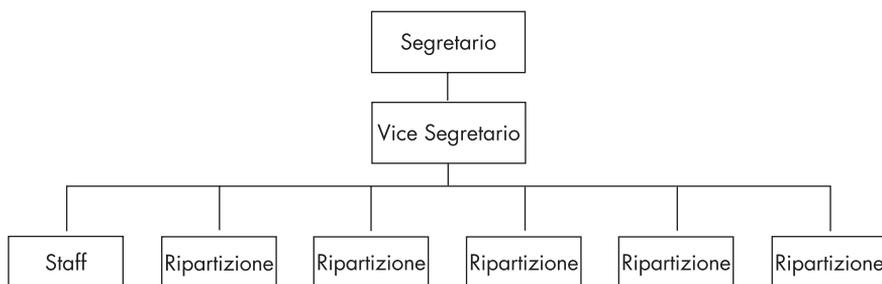
L'introduzione degli staff determina tuttavia, in relazione alle peculiarità del ruolo organizzativo e funzionale agli stessi ascrivibile, l'emergere di fattori di criticità riferiti tanto al coordinamento complessivo delle articolazioni organizzative della struttura e alla loro integrazione quanto ad una sostanziale attenuazione della definizione delle linee decisionali e dei centri di responsabilità rispetto al modello gerarchico.

Il modello gerarchico-funzionale coniuga dunque la certezza e la ricono-

scibilità dei ruoli di direzione, tipica dello schema gerarchico, alla presenza di strutture settoriali e specialistiche, gli *staff*, che operano con funzioni di supporto alle strutture operative di linea; queste ultime, investite delle funzioni decisionali, si qualificano, quindi, come centri di imputazione delle responsabilità.

Di fatto, la concreta applicazione del modello gerarchico-funzionale, nell'esperienza degli Enti locali anteriore alla netta distinzione dei ruoli di indirizzo politico-amministrativo e di controllo, spettanti agli Organi di governo e funzioni gestionali attribuite alla competenza dei dirigenti e dei responsabili di servizio, stabilita dalla Legge n. 142/1990, ha finito per ingenerare una indebita commistione dei ruoli, determinando spesso l'avocazione, da parte degli organi politici, di ampi poteri decisionali negli ambiti gestionali e finendo così per produrre una articolazione della complessiva struttura dell'Ente strettamente plasmata sulla ripartizione delle competenze assegnate con delega ai singoli Assessori.

L'organigramma del modello gerarchico-funzionale può essere così rappresentato:



Il modello dipartimentale-divisionale

A partire dagli anni '80, anche in conseguenza dell'ampliamento degli ambiti funzionali di intervento degli Enti locali, si è registrato un progressivo accrescimento dei livelli di complessità strutturale degli Enti, dovuto ad un forte aumento delle strutture di linea e del loro grado di specializzazione, ad una maggiore dinamicità delle funzioni gestite, ad una forte crescita delle dimensioni strutturali degli Enti. Tale insieme di fattori ha dimostrato la progressiva inadeguatezza del tradizionale modello gerarchico-funzionale.

A tale modello, incentrato sul processo produttivo, si è andato quindi progressivamente sostituendo l'assetto organizzativo, cosiddetto dipartimentale, che si articola per estese aree di intervento, identificate in relazione al risultato finale e caratterizzate, quindi, da omogeneità rispetto ai servizi erogati ed ai segmenti di utenza di riferimento (dipartimenti e settori), nel cui ambito si identificano ulteriori centri di imputazione delle competenze gestionali (Servizi) destinati ad operare in ambiti funzionali maggiormente circoscritti nell'ambito della complessiva area di attività.

Le competenze specialistiche e settoriali sono affidate, anche nel modello in esame, a strutture di staff o di supporto, allocate nei vari livelli strutturali della linea.

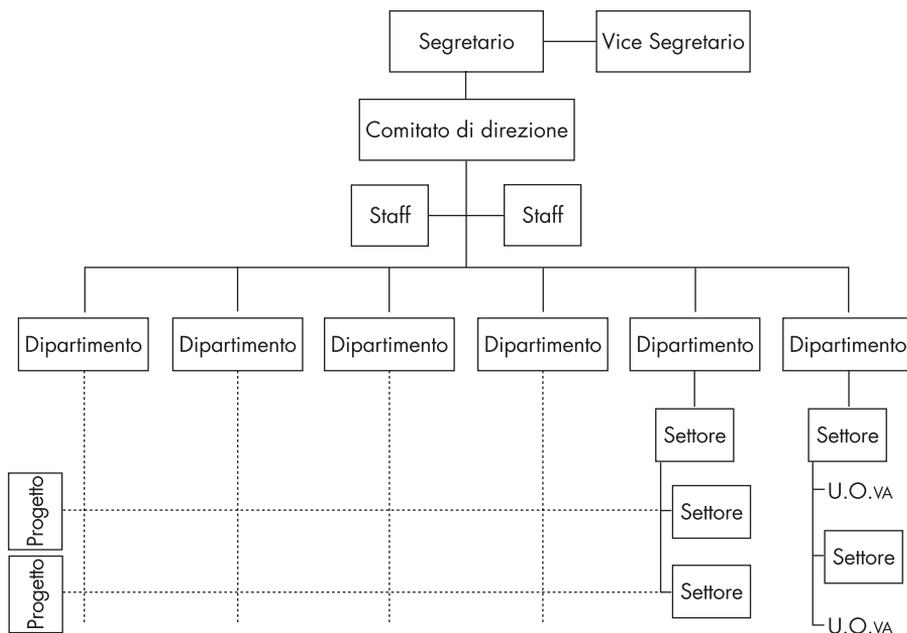
L'assetto dipartimentale, in quanto frutto di una nuova cultura organizzativa, supera in gran parte le criticità ascrivibili alla commistione tra

il ruolo di indirizzo e controllo, che attiene alla sfera politica e compiti gestionali degli organi tecnici che hanno invece caratterizzato, nella concreta applicazione, il modello gerarchico-funzionale.

Un assetto organizzativo così configurato garantisce la possibilità di adeguare tempestivamente ed in maniera non traumatica la complessiva struttura dell'Ente in caso di ampliamento delle funzioni istituzionali, ma, proprio in relazione alla complessità strutturale che implica, determina l'esigenza di un potenziamento del ruolo di coordinamento e di integrazione tra le diverse funzioni, in relazione all'elevata multidisciplinarietà presente nella struttura organizzativa complessivamente intesa.

Tale ruolo di coordinamento e di integrazione interfunzionale viene espresso attraverso una pluralità di strumenti che vanno dalla creazione di gruppi di lavoro trasversali, di organismi di coordinamento permanenti e non, di gruppi di progetto, che non vanno tuttavia a sminuire l'autonomia decisionale e la responsabilità delle figure direttive preposte alle strutture di linea.

L'organigramma del modello dipartimentale-divisionale può essere così rappresentato:



Il modello a matrice (matriciale)

Il processo di riforma avviato con la Legge n. 142/1990, già ampiamente esaminato nella parte della trattazione che precede, oltre a sancire in maniera definitiva la distinzione dei ruoli riconducibili alla sfera politica e a quella gestionale, determina la maturazione di una piena consapevolezza in ordine alle opportunità offerte dalla autonomia organizzativa a pieno titolo riconosciuta alle Autonomie locali in funzione dell'adozione di assetti organizzativi snelli e flessibili, capaci di orientare l'azione amministrativa complessivamente intesa alle reali esigenze della collettività, perseguendo un elevato grado di conseguimento degli obiettivi e dei risultati.

Al contempo, la consapevolezza della multidisciplinarietà implicata dagli innumerevoli processi gestiti induce a valorizzare il ruolo organizzativo delle strutture investite di competenze specialistiche e settoriali, anche attraverso il reclutamento a tempo determinato di figure professionali di elevata specializzazione.

Con la quasi contemporanea adozione della legge sul procedimento amministrativo, la n. 241/1990, si affermano soluzioni organizzative in grado di efficacemente rispondere alle esigenze di snellimento e di semplificazione delle procedure amministrative e le articolazioni strutturali vengono progettate in funzione della piena osservanza del criterio, prescritto dalla normativa, di affidare ad un'unica struttura la responsabilità complessiva di ogni procedimento.

La crescente attenzione ai processi erogativi e l'esigenza di orientare il complesso dell'attività amministrativa agli obiettivi di progetto e ai risultati produce un ampio ricorso a soluzioni organizzative innovative, che introducono un modello organizzativo di sviluppo dell'azione amministrativa cosiddetto "a matrice".

Nella sostanza, si acquisisce la consapevolezza dell'importanza del perseguimento in termini rapidi, efficaci ed efficienti di obiettivi dinamici – non riconducibili alla generalità delle funzioni istituzionali tradizionalmente affidate agli Enti locali che, per loro natura, sono allocate in predefinite articolazioni organizzative della struttura complessiva dell'Ente, caratterizzate da un certo carattere di staticità – quanto piuttosto ancorati ai contenuti del mandato amministrativo o diretti essenzialmente a cogliere e a soddisfare in maniera efficace e tempestiva i bisogni sociali emergenti.

Tale consapevolezza induce a favorire l'introduzione di forme alternative di sviluppo dell'azione amministrativa, quali la task force, il gruppo di lavoro trasversale, il team di progetto, caratterizzati da una flessibilità organizzativa tale da assicurare snellezza operativa e tempestività di intervento, consentendo al contempo una adeguata programmazione delle risorse economiche-finanziarie, umane e strumentali da dedicare allo sviluppo dei diversi obiettivi di programma.

Mentre la task force e il gruppo di lavoro recano in sé una multidisciplinarietà che deriva loro dal fatto di essere costituiti da figure professionali attinte dai diversi settori che operano trasversalmente all'interno della struttura in funzione del conseguimento di determinati obiettivi, per lo più di carattere contingente e temporalmente circoscritti, si ricorre al progetto per il perseguimento di finalità caratterizzate da maggiore stabilità e complessità, che consigliano quindi l'adozione di soluzioni organizzative maggiormente stabili e articolate, ad esempio per fronteggiare gli aspetti di criticità gestionale attinenti alla struttura organizzativa complessivamente considerata e, pertanto, in funzione dello sviluppo di un'azione di integrazione e valorizzazione dei fattori di differenziazione che connotano le diverse articolazioni funzionali esistenti all'interno della struttura organizzativa complessivamente considerata.

Il modello di organizzazione a matrice determina dunque la creazione di due distinti centri di imputazione delle responsabilità, riferiti, rispettivamente, al responsabile del conseguimento dell'obiettivo – che può consistere in un prodotto, in un servizio od inerire ad una determinata area di attività, anche in conseguenza di particolari bisogni sociali da soddisfare per

periodi limitati, ma comunque significativi – e ai diversi responsabili delle strutture di linea intersecate dal progetto che, per sua natura, si sviluppa in senso trasversale rispetto alle strutture di linea.

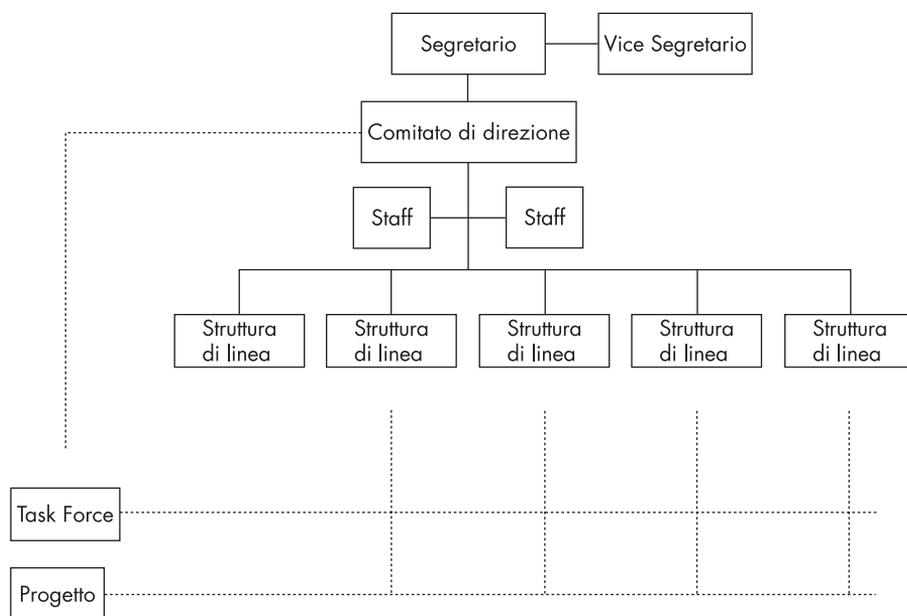
I centri di responsabilità implicati dall'obiettivo trasversale trovano un referente comune, per le funzioni di integrazione e coordinamento, nel vertice strategico dell'Ente.

Le professionalità coinvolte nell'attività di conseguimento dell'obiettivo si pongono quale centro di raccordo funzionale tra la struttura di linea presso cui sono funzionalmente collocate e il team che opera in funzione del conseguimento dell'obiettivo: si tratta, com'è evidente, di un ruolo organizzativo non scevro di criticità, imputabili principalmente al fatto di dover rispondere, funzionalmente, tanto al referente responsabile della struttura di linea che al referente responsabile del conseguimento dell'obiettivo.

In senso più ampio, l'affermazione del modello a matrice, è largamente condizionata dalla capacità di creare una netta identificazione degli obiettivi, delle competenze e delle responsabilità affidate al team di progetto.

Su questi fattori si fonda infatti l'autorevolezza del team di progetto e, conseguentemente, la sua integrazione funzionale con le strutture di linea, che può comunque essere favorita snellendo e agevolando le forme di comunicazione e di interscambio di informazioni, introducendo un efficace sistema di monitoraggio degli stati di attuazione del progetto, che coinvolga, anche a livello informativo, le strutture di linea interessate, individuando quali componenti del team di progetto professionalità autorevoli e dotate di adeguate attitudini comunicazionali, relazionali, al lavoro di gruppo, creare un adeguato sistema di raccordo tra il vertice strategico dell'Ente e il responsabile del team di progetto, che dovrà essere individuato in figure professionali dotate di leadership, autorevolezza ed elevata competenza professionale.

L'organigramma del modello a matrice può essere così rappresentato:



L'Ente holding

Il processo di progressiva devoluzione di nuove funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali, prodotto dalla Legge n. 59/1997 e dai successivi provvedimenti attuativi determina l'assunzione sempre più marcata, da parte degli Enti locali, del ruolo di soggetti erogatori di servizi, il che implica una significativa estensione della platea dei cittadini-utenti.

L'esigenza di presidiare la celerità, l'efficienza e l'economicità delle attività dirette al soddisfacimento dei bisogni della collettività implica un'attenta attività di verifica delle più opportune forme gestionali dei servizi, potendo l'Ente locale orientarsi anche su forme di gestione partecipata.

In tal senso, quanto disposto dalla Legge n. 142/1990 in materia di servizi pubblici locali è stato integralmente e, per taluni aspetti, innovativamente recepito dal Decreto legislativo n. 267/2000 (art. n. 113), che prevede il possibile ricorso alle seguenti forme di gestione:

- la gestione in economia;
- la gestione in concessione a terzi;
- la gestione a mezzo di Azienda speciale;
- la gestione a mezzo di Istituzione;
- la gestione a mezzo di Società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale;
- la gestione a mezzo di Società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria
- la Società per azioni a prevalente capitale pubblico locale.

La complessità degli assetti organizzativi che si vengono a determinare con il ricorso a tali forme di gestione dei servizi pubblici locali impone di attivare meccanismi che assicurino all'Ente un efficace presidio delle funzioni di coordinamento e di controllo nel governo del territorio, al fine di orientare le complesse dinamiche gestionali ed organizzative determinate da un comparto pubblico "allargato", in cui l'Ente locale abbandona progressivamente il ruolo di gestore diretto dei servizi erogati per assumere le vesti di controllore nei confronti di soggetti terzi che operano nell'ambito delle proprie competenze istituzionali.

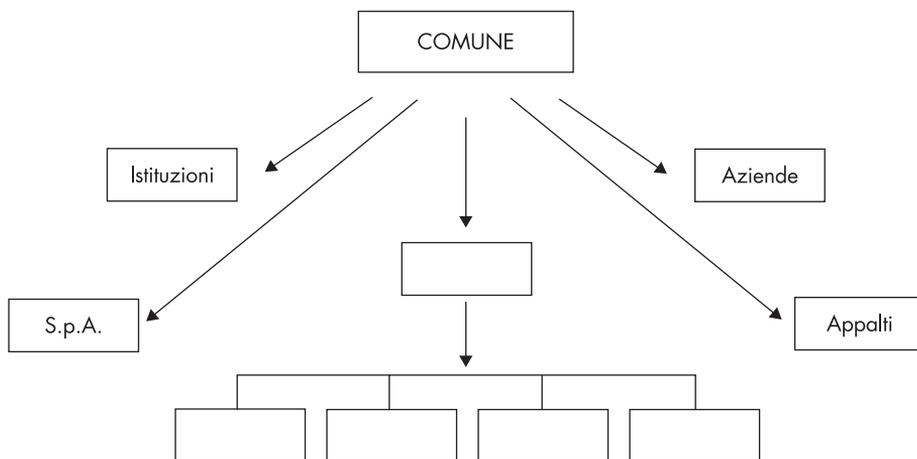
In tal senso, si afferma dunque un modello organizzativo, particolarmente riferito ai Comuni, che possiamo definire di Ente "holding", che implica l'assunzione, da parte dell'Ente locale nei confronti dei terzi gestori, di un ruolo assimilabile a quello della "azienda madre" nei confronti delle società controllate, in quanto unico strumento per garantire all'Ente locale il mantenimento di una reale funzione di governo delle strategie erogative dei servizi sul territorio.

Tale assetto determina, in primo luogo, la necessità di una profonda revisione dei meccanismi di controllo dell'Ente, attraverso lo sviluppo di un'efficace sistema di controllo cosiddetto "esterno", che implichi efficaci forme di interazione dei vertici strategici con le direzioni aziendali dei soggetti gestori ed adeguati strumenti di verifica e intervento sulle attività in relazione ai costi, all'efficienza e alla qualità dei servizi erogati alla collettività.

Presupposto per l'adozione di un modello integrato per la gestione dei servizi è quindi l'adozione di un "piano dei servizi" che individui e determi-

ni le strategie di intervento sul territorio nell'erogazione dei servizi, individuando le priorità e le forme di intervento che si intende perseguire, determinando le possibili alternative che si pongono nella gestione dei servizi (affidamento all'esterno, mantenimento in gestione diretta, riacquisizione in gestione diretta di servizi già esternalizzati), in relazione anche alle esigenze di compatibilità economico-finanziaria delle possibili scelte gestionali.

La necessità di potenziare il ruolo di governo dell'Ente sul territorio implica inoltre l'introduzione di strumenti giuridici atti a consentirne l'espletamento, sia a livello statutario e regolamentare, che nell'ambito delle convenzioni stipulate con i terzi gestori (attuazione di politiche tariffarie e di investimento, efficace esercizio delle funzioni di controllo e di verifica delle attività affidate all'esterno, promozione dei necessari adeguamenti delle formule gestionali, creazione di sinergie virtuose tra le aziende affidatarie) e, di riflesso, impone all'Ente di dotarsi di strutture e professionalità in grado di adeguatamente presidiare gli aspetti di pianificazione strategica, programmazione e controllo delle attività e, più a monte, le complessive strategie che determinano la scelta della gestione diretta del servizio o l'affidamento all'esterno dello stesso e, in quest'ultimo caso, l'individuazione delle forme gestionali più opportune e la cura delle complesse fasi procedurali che conducono all'affidamento.



3.4 I modelli innovativi di organizzazione pubblica: dal modello strutturale a quello "destrutturato"

Si è visto che il progressivo estendersi degli ambiti di competenza istituzionale attribuiti agli Enti locali ha determinato un progressivo incremento della complessità strutturale di tale Enti, che ha portato all'adozione di modelli organizzativi sempre più articolati, nel tentativo di adeguatamente presidiare le esigenze di multidisciplinarietà e specializzazione implicate dalla pluralità delle funzioni gestite.

I modelli organizzativi adottati si caratterizzano per l'elevato grado di articolazione strutturale imposto dal moltiplicarsi delle strutture di linea

che, in sé, comporta il potenziamento delle strutture deputate al coordinamento.

La variabilità delle missioni affidate all'Ente locale, l'accresciuta frequenza con cui vengono emanati provvedimenti normativi di riforma, che mutano la ripartizione delle competenze tra Stato Regioni ed Enti locali, in attuazione del federalismo amministrativo introdotto dalla Legge n. 59/1997, introducono revisioni nelle materie oggetto di trasferimento, individuano nuovi ambiti di materia e ne regolamentano l'esercizio, porta con sé una forte esigenza di flessibilità nell'azione amministrativa e, conseguentemente, induce a privilegiare modelli organizzativi snelli e capaci di adeguarsi in maniera non traumatica ai profondi mutamenti in atto nell'ordinamento delle Autonomie locali.

Tale insieme di fattori evidenzia alcuni aspetti di criticità dei tradizionali modelli staff/line: si è visto infatti che il modello a matrice, attraverso l'introduzione di forme di sviluppo trasversale dell'azione amministrativa tenta di dare una soluzione organizzativa al progressivo aumento di obiettivi dinamici, legati per lo più al programma di governo e, quindi, di natura contingente e destinati a svilupparsi per periodi temporali generalmente circoscritti, ancorché significativi. Si tratta, quindi, di obiettivi che non sono riconducibili alla generalità delle funzioni istituzionali tradizionalmente affidate agli Enti locali, per i quali è comunque essenziale riuscire a fornire risposte tempestive ed efficienti alla collettività, ma che difficilmente, per loro natura, possono efficacemente essere affidati a singole articolazioni organizzative della struttura complessiva dell'Ente.

Tale modello di sviluppo dell'azione amministrativa, che opera in senso trasversale all'Ente, è destinato, per il profondo dinamismo che caratterizza, come sopra si ricordava, il sistema ordinamentale degli Enti locali, a diffondersi in maniera esponenziale, ponendo quindi la necessità di un adeguamento dei tradizionali sistemi organizzativi, caratterizzati da assetti strutturati in maniera più o meno marcata, ma comunque significativa.

Il modello di riferimento deve dunque essere individuato in un'organizzazione orientata all'azione per obiettivi, in cui la struttura organizzativa, tradizionalmente intesa come assetto organizzativo tendenzialmente stabile, passa in secondo piano a favore dell'adozione di un sistema flessibile, articolato in relazione alle funzioni assegnate, in una logica di perseguimento del risultato atteso.

Tale constatazione induce a sostenere l'opportunità di intervenire sugli attuali assetti organizzativi, guidando la transizione da modelli organizzativi che potremmo definire "strutturati" a modelli in cui è prevalente l'aspetto di flessibilità e dinamismo dello sviluppo dell'azione amministrativa e, quindi, massimamente destrutturati.

Se quindi l'elemento che caratterizza il modello strutturato, specie a fronte di un progressivo aumento delle funzioni gestite dall'Ente è il fenomeno della progressiva frammentazione delle strutture, per cui si assiste ad una crescente divisione dei processi lavorativi in più livelli funzionali (aree, settori, servizi, *task force*, *team* di progetto ecc.) la considerazione di fondo da cui occorre partire è che, alla base di questo processo di scomposizione dei flussi di lavoro si colloca, comunque, il soggetto e il ruolo che allo stesso è affidato dall'organizzazione. Nel modello strutturato, dunque, il compito affidato ai ruoli direzionali è, sostanzialmente, quello di guidare i processi produttivi nel loro dipanarsi tra i vari livelli funzionali che carat-

terizzano la struttura, bilanciando costantemente le dinamiche che si ingenerano dall'incontro/scontro tra il ruolo che l'organizzazione si attende dall'individuo e le aspettative che l'individuo nutre nei confronti dell'organizzazione, in termini di valorizzazione e di sviluppo professionale.

Gli elementi di criticità che si ingenerano nel sistema sono normalmente fronteggiati attraverso interventi diretti alla revisione degli assetti delle strutture di linea, alla valorizzazione delle esigenze di integrazione, coordinamento e differenziazione delle diverse articolazioni organizzative della struttura, all'introduzione di nuove forme trasversali di sviluppo dell'azione amministrativa, all'ottimizzazione dei ruoli di staff e di linea. Ulteriormente, i fattori di crisi riconducibili al rapporto tra individuo ed organizzazione sono affrontati con strumenti rivolti a potenziare il raccordo tra i ruoli e le responsabilità ascrivibili ai singoli con gli obiettivi di performance nell'interpretazione del ruolo atteso, che l'organizzazione, complessivamente intesa, pianifica e persegue. Tale tematica chiama in causa il complesso dei meccanismi di verifica, misurazione e valorizzazione delle *performance* di eccellenza nell'interpretazione del ruolo organizzativo da parte degli individui.

Se quindi gli assetti organizzativi "strutturati" dispongono di meccanismi di intervento diretti a fronteggiare le criticità che all'interno di essi si ingenerano, adeguatamente sperimentati e quindi in larga misura efficaci, nondimeno, a fronte dell'eccessivo proliferare delle articolazioni strutturali interne alla macrostruttura, che induce in sé il moltiplicarsi delle forme di coordinamento e di integrazione delle strutture può determinarsi, in relazione all'attuale dinamismo degli interventi normativi di riforma, una profonda crisi dei tradizionali modelli strutturali, in danno dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa, con la conseguenza di pregiudicare, in definitiva, la capacità dell'Ente di rispondere tempestivamente ed efficacemente alle istanze della collettività.

Di qui l'esigenza di introdurre un nuovo modello di riferimento per l'organizzazione, il modello "destrutturato".

In questo modello organizzativo, l'attività viene strutturata esclusivamente in relazione ai flussi di lavoro che collegano i singoli bisogni della collettività da soddisfare con i *team* di lavoro che operano in funzione della produzione di beni o dell'erogazione dei servizi necessari al soddisfacimento di tali bisogni.

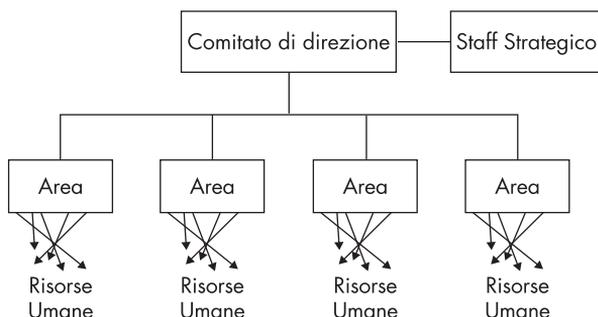
In tal modo tal modo il processo lavorativo viene affidato e condotto prevalentemente da *team* di lavoro, che si assumono reali ed effettive responsabilità manageriali, piuttosto che dai singoli individui nell'esercizio del ruolo organizzativo agli stessi affidato dall'organizzazione. L'individuo è quindi chiamato a concepire e ad interpretare il proprio ruolo organizzativo principalmente all'interno del team di lavoro e solo in maniera mediata nei confronti dell'organizzazione complessiva. Rispetto, quindi, al modello strutturato, si attenuano le criticità derivanti dalle dinamiche di confronto tra il ruolo che l'organizzazione si attende dall'individuo e le aspettative che l'individuo nutre nei confronti della organizzazione. All'interno di un team di lavoro risulta, infatti, ben più agevolato il processo di immedesimazione dell'individuo nel ruolo organizzativo allo stesso assegnato e anche il meccanismo di valorizzazione delle *performance* eccellenti rese dall'individuo all'interno del team è assai più immediato e, quindi, efficace.

Nel modello destrutturato, all'interno delle strutture di massima dimensione non vengono quindi istituite ulteriori articolazioni organizzative interne, in quanto l'organizzazione interna è incentrata sulla risorsa umana, sul sistema delle competenze e sull'assenza di vincoli strutturali ed organizzativi.

Il modello organizzativo strutturale e quello destrutturato non si pongono, quindi, in un rapporto antitetico, di reciproca esclusione, in quanto l'assetto macro strutturale dell'Ente continua ad essere strutturato secondo logiche di staff/linea, ma, nell'ambito delle strutture di linea, non si determina una ulteriore verticalizzazione delle strutture, provvedendosi piuttosto ad articolare i processi lavorativi per flussi orizzontali, che intersecano trasversalmente una o più strutture di massima dimensione, affidando, come già precisato, la responsabilità e la conduzione dei singoli processi produttivi/erogativi a specifici gruppi di lavoro.

In ogni Ente, quindi, la coesistenza di una strutturazione verticale ed orizzontale del complessivo assetto organizzativo deve essere opportunamente calibrata e dosata, in funzione del livello di performance atteso dai vertici strategici e di quello che si stima essere il punto di equilibrio tra i due modelli organizzativi in vista dell'ottimale conseguimento dei risultati perseguiti, in termini di efficacia, celerità ed economicità dei processi produttivi/erogativi gestiti.

Al tempo stesso, il ruolo che viene assumere il vertice direzionale dell'Ente non si concreta esclusivamente in un coordinamento gerarchico delle strutture di massima dimensione, ma si estende anche a funzioni di coordinamento e di raccordo funzionale dei gruppi di lavoro che operano, in senso trasversale alla struttura dell'Ente, in vista del perseguimento di obiettivi di rilevanza strategica per il programma amministrativo.



L'organigramma del modello destrutturato può essere così rappresentato:

La soluzione organizzativa che associa ad una verticalizzazione delle strutture di massima dimensione, la gestione orizzontale e trasversale dei flussi lavorativi, affidando un ruolo centrale ai gruppi di lavoro nella conduzione e nella responsabilità dell'attuazione dei processi di lavoro facilita anche gli interventi di valutazione, decisione ed allocazione delle risorse economico-finanziarie strumentali ed umane da destinare ai diversi team di lavoro, con la possibilità di intervenire agevolmente in forma correttiva, incrementando, ove necessario, le risorse destinate in funzione di un miglioramento delle *performance* del gruppo di lavoro.

Al tempo stesso, la struttura del *team* di lavoro agevola, per sua natura, il flusso delle informazioni necessarie alla gestione del processo lavorativo tra i soggetti nello stesso coinvolti, a differenza di quanto si verifica negli assetti fortemente strutturati, in cui le informazioni seguono flussi complessi, ad andamento ascendente e discendente, che ne causano la parziale dispersione.

Nel modello destrutturato l'informazione è, inoltre, direttamente orientata ai componenti del gruppo di lavoro ed è essenzialmente finalizzata al miglioramento della performance connessa al processo produttivo/erogativo e quindi diviene immediatamente "spendibile", a differenza di quanto avviene nei modelli strutturati, in cui l'informazione trova quali destinatari naturali i vertici gerarchici ed è finalizzata essenzialmente, all'assunzione di decisioni da comunicare alle strutture operative o allo svolgimento di attività di controllo dei processi produttivi.

Le iniziative di aggiornamento e riqualificazione professionale sono progettate in funzione delle *performance* attese dal gruppo di lavoro e somministrate ai componenti dello stesso in forma maggiormente mirata e calibrata, in quanto, nell'ambito circoscritto del team di lavoro, più agevolmente si rilevano i gap formativi, riferiti tanto agli aspetti propriamente professionali (conoscenze) che agli aspetti attitudinali (capacità, comportamenti), evidenziati dai singoli componenti.

Analogamente, la gestione dei meccanismi di valorizzazione e incentivazione delle *performance* eccellenti trova risolte gran parte delle criticità che normalmente alla stessa si ricollegano, in quanto le dinamiche stesse del processo lavorativo condotto all'interno del gruppo di lavoro portano più agevolmente in risalto i comportamenti di eccellenza dei singoli che dimostrano marcate attitudini al *team work* e ad una corretta gestione delle relazioni interpersonali, eccellenti abilità comunicazionali, spiccate attitudini propositive e alla intraprendenza autorevole, polivalenza professionale e ogni altra capacità e attitudine che l'organizzazione richiede per la corretta interpretazione del ruolo assegnato ad ogni singolo componente del gruppo di lavoro.

Gli effetti virtuosi innestato da un modello organizzativo destrutturato possono, quindi, essere così rappresentati:



Volendo dunque sintetizzare i punti di forza del modello destrutturato rispetto ad un assetto organizzativo strutturale, possiamo rilevare quanto segue:

ORGANIZZAZIONE STRUTTURATA (O STRUTTURALE)	ORGANIZZAZIONE "DESTRUTTURATA" (O ASTRUTTURALE)
Presenza di Unità organizzative formalizzate	Assenza di Unità organizzative formalizzate
Centralità della struttura	Centralità della Risorsa Umana
Definizione di competenze della struttura	Definizione di competenze dell'operatore
Presenza di limiti di competenza (strutturale)	Assenza di limiti di competenza
Difficoltà di gestione dei processi interstrutturali	Facilità di gestione dei processi complessi (a sequenza fasica)
Difficoltà di valorizzazione delle professionalità	Facilità di valorizzazione delle professionalità
Difficoltà di modificazione strutturale	Facilità di modificazione delle competenze
Mantenimento della cultura delle competenze strutturali	Superamento della cultura delle competenze strutturali
Relativa responsabilizzazione dei ruoli dirigenziali	Massima responsabilizzazione dei ruoli dirigenziali
Relatività rigidità di organizzazione e gestione	Massima flessibilità di organizzazione e gestione
Cultura della forma (struttura)	Cultura della sostanza (risorsa umana)
Funzionalmente irrazionale	Funzionalmente razionale
Artificiale	Spontanea

In sintesi, quindi, gli elementi da presidiare nell'organizzazione destrutturata, sono i seguenti:

- Organizzare le strutture di massima dimensione orizzontalmente, in funzione dei processi lavorativi gestiti e non sul ruolo organizzativo dei singoli lavoratori;
- Ridurre gli assetti gerarchici, evitando di ulteriormente accentuare la verticalizzazione delle strutture, minimizzando la frammentazione dei processi di lavoro e contenendo al massimo l'incidenza delle attività, delle operazioni e degli adempimenti meramente ripetitivi, che non aggiungono valore al processo produttivo complessivamente inteso e che si dimostrano, quindi, privi di utilità reale;
- Individuare un leader, o un gruppo di leader con il compito di guidare lo sviluppo dei processi lavorativi all'interno del gruppo di lavoro;
- Assegnare in modo chiaro ai componenti di ogni singolo gruppo di lavoro, in relazione ai processi produttivi affidati, le responsabilità connesse alla gestione delle diverse fasi del processo produttivo;
- Prevedere sistemi di responsabilizzazione dei componenti del gruppo di lavoro in ordine al conseguimento del livello di performance specificamente atteso dall'organizzazione, così da innestare un circuito virtuoso che induca gli addetti al processo produttivo a segnalare e a contribuire all'attivazione delle misure che possono produrre miglioramenti nelle *performance*. Si noti che, nei modelli organizzativi strutturati, generalmente non viene adeguatamente capitalizzato il patrimonio di conoscenze, capacità, attitudini comportamentali da cui possono scaturire proposte migliorative del servizio che gli addetti ai processi produttivi sviluppano nel quotidiano espletamento delle loro attività;
- Attivare un efficace sistema di monitoraggio, controllo e misurazione

del grado di conseguimento degli obiettivi, curando in maniera particolare la rilevazione dei livelli di *customer satisfaction*, quale strumento su cui fondare il sistema di valutazione delle *performance*, in funzione dell'incentivazione:

- dell'orientamento allo sviluppo costante delle capacità individuali;
- della tensione al miglioramento continuo;
- delle prestazioni rese secondo criteri di eccellenza;
- Applicare i meccanismi incentivanti non esclusivamente per premiare le prestazioni individualmente rese secondo eccellenza, ma altresì per stimolare nel gruppo di lavoro complessivamente inteso un elevato livello di *performance*, stimolando quindi nei singoli la tendenza a interpretare il proprio ruolo organizzativo all'interno del gruppo di lavoro principalmente in funzione della coesione con gli altri componenti del team, in funzione del miglioramento complessivo della *performance*, prima che in senso esclusivamente individualistico, come opportunità di carriera;
- Incentivare la flessibilità e la polivalenza professionale, cosicché la stessa venga avvertita dai componenti dei vari gruppi di lavoro come regola e non come eccezione;
- Informare e formare il personale addetto ai gruppi di lavoro in maniera mirata rispetto alle *performance* attese dal gruppo stesso, rilevando quindi i fabbisogni formativi in relazione alle caratteristiche del ruolo organizzativo che i diversi soggetti devono svolgere all'interno del gruppo di lavoro per l'ottimale conseguimento della mission assegnata;
- Prevedere momenti di confronto e di raccordo all'interno del gruppo di lavoro per controllare, verificare e, ove necessario, riallineare gli obiettivi di *performance*, estendendo tali meccanismi di correlazione e raccordo anche ad eventuali gruppi di lavoro che operino su processi lavorativi contigui;
- Creare, ove necessario, strutture di staff di supporto specialistico, composte da professionisti in grado di fornire una rapida assistenza ai singoli gruppi di lavoro, su tematiche specialistiche e/o per la risoluzione di problematiche particolarmente complesse (es. normative settoriali di particolare complessità interpretativa).

3.5 La dotazione organica negli enti locali

Dalla pianta organica alla dotazione organica: sintesi di un'evoluzione normativa complessa

Il processo di revisione della normativa riferita all'assetto degli organici nella Pubblica amministrazione è stato indotto nel legislatore dalla volontà di affrontare un problema di natura essenzialmente organizzativa, derivante dalla constatazione che, pur in presenza di una sostanziale identità quantitativa della consistenza organica del personale pubblico, ben inferiore era lo standard dei servizi erogati alla collettività nel nostro paese rispetto ad altri Stati europei.

Tale fattore critico è stato interpretato come sintomo di una inefficace distribuzione del personale sulle funzioni: a fronte di situazioni di forte squilibrio degli organici che, sul piano organizzativo, davano luogo a feno-

meni di duplicazione delle funzioni, sussistevano contesti in cui, al contrario, si registrava una forte carenza di personale e, conseguentemente, un'ineadeguatezza delle prestazioni erogate.

Va da sé che il superamento di tali elementi di criticità si è reso indifferibile dal momento in cui si è andata configurando una Pubblica amministrazione che, anziché agire per atti, è venuta ad assumere, principalmente, il ruolo di soggetto erogatore di servizi.

In tale contesto, il recupero dell'efficienza, dell'economicità dei processi, dell'efficacia di intervento e dell'orientamento dell'azione amministrativa ai processi e ai risultati è diventato l'elemento guida dell'intervento di riforma del legislatore.

A ciò si è andato ad aggiungere il fatto che, se tradizionalmente il pubblico impiego, negli anni dell'espansione economica, ha finito per operare quale strumento per assicurare l'occupazione e per ridurre gli squilibri del mercato del lavoro, operando quindi come una sorta di "ammortizzatore sociale", con la crisi economica che ha caratterizzato il decennio 1980 – 1990, l'esigenza di intervenire per ridurre squilibri ormai insostenibili in relazione agli oneri dagli stessi implicati sono stati affrontati e risolti con interventi normativi sostanzialmente diretti alla razionalizzazione organizzativa delle strutture e degli organici della pubblica Amministrazione.

La normativa progressiva riferita al personale degli Enti locali, a partire dalla legge comunale e provinciale del 1865, non configurava infatti in alcun modo misure di contenimento all'espansione degli organici, la cui determinazione era essenzialmente demandata al Consiglio che, nell'esercizio di tale attribuzione, era soggetto unicamente alla verifica ed approvazione da parte della Giunta Provinciale Amministrativa, che si esprimeva essenzialmente in ordine alla compatibilità della spesa rispetto alle condizioni finanziarie dell'ente ed agli aggravii che la stessa poteva determinare per i contribuenti.

Unicamente in occasione di crisi finanziarie consistenti, quale quella registratasi nella prima metà degli anni venti, si registrano le prime misure dirette al blocco delle assunzioni e dei trattamenti retributivi (Regio Decreto legge n. 1577 del 16 agosto 1926).

Detto regime vincolistico, introdotto come meramente transitorio, di fatto ha accompagnato anche l'entrata in vigore del Regio decreto n. 383/1934 "Testo Unico della legge comunale e provinciale" ed ha subito un temperamento unicamente a seguito dell'emanazione del Decreto legislativo luogotenenziale n. 48/1945, recante "Nuove norme per la modificazione delle piante organiche del personale degli enti locali", che ha introdotto la verifica ed approvazione da parte di apposito organismo, la Commissione Centrale per la Finanza Locale, dei provvedimenti di variazione degli organici adottati dagli Enti locali che implicavano un aggravio di spesa.

Ulteriormente, per gli enti di maggiori dimensioni (con popolazione superiore ai 10.000 abitanti) i provvedimenti di variazione degli organici con incremento di spesa, pur approvati dalla Commissione Centrale sopra richiamata, divenivano efficaci esclusivamente a seguito di omologazione con decreto del Ministro dell'Interno, adottato di concerto con quello del Tesoro.

Appare dunque evidente il forte centralismo del controllo operato sulla spesa del personale degli Enti locali, caratterizzato, per di più, da procedure complesse e alquanto articolate.

Nondimeno, a fronte di una forte incidenza del fenomeno dell'avventiziato, negli Enti locali si sono innestati consistenti fenomeni di adeguamento delle piante organiche alla consistenza del personale comunque in servizio che hanno determinato, nella maggior parte dei casi, una sensibile proliferazione delle strutture deputate all'esercizio delle funzioni, con frequenti fenomeni di sovrapposizione delle competenze, a scapito della razionalità, economicità ed efficacia degli assetti organizzativi degli Enti.

Un primo tentativo di fronteggiare le criticità che si erano venute a determinare in conseguenza dei fenomeni degenerativi appena descritti si è, significativamente, registrato in occasione del primo organico trasferimento di funzioni e compiti amministrativi alle Autonomie locali, operato con il Decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977.

L'esigenza di una razionalizzazione organizzativa di tali Enti, chiamati ad esercitare funzioni nuove destinate alla collettività, ha indotto il legislatore ad emanare il Decreto legge n. 702/1978, convertito nella Legge n. 3/1979 che, innovativamente, riconosce una sostanziale autonomia organizzativa come strumento di efficienza nella gestione delle funzioni istituzionali e nell'erogazione pubblica dei servizi.

L'esercizio di tale autonomia viene collocato, dall'art. n. 4 della legge citata, in un contesto di programmazione delle strategie organizzative e degli organici, in funzione di un processo che implica:

- l'analisi della struttura organizzativa in termini di funzioni assegnate alle diverse articolazioni strutturali e dei livelli funzionali del personale alle stesse assegnato;
- la razionalizzazione organizzativa delle strutture in vista dell'efficace gestione delle funzioni istituzionali, con specifico riferimento a quelle di nuova attribuzione;
- l'analisi delle modalità operative per attuare processi di mobilità del personale, sia interni all'ente, che verso i Consorzi e le aziende speciali.

La pianta organica viene configurata come elemento strutturale correlato all'assetto organizzativo dell'ente e, nel contesto del provvedimento, viene imposto un blocco delle assunzioni, a fronte dell'obbligo, per tutti gli enti locali, di deliberare, secondo i propri programmi, un Piano di riorganizzazione e ristrutturazione degli uffici e dei servizi, diretto a conseguire obiettivi di efficienza ed economicità della gestione.

Ma è soprattutto con la crisi economico-finanziaria registrata con gli inizi degli anni '80, come già ricordato, che si avvia una linea unitaria di intervento diretta alla revisione dei sistemi di inquadramento del personale degli Enti locali, di contenimento e razionalizzazione degli organici e di complessivo contenimento della spesa da tali Enti sostenuta per il personale.

La Legge n. 312/1980 introduce il nuovo criterio di classificazione del personale pubblico incentrato sulla qualifica funzionale che, nell'intento del legislatore, valeva a determinare una stretta correlazione tra la riorganizzazione delle carriere e l'assetto organizzativo interno della Pubblica Amministrazione.

Di fatto, il processo di riforma avviato con il provvedimento legislativo da ultimo richiamato, trova sostanziale attuazione solo con la legge quadro sul pubblico impiego, n. 93/1983, che introduce l'istituto della mobilità "per

i dipendenti classificati nella medesima qualifica funzionale”, da operarsi “all’interno di ciascuna amministrazione o tra amministrazioni del medesimo ente, salvo che il profilo professionale escluda intercambiabilità”.

La qualifica funzionale diviene così, al tempo stesso, strumento di razionalizzazione delle dotazioni organiche e meccanismo per l’attuazione delle procedure di mobilità, dirette a ristabilire gli equilibri nella consistenza degli organici all’interno delle Pubbliche amministrazioni, considerato che la normativa subordinava la possibilità di attivare nuove assunzioni al preventivo esperimento delle stesse.

Ulteriormente, sotto il profilo organizzativo, la legge in esame innova profondamente il regime riferito ai ruoli organici, alla loro consistenza e alla dotazione complessiva delle qualifiche funzionali, sottraendolo alla fonte negoziale per attribuirlo, in via esclusiva, alla competenza unilaterale dell’Ente, con una soluzione fortemente innovativa che sarà poi confermata dallo stesso Decreto legislativo n. 29/1993.

Deve tuttavia sottolinearsi che il medesimo provvedimento legislativo affida alla negoziazione la determinazione dei criteri riferiti alla rilevazione dei carichi di lavoro e all’adozione delle misure dirette ad assicurare l’efficienza degli uffici e la mobilità del personale, con ciò attuando la portata innovativa delle disposizioni sopra richiamate, considerato che, innegabilmente, la determinazione dei carichi di lavoro incide in maniera determinante sulla dimensione delle dotazioni organiche, con un evidente condizionamento, quindi, dell’autonomia organizzativa già riconosciuta agli Enti su tali materie.

Il sistema di inquadramento per qualifiche funzionali viene prontamente recepito dal primo accordo collettivo per il personale degli Enti locali successivo alla Legge n. 93/1983, recepito con Decreto del Presidente della Repubblica n. 347/1983, che introduce un sistema di classificazione articolato per “qualifiche funzionali”, intese come raggruppamento di profili connotati da caratteristiche comuni, che si completa con l’individuazione e descrizione di aree di attività specifiche per ogni qualifica funzionale e con l’indicazione di massima di profili professionali, definiti figure professionali, ascrivibili a ciascuna qualifica funzionale.

Nell’ottica del contenimento e della razionalizzazione delle piante organiche, il successivo Decreto del Presidente della Repubblica n. 13/1986 stabilisce l’obbligo di determinazione delle piante organiche previa rilevazione dei carichi di lavoro.

A fronte di una sostanziale mancata applicazione di tale disposizione normativa, largamente imputabile alla farraginosità delle procedure nella stessa previste, il successivo Decreto del Presidente della Repubblica n. 395/1988 riafferma l’obbligo della rilevazione dei carichi di lavoro quale strumento per la determinazione delle piante organiche, funzionale all’attivazione, in relazione ai casi di sovradimensionamento e di carenza di organico rilevati, di processi di mobilità anche intersettoriale.

Allo scopo, si attribuiva al Ministro per la funzione pubblica specifica competenza in ordine all’emanazione degli atti d’indirizzo per le metodologie da adottare, queste ultime acquisite con l’attivazione di specifici progetti strumentali e/o pilota.

Peraltro, tali previsioni costituivano norme di indirizzo per le autonomie territoriali, in relazione alle specifiche esigenze operative connesse al loro particolare ordinamento.

Le finanziarie di quegli anni, peraltro, stabilivano blocchi generalizzati delle assunzioni, derogabili esclusivamente sulla base di autorizzazioni in deroga da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri in relazione ad oggettive e comprovate esigenze funzionali, autorizzazioni peraltro ampiamente concesse.

Con l'avvio della riforma del sistema delle Autonomie locali, come già sottolineato, il legislatore riconosce finalmente il principio per cui la determinazione delle dotazioni organiche e della loro consistenza complessiva viene autonomamente regolata dagli Enti nel contesto della disciplina dell'organizzazione degli uffici e dei servizi, in conformità allo Statuto, in base a criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione e secondo principi di professionalità.

Il tema della razionalizzazione degli organici viene di nuovo affrontato con l'emanazione della Legge n. 421/1992, "Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego di previdenza e di finanza territoriale" che, all'art. n. 2 attribuisce al Governo la potestà di emanare "uno o più decreti legislativi, diretti al contenimento, alla razionalizzazione ed al controllo della spesa per il settore del pubblico impiego, nonché al miglioramento dell'efficienza e della produttività ed alla riorganizzazione."

Nel contesto del provvedimento normativo sopra richiamato, si ribadisce (art. 2, comma 1, lett. c), punti 2 e 5) che la disciplina dell'organizzazione degli uffici, dei ruoli, delle dotazioni organiche e della loro consistenza complessiva è esclusivamente demandata alla legge o, nell'ambito dei principi posti dalla stessa, ad atti normativi o amministrativi unilateralmente adottati, escludendo quindi una competenza della fonte negoziale in materia.

La medesima legge determina poi le norme di indirizzo per l'esercizio della delega governativa, stabilendo che, per il raggiungimento delle finalità di cui all'art. n. 2, il Governo è, tra l'altro, autorizzato a:

- "prevedere al fine di assicurare la migliore distribuzione del personale nelle sedi di servizio o sul territorio nazionale, che le Amministrazioni e gli enti pubblici non possano procedere a nuove assunzioni, ivi comprese quelle riguardanti le categorie protette, in caso di mancata rideterminazione delle piante organiche secondo il disposto dell'art. 6 della legge 412/1991 (omissis)" (art. 2, comma 1, lett. r), della Legge n. 421/1992).
- "prevedere procedure di contenimento e controllo della spesa globale per i dipendenti pubblici, entro limiti massimi globali, per ciascun comparto e per ciascuna Amministrazione o ente" (art. 2, comma 1, lett. h);
- prevedere la "eliminazione, successivamente al periodo transitorio, dei vincoli in atto esistenti sul controllo centrale delle piante organiche, sulle assunzioni di personale, tranne che per gli Enti locali con situazioni strutturalmente deficitarie" (art. 4, lett. f) punto 6).

Preme, in particolare, richiamare l'attenzione sull'ultimo punto in quanto costituisce un'importante affermazione del principio di autonoma determinazione e piena responsabilità gestionale degli Enti locali in situazione di equilibrio economico-finanziario.

Il controllo centralizzato in ordine alla consistenza delle dotazioni organiche e all'attivazione dei processi assuntivi viene infatti mantenuto unicamente per gli enti che versino in situazione strutturalmente deficitaria,

sulla base dei parametri che sono stati definiti con l’emanazione del successivo Decreto legislativo n. 504/1992, diretto al riordino della finanza locale territoriale.

Il decreto da ultimo citato, attualmente non più vigente a seguito dell’intervenuta abrogazione ad opera del Decreto legislativo n. 267/2000, individua le condizioni che determinano la situazione di deficitarietà strutturale, demandando a successivi decreti ministeriali, periodicamente emanati dal Ministro dell’Interno, la determinazione dei parametri di riferimento per la dichiarazione di tale stato.

Il medesimo decreto conferma, poi, la competenza dell’originario organismo deputato ad operare il controllo centralizzato sulla spesa del personale degli enti in situazione di deficitarietà strutturale (la Commissione Centrale per la Finanza locale, istituita con il Regio decreto n. 383/1934), che assume la nuova denominazione di “Commissione Centrale per gli Organici degli Enti locali”.

In attuazione della delega conferita con la Legge n. 421/1992, sopra richiamata, il Governo emana quindi il Decreto legislativo n. 29/1993, su cui ci siamo più volte soffermati nel corso della presente trattazione, che introduce disposizioni specificatamente dirette ad “accrescere l’efficienza delle Amministrazioni” e “razionalizzare il costo del lavoro pubblico”, contenendo la spesa per il personale entro i vincoli di finanza pubblica.

In particolare, per la fase di prima applicazione del Decreto, le disposizioni contenute nel Capo III del Titolo II prevedevano l’attivazione di un procedimento puntuale di revisione delle dotazioni organiche, quale condizione essenziale per l’attivazione di nuove assunzioni.

Tale procedimento implicava i seguenti adempimenti:

- rilevazione del personale in organico, distinto per qualifiche e profili professionali, evidenziando le posizioni di ruolo numerarie e soprannumerarie, non di ruolo, fuori ruolo, comando, distacco e con contratto a tempo determinato ed a tempo parziale;
- formulazione di una proposta di ridefinizione degli uffici e delle piante organiche in relazione ai criteri di razionalizzazione organizzativa e di contenimento della spesa del personale previsti dall’art. 5 del medesimo Decreto, alla rilevazione dei carichi di lavoro, nonché alla esigenza di integrazione per obiettivi delle risorse umane e materiali, da operare evitando duplicazioni e sovrapposizioni di funzioni, anche al fine di conseguire una riduzione, per accorpamento, degli uffici dirigenziali e delle corrispondenti piante organiche, in misura non inferiore al 10%;
- determinazione dei carichi di lavoro, sulla base di criteri definiti e previo eventuale esame con le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, con riferimento alla quantità totale di atti e di operazioni per unità di personale prodotti negli ultimi tre anni, ai tempi standard di esecuzione delle attività e, ove rilevanti, al grado di copertura del servizio reso, in rapporto alla domanda espressa e potenziale;
- comunicazione delle rilevazioni del personale, con evidenziazione di eventuali carenze ed esuberanti e delle proposte di ridefinizione di cui sopra, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica, al fine di consentire le successive operazioni di mobilità a livello nazionale.

Al contempo, le previsioni di cui all'art. n. 3, comma 6, della Legge n. 537/1993 (legge collegata alla finanziaria 1994), con la finalità di indurre le Amministrazioni ad una rapida attuazione degli adempimenti prescritti dal Decreto legislativo n. 29/1993, prescrivevano l'obbligo di provvedere ad una rideterminazione provvisoria della pianta organica alla data del 31 agosto 1993 come risultante dalla sommatoria dei posti coperti a tale data, dei posti per i quali era, alla stessa data, in corso di espletamento un concorso, o pubblicato od autorizzato un bando di concorso, negli inquadramenti giuridici ed economici in atto, nonché dei posti per i quali erano state avviate le procedure di selezione con richiesta di avviamento, ai sensi dell'art. 16 della Legge n. 56/1987.

Tale rideterminazione provvisoria valeva a stabilire il tetto massimo di spesa per il personale entro il quale dovevano ricondursi gli Enti locali che, nel triennio successivo al 1993, si fossero trovati in condizioni di squilibrio finanziario.

Per i Comuni e le Province che non versassero in condizioni di dissesto, la rideterminazione provvisoria della pianta organica, unitamente alla rilevazione dei carichi di lavoro, costituiva presupposto indispensabile per l'attivazione di nuove assunzioni.

Ove la gestione provvisoria si fosse prolungata oltre i 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria (30 giugno 1994) senza che si fosse provveduto alla ridefinizione della pianta organica, gli Enti locali inadempienti sarebbero stati soggetti alle restrittive limitazioni delle possibilità assuntive previste per le Amministrazioni in dissesto o squilibrio finanziario.

Sulla spinta delle istanze avanzate dal sistema delle Autonomie locali per un effettivo riconoscimento, da parte del legislatore, dei poteri di autodeterminazione e di piena responsabilizzazione nella gestione del personale per gli Enti locali "sani", con il Decreto legge n. 376/1994, più volte reiterato fino all'emanazione del Decreto legge n. 516/1996, non riproposto (cosiddetto "decretazione Maroni") si stabilì:

- di rendere facoltativa, per i Comuni in equilibrio economico-finanziario, al di sotto dei 15.000 abitanti, la rilevazione dei carichi di lavoro preordinata alla rideterminazione delle dotazioni organiche;
- nel caso di necessità di tale rilevazione (per gli enti sopra tale limite demografico e per tutti quelli dissestati o strutturalmente deficitari), che le metodologie per la rilevazione dei carichi di lavoro dovessero essere dichiarate congrue non più dal Dipartimento per la Funzione Pubblica, ma dalla Giunta, pervenendo ad una indubbia semplificazione procedimentale;
- di ricondurre ai bacini regionali le procedure di mobilità per la riallocazione, presso altre Pubbliche Amministrazioni, del personale dichiarato in esubero.

Il legislatore riconosce così la specificità ordinamentale del sistema delle Autonomie locali, precludendo così l'automatica e indiscriminata applicazione a tali Enti del regime dettato per le Amministrazioni centrali dello Stato e a tale principio si conformano le successive Leggi finanziarie, riferite agli esercizi 1995, 1996 e 1997, improntate alla sottrazione degli Enti locali "sani" dal regime limitativo delle assunzioni e dall'automatica rideterminazione provvisoria delle dotazioni organiche, ove vi avessero comunque provveduto sulla base dei carichi funzionali di lavoro.

Il riconoscimento di un ambito di autonoma determinazione degli Enti locali relativamente alla determinazione della dotazione organica e della consistenza complessiva della stessa trova definitiva affermazione con l'emana- zione della Legge n. 127/1997, che, come già più volte sottolineato, significa- tivamente demanda tale aspetto alla autonoma regolamentazione degli Enti locali, nel contesto della disciplina dell'organizzazione degli uffici e dei servi- zi attribuita alla competenza esclusiva della Giunta, che provvede in conformi- tà dello Statuto e sulla base dei criteri definiti dal Consiglio.

Secondo un criterio di coerenza logica, la competenza ad approvare le dotazioni organiche, la loro consistenza complessiva e le relative variazioni viene sottratta dalle attribuzioni del Consiglio ed attribuita alla competen- za della Giunta.

Un intervento di complessiva sistematizzazione della normativa emana- ta dalla stessa Legge n. 127/1997 e dalle Leggi finanziarie di quegli anni viene operato dal Decreto legislativo n. 80/1998, al quale si deve l'importan- te innovazione di aver affermato, per la prima volta, il concetto di dotazione organica di tipo "complessivo", correlata alla quantificazione del fabbisogno organico in relazione alla programmazione economico-finanziaria dell'ente, ossia alla sua capacità di spesa nel triennio e alle esigenze di esercizio delle funzioni, dei servizi e dei compiti istituzionalmente attribuiti.

A seguito dell'intervenuta abrogazione degli articoli 6 e 30 del Decreto legislativo n. 29/1993 ad opera del Decreto legislativo n. 80/1998, viene meno, dunque, ogni riferimento alla pianta organica quale strumento auto- rizzatorio alle assunzioni ed alla spesa di personale, con ciò valorizzandosi gli ambiti di autonoma determinazione degli Enti locali "sani" in ordine alla quantificazione della consistenza dei propri organici e dei fabbisogni assuntivi.

Esclusivamente in riferimento alla fase di prima applicazione del decre- to in esame, si mantiene in vita l'adempimento della rilevazione dei carichi di lavoro per gli enti, con popolazione superiore a 15.000 abitanti, che anco- ra non vi abbiano provveduto.

A regime, si prevede che tali Enti, ove non strutturalmente deficitari, provvedano alla determinazione dei propri fabbisogni assuntivi non più tramite l'aggiornamento periodico dei carichi di lavoro, quanto piuttosto secondo le nuove logiche che si imperniano sulla programmazione econo- mico-finanziaria e strategica dell'ente, in un'ottica di adeguamento della propria struttura organizzativa funzionale al temperamento dell'esi- genza di mantenere un elevato standard qualitativo nell'erogazione dei servi- zii alla collettività, preservando tuttavia canoni di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa complessivamente intesa.

La revisione degli assetti organizzativi dell'Ente e la verifica della dota- zione organica complessiva, in quanto momenti strategici complementari rispetto alle attività di programmazione dell'Ente, sono operati quanto meno con cadenza annuale, in coincidenza con la definizione del Piano eco- nomico di gestione., contestualmente alla definizione dei programmi ope- rativi e all'assegnazione delle risorse strumentali all'attuazione degli stes- si. Tale verifica tende ad accertare la funzionalità degli assetti strutturali e dotazionali esistenti rispetto ai compiti e ai programmi di attività, in una logica, come sopra si ricordava, di perseguimento degli obiettivi di efficien- za, efficacia ed economicità. delle risorse impiegate rispetto agli obiettivi di programma (si veda, ad oggi, art. n. 2 del Decreto legislativo n. 165/2001).

Opportunamente il legislatore (art. n. 6, comma 3 del Decreto legislativo n. 165/2001) raccorda altresì l'effettuazione di tale momento di verifica alle strategie contenute nei documenti di programmazione pluriennali (Relazione previsionale e programmatica, Bilancio pluriennale), prevedendo che la stessa sia operata con cadenza triennale, nonché in occasione dei processi implicanti una ridefinizione delle competenze istituzionalmente gestite dall'Ente, per fusione, trasformazione o trasferimento di funzioni, in considerazione dei riflessi che possono determinarsi sulla struttura organizzativa dell'Ente e sulla consistenza delle dotazioni organiche.

In forma logicamente correlata alla nuova valenza funzionale assunta dalla dotazione organica, il legislatore opportunamente correla la definizione della stessa ai meccanismi di programmazione dei fabbisogni assuntivi.

Si tratta, invero, di una previsione già contenuta nell'art. n. 39 della Legge n. 449/1997, di accompagnamento alla finanziaria del 1998, che il Decreto legislativo n. 80/1998 ha inteso recuperare in funzione delle esigenze di economicità e razionale ed efficace impiego delle risorse che debbono presidiare la gestione del personale.

L'attività di programmazione del fabbisogno è dunque correlata alle disponibilità di bilancio dell'Ente e improntata ai principi di contenimento degli organici e della spesa programmata per il personale, che il medesimo art. 39, sopra citato, pone quale criterio di riferimento anche per l'attività di programmazione delle assunzioni degli Enti Locali.

Il principio di riduzione programmata della spesa per il personale si trova ribadito anche nella disposizione dell'art. n. 91 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, quale criterio di indirizzo per l'attività di programmazione triennale del fabbisogno di personale.

È dunque evidente che la natura programmatica del documento che individua il fabbisogno organico annuale e pluriennale deve prevedere l'adozione di misure finanziariamente sostenibili in relazione alla capacità di spesa dell'Ente nel triennio di riferimento, perseguendo in ogni caso gli obiettivi di riduzione programmata della spesa del personale e di contenimento e razionalizzazione degli organici previsti dalla normativa. Tali prescrizioni limitative sono ulteriormente confermate dalle Leggi finanziarie più recenti in relazione ai vincoli connessi al coinvolgimento del sistema delle Autonomie locali nel conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica correlati al rispetto del patto di stabilità e crescita.

La dotazione di tipo "matriciale"

Come già osservato, a seguito dell'abrogazione, ad opera del Decreto legislativo n. 80/98, degli artt. 6 e 30 del Decreto legislativo n. 29/93, si supera il concetto di "pianta organica", strumento caratterizzato da estrema rigidità di impiego, in quanto diretto a identificare le professionalità in organico in maniera capillare (del personale in servizio, si indicavano, nominativamente, qualifica funzionale, profilo professionale e "posto", ossia collocazione all'interno della struttura organizzativa dell'Ente).

Di fatto, la pianta organica era uno strumento diretto a consentire, a livello centralizzato, un controllo autorizzatorio sulle assunzioni e sulla spesa per il personale sostenuta dalle Autonomie locali e ciò precludeva una gestione delle risorse umane realmente improntata a flessibilità ed efficacia.

È evidente che il riconoscimento del potere del dirigente di adottare

atti di organizzazione e di gestione del rapporto di lavoro con la capacità e i poteri del datore di lavoro, nell'ambito delle strutture di cui è responsabile, in modo da conseguire l'ottimale combinazione dei fattori produttivi assegnati in funzione dell'efficace conseguimento del risultato perseguito/atteso dall'organizzazione, postula l'introduzione di meccanismi di gestione delle risorse umane ispirati alla massima flessibilità.

In tale contesto, si comprende come il legislatore abbia inteso introdurre un meccanismo maggiormente flessibile, incentrato sul concetto di "dotazione organica" di tipo "complessivo", correlata alla quantificazione del fabbisogno organico in relazione alla programmazione economico-finanziaria dell'ente, ossia alla sua capacità di spesa nel triennio e alle esigenze di esercizio delle funzioni attribuite, con ciò sancendo la piena autonomia, nella determinazione delle necessità di assunzione, degli Enti locali non dissestati o che non versino in situazione strutturalmente deficitaria.

Concettualmente, quindi, la definizione della dotazione organica si lega alla programmazione triennale delle assunzioni, inizialmente prevista dall'art. 39 della Legge n. 449/97, collegata alla finanziaria 1998 e poi recepita dal medesimo Decreto legislativo n. 80/98 che, obbligatoriamente correla la definizione della dotazione organica al meccanismo della programmazione triennale delle assunzioni, con finalità di contenimento della spesa per il personale.

L'intento di consentire una gestione flessibile delle risorse umane in organico viene, tuttavia, nella pratica applicativa, inteso ed applicato con sensibilità diverse.

In particolare, negli Enti che adottano un concetto di dotazione organica di tipo "matriciale" la dotazione organica complessiva è intesa quale risultante della sommatoria delle dotazioni organiche delle singole articolazioni della struttura organizzativa, corrispondenti al numero delle posizioni professionali assegnate, rispettivamente, alle strutture di massima dimensione (livello macro organizzativo), alle strutture intermedie (livello meso organizzativo) e alle articolazioni interne a queste ultime (livello micro organizzativo).

La dotazione organica formulata secondo questo schema introduce una stretta correlazione tra le posizioni professionali in organico e l'assetto organizzativo dell'Ente, in quanto le prime sono, all'atto dell'approvazione della dotazione organica da parte della Giunta, già collocate in predefiniti ambiti organizzativi (settori, servizi, uffici, unità operative).

A giudizio di chi scrive, il complesso delle disposizioni dettate dal legislatore autorizza una concezione più estesa del concetto di "dotazione organica di tipo complessivo".

Il legislatore, affidando alla Giunta la competenza in ordine alla definizione delle dotazioni organiche complessive, intende infatti attribuire a tale organo il compito di definire il tetto di spesa annua sostenibile in relazione alle finalità dell'Ente, obiettivo che può essere ugualmente conseguito con un'approvazione della dotazione organica distinta unicamente per contingenti di categoria e non già recante una predeterminata assegnazione delle provviste dotazionali ai responsabili delle diverse articolazioni organizzative dell'Ente (dirigenti apicali, figure dirigenziali intermedie e responsabili di posizione organizzativa).

Si rifletta quindi sul notevole aggravio procedurale che l'adozione di una tipologia matriciale di dotazione organica determina, specialmente in riferimento alla gestione dei processi di mobilità interna funzionali all'a-

deguamento dinamico, in corso di esercizio, degli assetti organici necessari per il conseguimento dei piani e dei programmi dell'Amministrazione: se la dotazione organica sottoposta all'approvazione della Giunta reca una predefinita collocazione degli organici sulle strutture, ogni modifica della consistenza del personale che si renda necessaria, anche a livello micro-strutturale, postula l'intervento di tale organo in senso modificativo delle determinazioni originariamente adottate, producendo, al tempo stesso, un sostanziale depauperamento dei poteri di organizzazione e gestione delle risorse umane attribuiti dall'ordinamento alla sfera tecnica.

La dotazione organica complessiva

Come in premessa si osservava, l'attuazione del processo di decentramento amministrativo delle funzioni dallo Stato alle Regioni e alle Autonomie locali, operato ex lege n. 59/97, vede profondamente mutato il ruolo istituzionale che sono chiamati a svolgere gli Enti locali, investiti ormai, in forza del principio di sussidiarietà, di ampia parte delle funzioni riferite agli interessi delle relative comunità e localizzabili nei rispettivi territori (art. 1, comma 2, Legge n. 59/97).

L'accrescimento dei compiti e delle funzioni di cui sono investite le Autonomie locali induce quindi ad un recupero di qualità, efficienza ed efficacia gestionale, anche in considerazione del fatto che, all'attribuzione di nuove funzioni, si accompagna il graduale e crescente riconoscimento dell'autonomia finanziaria degli Enti locali.

In tale contesto, come altrove evidenziato, contrastava con il disegno attuato dal legislatore il mantenimento di un rigido controllo centralizzato sulle assunzioni e sulla spesa del personale, originariamente introdotto nell'ordinamento in relazione all'esigenza di presidiare il rispetto da parte delle Autonomie locali dei vincoli di contenimento della spesa imposti a livello statale in un'ottica di governo centralistica.

In questa prospettiva, si comprende quindi appieno la *ratio* dell'intervento operato dal legislatore con il Decreto legislativo n. 80/1998, che ha portato all'introduzione, nel sistema delle Autonomie locali, della dotazione organica, di tipo "complessivo" (si veda l'art. 2, comma 1, e l'art. 6 del Decreto legislativo n. 165/2001), correlata alla quantificazione del fabbisogno organico in relazione alla programmazione economico-finanziaria dell'ente.

In relazione all'esigenza di flessibilizzazione degli strumenti organizzativi a disposizione degli Enti locali, avvertita dallo stesso legislatore e diretta ad agevolare lo svolgimento del nuovo ruolo istituzionale cui gli stessi sono chiamati, si supera, quindi, la concezione della "pianta organica" intesa quale strumento di gestione delle risorse umane in organico incentrato su un rigido "incasellamento" del dipendente nella struttura in cui lo stesso è inquadrato all'atto dell'assunzione, per acquisire la consapevolezza che le risorse umane costituiscono una fondamentale risorsa per il conseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente.

L'esigenza di pervenire ad una piena affermazione del principio di complessività della dotazione organica fissato dal legislatore, induce a privilegiare una concezione della stessa in termini di "contenitore unico delle professionalità", ossia quale assetto globale ed unico di posizioni funzionali, aggregate in relazione alle diverse categorie professionali contrattualmente previste, soggetto, come tale, a verifiche periodiche e ad adeguamenti in funzione delle esigenze imposte dalle finalità istituzionali dell'Ente.

Solo così diviene possibile attuare una reale gestione strategica delle risorse umane, improntata a flessibilità, economicità e razionalità organizzativa e pienamente conforme, quindi, ai principi riformatori recati dall'art. n. 2, comma 1, lettere a) e b), del Decreto legislativo n. 165/2001. Tale concezione consente, inoltre, un pieno riconoscimento dei poteri gestionali che l'ordinamento attribuisce alla dirigenza in termini di reale esercizio del potere di organizzazione e gestione del personale nelle forme proprie del privato datore di lavoro (art. n. 5, comma 2, del Decreto legislativo sopra citato).

La Giunta approva quindi la dotazione organica complessiva dell'Ente con proprio atto di organizzazione assunto ai sensi dell'art. n. 2, comma 1, del Decreto legislativo n. 165/2001 e, sulla base dell'individuazione degli effettivi fabbisogni di professionalità, eventualmente operata anche attraverso sistemi di rilevazione dei carichi di lavoro e processi di analisi e reingegnerizzazione dei flussi procedurali ed erogativi, individua l'eventuale fabbisogno assuntivo in funzione delle esigenze di flessibile adeguamento dell'articolazione organizzativa generale dell'Ente ai compiti ed ai programmi del mandato amministrativo e nel rispetto del criterio di compatibilità economico-finanziaria della spesa per il personale posto dall'art. n. 6 del Decreto legislativo n. 165/2001.

Nell'ambito della dotazione organica complessiva così determinata, compete alla sfera gestionale (Direttore generale/Segretario Generale, Comitato di Direzione, Dirigente delle Risorse umane), individuare con propri atti organizzativi, nell'ambito del contingente di ciascuna categoria, il personale effettivamente in servizio, costituente l'organico reale dell'Ente, eventualmente classificandolo, in relazione al profilo professionale assegnato, nei diversi ambiti di professionalità raggruppanti le posizioni funzionali ascritte ai medesimi profili professionali.

Il contingente del personale in organico, complessivamente inteso e distinto unicamente per categorie di inquadramento deve, quindi, poter trovare opportuna collocazione nell'ambito della struttura organizzativa dell'Ente in ragione delle esigenze organizzative e funzionali connesse all'attuazione dei programmi definiti dagli Organi di governo.

L'assegnazione delle provviste dotazionali alle articolazioni strutturali di massima dimensione è operazione che inserisce piuttosto al processo di definizione degli obiettivi gestionali e di assegnazione delle risorse necessarie al conseguimento degli stessi e può, pertanto, essere opportunamente operata in sede di predisposizione del Piano esecutivo di gestione.

DOTAZIONE ORGANICA COMPLESSIVA RAPPRESENTAZIONE QUALI-QUANTITATIVA DELLA DOTAZIONE

CATEGORIA O QUALIFICA	POSTI DOTAZIONALI	POSTI COPERTI	POSTI VACANTI
Dirigente	10	8	2
D3	78	60	18
D1	121	100	21
C	205	180	25
B3	97	80	17
B1	78	68	10
A	15	12	3
Totali	604	508	96

La gestione della dotazione organica

Le leggi finanziarie che si sono succedute a partire dagli anni '90 hanno, nella sostanza, costantemente riprodotto vincoli assuntivi e di contenimento della spesa per il personale, diretti a coinvolgere anche il sistema delle Autonomie locali nel conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica correlati al rispetto del patto di stabilità e crescita.

In tale prospettiva, a fronte di un trend virtuoso di contenimento della spesa del personale, appare evidente come la disciplina riferita alla consistenza delle dotazioni organiche debba trovare il proprio punto di forza nell'analisi e nella rilevazione dei fabbisogni organici, diretta all'ottimale allocazione e alla valorizzazione del personale in servizio in vista del massimo contenimento dei fabbisogni assuntivi da coprire con il ricorso all'esterno.

Se dunque, l'attività di programmazione del fabbisogno, dal punto di vista strettamente quantitativo, si correla strettamente alle disponibilità di bilancio dell'Ente e incontra i limiti imposti dal legislatore nazionale in funzione del contenimento degli organici e della spesa programmata per il personale, è evidente che occorre creare, tramite gli spazi di autonomia regolamentazione, adeguati margini operativi per lo sviluppo in termini di eccellenza e di orientamento al risultato del personale in organico.

La programmazione delle assunzioni, operata con cadenza triennale e soggetta a verifica annuale, costituisce dunque la sede naturale per l'individuazione del complesso delle misure da attuare per la copertura del fabbisogno di professionalità rilevato, in stretta correlazione con le disponibilità di bilancio e i vincoli posti all'evoluzione della spesa del personale dell'Ente.

La fase di programmazione delle assunzioni deve quindi poter costituire occasione per impostare vere e proprie strategie di gestione delle risorse umane.

In tal senso devono quindi essere privilegiati gli strumenti che l'ordinamento offre, in termini di:

- sviluppo di percorsi di carriera tramite il meccanismo della progressione verticale finalizzata al passaggio dei dipendenti alla categoria superiore;
- incentivazione del ricorso al *part time*;
- adozione di misure di riassetto organizzativo che consentano di evitare la sostituzione del personale cessato;
- individuazione dei possibili ambiti di utilizzo delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dall'art. n. 36 del Decreto legislativo n. 165/2001;
- adozione di ogni altra misura ritenuta funzionale all'incremento dell'efficacia e dell'economicità dei processi gestiti.

I limiti attuali del sistema dotazionale

Dalle considerazioni sinora svolte emerge dunque che la logica che deve orientare i processi di assegnazione funzionale del personale dipendente alle diverse articolazioni strutturali dell'Ente è quella di consentire la massima flessibilità nella organizzazione e nella gestione delle risorse umane in funzione dell'ottimale perseguimento, da parte degli organi preposti alla gestione, degli obiettivi agli stessi assegnati con il Piano esecutivo di gestione.

Il reale conseguimento delle finalità appena indicate è ampiamente

ancorato alla concreta possibilità di operare in modo dinamico sugli assetti dotazionali, apportando gli assestamenti e le modificazioni che si rendono necessari in corso d'esercizio, per assicurare la costante adeguatezza della dotazione effettiva di personale assegnato alle diverse strutture rispetto alle esigenze organizzative, gestionali, funzionali ed erogative che si vengono a determinare nell'apparato amministrativo.

In questo senso, le prescrizioni normative che regolano la gestione della dotazione organica risentono ancora di una certa commistione tra aspetti strutturali e profili attinenti alla gestione del personale.

Dal momento che lo stesso legislatore configura gli atti di organizzazione e di gestione del personale come manifestazione dell'esercizio dei poteri del privato datore di lavoro, l'ordinamento deve agevolmente consentire un esercizio di tali attribuzioni sostanzialmente conforme alla loro natura ontologica: l'assegnazione del personale alle diverse strutture, la gestione dei processi di mobilità interna ed esterna, l'assegnazione delle mansioni superiori costituiscono atti di gestione e di organizzazione delle risorse umane, rimessi come tali alla esclusiva competenza del dirigente datore di lavoro.

Tuttavia, spesso la normativa preclude una conduzione realmente efficace dei processi gestionali (si pensi alla previsione dell'art. n. 91, comma 4, che pone il tassativo divieto di utilizzo delle graduatorie concorsuali per i posti istituiti o trasformati successivamente all'indizione del concorso, sulla base di una presunzione assoluta di illegittimità dell'azione amministrativa che, nel caso concreto, potrebbe non sussistere).

La costante riproposizione di un dualismo tra "posto" e "persona", che compare nella formulazione di molte disposizioni normative e contrattuali (si pensi al regime disposto per l'attivazione delle progressioni verticali finalizzate all'accesso alla categoria superiore di cui all'art. n. 4 del Contratto collettivo nazionale di lavoro del 31 marzo 1999), di fatto preclude la piena affermazione dello strumento di programmazione dei fabbisogni in termini di vero e proprio "*manpower planning*", pur prevedendo il legislatore che la quantificazione del fabbisogno debba essere correlata esclusivamente alla programmazione economico-finanziaria dell'ente, ovvero alla sua capacità di spesa nel triennio, nonché alle esigenze di esercizio delle funzioni, dei servizi e dei compiti istituzionalmente attribuiti.

Il superamento della dotazione organica. Verso la provvista professionale

In relazione alle criticità evidenziate nella trattazione che precede, si ritiene che un recupero in termini reali dell'efficienza e dell'orientamento dell'azione amministrativa al risultato possa aversi unicamente con la piena ed integrale assimilazione dei meccanismi che presidiano l'organizzazione e la gestione delle risorse umane ai sistemi aziendali.

Tale obiettivo può conseguirsi, come si è sostenuto trattando dei modelli innovativi di organizzazione pubblica, realizzando la massima destrutturazione degli assetti organizzativi e, per quanto attiene alla gestione del rapporto di lavoro strettamente intesa, con l'introduzione di meccanismi di impiego delle risorse umane realmente dinamici e flessibili.

Occorre dunque che si affermi pienamente, anche nelle intenzioni del legislatore, la consapevolezza che la salvaguardia dell'esigenza di contenimento degli oneri connessi alla gestione delle risorse umane non si attesta

sulla conservazione dello strumento della dotazione organica e sul mantenimento del concetto di “posto” come entità scissa dalla “persona” che va ad occupare una determinata posizione lavorativa. Può infatti ragionevolmente sostenersi che tale assetto contribuisce piuttosto ad un aggravio degli oneri di gestione del personale, in conseguenza del complesso di adempimenti implicati dalla costante necessità di intervenire con atti amministrativi per l’attuazione dei prescritti interventi di adeguamento e manutenzione della dotazione organica che, di fatto, ne vanificano una gestione sostanzialmente “dinamica” e quindi realmente rispondente alle esigenze che lo stesso legislatore intende presidiare.

Ai fini d’introdurre, pertanto, un modello organizzativo più evoluto, che potremmo definire “**NO DOTATION**” (inglesismo inesistente, ma che rende l’idea dell’ente privo di dotazione organica formalizzata), occorre operare un preliminare intervento di revisione dello strumento regolamentare sull’ordinamento degli uffici e servizi (o altri analoghi strumenti, come il regolamento d’organizzazione, etc.) per la parte relativa alla gestione della dotazione organica, al fine di assumere, quale modello di riferimento gestionale, un assetto destrutturato quanto a dotazione dell’ente, pervenendo al totale superamento del concetto di “dotazione” o “pianta organica” ed introducendo, viceversa, la diversa nozione di “provvista professionale”, quale insieme non di posizioni dotazionali – cioè di posti formalmente istituiti nell’ambito di tale astratto concetto, quali posti previsti ed istituzionalizzati in un contesto formalistico e virtuale, ovvero quell’assetto convenzionalmente e storicamente denominato “pianta o dotazione organica” – bensì quale insieme di rapporti di lavoro, a tempo indeterminato ed, eventualmente, a tempo determinato, dinamicamente costituiti con l’amministrazione comunale e, più in generale, con l’amministrazione pubblica in un dato momento storico, a prescindere, anzi in assenza di un corrispondente “posto” formalmente definito e costituito in dotazione organica che, in realtà, non avrebbe, in tal modo, alcuna ragione di sussistenza come fenomeno giuridico-organizzativo.

Ciò, in effetti, consentirebbe, all’amministrazione, una gestione dei rapporti nel modo più flessibile che oggi possa concepirsi, con evidenti e sensibili economie sia procedimentali, che, conseguentemente, economiche nella complessiva organizzazione dei processi di sviluppo professionale del personale dipendente e di governo dei sistemi di reclutamento delle risorse.

Gli obiettivi specifici cui tale superamento di elementi formalistici rappresentati dalla vigente “dotazione organica” consentirebbe di pervenire, possono sinteticamente individuarsi sia nel perseguimento di **una gestione dei rapporti all’interno degli enti più flessibile**, sia nel conseguimento di reali **economie procedimentali nella complessiva organizzazione dei processi di sviluppo professionale del personale dipendente e di governo dei sistemi di reclutamento delle risorse**.

In merito al primo degli indicati obiettivi, inerente alla gestione del personale all’interno delle pubbliche amministrazioni, emergono alcune questioni indilazionabili per ogni ente che voglia porsi nell’ottica di promuovere un’effettiva politica del personale ed una concreta attenzione alle risorse. Innanzitutto si tratta di promuovere una sostanziale valorizzazione delle professionalità interne e ciò potrà avvenire mediante l’utilizzo degli istituti contrattuali ed, in particolare, attraverso l’applicazione del nuovo ordinamento professionale.

Essenziale, a questo scopo, risulta la regolamentazione e la gestione delle varie modalità di accesso alla carriera professionale inerente ai passaggi verticali di categoria o alle progressioni orizzontali all'interno delle categorie stesse. Inoltre merita attenzione la possibilità e l'opportunità di poter investire su alcune figure professionali orientate al perseguimento di nuove strategie, in particolare prevedendo l'utilizzo di parte dei fondi contrattuali per il riconoscimento, anche retributivo, di nuove posizioni organizzative.

In questo contesto, peraltro, la formazione acquisirà sempre più un ruolo strategico, che consiste, appunto, nel far crescere la risorsa umana e nell'accompagnare e sostenere questi processi di cambiamento: ciò potrà accadere, appunto, se la formazione interna agli enti risulterà sempre più protesa allo sviluppo di una cultura orientata all'innovazione, al cambiamento ed al rischio professionale.

Un ulteriore aspetto, inoltre, caratterizzerà sempre maggiormente la gestione della risorsa umana nelle pubbliche amministrazioni e cioè l'utilizzo sempre più massiccio e diffuso di quegli elementi di flessibilizzazione oramai formalizzati ed usufruibili anche dagli enti pubblici, quali: il telelavoro, il part-time, il lavoro interinale, il contratto di formazione e lavoro e, in prospettiva, strumenti moderni ed innovativi di gestione flessibile del rapporto, quali: *job sharing*, *job on call*, *job in week-end*, da qui, dunque, sarà sempre più avvertita l'esigenza di definire e controllare l'effettivo fabbisogno di risorse in termini di tipologia ed estensione del rapporto, coniando concetti diversi di determinazione dei bisogni di professionalità, come, ad esempio, il concetto di *provista professionale*, intesa come insieme delle necessità produttive di un ente in uno specifico contesto temporale determinate in ragione delle tipologie di rapporti professionali da costituire, delle modalità di esplicazione del rapporto di lavoro, di estensione temporale del rapporto stesso, di livello quali-quantitativo della prestazione e di profilo economico connesso al costo della prestazione stessa.

Tutto quanto è stato descritto necessita, comunque, di scelte molto chiare a livello di indirizzo politico, di responsabilità amministrativa e di opzioni gestionali, ma, ancor più, del coraggio che l'innovazione, anche culturale, presuppone e di cui la stessa necessita.

La proposta di abbandono del modello dotazionale, infatti, si inserisce in questo contesto, nel fatto, cioè, di rendere praticabili e possibili quel tipo di scelte gestionali e di poter, in questo modo, perseguire gli obiettivi di modernizzazione e di sviluppo che sono la ragione e l'orizzonte verso il quale si muove gran parte della pubblica amministrazione.

Si tratta, infine, di uscire dal chiuso di labirintiche, sovente poco trasparenti, ed estenuanti carriere, alla fine, poi, risultanti frustranti e demotivanti per il personale, per approdare, invece, ad una logica di mercato interno caratterizzato da ciò che si potrebbero definire, per rimanere nel contesto di un linguaggio più familiare ed innovativo, "i bandi delle opportunità professionali", ossia l'emergere di percorsi professionali all'interno degli enti da proporre all'attenzione di chiunque operi nella amministrazione.

Quanto sopra osservato, poi, offre lo spunto per condurci al secondo degli obiettivi sopra enunciati, perseguibile attraverso l'adozione del modello "*no dotation*", ovvero la creazione di effettive economie procedurali nella complessiva organizzazione dei processi di sviluppo profes-

sionale del personale dipendente e di governo dei sistemi di reclutamento delle risorse.

A tal proposito, peraltro, piuttosto che dilungarsi a riproporre i contenuti ed il senso di queste scelte, si ritiene opportuno offrire una concreta esemplificazione di come la giuridica elisione della dotazione organica sarebbe certamente accompagnata da una reale economia procedimentale.

Si propone l'esempio di un intervento sulla gestione delle progressioni verticali, ipotizzando il passaggio di un dipendente dalla categoria "C" di attuale inquadramento, alla superiore categoria "D" di nuova ascrizione, mediante esperimento di sviluppo professionale nella forma della progressione verticale:

A) nel modello attuale si riscontrano **tre passaggi**, di cui almeno due necessitano di adempimenti squisitamente formalistico-burocratici (quelli contrassegnati con i numeri 1) e 3)):

1. Istituzione del posto da ricoprire in dotazione organica ascritto alla categoria "D1"
2. Selezione dei candidati interessati dalla procedura di progressione verticale
3. Soppressione del posto precedentemente occupato dal candidato selezionato ascritto alla categoria "C";

B) il nuovo modello gestionale, per contro, agendo direttamente ed esclusivamente sul rapporto di lavoro del candidato selezionato opera mediante **un'unica operazione**:

1. Trasformazione del rapporto di lavoro (e non del posto) del candidato selezionato dalla categoria "C" di attuale inquadramento, alla categoria "D1" di nuova ascrizione giuridica ed economica.

Come si vede, il modello organizzativo "*no dotation*" ha consentito la gestione dell'istituto di sviluppo professionale economizzando ben due passaggi sui tre previsti dagli attuali sistemi dotazionali, generando, quindi, le relative economie processuali, peraltro di rilevante entità in quanto connesse ai passaggi maggiormente onerosi per l'amministrazione pubblica, sia in termini di tempo, che di risorse all'uopo destinate.

A conclusione del processo, inoltre, potrebbe delinearci, sotto altro versante, un terzo rilevante obiettivo conseguibile, ovvero, a fronte della conseguente diminuzione delle spese procedimentali, come sopra rilevato, un corrispondente recupero di somme da porre a disposizione per la formazione e lo sviluppo della risorsa umana.

Infatti, alla logica conseguenza di una reale diminuzione di spesa dovuta alla concreta circostanza di aver sensibilmente ridotto l'impegno procedimentale degli operatori e delle strutture, potrebbe razionalmente corrispondere un analogo investimento delle risorse economiche liberate, verso processi formativi e/o di sviluppo culturale/professionale delle risorse umane, anche se tale processo di effettiva economizzazione di risorse potrebbe risultare, comunque, difficilmente documentabile, in quanto le amministrazioni non sembrano, allo stato, adeguatamente attrezzate con strumenti di contabilità economica ed analitica collegati ai centri di costo o al costo dei prodotti e ben difficilmente si constatano esperienze di rilevazioni contabili, per quanto auspicabili, in grado di attestare e rilevare i costi dei processi.

4. LA PIANIFICAZIONE DELLE RISORSE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

4.1 Le metodologie per un corretto approccio al problema

Dopo aver trattato brevemente delle fonti legislative per la determinazione delle dotazioni organiche e del fabbisogno di personale, passiamo ad esaminarne più da vicino l'aspetto organizzativo e gestionale per meglio comprendere le dinamiche che interesseranno gli enti nei prossimi anni avvenire.

Il tema della pianificazione delle risorse, del loro sviluppo nell'organizzazione e delle metodologie da adottare per governarle può essere considerato, su di un piano puramente concettuale, simile nelle imprese private e nella pubblica amministrazione, soprattutto dopo l'introduzione negli ultimi anni nelle pubbliche amministrazioni di meccanismi di *budgeting* e di controllo che mutuano quelli provenienti dall'esperienza del privato.

Sempre e comunque sono da identificare i fabbisogni delle risorse richieste dalla struttura organizzativa e questa deve sempre più rispondere in modo coerente al quadro delle missioni e degli obiettivi di una pubblica amministrazione come di un'azienda privata.

Questo concetto pare ovvio, scontato e persino un po' banale. Eppure non è frequente trovarne realizzazione pratica nel comparto pubblico come anche in quello privato. Le ragioni sono molteplici. Da un lato non è semplice capire quali sono le "parti" di cui deve essere composta una organizzazione per poter rispondere in modo efficiente ed efficace agli obiettivi del sistema di cui è al servizio. Quali debbano essere le competenze da custodire e sviluppare all'interno di ognuna di queste parti, a quale livello di responsabilità le stesse competenze debbano essere distribuite, quante persone debbano esprimere quali competenze, quale debba essere il mix tra conoscenze e capacità (essendo queste le due componenti fondamentali della competenza). Dall'altro non è semplice capire quale debba essere la relazione tra le "parti" sino a rappresenta-

re aggregazioni omogenee per tipologia di output, che oggi chiamiamo processi, quali siano le aree di interazione tra di loro, come debbano essere presidiate le aree di “frontiera” tra i vari processi per loro natura delicate ed esposte a possibili malfunzionamenti. Dall’altro ancora è assolutamente difficile gestire cose e persone in una organizzazione complessa senza la proattività diffusa delle persone ad ogni livello di responsabilità e di gerarchia e, soprattutto, senza superare un approccio diffuso secondo il quale l’organizzazione e il personale sono dei fattori dati dal vertice politico e dalle relazioni sindacali.

Una visione di medio-lungo periodo imporrebbe che il primo passo da compiere per massimizzare le prestazioni di un ente locale, di un ministero o di un’azienda privata fosse quello che guarda la struttura attraverso i dati del controllo di gestione. La comprensione dei fabbisogni di personale richiesti dalla struttura a sua volta modellata in coerenza con gli obiettivi e le missioni del sistema che essa rappresenta in modo formale, è infatti la condizione necessaria per una sana gestione. È necessario conoscere quanti e quali sono i fabbisogni necessari in ogni processo organizzativo. Soddisfatta questa prima necessità diventa indispensabile capire quali sono le competenze chiave e se queste siano coperte o meno. Per compiere questo secondo passo è indispensabile trovare il modo di verificare il portafoglio di competenze posseduto. È la cosiddetta valutazione del potenziale delle persone. Il primo ed il secondo passo sono rappresentati in una vasta letteratura ed è rarissimo trovarne applicazioni pratiche dignitose. In particolare nelle pubbliche amministrazioni dove i vincoli sono essenzialmente di due tipi:

- una forte resistenza al cambiamento ancorata all’appartenenza ad una organizzazione meccanicistica, poco flessibile, poco orientata al coinvolgimento, direttiva, basata sull’osservanza della norma e della procedura, scarsamente incentivante e sinteticamente definibile come autoreferenziale;
- una visione sindacale ancora ancorata alla tutela di tutti e perciò di nessuno, in grado di ingessare azioni di promozione individuale a velocità variabile rispetto ad indicatori di tipo personale.

A fronte di questi due ostacoli la cosa più ovvia è stata ciò che è di fatto avvenuto. Si è passati (o tentato di) direttamente a valutare i risultati di lavoro delle persone in omaggio al valore dell’efficacia e dell’efficienza, nell’illusione che ciò favorisse una gestione in condizioni di scarsità di risorse. La valutazione, poi, ha coinvolto essenzialmente i dirigenti in virtù del fatto che questi dispongono di una parte variabile della retribuzione correlabile alle prestazioni realizzate nel corso dell’esercizio. Una lodevole volontà di fare ha però portato a strafare nei casi in cui la valutazione è stata basata unicamente su obiettivi quantitativi immaginati anche in assenza di un sistema di articolazione dei risultati attesi e di indicatori in grado di monitorare l’andamento della gestione al loro interno così consentendo l’attuazione di un controllo in grado di porre in essere azioni correttive a fronte di scostamenti.

È evidente che il ciclo di pianificazione-budgeting debba correlare alle diverse azioni attese delle risorse economiche e delle risorse umane. Questa esigenza rende inscindibili la pianificazione ed il budget economico-finanziario con la pianificazione ed il budget delle persone. È questo forse uno dei momenti trascurati dal processo di riforma di questi anni, proprio base alla visione che pone il personale come un dato immutabile.

E dunque necessario realizzare un piano di sviluppo organizzativo e delle risorse umane quale momento del processo di pianificazione e budget dell'esercizio. Ciò per conseguire i seguenti obiettivi:

- assicurare una adeguata programmazione ed un effettivo controllo delle risorse umane, nel quadro dell'evoluzione organizzativa pianificata per il raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione;
- garantire le condizioni più favorevoli, compatibilmente con i vincoli imposti dall'evoluzione delle strutture organizzative, per la valorizzazione delle risorse e delle potenzialità individuali;
- identificare le opportunità di compensazioni fra gli enti e/o di azioni di sviluppo coordinate.

In quest'ottica un primo problema da risolvere nel momento in cui si decidesse di iniziare un processo di pianificazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni è a quale tipologia di posizioni/personone tale processo debba essere riferito.

Tenuto conto dei vincoli che sono stati evidenziati è realistico pensare che un processo di questo genere possa unicamente essere iniziato partendo dalla dirigenza. Mentre sappiamo benissimo, dal punto di vista giuridico, quali sono i dirigenti di prima e di seconda fascia, noi non abbiamo altrettanta certezza nello stabilire quante debbano essere le posizioni dirigenziali. Se per assurdo vi fosse da creare un nuovo Ministero, quali e quanti dovrebbero essere le posizioni dirigenziali? Se si seguisse l'attuale prassi, le posizioni dirigenziali sarebbero definite dalle "stratificazioni" dei livelli, e quindi ogni struttura è diretta da un dirigente di prima fascia ed all'interno di questa esistono posizioni dirigenziali di seconda fascia in numero uguale a quello dei dirigenti alla ricerca di una collocazione organizzativa. Questo criterio trova il limite del numero delle posizioni dirigenziali dai confronti per analogia con altri Ministeri esistenti e, soprattutto, dai controlli sulla congruità della spesa predisposti dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dalla Ragioneria Generale dello Stato. Evidentemente non è questo l'approccio corretto. Ma quale sarebbe l'approccio corretto? L'unico modo per sapere se una posizione è dirigenziale oppure no è quello di definirne il peso per poter verificare se questo supera la "soglia" oltre la quale si apre la dimensione dirigenziale. Per potere realizzare dunque un processo di pianificazione almeno dei dirigenti occorrono due cose: una metodologia di valutazione accettata dai vertici e dal sindacato ed un punteggio soglia oltre il quale una posizione è definibile come dirigenziale. Lo stesso tipo di esigenza si pone per le posizioni occupate da persone di categoria A-D. Purtroppo, ed è questa l'origine dei nostri mali, non possiamo dire "posizioni di peso A, B, C, D" perché questa categoria logica, ahimè, non esiste.

Riteniamo indispensabile concordare con il sindacato un criterio di questo genere al fine di consentire prime esperienze di pianificazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni.

Un accordo che definisse un metodo attraverso cui valutare le posizioni e dei punteggi soglia oltre i quali le posizioni stesse siano definibili come dirigenziali di prima o di seconda fascia, come posizioni organizzative ovvero di quadro ovvero funzionali, renderebbe possibile un corretto processo di pianificazione e sviluppo delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni.

ni. Si ritiene pertanto prioritario, anche i fini di una rideterminazione delle dotazioni organiche così come previsto dall'art. n. 34 della finanziaria 2003, provare ad affrontare il tema strutturale delle posizioni richieste dalla struttura e della loro classificazione a fini gestionali. Sino a quando questo tema non sarà affrontato in termini organici, ipotizzare una modalità di pianificazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni è esercizio meramente velleitario, senza alcuna possibilità di esiti pratici.

Può essere utile, per spiegare ed introdurre tale metodologia di analisi, iniziare a pianificare le posizioni dirigenziali di prima e di seconda fascia costruendo un piano di programma, consapevoli del ruolo e della strategicità della dirigenza per i vertici di un'amministrazione.

Il piano di programma potrebbe articolarsi in:

- piano a tre anni, attraverso il quale sono fissati gli obiettivi per dipartimento, ovvero, direzione generale, ovvero, funzione riguardo a posizioni richieste dalla struttura e loro copertura, nomine, assunzioni, uscite e organici dirigenziali;
- budget, in cui vengono definiti con maggior grado di analisi gli obiettivi del primo anno di piano e le risorse assegnate.

Il piano a tre anni è formulato sulla base degli obiettivi di evoluzione definiti in sede di pianificazione e in coerenza con le linee guida fornite dalle istituzioni riguardo alla gestione e allo sviluppo della risorsa. Il piano ha essenzialmente la funzione di identificare le linee di tendenza dei fenomeni di maggior rilievo ed assume una configurazione principalmente direzionale e di controllo. Presuppone pertanto un ruolo fondamentale degli organi di governo e delle direzioni generali di ciascun ente in rapporto con la funzione personale, che parta dai documenti di programmazione pluriennali per arrivare alle direttive annuali sull'azione amministrativa o, negli enti locali, ai Peg.

Concepire un piano significa progettare una serie di azioni e di attività finalizzate a dei risultati finali riguardarti in un arco pluriennale. Questa operazione non è di per sé difficile su di un piano tecnico ma richiede la capacità di progettare il futuro in mondo realistico e compatibile con le risorse economiche di cui si dispone. Purtroppo è consuetudine nelle aziende private come nelle pubbliche amministrazioni concepire dei piani molto ambiziosi che prevedono risultati tendenzialmente solo nell'ultimo anno di piano. Questi piani sono destinati per così dire a "rimbalzare" in avanti di anno in anno la curva della positività dei risultati. È però possibile immaginare dei piani realistici supportati da esplicitazioni di budget molto precise e robuste in grado di caratterizzare bene il primo anno. Mentre il piano pone i traguardi con una prima identificazione dei fabbisogni economici, il budget deve costruire un insieme organizzato di attività e di decisioni finalizzato a realizzare risultati definiti, visibili e riconoscibili come prodotti, siano questi beni o servizi.

Ammettendo di disporre di una pianificazione delle attività che copre un arco pluriennale e di un budget che ne specifica il primo esercizio, come fare a dedurre quante e quali risorse debbano essere impiegate per farvi fronte in modo efficace ed efficiente?

Questa domanda propone il primo ostacolo in un processo di pianificazione e analisi della risorsa umana.

Un'organizzazione è costituita normalmente di una serie di funzioni vitali che ne caratterizzano la risposta all'ambiente esterno. Queste funzioni caratterizzano gli organismi come le organizzazioni rispetto allo scopo per cui que-

sti esistono. Le funzioni, o capacità di risposta di base di un organismo, si modellano e si affinano rispetto allo scopo del sistema di cui fanno parte nel processo di costante adattamento all'ambiente. Per questa ragione semplice va ricordato che parlare di funzioni non è fuori moda ma al contrario costituisce un sano ritorno alla strada maestra che guida verso la comprensione delle organizzazioni, in particolare quando queste sono – come oggi – sempre più complesse.

È evidente che le funzioni sono attraversate per così dire da una serie di trasformazioni che chiamiamo attività interdipendenti le une con le altre.

Sono i processi, così facili da definire e così difficili da identificare. Lo abbiamo già visto con i procedimenti amministrativi. Tendenzialmente vi è incapacità ad identificare i processi di un'organizzazione. In primo luogo perché chi vi lavora non ha capito cosa siano i processi e quindi non li sa riconoscere.

Semplificando possiamo affermare – e ciò non scandalizzi – che il primo grande processo è la funzione stessa. In secondo luogo sono identificabili una serie di azioni o di obiettivi che si ripropongono nel tempo in modo stabile e fisiologico. Una serie di input-trasformazione-output circoscritti all'interno di una funzione ovvero interfunzionali che, per la loro importanza rispetto alla capacità di adattamento del sistema all'ambiente richiedono di essere presidiati in modo stabile attraverso una struttura ed una gerarchia dedicate. In terzo luogo esiste un terzo tipo di processo destinato però ad essere individuato unicamente da chi ha maturato sensibilità organizzative. Nasce dalle innovazioni e dagli obiettivi di sviluppo come modo nuovo di lavorare, di aggregare professionalità diverse in gruppi di progetto. Questi processi non richiedono normalmente un riconoscimento strutturale. Non per questo sono meno importanti degli altri e vanno riconosciuti, valorizzati e curati perché sono la punta di attività che conquista spazi di innovazione destinati poi a consolidarsi ed a tradursi in prassi operative anche definite strutturalmente.

Possiamo dunque affermare che esistono processi primari identificabili sostanzialmente nelle funzioni, processi strutturali funzionali e interfunzionali espressi normalmente dalle strutture organizzative ed infine processi di adattamento, innovazione e sviluppo che si articolano nelle molteplici sfaccettature dei team di progetto.

Com'è stato detto, chi lavora in una organizzazione non è normalmente in grado di segmentarla in processi mentre ne avrebbe le possibilità, sempre che conosca la realtà in cui opera. Alcuni consulenti avrebbero la capacità di identificare i processi di un'organizzazione. Purtroppo spesso mancano nella condizione necessaria per farlo e cioè di una sana conoscenza pratica del sistema in cui iniziano ad operare. Fenomeno frequentemente riscontrabile nelle pubbliche amministrazioni.

Ammettendo di disporre di un piano e di un budget strutturati in mondo "robusto" e della capacità garantita da un team interno-esterno di identificare i processi, diviene possibile costruire i presupposti su cui basare un piano di sviluppo dei dirigenti.

Il parametro di riferimento fondamentale su cui basare un piano di sviluppo della dirigenza è costituito dalle competenze. Le competenze sono un insieme di due dimensioni fondamentali: le conoscenze professionali e le capacità manageriali.

Le prime coprono l'area delle discipline scientifiche, tecniche, umanistiche senza le quali nessun obiettivo potrà mai essere realizzato. Non si può progettare un dispositivo elettronico se non si conosce l'elettronica. Non si può impo-

stare un piano regolatore se non si hanno conoscenze di urbanistica così come non si possono definire delle norme se non si conosce l'oggetto di ciò che si vuole o si deve regolamentare.

Le seconde coprono l'area della cosiddetta managerialità ed attengono al presidio di tutto processo decisionale, alla leadership ed alla capacità in genere di gestire risorse umane ed economiche.

In un piano dei fabbisogni organizzativi e della dirigenza deve innanzitutto essere compreso quali siano le competenze chiave di cui una organizzazione ha bisogno per potere raggiungere i propri scopi. Queste vanno ricercate innanzitutto nelle funzioni o processi primari. Sono dunque da identificare le aree di "mestiere" tipiche del sistema organizzato che si sta indagando. Da quelle di base a quelle più specialistiche. Per evitare difficoltà o malintesi sia con chi opera nell'organizzazione sia con il sindacato è bene descrivere in modo sintetico ma preciso queste aree di conoscenze professionali richieste dall'organizzazione. Questa operazione che identifica delle aree di sapere "core" che a loro volta devono essere articolate in specializzazioni consente di immaginare quali tipologie di posizioni sono richieste dalla struttura organizzativa. Il passo successivo è quello di identificare il livello di responsabilità delle diverse posizioni tenuto conto della loro esposizione nel processo decisionale e dell'esigenza di coordinare/controllare altre posizioni organizzative. L'analisi è irta di difficoltà perché da un lato non è immaginabile una definizione in astratto (non bastano gli articoli 16 e 17 del Decreto legislativo n. 165/2001) e, dall'altro, non si può fare a meno di essere condizionati dalla struttura esistente. In particolare, il problema si pone quando si tratta di definire non solo quali, ma anche quante posizioni dello stesso tipo sono necessarie. Questa difficoltà è inversamente proporzionale al livello di responsabilità e si pone pertanto in essere in modo evidente quando si tratta di capire quante posizioni di tipo esecutivo sono necessarie in un determinato processo. In questi casi va ricordato che l'esperienza maturata sui carichi di lavoro dovrebbe essere ripresa in modo proficuo adottandola in tutti i casi in cui esistono indicatori di tipo quantitativo affidabili da cui trarre indicazioni utili per il dimensionamento delle strutture (vedi l'art. n. 5, comma 3, del Decreto legislativo n. 165/2001).

Una corretta pianificazione delle risorse umane è unicamente possibile a valle di un'analisi di questo tipo ed avendo a disposizione quali e quante posizioni organizzative sono necessarie in una struttura per potere raggiungere gli obiettivi posti dalla direttiva annuale del Ministro o dal Peg. Senza aver soddisfatto questa condizione necessaria ogni tentativo di impostare un piano dei fabbisogni organizzativi e della dirigenza risulterà velleitario oppure servirà unicamente come spesa di immagine in base alla quale dichiarare di operare in modo corretto nello sviluppo delle risorse.

Com'è stato precedentemente citato, il piano a tre anni, che può essere una specificazione o una parte posta a monte della programmazione triennale dei fabbisogni, è formulato sulla base degli obiettivi di evoluzione definiti in sede di pianificazione e in coerenza con le linee guida fornite dalle istituzioni riguardo alla gestione ed allo sviluppo della risorsa. È composto di una relazione di piano che analizza e pone un collegamento fra linee strategiche fondamentali ed evoluzione organizzativa. Questa analisi è integrata con l'indicazione delle azioni di sviluppo e gestione della dirigenza pianificate a tre anni per il conseguimento degli obiettivi del vertice dell'amministrazione.

Il budget prende l'avvio dai macro obiettivi del primo anno di piano e tiene conto delle indicazioni espresse ove possibile attraverso indici quantitativi

(copertura delle posizioni organizzative, rapporto dirigenti/impiegati, tassi di nomina e di uscite, ecc.). Mentre il piano identifica in termini generali quante sono le posizioni dirigenziali richieste dalla struttura per “area professionale”, il budget è caratterizzato da un maggior grado di analiticità e riesce a suddividere per livello i fabbisogni organizzativi. Ciò consente di:

- esplicitare gli obiettivi di reclutamento/nomina;
- ripartire le assunzioni, le uscite degli organici dirigenziali attuali/previsti;
- effettuare un’analisi dettagliata dell’impiego della risorsa cioè della rispondenza tra grado personale e livello della posizione occupata.

Il budget è uno strumento immediatamente operativo, in quanto identifica obiettivi e azioni che la funzione personale ed i responsabili gerarchici della linea intendono intraprendere congiuntamente nell’anno; deve pertanto essere concordato con chi ha la responsabilità di gestione ai diversi livelli. Comprende un’analisi dettagliata (relazione di budget) delle azioni e degli interventi ritenuti idonei nel breve per la realizzazione degli obiettivi di budget e per la soluzione di eventuali criticità sia sotto profilo quantitativo (carenze/eccedenze), sia sotto profilo qualitativo.

Sarebbe auspicabile che il budget comprendesse non solo la popolazione dei dirigenti ma anche i “quadri” ed i titolari delle posizioni organizzative in quanto risorse strategiche per il perseguimento dei risultati e bacino di reclutamento naturale per la fascia dirigente a tempo determinato (purtroppo i dirigenti a tempo indeterminato sono acquisibili unicamente per concorso nelle pubbliche amministrazioni; ci si stupisce come anche il sindacato non abbia saputo cavalcare questo limite allo sviluppo individuale di chi opera con profitto in un’organizzazione). Il budget va rivisto ed aggiornato ogni anno, avendo sempre a riferimento il triennio successivo del programma generale e sui fabbisogni del personale.

Un corretto processo di pianificazione si dovrebbe sviluppare attraverso i seguenti obiettivi (qui di seguito riferiti alla dirigenza, ma estendibili ad altre posizioni/persone di minore responsabilità):

- evoluzione della struttura organizzativa in termini di numero di posizioni dirigenziali richieste per funzione ovvero per ente;
- politica di copertura delle posizioni dirigenziali (numero di posizioni coperte tramite dirigenti, *interim*, incarichi esterni);
- utilizzo della risorsa dirigenziale (numero dei dirigenti fuori struttura o su posizioni non dirigenziali);
- nomine all’interno della dirigenza (da prima a seconda fascia), assunzioni di dirigenti a tempo determinato da esterno, uscite e quindi evoluzione degli organici dirigenziali.

La relazione di accompagnamento al piano comprende, di massima, i seguenti temi:

- evoluzione organizzativa prevista in collegamento con obiettivi e linee strategiche al livello di macro-strutture e delle principali funzioni;
- fondamentali cause delle variazioni quantitative e di “mix” dei fabbisogni di posizioni dirigenziali, previste negli anni di programmazione;
- attuale grado di funzionamento e di implementazione dei processi e dei meccanismi operativi, valutazione del livello di efficienza e degli obiettivi di miglioramento;

- linee guida riguardo alla politica di gestione e sviluppo della dirigenza da attuare per realizzare gli obiettivi della programmazione.

Si dirà che queste sono cose da manuale tendenzialmente non realizzabili nella pratica operativa. Ciò è sostanzialmente vero.

La realizzazione di un sistema di piano-budget di sviluppo organizzativo delle risorse umane anche se limitato alla dirigenza costa fatica, tempo, e richiede una solida professionalità, oltre ad una forte volontà del vertice politico. Di qui la difficoltà di realizzazione. Non si pensi che nelle aziende private la situazione sia sempre migliore. Possiamo affermare senza timore di essere smentiti che la resistenza al cambiamento pervade in modo indifferenziato i due comparti, in quanto tipico di ogni organizzazione di media dimensione.

Nei fiumi di parole spese sul tema del cambiamento nelle pubbliche amministrazioni e sul loro riorientamento verso modi di operare più efficienti ed efficaci a nostro avviso non è stato dato uno spazio adeguato alla condizione necessaria che qui è evidenziata. Senza la capacità di rileggere l'organizzazione viene meno la capacità di attribuire in modo efficace gli incarichi, non si alimentano le motivazioni delle persone, non si raggiungono i target desiderati. Si ritiene pertanto che un "turnaround" potrà verificarsi unicamente a valle di un intervento di comprensione e di razionalizzazione delle organizzazioni dei ministeri e degli enti locali.

Ancor di più, in questa fase, ogni ragionamento sulla dirigenza e sul personale deve partire dai compiti istituzionali di ogni livello di governo e dai programmi pluriennali e, quindi, dalle direttive (Peg o budget) annuali. In questo quadro si devono collocare i programmi triennali dei fabbisogni.

E in questa condizione sarebbe possibile effettuare un preconsuntivo del numero di posizioni richieste dalla struttura per funzione, per processo e per livello di responsabilità; stabilire quali posizioni possano essere coperte ad interim oppure da persone che occupano già altre posizioni (doppi incarichi), coperte da dirigenti di prima o di seconda fascia, coperte da impiegati. In pratica sarebbe possibile effettuare una fotografia del livello di corrispondenza tra qualifica, grado e peso della posizione occupata. Tale fotografia dovrebbe essere prevista successivamente, al termine dell'esercizio analizzando le seguenti variabili:

- organico al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di budget, per funzione/processo e per livello evidenziando anche il numero di dirigenti su posizioni inferiori e/o fuori struttura;
- entrate: nomine, assunzioni dall'esterno, mobilità da altre funzione ovvero enti;
- uscite: nomine ad un livello superiore, uscite dall'ente e verso altri enti;
- organico risultante al 31 dicembre dell'anno successivo, per funzione/processo e per livello, sempre con la specificazione delle risorse su posizioni inferiori al loro livello e fuori struttura.

Tale programmazione nel caso delle amministrazioni centrali dello Stato si rivela utile anche per la gestione delle scelte di reclutamento di cui all'art. n. 28 del Decreto legislativo n. 165/2001, in merito a quanto e a quale personale dirigente reclutare con il corso-concorso, quale con il concorso e quale utilizzando i commi 5 bis e 6 dell'art. n. 19 del Decreto legislativo n. 165/2001.

Il processo si dovrebbe concludere attraverso un'analisi di impiego della risorsa, riferito al 31 dicembre dell'anno di budget, in cui sono definiti gli

obiettivi da perseguire riguardo il numero delle posizioni di struttura per livello/funzione ed all'utilizzo ottimale della dirigenza anzitutto, ma anche dei funzionari e degli impiegati ad ogni livello, rispetto al peso della posizione occupata. Una buona relazione di budget dovrebbe comprendere, di massima:

- il programma operativo degli interventi organizzativi previsti nell'anno;
- le azioni programmate per coprire gli eventuali delta sotto profilo quantitativo (carenze/eccedenze, fuori posizione, ecc.) e qualitativo (livello di prestazioni, carenze professionali, ruoli critici, ecc.);
- le politiche, gli obiettivi, le azioni da perseguire in tema di reclutamento, selezione, valutazione, formazione, retribuzione, mobilità, ecc.
- gli scostamenti tra budget del primo anno di piano.

Si ritiene che quanto è stato sinora esposto possa costituire un percorso per un corretto processo di rideterminazione delle dotazioni organiche ovvero, meglio, per una identificazione delle posizioni e delle risorse richieste dalla struttura.

Sarà presentato di seguito un esempio di razionalizzazione delle strutture e delle posizioni.

L'ultima parte di questa monografia identificherà tutti gli aspetti mancanti nell'esempio riportato, rispetto ad un corretto processo di piano/budget.

4.2 La nuova dotazione organica. Un esempio di razionalizzazione delle strutture e delle posizioni

Al fine di tradurre con un esempio pratico le considerazioni di merito e di metodo sulle dotazioni organiche esposte nei capitoli precedenti, riportiamo una esperienza realizzata nel 2003 in un Ente della Pubblica Amministrazione.

In applicazione dell'art. 6 del Decreto legislativo n. 165 e successive modificazioni, l'Ente oggetto di analisi (di seguito Ente) intende dare sviluppo alla propria struttura, dotandosi di una serie di funzioni finora gestite con un'organizzazione sperimentale per progetti che ha però comportato demotivazione nei soggetti investiti di tali funzioni, conflittualità interne alla struttura ed assetti non improntati alla misurazione dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità gestionale.

Si ritiene pertanto indispensabile procedere ad una nuova organizzazione del lavoro che realizzi come principi di base:

- l'esternalizzazione di attività di supporto strumentale alle funzioni caratteristiche della struttura, attraverso la eliminazione delle posizioni assegnate al personale appartenente all'Area A;
- il riconoscimento al personale dell'Ente di dover assolvere alle proprie attribuzioni con notevole spirito di adattabilità e flessibilità funzionale, in considerazione della difficile individuazione delle specifiche competenze previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro, riferiti per massima parte a strutture di grandi dimensioni e quasi mai ripetibili nelle piccole entità organizzative, come l'Ente. Ne consegue la collocazione della stragrande maggioranza del personale che svolge fasi di attività del processo produttivo nella posizione apicale dell'Area B o nella posizione C1 dell'Area di inquadramento del personale che opera

- strutturalmente con la responsabilità di tutte le fasi del processo;
- la individuazione di figure dirigenziali che, a supporto del direttore generale, assolvano a compiti e responsabilità gestionali fin qui assolte anche dalle cariche istituzionali, non consentendo una netta separazione tra i poteri di indirizzo e controllo dell'Ente e quelli di gestione operativa, come espressamente richiamato dall'art. 4 del precitato Decreto legislativo;
- la realizzazione di un modello organizzativo a rete che consenta di assolvere, con scelte di comunicazione adeguata e di informatizzazione spinta, alle peculiari attività di coordinamento, vigilanza e sviluppo professionale attribuite all'Ente dalla specifica normativa che lo concerne.

Tenendo poi in considerazione quanto stabilito all'art. 34 della Legge 289/2002 con particolare riferimento alle modalità di applicazione della rideterminazione delle dotazioni organiche secondo quanto indicato ai commi 2, 3 e 22 del medesimo articolo, la necessità di procedere ad un'azione concreta si presenta prioritaria nella gestione dell'ente.

L'attuazione concreta di tali principi ispiratori della nuova organizzazione del lavoro comporta una definizione dell'assetto organizzativo (vedasi allegato B) da cui si rileva la volontà di realizzare una struttura che, sotto la diretta responsabilità gestionale del direttore generale, si renda interprete delle esigenze del vertice e dei bisogni degli Enti periferici al fine di assicurare un supporto alle diverse aree funzionali per migliorare il servizio offerto e il coordinamento delle attività operative.

Nell'ottica di costruire una struttura organizzativa orientata al miglioramento della qualità del servizio e dei propri standard di efficienza, e nella prospettiva di prepararsi alla gestione secondo l'impostazione ISO 9001-2000, si è ritenuto opportuno procedere ad un'analisi organizzativa che andasse a determinare il bisogno di risorse in funzione, sia della gestione per processi che si intende porre in essere, sia della struttura per centri di costo.

Il presupposto che ha sovrinteso la scelta della metodologia di valutazione delle posizioni organizzative, partendo da missione e obiettivi dell'Ente, ha posto due elementi prioritari:

- procedere con un'analisi quanto più possibile oggettiva che ne quantificasse le valutazioni;
- porre il valore, e quindi anche il bisogno, di **competenze** come elemento **essenziale** per la determinazione delle posizioni organizzative e per la realizzazione di un modello di funzionamento che risulti snello ed efficiente nelle sue attività di coordinamento, di comunicazione e di sviluppo professionale.

La metodologia adottata si fonda su un approccio sistemico attraverso:

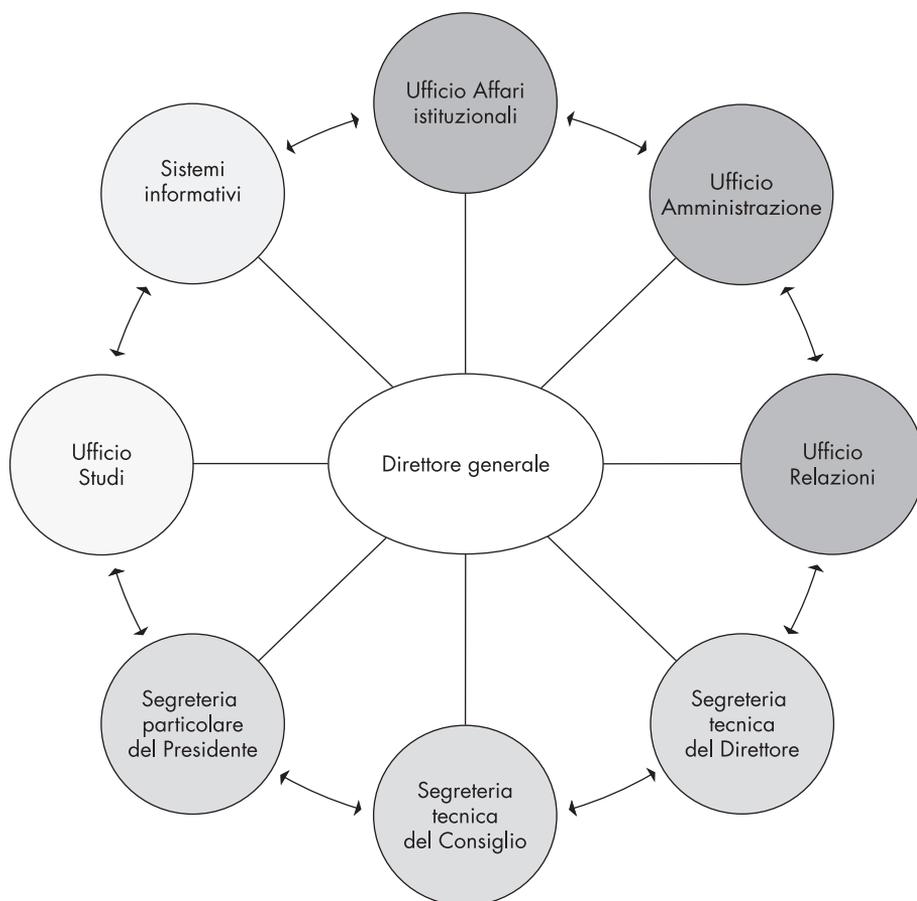
- **Analisi e mappatura delle aree di competenza**, che genera come output la costruzione dei profili professionali all'interno delle rispettive aree di appartenenza
- **Analisi e mappatura delle professionalità**, che descrive e valuta le posizioni organizzative, quantificando il loro peso all'interno della struttura dell'Ente, tenendo conto della sua missione e dei processi ai quali le risorse prendono parte.

Nella sua articolazione il lavoro svolto ha:

1. **Analizzato l'attuale struttura organizzativa**. Si fa riferimento all'al-

legato A, che riporta l'analisi dell'attuale organizzazione e delle *job description* di ogni area di competenza.

2. **Individuato le aree di competenza ed evidenziato le caratteristiche ed il peso all'interno dell'Ente.** Lo sviluppo della struttura organizzativa nella direzione di realizzare un migliore servizio e sviluppare le competenze all'interno dell'Ente, si concretizza nell'evoluzione della struttura a rete verso una concentrazione dei principali "nuclei di competenza" in *centri di gestione* che hanno lo scopo di rendere più diretta l'identificazione di ruoli/responsabilità e semplificano gli aspetti gestionali (centri di costo). Sulla base dell'organizzazione a rete esistente (rif. allegato A) sono state ulteriormente dettagliate le competenze necessarie allo svolgimento del servizio.



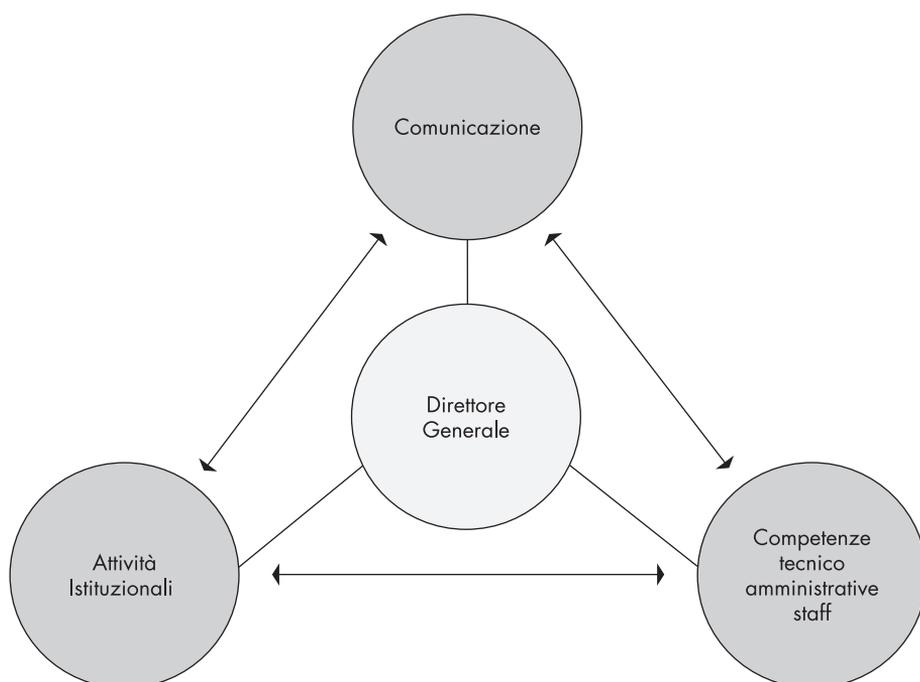
Tuttavia l'introduzione di un più ampio panorama di competenze si riflette in una maggiore complessità all'interno della struttura organizzativa e nelle esigenze di coordinamento.

Per avere coerenza tra ruoli individuali e reale assunzione di responsabilità sono state individuate le relazioni tra aree di competenza e atti-

ività svolte all'interno di ciascuna area di responsabilità (uffici). L'esigenza di focalizzazione e sviluppo di alcune delle aree di competenza ha messo in evidenza che, per la realizzazione di un'integrazione dei processi e di una maggiore qualità del servizio, è necessario che l'Ente identifichi alcuni centri di gestione responsabili di presidiare le aree chiave che fanno capo alla Direzione Generale.

Queste sono state individuate in tre raggruppamenti:

- competenze tecnico-amministrative e staff di segreteria
- competenze relative alle Attività Istituzionali
- competenze relative alla Comunicazione.



3. Identificato i ruoli chiave in riferimento al processo di analisi svolto al punto 2., e con la finalità di attuare una politica gestionale che dia forza a:

- miglioramento del servizio
- sviluppo professionale
- efficienza dei processi

all'attribuzione formale ed istituzionale delle responsabilità ne deve discendere e corrispondere nella realtà operativa una reale assunzione, attraverso una corretta definizione delle posizioni organizzative, un equilibrato bilanciamento dei ruoli e un'adeguata attribuzione delle leve gestionali necessarie ad ottemperare in modo adeguato ai compiti di coordinamento.

In questo processo la posizione di Direttore Generale è stata identificata quale posizione centrale per garantire equilibrio all'organizzazione, tutela nei confronti del sistema di regole, efficienza di gestione e

sviluppo della struttura.

L'esigenza di dover gestire un sistema di competenze più complesso che si articola in centri di gestione fortemente connotati dalle rispettive attribuzione e focalizzati sugli obiettivi assegnati, ha fatto emergere due aree di prioritaria importanza: le Attività istituzionali e la Comunicazione.

Per fornire l'adeguata capacità a tali aree affinché le specifiche competenze possano produrre l'attesa qualità del servizio, si rileva, anche in questo caso, la necessità di una piena assunzione di responsabilità attraverso posizioni organizzative in grado di agire con completezza le attribuzioni del ruolo. Con tale accezione si conclude che:

- La Direzione Generale non può gestire in modo diretto le aree dedicate alle Attività Istituzionali e alla Comunicazione
- Le posizioni di coordinamento di tali aree hanno – per le esigenze di qualità del servizio e di valorizzazione delle competenze – caratteristiche tali da indurre una valutazione della posizione al fine di verificare l'esistenza di un peso dirigenziale.
- Le posizioni individuate devono rispondere alla Direzione Generale.

Inoltre la Direzione Generale deve con maggiore incisività svolgere un ruolo di coordinamento delle realtà organizzative locali, nel fornire un supporto decisionale, nell'emanare direttive normative, organizzative, di orientamento gestionale/professionale.

4. Elaborato la proposta della nuova struttura organizzativa ed il fabbisogno in termini di dotazioni organiche.

L'elaborazione della proposta, l'analisi organizzativa e la determinazione delle dotazioni organiche è stata supportata da una società consulente esterna. Questo capita sovente. In realtà l'analisi organizzativa ordinaria, tranne quindi nelle fasi di revisione completa, dovrebbe essere svolta dagli Uffici del personale e dalla strutture addette ai controlli interni.

La metodologia messa a punto per la descrizione e la valutazione delle posizioni organizzative delle strutture della Pubblica Amministrazione è frutto di un'esperienza sperimentata in alcuni decenni nelle aziende private, ripensata ed applicata nel settore pubblico tenendo conto delle sue esigenze e delle caratteristiche.

La logica dell'approccio metodologico è sinteticamente illustrata nell'allegato C, che riporta gli schemi di riferimento per la descrizione e valutazione delle posizioni organizzative e per la valutazione della complessità organizzativa.

Per rendere più comprensibile l'elaborazione condotta per definire la proposta della nuova struttura organizzativa, si forniscono alcuni elementi esplicativi della metodologia applicata.

L'organizzazione viene analizzata secondo due dimensioni:

- le competenze;
- le posizioni occupate.

Infatti l'organizzazione in cui la posizione è inserita richiede una serie di azioni/attività raggruppabili in sottoinsiemi macro (le Aree Professionali) e questi a loro volta sono scomponibili in sottosistemi specialistici (i Filoni

Professionali). Anche se i processi di funzionamento sono in definitiva la vera organizzazione perché stabiliscono i rapporti tra le parti, la suddivisione di una azienda o di un Ente Pubblico in **Aree e Filoni** professionali offre diversi vantaggi:

- è facile da descrivere;
- è stabile nel tempo (descrive i “cosa” e non la loro relazione);
- identifica dei sottosistemi di sapere in modo modulare, facilmente adottabili come parametri per la valutazione delle competenze;
- è parametro per la valutazione della posizione e delle competenze.

Le **Aree Professionali** rappresentano dunque sottoinsiemi di azioni/attività attraverso le quali vengono garantite le risposte necessarie al funzionamento di una organizzazione. I **Filoni Professionali** identificano sottosistemi di azioni/attività più specifiche che costituiscono ambiti maggiormente circoscritti di “mestiere”. Descriverli è realizzare in modo indiretto la mappatura delle competenze.

La mappatura delle competenze finalizzata alla valutazione delle risorse umane è anche la mappatura delle competenze chiave richieste dall'organizzazione in vista dei traguardi identificati nei piani di sviluppo. Si fa pertanto carico non solo delle competenze necessarie oggi, ma anche di quelle previste dagli obiettivi e dai piani strategici. Questo “sguardo” al futuro assume rilevanza in particolare nei momenti di cambiamento come quello che sta coinvolgendo in questi anni le Pubbliche Amministrazioni.

Ogni Filone Professionale è descritto attraverso una serie di azioni/attività fondamentali, utilizzabili come riferimento per la descrizione delle responsabilità fondamentali della posizione.

A titolo di esempio si riporta il Filone Professionale ‘Controllo di Gestione’:

- Raccolta degli obiettivi dagli Enti
- Budget coerente con le indicazioni di Piano
- Andamento gestionale
- Scostamenti tra preventivi e consuntivi
- Idoneità ed efficacia delle metodologie di contabilità analitica e dei parametri fondamentali standard e/o specifici
- Valutazione tecnica, economica e finanziaria degli investimenti, degli andamenti
- Flusso delle informazioni per la gestione operativa ed il controllo
- Redditività e rispetto degli standard

Tenuto conto del funzionamento di fatto sempre più per processi delle organizzazioni, l'insieme delle azioni/attività di una posizione appartiene ad uno ovvero più filoni professionali, della stessa area professionale ovvero di più aree professionali.

Ai fini della definizione delle responsabilità e della valutazione, dovrà essere descritto quali filoni ovvero quali aree professionali sono compresi nella posizione e ad esse dovrà essere correlata la copertura fornita dalla persona. Oggetto di analisi è dunque la posizione realmente agita e non un *locus* organizzativo tendenzialmente predefinito. La posizione ricoperta sostituisce in questa metodologia la posizione tout-court apprezzando le competenze che la sostanziano.

La mappatura delle azioni/attività correlate con il tipo di responsabilità

costituiscono la struttura della descrizione della posizione ai fini organizzativi.

L'aggregazione delle attività in filoni/aree professionali abbinata alla relativa copertura possibile da parte del titolare, costituiscono la descrizione della posizione che, ai fini valutativi, origina la valutazione della base professionale della posizione.

L'identificazione del tipo di responsabilità a cui sono connesse capacità manageriali tendenzialmente prevalenti, abbinata alla relativa copertura possibile da parte del titolare, costituiscono la descrizione della posizione che, ai fini valutativi, origina la valutazione della base manageriale della posizione.

La valutazione così espressa è finalizzata ad esprimere l'apporto reale della professionalità all'organizzazione, sostanziato dalle competenze della persona. Ne deriva che il peso della professionalità, a parità di azioni/attività delegate, può variare in rapporto alle competenze professionali ed alle capacità manageriali della persona titolare, valutate sotto forma di grado di copertura.

Le competenze della persona al di fuori delle competenze richieste dalla posizione non sono oggetto della valutazione della posizione, ma possono atterrenere alla valutazione del potenziale della persona.

A completamento della descrizione, il risultato viene ponderato in funzione di:

- Dimensione del servizio
- Valore di budget
- Livello organizzativo
- Interazione con altri enti

Ovvero si tiene conto della complessità organizzativa (vedi allegato C) che deve essere gestita in quella posizione.

La revisione operata con la nuova pianta organica agisce nella direzione di strutturare per processi le competenze necessarie per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'Ente, incrementando il livello di professionalità interna e migliorando l'elemento ruolo/responsabilità che risulta determinante all'interno di un'organizzazione.

Si tratta, in questo modo, di rilanciare alcune funzioni e processi, considerati *core* per tale Ente, che erano state progressivamente sacrificate rispetto a funzioni ordinarie. Dall'altro lato si era di fronte ad un fenomeno patologico, ossia attivare consulenze su funzioni permanenti e necessarie che dovevano essere internalizzate.

Gli interventi più significativi che sono stati introdotti nella presente proposta, nell'ambito della diretta responsabilità della Direzione Generale (Area delle competenze tecnico-amministrative e staff di segreteria) sono i seguenti:

La creazione di una 'Segreteria del Consiglio e Commissioni' vuole aggregare ruoli che hanno una base comune di competenze. Questo conferisce maggiore flessibilità ed efficienza alla gestione.

Nella Segreteria Tecnica della Direzione non è più presente la gestione del personale che confluisce nell'Ufficio Risorse Umane. Si focalizza sulle attività di budget, di controllo interno e di gestione.

Ufficio Risorse Umane. La creazione di un ufficio dedicato risponde all'esigenza di operare un *insourcing* del servizio buste paga e di dare maggiore

impulso ai programmi di formazione interna del personale: l'ufficio avrà la responsabilità di sviluppare e gestire il piano di formazione.

La creazione di due forti aree di responsabilità: Direzione Comunicazione, Direzione Attività Istituzionali.

Per quanto concerne la Direzione Comunicazione, l'intervento proposto è finalizzato a potenziare l'efficacia dei flussi informativi, per tale ragione viene assunta in modo diretto la responsabilità dei Servizi Informativi.

Per quanto riguarda la Direzione Attività Istituzionali:

- Il Coordinamento Vigilanza delle Realtà è un contesto strategico per migliorare il servizio nei loro confronti. Per questo è stato potenziato sia in termini di competenze professionali che di leve gestionali, in modo da poter incrementare il suo raggio d'azione nell'analisi attraverso le quali recepire le esigenze locali, nella capacità di attivare le soluzioni che servono, anche attraverso le competenze fornite dalle altre aree dell'Ente, e di attuare in modo sempre più efficace le emanazioni della Direzione Generale attraverso un efficace coordinamento operativo.
- Promozione e Sviluppo Professionale. Le crescenti esigenze di aggiornamento formativo determinate dalla nuova normativa richiedono una risposta organizzativa che permetta di essere un riferimento per le Realtà locali e sia in grado di gestire operativamente i programmi e le relative informazioni verso tali Realtà.
- Ufficio Studi. Sebbene tale struttura fosse già esistente, con il nuovo Ufficio Studi si intende dare un'adeguata valorizzazione ad un'area fondamentale in termini di competenze chiave all'interno dell'Ente. Per tale ragione si ritiene necessario portare all'interno della struttura dell'Ente le figure professionali che attualmente svolgono tale attività (collaboratori esterni). La scelta organizzativa risulta strategica per l'Ente, in quanto determina la strutturazione di un Centro Studi *proprio* dell'Ente, agendo la volontà di essere detentore di tale know-how. La valenza di questo significativo intervento vuole essere quella di:
 - Creare un presidio diretto (ed interno) di questa area di competenze, strategico per l'erogazione del servizio professionale verso le Realtà locali e quindi qualificante del lavoro dell'Ente.
 - Creare una Cultura dell'Ente che valorizzi le competenze professionali possedute quali aspetti qualificanti non solo dell'Ufficio Studi ma dello stesso Ente.
 - Generare il senso di appartenenza dei professionisti che compongono l'Ufficio Studi.
 - Operare una razionalizzazione delle banche dati a tutela della qualità degli output.

Si è proceduto a sostanziare una valutazione oggettiva della posizione di Direttore Generale, coperta da un dirigente di II fascia (livello di inquadramento da considerarsi adeguato per gestire strutture organizzative circoscritte a filoni professionali).

I risultati di tale valutazione sono illustrati nell'allegato D.

A fronte del completamento dell'analisi a tutta la struttura organizzativa, si riporta nel seguito la sintesi della comparazione numerica tra pianta organica attuale e nuova dotazione proposta:

PROPOSTA DI NUOVA DOTAZIONE ORGANICA

	QUALIFICHE										
	A1	A2	A3	B1	B2	C1	C2	C3	DIRIGENTI	DIR. GEN.	TOTALE
CONSIGLIO					1			1			2
COMMISSIONI					2						2
PRESIDENZA					1	1					2
DIREZIONE					2	2			2	1	7
AMMINISTRAZIONE				2	4			1			7
COMUNICAZIONE					5			3			8
ATTIVITA' ISTITUZIONALI					5			1			6
STUDI				1		6		2			9
				3	20	9		8	2	1	43

	A1	A2	A3	B1	B2	C1	C2	C3	DIRIGENTI	DIR. GEN.	TOTALE
DOTAZIONE											
ORGANICA PROPOSTA	0	0	0	3	20	9	0	8	2	1	43
ATTUALE PIANTA											
ORGANICA	2	0	1	7	5	1	0	5	1	0	22

L'incremento, maturato da considerazioni strutturali, è stato possibile per la presenza nella pianta organica di spazi da occupare e per l'invarianza di spesa (riduzione drastica delle consulenze esterne, delle attività occasionali e dei rapporti a tempo determinato).

Ciò che si rileva in questa analisi è anche la possibilità di pervenire ad una verifica qualitativa dei fabbisogni, individuando le nuove professionalità, aggiornando quelle esistenti, per pervenire quindi ad una nuova mappatura delle competenze. Spesso accade infatti che, se è vero che si perdono vecchie funzioni, non si attivano nuovi servizi per la mancanza della copertura manageriale.

L'esempio che è stato illustrato pone una serie di interrogativi. Se sul piano formale un aumento di organico risulta corretto, sono stati compiuti tutti i passi necessari a concepire un fabbisogno di risorse proiettato nel tempo, anche alla luce delle progressive efficienze che si rendevano necessarie?

Il successivo paragrafo affronterà in modo sistematico il processo di pianificazione budgeting delle risorse umane proponendo una specifica metodologia.

4.3 Il corretto processo di piano/budget

La presenza di una riorganizzazione di grande portata come quella indotta dalla modifica del Titolo V della Costituzione impone che l'analisi dei fabbisogni delle posizioni e delle risorse umane ed economiche richieste dalle strutture sia condotta alla luce della missione dell'Ente. Se questa non è scritta da nessuna parte sarà necessario prendere come riferimento gli obiettivi previsti nell'esercizio, collocati nell'arco più ampio della pianificazione triennale. Questo quadro è la condizione necessaria partendo dalla quale soltanto è possibile immaginare non una fotografia istantanea che fissa un momento di vita dell'organizzazione, ma un film che propone un trend di movimento in cui sono recepite variazioni della struttura.

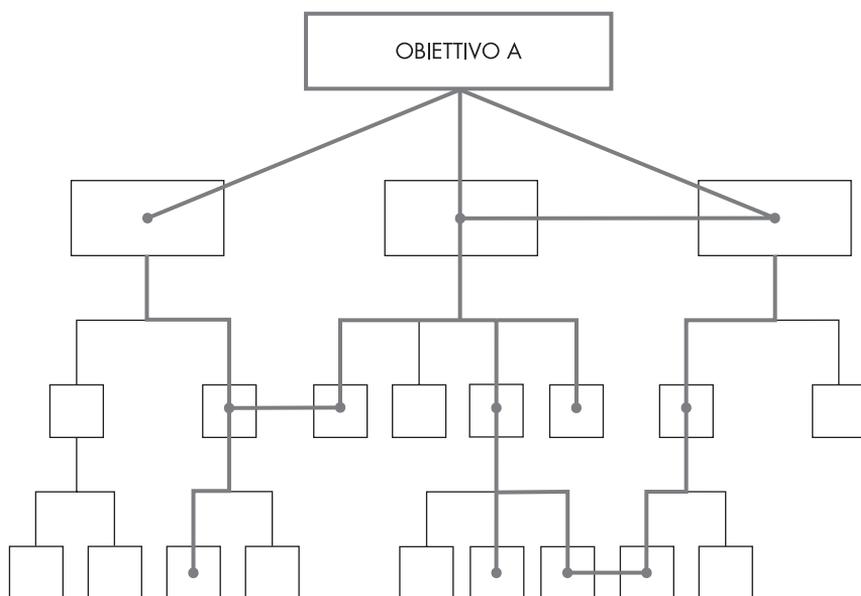
Nell'analisi che ha preceduto è stata posta molta attenzione alle ragioni di

modifica dell'esistente, senza però proiettare un movimento ai prossimi due/tre anni (e quindi non è stata posta in essere la dimensione della pianificazione di medio periodo). Questa previsione sarebbe stata facilmente acquisibile attraverso una rilettura sia delle aree di attività corrente da assicurare, sia degli obiettivi innovativi e migliorativi della gestione assegnati all'Ente.

Un corretto processo di pianificazione/*budgeting* richiede di operare una correlazione tra attività corrente/obiettivi e posizioni richieste dalla struttura.

Tenuto conto delle forme di flessibilità oggi consentite dall'art. n. 36 del Decreto legislativo n. 165/2001, le posizioni professionali – a qualunque livello – possono essere articolate in posizioni a tempo indeterminato, a tempo determinato, part-time, a progetto, coperte con lavoro interinale, occasionali, etc. Senza dimenticare comunque i principi in base ai quali si può ricorrere alle forme di lavoro flessibili.

L'articolazione di ogni obiettivo deve essere realizzata come segue:



Tutti gli obiettivi dovrebbero essere rappresentati nella struttura, per la loro durata anche pluriennale. Deve essere indicato dove ne è assicurata la realizzazione. Sommati alle aree di attività corrente comunque da presidiare, indicano il fabbisogno delle posizioni richieste dalla struttura. L'insistere di attività/obiettivi sulla stessa posizione fa nascere l'esigenza di un'analisi dei carichi di lavoro al fine di verificare l'esigenza di duplicazione e sotto quale fattispecie contrattuale.

A valle di una "esplosione" degli obiettivi e delle attività di questo tipo, saranno disponibili situazioni di dettaglio visualizzati come segue (esempio).

	ANNI		
POSIZIONI C3	1	2	3
Tempo indeterminato	10	9	9
Tempo determinato	5	7	7

segue

Part – time indeterminato	2	2	2
Part – time determinato	2	2	2
CoCoCo	2	-	-
A progetto	3	3	-
Interinale	2	-	-
Occasionale	2	1	-
P. IVA	2	1	-
	30	25	20

Da questo quadro emerge che, a fronte di un fabbisogno attuale di n. 30 posizioni, si può prevedere un decremento nel triennio a n. 20, di cui 11 a tempo indeterminato. Naturalmente le persone di livello C3 possono essere in numero inferiore, pari o superiore alle posizioni richieste dalla struttura. È anche possibile che a fronte di un numero superiore al fabbisogno si debba provvedere alla nomina di una persona da B a C (progressione verticale) in quanto le altre risorse non posseggono i requisiti professionali e manageriali necessari e sufficienti per la copertura di una posizione di tale peso.

Nella evoluzione della struttura organizzativa è assolutamente fisiologico, anche con le migliori gestioni, che vi siano divari tra livelli delle persone, livelli di posizioni disponibili, competenze delle persone, posizioni scoperte. Lo spostamento costante di questi tre assi deve indurre una pianificazione che si sforzi di mantenerne l'allineamento per evitare di dovere costantemente effettuare nomine ovvero ricorrere all'esterno in presenza di un numero sempre maggiore di persone fuori struttura oppure su posizioni caratterizzate da requisiti di competenza diversi da quelli posseduti dal titolare. La pianificazione, sostenuta da azioni correttive e da interventi di tipo formativo mirati, diventa strumento di efficienza della gestione sempre più indispensabile.

Occorre dunque monitorare l'evoluzione delle strutture riguardando la previsione almeno a tre anni. Nell'esempio che è stato riportato, pur apprezzandone la puntualità, è da rilevare l'assenza di questo arco temporale.

Nelle tabelle esemplificative che sono riportate di seguito, saranno prese in considerazione – per semplicità – unicamente le posizioni dirigenziali richieste dalla struttura. Queste dovranno essere suddivise sull'asse delle ascisse nell'anno in corso più i successivi tre anni e per ognuno dei sottosistemi organizzativi più adeguato a segmentare in modo logico la realtà organizzativa oggetto di analisi. Nell'esempio è riportata una segmentazione in aree professionali (Amministrazione-Finanza-Controllo, Organizzazione e personale, Sociale-Cultura-Sviluppo, Prodotto, Tecnologie, Acquisti, Struttura normativa/legislativa, Informatica, Qualità, Enti di supporto specialistico) ripresa dal caso oggetto del presente studio.

Nell'asse delle ordinate è richiesta l'indicazione del numero di posizioni richieste dalla struttura, di cui coperte da dirigenti (compresi contratti a tempo determinato e persone in mobilità), coperte da impiegati, non coperte.

Sempre nell'asse delle ordinate, sono da indicare le “nomine” a dirigente per concorso, le assunzioni di dirigenti a tempo determinato e le acquisizioni di dirigenti provenienti da mobilità.

Questa prima tabella ha lo scopo di sintetizzare una analisi (relazione di piano) finalizzata a definire l'organico dirigenziale al 31 Dicembre di ogni anno di piano, evidenziando tutte le fattispecie contrattuali diverse rispetto a quella a tempo indeterminato e la persone in mobilità. La stessa tabella consente anche di fissare i rapporti dirigenti/impiegati e dirigenti/forza totale.

PIANO DI SVILUPPO DELLA DIRIGENZA 2003-2006

AREE	AMMINIST. - FINANZA - CONTROLLO	ORGANIZ. E PERSONALE	SOCIALE - CULTURA - SVILUPPO	PRODOTTO	TECNOLOGIE	ACQUISTI NORMATIVA/ LEGISLATIVA	STRUTTURA	INFORMATICA	QUALITÀ	ENTI DI SUPPORTO SPECIALIST.
DATI RICHIESTI	03:04:05:06	03:04:05:06	03:04:05:06	03:04:05:06	03:04:05:06	03:04:05:06	03:04:05:06	03:04:05:06	03:04:05:06	03:04:05:06
POSIZIONI DIRIGENZIALI RICHIESTE DA STRUTTURA AL 31.12										
Di cui:										
COPERTE										
DA DIRIGENTI (compresi dirigenti in mobilità)										
COPERTE										
DA IMPIEGATI NON COPERTE										
ACQUISIZIONE DIRIGENTI										
DA CONCORSO										
ASSUNZIONI DI DIRIGENTI DA ESTERNO										

Questa prima analisi è unicamente possibile se si sono analizzati i piani strategici e gli obiettivi pianificati. Ad esempio, sarebbe velleitario che un Ministero formulasse una tale previsione senza un esame approfondito delle implicazioni organizzative portate dalla modifica del titolo V della Costituzione. Dopo questa prima importante riflessione da rinnovare annualmente al fine di riproporre costantemente le capacità di previsione, è necessario approfondire il tema delle risorse.

Il Decreto legislativo 30 Marzo 2001, n. 165 all'art. 6 disciplina la costante rideterminazione delle dotazioni organiche rimandando all'art. 1 comma 1 in cui si ricorda che le finalità sono quelle di accrescere l'efficienza delle amministrazioni, di razionalizzare il costo del lavoro e di ottimizzare l'impiego delle risorse.

Sempre l'art. n. 5 al comma 4 prevede che le variazioni alle dotazioni organiche siano coerenti con la programmazione triennale del fabbisogno di personale e con gli strumenti di programmazione economico-finanziaria. La dotazione organica include anche la dirigenza. All'art. n. 4 dello stesso decreto è indicato che ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno e sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati. All'art. n. 23 è stabilito che il ruolo dei dirigenti si articola nella prima e nella seconda fascia.

Mentre alla seconda fascia si accede per concorso ovvero per corso-concorso (art. 28), alla prima fascia si accede dopo avere ricoperto incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali ed equivalenti per un periodo di almeno 5 anni.

Ancora, all'art. 17 dello stesso decreto si esemplificano alcuni compiti e poteri prioritari dei dirigenti quali la formulazione di proposte agli uffici dirigenziali generali, l'attuazione dei progetti e dei compiti in genere assegnati dagli uffici dirigenziali generali, il coordinamento ed il controllo delle unità organizzative assegnate, la gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali.

Ancora, l'art. 16 traccia le funzioni dei dirigenti di uffici dirigenziali generali che qui trascuriamo. Per concludere questo parziale spaccato, si citano sia l'art. 21, comma 1, in cui il gioco si fa duro con l'indicazione che il mancato raggiungimento degli obiettivi comporta anche l'impossibilità del rinnovo dell'incarico dirigenziale, sia l'art. 19, comma 10, dove si indirizzano verso attività di studio e ricerca, funzioni ispettive, ecc. i dirigenti senza titolarità di posizione dirigenziale.

Tutte queste regole hanno, ahimè, portato alla seguente semplice regola gestionale: si entra per concorso, dopo 5 anni vi è una spinta forte alla nomina alla prima fascia per anzianità, mentre la correlazione tra peso della posizione e l'appartenenza alla prima e seconda fascia è tutelata unicamente dalla stratificazione organizzativa posta dall'organigramma.

A suo modo questa è una scelta coerente con gli articoli citati del decreto 165, dalle cui affermazioni generali non si capisce come fare a definire una posizione dirigenziale. Infatti, per definirla, non serve una norma ma una metodologia in base alla quale capire come creare le posizioni nella dotazione organica. Come motivarla in termini di funzioni e di risorse necessarie, anche utilizzando i dati del controllo di gestione ai sensi del Decreto legislativo 286/99. Nel caso dei DPR dei ministeri, che

vengono trasmessi alla Corte dei Conti, occorrerebbe motivare dal punto di vista del controllo di gestione e strategico le scelte relative alla creazione di nuove posizioni dirigenziali. Spesso invece ci troviamo di fronte a provvedimenti, come anche le delibere di giunta degli enti locali, non corredati da relazioni tecniche adeguate e non controllate sotto questo aspetto dalla corte dei conti.

Questo momento che vede nell'attuazione della modifica del Titolo V della Costituzione la ridefinizione dei compiti tra Stato, Regioni ed Enti Locali potrebbe essere propizio per una ricognizione ragionata dei ruoli dirigenziali dei Ministeri e delle Autonomie Locali. Questa ricognizione, destinata ad identificare precise responsabilità professionali e manageriali (chi fa cosa) non potrà mai essere attuata con i soli riferimenti della 165.

Non bastano neppure i riferimenti del Testo Unico sugli Enti Locali, art. n. 107, che disciplina le funzioni e la responsabilità della dirigenza negli Enti Locali.

In questo caso il legislatore si è lasciato attrarre verso un'elencazione di attività specifiche, con la lodevole intenzione di caratterizzare maggiormente una dimensione professionale e manageriale di spessore dirigenziale. Un tentativo di uscire dal gergo declaratorio dell'art. n. 17 Decreto legislativo n. 165, una nostalgia di contenuti, una spinta verso azioni/attività concrete.

Esattamente come nelle aziende private, l'unico modo per sapere se una posizione è dirigenziale oppure no è quello di definirne il peso utilizzando una metodologia in base alla quale si capisce se – al di là delle declaratorie dell'art. 17 perfettamente riferibili volendo anche a ruoli di livello D per gli Enti Locali e di livello C per i Ministeri – una posizione supera il punteggio soglia per l'accesso alla dirigenza, per l'accesso alla prima fascia e soprattutto quanto sia lo spazio in termini di peso tra la posizione di seconda fascia di minore responsabilità e la posizione di prima fascia di maggiore responsabilità.

Un'articolazione del ruolo in due fasce può essere un primo aiuto alla gestione, ma non basta ed è assimilabile ai gradi di Direttore e Dirigente nelle aziende private.

Questa bipartizione è utilizzabile nelle piccole realtà, ma in quelle caratterizzate da complessità organizzativa non basta più. I pesi delle posizioni dirigenziali tendono a stratificarsi sino ad almeno 7 classi (e oltre).

Statisticamente, troviamo almeno 2 classi di pesi nella dirigenza all'inizio del punteggio soglia, due classi di pesi nella dirigenza medio-alta, ed almeno tre classi di pesi per il top management. Perché nelle Pubbliche Amministrazioni non dovrebbe essere così? Sulla base di quale criterio nelle Pubbliche Amministrazioni il lavoro deve essere classificato in modo approssimativo con effetti indotti negativi sulla gestione e sulla motivazione delle persone?

Riteniamo indispensabile concordare con il sindacato un criterio che consenta di classificare le posizioni dirigenziali (e, con l'occasione, delle posizioni di Vicedirigenza – art. 17 bis della 165) al fine di potere finalmente disporre di leve gestionali reali e di potere attuare compiutamente l'art. 1, comma 1, del Decreto legislativo 165.

Un accordo che definisse un metodo attraverso cui valutare le posizio-

ni e dei punteggi soglia oltre i quali le posizioni stesse siano definibili come dirigenziali almeno di prima o di seconda fascia, come posizioni organizzative ovvero di “quadro” ovvero “funzionariali”, renderebbe possibile un corretto processo di pianificazione e sviluppo delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni. Si ritiene prioritario, anche i fini di una rideterminazione delle dotazioni organiche così come previsto dall’art. n. 34 della finanziaria 2003 e come ribadito dalla finanziaria 2004, affrontare finalmente il tema strutturale delle posizioni richieste dalla struttura e della loro classificazione a fini gestionali.

La Riforma delle Pubbliche Amministrazioni passa certamente attraverso molte strade. Ma la strada maestra è quella degli uomini e le donne che la devono governare e tra questi in primo luogo la dirigenza. Occorre segmentare le competenze (conoscenze professionali e capacità manageriali), correlarle all’esposizione rispetto al processo decisionale e finalmente valutare le posizioni sia in quanto tali sia nella loro copertura, per capire realmente chi fa cosa e chi farà cosa nel processo di devolution.

Articolare la dirigenza e gestirla per classi, attraverso retribuzione di posizione, di risultato, per competenze ed attraverso *benefits* per grado, esattamente come nelle aziende private.

Quando questi ragionamenti vengono fatti in incontri con Capi del Personale di Ministeri o con Direttori Generali di Enti Locali, o con dirigenti, ovvero con ruoli politici, l’atteggiamento è sempre lo stesso.

Da un lato non vi sono argomentazioni contro questa proposta. Semmai possono emergere divagazioni sulla metodologia di descrizione e valutazione, ma nella sostanza si auspicherebbe maggiore chiarezza sui pesi delle posizioni dirigenziali. Non risulta improponibile un approccio tecnico che potrebbe prevedere situazioni organizzative, come quella illustrata di seguito, assolutamente coerenti con le responsabilità dei ruoli lungo i processi di lavoro.

In sintesi, prevale però in modo generalizzato il timore del cambiamento anche rispetto all’idea che una razionalizzazione ricomponesse strutture di responsabilità e propone aree professionali anche nuove, da affrontare con conoscenze professionali che spesso non si posseggono e che sono da acquisire con formazione vera e quindi con fatica.

Che fare? Il primo passo è quello di definire una metodologia di valutazione delle posizioni dirigenziali, di dividerla e di sperimentarla. Tracciare una rilettura dell’esistente da confrontare con quella ridefinita e progettare la struttura normativa e gestionale in via sperimentale almeno in un Ministero (meglio se esposto in modo significativo nel territorio) e di lì percorrere i confini delle responsabilità verso le Regioni, le Province, i Comuni. Istruire in questa area sperimentale un processo di gestione e sviluppo della dirigenza e della vice-dirigenza in linea con le migliori pratiche a livello mondiale.

L’iniziativa sarebbe perfettamente fattibile sul piano professionale, e chi sostiene il contrario difetta in competenza. Il vincolo è di tipo politico ed è peloso perché non nasce paradossalmente dai politici, ma dai veri gestori delle strutture dello Stato.

Quindi è assai più resistente perché i politici si avvicendano ed i burocrati permangono. Ne consegue che la scossa può solo avvenire da parte di chi si avvicenda e di chi per legge esercita funzioni di tipo politico-amministrativo, come previsto dall’art. 4 del 165, compresa la defini-

zione di obiettivi, priorità, piani, programmi e la relativa allocazione di risorse umane e finanziarie.

La divagazione che ha preceduto è finalizzata a sottolineare che la strada maestra per pianificare il fabbisogno delle risorse nel quadro del fabbisogno delle posizioni richiesto dalle strutture deve ancora essere tracciata per le Pubbliche Amministrazione ed il gruppo estensore di questa analisi ritiene che le esperienze maturate nelle grandi aziende private, *benchmark* naturale della Pubblica Amministrazione, debbano essere adattate ed adottate.

Possiamo ora proporre il tema dell'evoluzione degli organici dirigenziali.

La tabella di sintesi che ora viene presentata focalizza l'attenzione al primo anno e riporta nelle ascisse le stesse Aree Professionali di quella precedente. Propone però un nuovo elemento: la classificazione dei dirigenti tra I e II fascia.

Nelle ordinate è indicato l'organico dirigenziale, di cui le persone non su posizione dirigenziale e fuori struttura. Questa analisi è possibile unicamente a valle di una ricognizione organizzativa e di una valutazione delle posizioni così come è stata indicata in precedenza.

Sono inoltre indicate le "nomine" e le uscite, con un saldo finale che indica sempre un "di cui" di dirigenti non su posizione dirigenziale e fuori struttura.

EVOLUZIONE ORGANICI DIRIGENZIALI 2003

AREE	AMMINIST. - FINANZA - CONTROLLO			ORGANIZ. E PERSONALE			SOCIALE - CULTURA - SVILUPPO			PRODOTTO			ECCETERA		
	I	II	TOT.	I	II	TOT.	I	II	TOT.	I	II	TOT.	I	II	TOT.
DATI RICHIESTI															
ORGANICO AL 31.12.2002															
di cui: SU POSIZIONE NON DIRIG. "FUORI STRUTTURA"															
NOMINE PER CONCORSO II FASCIA															
ASSUNZIONI DA ESTERNO DA MOBILITÀ															
NOMINE I FASCIA USCITA MOBILITÀ															
ORGANICO AL 31.12.2003															
di cui: SU POSIZIONE NON DIRIG. "FUORI STRUTTURA"															

Compiuta questa seconda analisi che consente di verificare e di progettare l'impiego delle risorse tenuto conto del loro peso/grado/livello per ogni singola Area Professionale, si passa all'ultima analisi di Impiego Complessivo della Risorsa da fissare al 31/12 dell'anno in corso ed al 31/12 dell'anno successivo.

Questa tabella richiede nelle ascisse – oltre alle solite Aree Professionali – l'indicazione della I e della II fascia, degli impiegati su posizione dirigenziale, delle posizioni non coperte, del totale posizioni richieste dalla struttura. Si può inserire una possibile voce "Vicedirigenza" per indicare che la tabella proposta è puramente esemplificativa e che deve essere adattata ai tempi ed alle specifiche esigenze.

Nelle ordinate è richiesto di esplicitare il peso delle posizioni, se di I ovvero di II fascia. Ciò implica di aver accettato l'idea che la I fascia non sia unicamente un conferimento *ad personam*, ma che vi siano posizioni dirigenziali che pesano più di altre e che richiedono più *security*. Per le realtà che, come quella oggetto del caso in studio, abbiano adottato in via sperimentale un sistema di descrizione e valutazione delle posizioni, i singoli punteggi possono essere raggruppati per classi ottenendo ad esempio una divisione della II fascia in due classi e della I fascia in 5 classi.

Nell'ordinata della tabella è riportata per semplicità unicamente la bipartizione tra prima e seconda fascia.

IMPIEGO DELLA RISORSA 2003

AREE	AMMINIST. - FINANZA - CONTROLLO	ORGANIZ. E PERSONALE	SOCIALE - CULTURA - SVILUPPO	INFORMATICA	ECCETERA
DATI RICHIESTI	I FASCIA II FASCIA IMPIEGATI SU POSIZ. DIRIGENZIALI POSIZIONI NON COPERTE TOT. POSIZ. RICHIESTE DA STRUTTURA	I FASCIA II FASCIA IMPIEGATI SU POSIZ. DIRIGENZIALI POSIZIONI NON COPERTE TOT. POSIZ. RICHIESTE DA STRUTTURA	I FASCIA II FASCIA IMPIEGATI SU POSIZ. DIRIGENZIALI POSIZIONI NON COPERTE TOT. POSIZ. RICHIESTE DA STRUTTURA	I FASCIA II FASCIA IMPIEGATI SU POSIZ. DIRIGENZIALI POSIZIONI NON COPERTE TOT. POSIZ. RICHIESTE DA STRUTTURA	I FASCIA II FASCIA VICE DIRIGENZA IMPIEGATI SU POSIZ. DIRIGENZIALI POSIZIONI NON COPERTE TOT. POSIZ. RICHIESTE DA STRUTTURA
ORGANICO AL 31.12.2003					
DI CUI SU POSIZIONI	I FASCIA II FASCIA				
DI:	IMPIEGATO				

IMPIEGO DELLA RISORSA 2004

AREE	AMMINIST. - FINANZA - CONTROLLO	ORGANIZ. E PERSONALE	SOCIALE - CULTURA - SVILUPPO	INFORMATICA	ECCETERA
	I FASCIA II FASCIA IMPIEGATI SU POSIZ. DIRIGENZIALI POSIZIONI NON COPERTE TOT. POSIZ. RICHIESTE DA STRUTTURA	I FASCIA II FASCIA IMPIEGATI SU POSIZ. DIRIGENZIALI POSIZIONI NON COPERTE TOT. POSIZ. RICHIESTE DA STRUTTURA	I FASCIA II FASCIA IMPIEGATI SU POSIZ. DIRIGENZIALI POSIZIONI NON COPERTE TOT. POSIZ. RICHIESTE DA STRUTTURA	I FASCIA II FASCIA IMPIEGATI SU POSIZ. DIRIGENZIALI POSIZIONI NON COPERTE TOT. POSIZ. RICHIESTE DA STRUTTURA	I FASCIA II FASCIA IMPIEGATI SU POSIZ. DIRIGENZIALI POSIZIONI NON COPERTE TOT. POSIZ. RICHIESTE DA STRUTTURA
DATI RICHIESTI					
ORGANICO AL 31.12.2004					
DI CUI SU	I FASCIA				
POSIZIONI	II FASCIA				
DI:	IMPIEGATO				

Questo ulteriore sforzo consente di tenere sotto controllo l'evoluzione delle strutture e degli organici.

Come è facile notare, un processo di pianificazione così strutturato tende a proporsi più come un film che come una fotografia. Per essere strutturato richiede una serie di riflessioni che sono da fissare nella memoria di un server ed in documenti formali a supporto dei dati scritti nelle tabelle.

È inutile sottolineare che analoga analisi è da realizzare per le posizioni di tutti i livelli della struttura.

Sono sintetizzati di seguito obiettivi, linee politico metodologiche e strumenti della pianificazione delle risorse. Per semplicità ci si riferisce alla dirigenza.

Obiettivi

Il piano di sviluppo organizzativo e di sviluppo della dirigenza rappresenta un momento del processo di pianificazione e *budgeting* e tende al conseguimento dei seguenti obiettivi:

- assicurare un'adeguata programmazione ed un effettivo controllo della risorsa dirigente, nel quadro dell'evoluzione organizzativa pianificata per il raggiungimento degli obiettivi;
- garantire le condizioni più favorevoli, compatibilmente con i vincoli posti dall'evoluzione delle strutture organizzative, per la realizzazione delle risorse e potenzialità individuali;
- identificare le opportunità di compensazioni intersettoriali e/o di azioni di sviluppo coordinate.

Linee politico-metodologiche

Il piano di sviluppo si articola in:

- piano a tre anni, attraverso il quale sono fissati gli obiettivi per fun-

- zione riguardo a posizioni richieste dalla struttura e loro copertura, nomine/assunzioni/uscite e organici dirigenziali;
- budget, in cui vengono definiti con maggior grado di analisi gli obiettivi del primo anno di piano.

Il piano a tre anni è formulato sulla base degli obiettivi di evoluzione del business definiti in sede di pianificazione e in coerenza con le linee guida fornite dagli organi politici riguardo alla gestione e allo sviluppo della risorsa.

Ha essenzialmente la funzione di identificare le linee di tendenza dei fenomeni di maggior rilievo, assume una configurazione principalmente direzionale e di controllo e presuppone pertanto un ruolo fondamentale del vertice e dei responsabili di ciascuna posizione apicale.

Comprende un'analisi (relazione di piano) del collegamento tra linee strategiche fondamentali ed evoluzione organizzativa, integrata con l'indicazione delle azioni di sviluppo e gestione della dirigenza pianificate a tre anni per il conseguimento degli obiettivi di piano.

Il budget prende l'avvio dai macro obiettivi del primo anno di piano e tiene conto delle indicazioni ricevute dagli organi politici espresse ove possibile attraverso indici quantitativi (copertura delle posizioni organizzative, rapporto dirigenti/impiegati, tassi di nomina e di uscite ...).

Il maggior grado di analiticità degli obiettivi di budget rispetto a quelli di piano è essenzialmente legato all'introduzione della suddivisione per livello dei fabbisogni organizzativi e del corrispondente dettaglio degli organici dirigenziali per grado personale.

Ciò consente di:

- esplicitare gli obiettivi di concorso per dirigenti di II fascia, di nomina a dirigenti di I fascia;
- ripartire per livello le assunzioni, a tempo determinato, le uscite e gli organici dirigenziali attuali/previsti;
- effettuare un'analisi dettagliata dell'impiego della risorsa cioè della rispondenza tra livello personale e peso della posizione occupata.

Il budget è uno strumento immediatamente operativo, in quanto identifica obiettivi e azioni che Personale e Linea intendono intraprendere congiuntamente nell'anno; deve pertanto essere concordato con la Linea, che ne ha la responsabilità gestionale ai diversi livelli.

Comprende un'analisi dettagliata (relazione di budget) delle azioni e degli interventi ritenuti idonei nel breve per la realizzazione degli obiettivi di budget e per la soluzione di eventuali criticità sia sotto il profilo quantitativo (carenze/eccedenze), sia sotto il profilo qualitativo.

Strumenti

PIANO

Il piano triennale si articola nel modello "Piano di Sviluppo della Dirigenza" ed in una relazione.

Si riferisce alle posizioni organizzative ed ai dirigenti operanti nell'Ente con qualunque contratto (indeterminato o determinato) ed a qualunque titolo (mobilità).

Qualora, in particolare attraverso l'introduzione della valutazione delle posizioni, si siano creati i presupposti per la formulazione di piani detta-

gliati per classe, questa articolazione sarà ripresa dalla modulistica.

Il processo di pianificazione si sviluppa attraverso la definizione dei seguenti obiettivi:

- evoluzione della struttura organizzativa in termini di numero di posizioni dirigenziali richieste per Area Professionale e/o Funzione e/o Dipartimento, ecc.;
- politica di copertura delle posizioni dirigenziali (numero di posizioni coperte tramite dirigenti, impiegati o non coperte);
- utilizzo della risorsa dirigenziale (numero dei dirigenti fuori struttura o su posizioni non dirigenziali);
- concorsi, nomine, assunzioni di dirigenti da esterno, uscite e quindi evoluzione degli organici dirigenziali.

La relazione di accompagnamento al piano comprende, di massima, i seguenti temi:

- evoluzione organizzativa prevista e collegamento con obiettivi e linee strategiche a livello di macro-strutture e delle principali funzioni;
- fondamentali cause delle variazioni quantitative e di “mix” dei fabbisogni di posizioni dirigenziali, previste negli anni di piano;
- meccanismi operativi: attuale grado di implementazione, valutazione del livello di efficienza e obiettivi di miglioramento;
- linee guida riguardo alla politica di gestione e di sviluppo della dirigenza da attuare per realizzare gli obiettivi di piano.

BUDGET

Il processo si basa in primo luogo sul modulo “Impiego della risorsa anno ...” (situazione al 31 dicembre dell’anno precedente a quello del budget), che riporta un pre consuntivo:

- del numero di posizioni richieste della struttura, per Area e per livello;
- delle posizioni non coperte (interim o doppi incarichi) o coperte da impiegati, dirigenti, di I e II fascia;
- conseguentemente, del livello di corrispondenza fra livello personale e peso della posizione occupata.

È successivamente analizzata la “evoluzione degli organici anno” (anno di budget) attraverso le seguenti variabili:

- organico al 31 dicembre dell’anno precedente a quello di budget, per Area e per livello. È evidenziato anche il numero di dirigenti su posizioni non dirigenziali e “fuori-struttura” che consente di “quadrare” i dati di organico analizzati in questa sede con quelli desumibili dal modulo “impiego della risorsa”;
- entrate: concorsi, assunzioni dall’esterno, mobilità;
- uscite: nomine al livello superiore, uscite verso mobilità;
- organico risultante al 31.12 dell’anno successivo, per Area/livello, sempre con la specificazione dei dirigenti su posizioni non dirigenziali e fuori struttura.

Il processo si conclude attraverso il modulo “Impiego della risorsa”, riferito al 31 dicembre dell’anno di budget, in cui sono definiti gli obiettivi da perseguire riguardo al numero delle posizioni di struttura per livello/Area

ed all'utilizzo ottimale della dirigenza (rapporto fra livello personale e peso della posizione occupata).

La relazione di budget comprende, di massima:

- il programma operativo degli interventi organizzativi previsti nell'anno;
- le azioni programmate per coprire gli eventuali delta sotto il profilo quantitativo (carenze/eccedenze, fuori posizione...) e qualitativo (livello di prestazioni, carenze professionali, ruoli critici...);
- le politiche, gli obiettivi, le azioni da perseguire in tema di reclutamento, selezione, valutazione, formazione, retribuzione, mobilità, *turn-over*, comunicazioni...

Devono inoltre essere evidenziati e analizzati gli eventuali scostamenti tra budget e primo anno di piano.

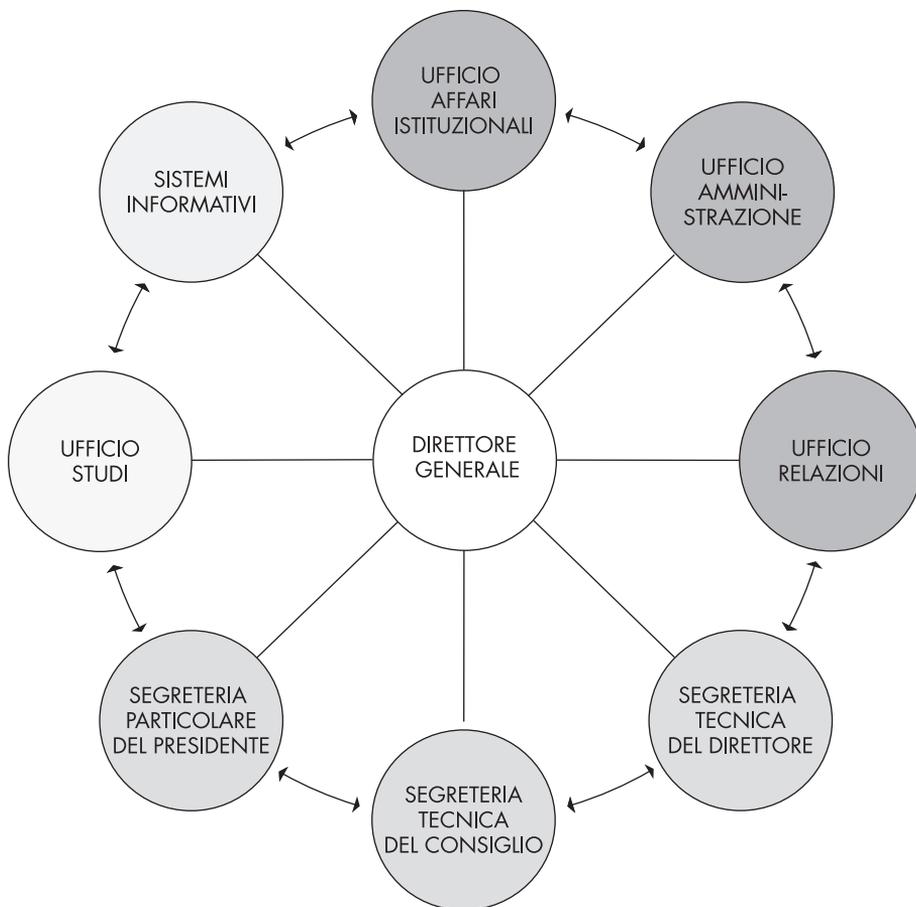
Questo approccio, ovviamente, richiede una stabilità di medio periodo del vertice politico e dell'alta dirigenza, ma soprattutto un modo di operare che deve diventare patrimonio permanente dell'amministrazione, ovvero la pianificazione e controllo. Tali attività non devono costituire l'adempimento formale di alcune norme, ma il modo per utilizzare al meglio le risorse scarse a disposizione. Le diverse misure di finanza pubblica che sono intervenute nelle programmazioni triennali e sulle dotazioni organiche, devono portare innanzitutto a verificare le risorse umane, in termini qualitativi e quantitativi, necessarie per far fronte ai diversi e qualificati compiti assegnati alle pubbliche amministrazioni.

ALLEGATI

ALLEGATO A
ENTE OGGETTO DI ANALISI (E.O.A.)
Organigramma dal 1° gennaio 2003

L'ORGANIZZAZIONE A RETE

- Processi interfunzionali gestiti attraverso un software di work flow ed intranet
- Interscambi tra centri di costo e nei centri di costo
- Comunicazione interna efficace ed informatizzata
- Riunioni quindicinali tra responsabili e direttore generale
- Responsabilità di budget
- Governo delle risorse umane e strumentali



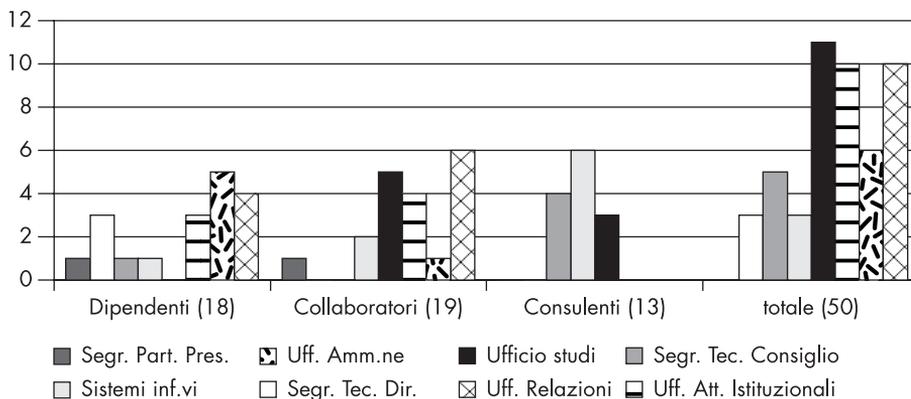
COMPOSIZIONE NUMERICA DELLA STRUTTURA

La struttura operativa del EOA, il cui assetto organizzativo ed ordinamentale è stato deliberato nei mesi di ottobre e novembre 2000, deve essere oggetto di una sollecita presentazione della nuova dotazione organica che valga a definire ruoli e posizioni funzionali di lavoro, al fine di poter realizzare un assetto stabile ed articolato.

L'attuale struttura, in cui operano complessivamente cinquanta

unità, deve essere al più presto ricondotta a normalità, procedendo, immediatamente dopo l'approvazione della nuova dotazione organica, alla indizione di tutti i concorsi che diano affidabilità e continuità alle attività istituzionali.

La principale modifica da introdurre nell'organizzazione riguarda la costituzione di un Ufficio studi (oggi previsto sperimentalmente) che supporti tutte le attività politiche, relazionali, statistiche e di approfondimento che il EOA ed i singoli consiglieri, in relazione agli specifici incarichi agli stessi conferiti, ritengano di dover attivare.



Segreteria particolare del Presidente

Cura tutte le attività di segreteria del Presidente dell'Ente (comunicazioni telefoniche e non, preparazione bozze di documenti, prenotazioni di viaggi, gestione agenda, archiviazione documenti, tenuta del protocollo riservato, partecipazione del Presidente ad inviti, convegni, ecc.)

Segreteria tecnica del Direttore Generale

- Cura le attività di segreteria del direttore generale (comunicazioni telefoniche e non, preparazione bozze di documenti, prenotazioni di viaggi, gestione agenda, archiviazione documenti, tenuta del protocollo riservato, ecc.);
- Coadiuvare il direttore nelle attività di definizione ed implementazione dell'assetto organizzativo dell'Ente;
- Propone ed assicura le attività di gestione, amministrazione, formazione e sviluppo del personale dipendente;
- Collabora con il direttore nelle attività di formazione, redazione e gestione del budget di esercizio;
- Garantisce il monitoraggio delle attività svolte e la realizzazione dei reports di sintesi finalizzati alla valutazione dell'efficacia e dell'efficienza della struttura;
- Svolge servizio di controllo interno finalizzato alla verifica del rispetto delle normative e dei regolamenti interni.

Segreteria tecnica del Consiglio

Gestisce tutte le attività di segreteria del Consiglio quali:

- puntuale gestione del calendario delle sedute (convocazione e

- comunicazione dell'ordine del giorno redatto dal Presidente);
- preparazione delle sedute consiliari (contatti con i consiglieri per conoscere i contenuti delle predelibere e i documenti da inserire nelle stesse, redazione delle predelibere, spedizione del materiale ai consiglieri, predisposizione dei fogli di presenza e delle trasferte dei consiglieri, ecc.);
- gestione del repertorio delle delibere; numerazione, cura e raccolta delle delibere; comunicazioni agli uffici per l'attuazione delle delibere nel rispetto delle rispettive competenze;
- liquidazione delle notule dei consiglieri nazionali, con periodicità mensile per i rimborsi spese e con periodicità trimestrale per le indennità ed i gettoni di presenza.

Sistemi informativi

Garantisce le attività di gestione e sviluppo del sistema informatico e dei servizi di telecomunicazioni. In particolare:

- sviluppa ed aggiorna il software di base e gestionale;
- provvede agli acquisti ed alla manutenzione delle apparecchiature hardware;
- cura l'help-desk assicurando piena e continua funzionalità alle postazioni di lavoro del personale dipendente e non;
- tiene aggiornata la sezione d'inventario destinata ai prodotti informatici.

Ufficio Studi – Area Economico-contabile

Svolge, nell'ambito delle tematiche economiche e contabili, attività di studio, di ricerca e di supporto tecnico-scientifico all'Ente ed ai singoli consiglieri, predisponendo documenti, memorie, indagini ed analisi statistiche.

L'Ufficio risponde funzionalmente al consigliere incaricato del coordinamento delle attività di studio e di elaborazione normativa e regolamentare ma è subordinato al direttore generale che ne cura gli aspetti gestionali (contrattuali, retributivi, assicurativi). A tal fine ogni componente dell'Ufficio studi fornisce al direttore generale un report mensile dal quale sono rilevabili le attività svolte con l'impegno temporale richiesto, le attività in itinere, gli impegni che si ritiene opportuno sostenere per il costante miglioramento funzionale dell'Ufficio studi.

Ufficio Studi – Area Giuridico-fiscale

Svolge, nell'ambito delle tematiche giuridiche, ordinarie e fiscali, attività di studio, di ricerca e di supporto tecnico-scientifico all'Ente ed ai singoli consiglieri, predisponendo documenti, memorie, indagini ed analisi statistiche.

L'Ufficio risponde funzionalmente al consigliere incaricato del coordinamento delle attività di studio e di elaborazione normativa e regolamentare ma è subordinato al direttore generale che ne cura gli aspetti gestionali (contrattuali, retributivi, assicurativi). A tal fine ogni componente dell'Ufficio studi fornisce al direttore generale un prospetto mensile dal quale sono rilevabili le attività svolte con l'impegno temporale richiesto, le attività in itinere, gli impegni che si ritiene opportuno sostenere per il costante miglioramento funzionale dell'Ufficio studi.

Ufficio Affari Istituzionali

- L'Ufficio Affari Istituzionali svolge, per quanto attiene ai rapporti tra l'Ente e le Realtà periferiche, i compiti istruttori ed operativi previsti dall'art. 124 dell'Ordinamento. A tal fine all'Ufficio Affari Istituzionali è affidato l'espletamento delle funzioni relative ai seguenti aspetti:
 - Coordinamento delle attività degli Enti decentrati nel territorio;
 - Vigilanza sul funzionamento dei Consigli degli Enti decentrati e sull'applicazione delle norme regolamentari;
 - Promozione delle attività tese al miglioramento ed al perfezionamento professionale.
- I procedimenti amministrativi relativi al coordinamento delle attività degli Ordini sono finalizzati alla cura dei rapporti con gli stessi, fornendo ogni forma di coordinamento legislativo e regolamentare, orientato ad assicurare uniformità nella tenuta di tutte le attività istituzionali.
- I procedimenti amministrativi connessi alla vigilanza sul funzionamento dei Consigli sono finalizzati ad accertare il regolare funzionamento degli stessi in merito all'attuazione degli specifici compiti ed attribuzioni ad essi demandati dall'Ordinamento generale.
- I procedimenti per la promozione delle attività tese al miglioramento ed al perfezionamento professionale riguardano le attività inerenti a tutti gli eventi culturali mirati alla valorizzazione della professione e comprendono anche le attività inerenti alla formazione professionale continua.

Ufficio Amministrazione

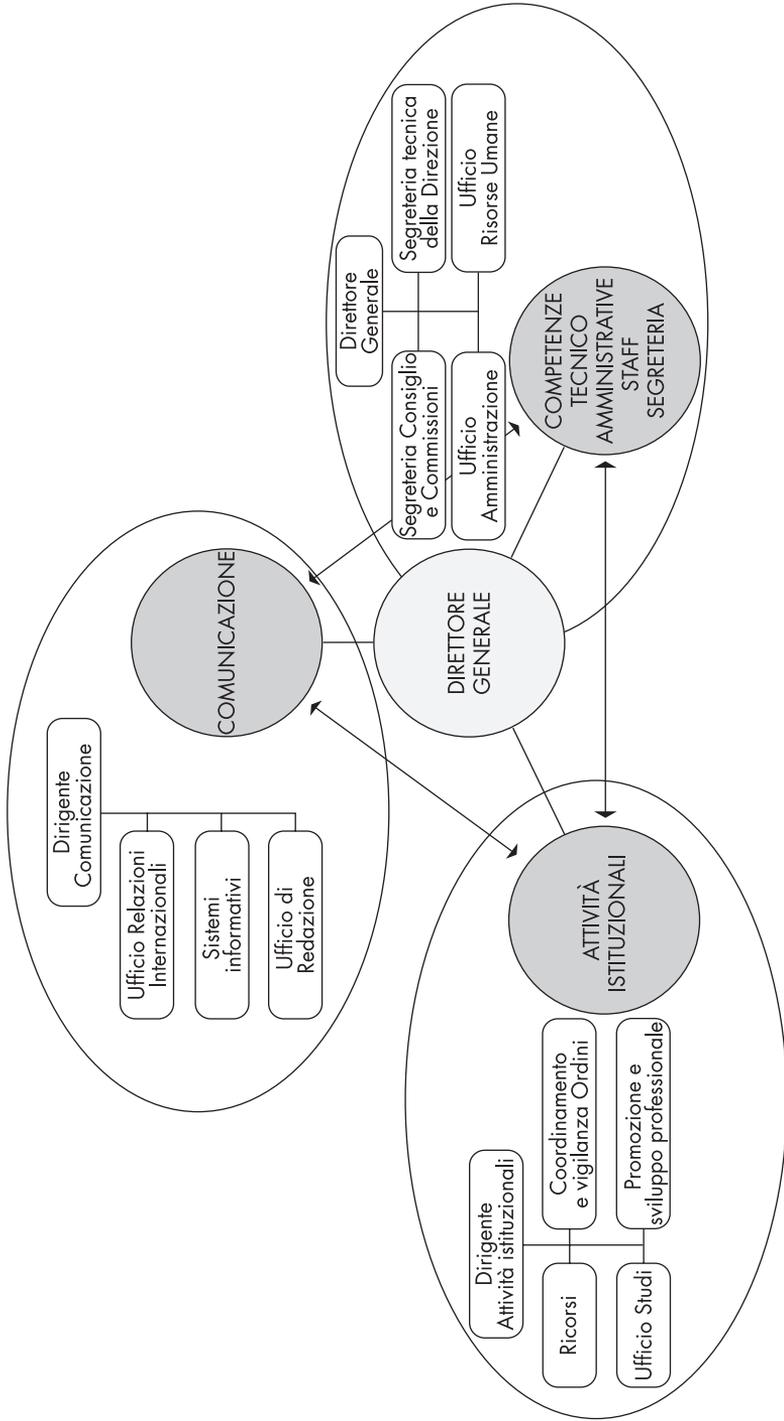
- L'Ufficio Amministrazione svolge attività di tenuta della contabilità e di espletamento delle attività di amministrazione connesse alla rilevazione degli aspetti contabili della gestione. L'Ufficio è articolato nelle seguenti aree di attività:
 - contabilità e finanza;
 - servizi generali.
- L'area contabilità e finanza cura la tenuta della contabilità dell'ente e supporta il Direttore Generale nell'adempimento delle attribuzioni previste dal regolamento di contabilità, nella predisposizione di prospetti e nella redazione del bilancio preventivo e consuntivo da sottoporre, a cura del Consigliere Tesoriere, all'approvazione del Consiglio Nazionale.
- L'area Servizi generali svolge tutte le altre funzioni amministrative necessarie per lo svolgimento delle attività dell'ente.

Ufficio Relazioni

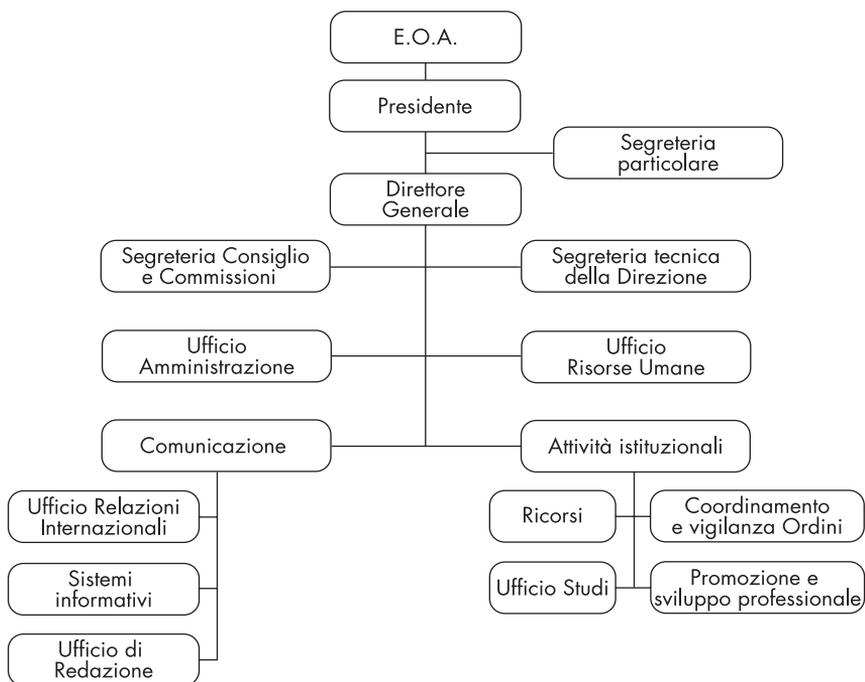
- L'Ufficio Relazioni cura le attività connesse ai rapporti internazionali e alle attività di comunicazione. È anche responsabile della gestione dell'Assemblea dei Presidenti, delle Commissioni e dei Gruppi consultivi.
- Alle attività internazionali afferiscono le attività amministrative connesse allo sviluppo ed alla gestione di rapporti internazionali dell'Ente, quali la predisposizione di documenti, anche in lingua, la cura della corrispondenza e degli adempimenti necessari per l'organizzazione e la partecipazione ad incontri internazionali a cui l'Ente ritenga opportuno essere presente.

- Le attività di comunicazione, svolte a supporto del Presidente e dei Consiglieri sono costituite dalle funzioni di cura delle relazioni con l'esterno, con particolare riferimento agli organi di informazione, alla redazione del giornale di categoria, alla divulgazione di documenti tramite pubblicazioni e strumenti di comunicazione telematici.
- La Segreteria delle Assemblee, delle Commissioni e dei Gruppi opera a supporto delle citate entità. Ad essa è demandata la raccolta ed archiviazione della documentazione e le attività di supporto alle Commissioni e Gruppi di studio nazionali e internazionali nonché l'attività di liquidazione dei compensi e rimborso ai componenti.

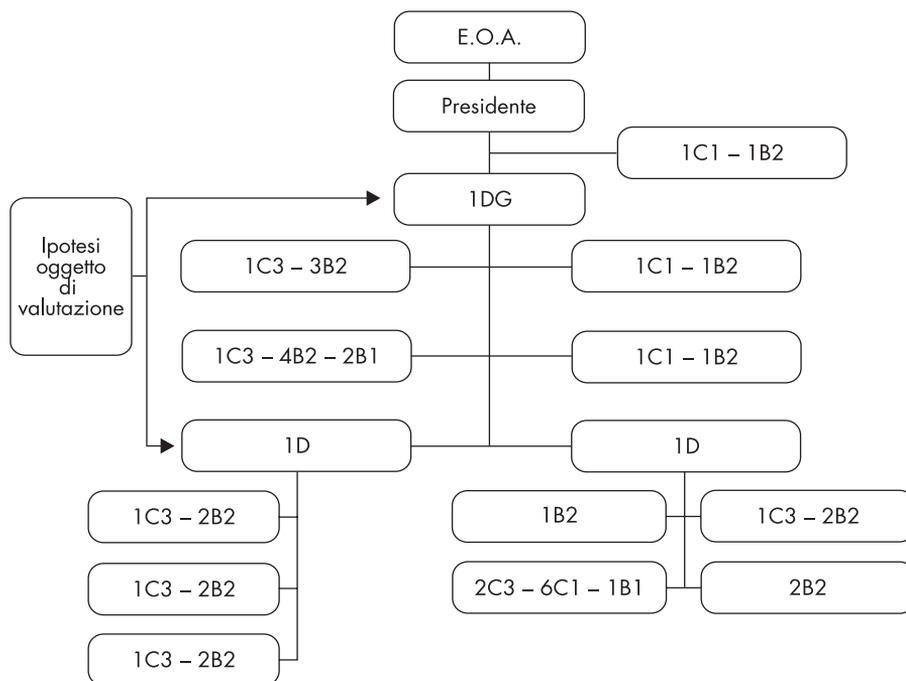
ALLEGATO B
ENTE OGGETTO DI ANALISI E.O.A.)
Organigramma dal 1° gennaio 2004



PROPOSTA NUOVA DOTAZIONE ORGANICA



POSIZIONI RICHIESTE DELLA STRUTTURA (NUOVA DOTAZIONE ORGANICA)



COMPOSIZIONE NUMERICA DELLA STRUTTURA

La struttura operativa del EOA, il cui assetto organizzativo ed ordinamentale viene proposto con il presente documento, rappresenta una proposta funzionale per l'approvazione di una nuova dotazione organica che porti ad una definizione organizzativa completa e che conferisca stabilità di assetto e articolazione funzionale del lavoro, in ottica di gestione dei processi finalizzati al perseguimento dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della gestione.

Immediatamente dopo l'approvazione della nuova organizzazione si procederà alla indizione di tutti i concorsi che completino l'organico affidabile e funzionale alle attività istituzionali del Consiglio.

Le principali modifiche introdotte nella proposta nuova organizzazione riguardano la costituzione:

1. di un Ufficio studi che supporti tutte le attività politiche, relazionali, statistiche e di approfondimento che il Consiglio nazionale ed i singoli consiglieri, in relazione agli specifici incarichi agli stessi conferiti, ritengano di dover attivare (n. 9 unità);
2. della struttura di budgeting e controllo interno espressamente prevista dal Decreto legislativo 165/2001 al fine di monitorare sia la gestione dei fondi di bilancio, sia l'applicazione delle norme e dei regolamenti in vigore (n. 2 unità);
3. della struttura per la gestione della formazione professionale continua (n. 2 unità);
4. di un ufficio per la redazione del notiziario e per la gestione del portale web;
5. di una struttura dirigenziale più ricca e più funzionale alla gestione della qualità dei processi, della gestione di tutte le fasi dei processi istituzionali e del monitoraggio delle attività mirate a perseguire gli obiettivi di efficacia verso le realtà locali. Si configurano sia empiricamente sia in coerenza con gli art. 17 Decreto legislativo 165 e 107 Testo unico degli enti locali, tre posizioni dirigenziali;
6. di una struttura funzionale alla gestione del sistema informatico e dei processi informatizzati che il Consiglio nazionale intende perseguire nel breve termine, per essere in sintonia con le innovazioni tecnologiche ed organizzative (n. 3 unità).

ALLEGATO C
METODOLOGIA DI VALUTAZIONE DELLE POSIZIONI
ORGANIZZATIVE ADOTTATA IN E.O.A.

OBIETTIVI

La metodologia di valutazione adottata è quella riportata nel testo “La valutazione e lo sviluppo delle risorse nelle pubbliche amministrazioni” di C. Lefebvre/G. Raspino Ediz. Il Sole 24 Ore.

La metodologia valuta le conoscenze professionali richieste della posizione e la loro discrezionalità. Tale valutazione fa riferimento ad Aree e Filoni professionali ed all’esposizione della posizione rispetto al processo decisionale.

Il punteggio conseguito e correlato ad un moltiplicatore desunto dalla dimensione della posizione espressa attraverso indicatori di tipo quantitativo.

Il metodo di valutazione adottato fa parte di un sistema più ampio che coinvolge le aree della:

- descrizione e valutazione delle posizioni, che si propone di:
 - contribuire all’analisi ed al controllo dell’organizzazione e delle strutture;
 - orientare e razionalizzare la gestione retributiva e dei benefits quando esistenti
 - disporre di criteri utili per riconoscere le qualifiche (dirigente, posizione organizzativa, ecc.) e per attribuire i gradi personali quando previsti;
 - attuare la pianificazione dei fabbisogni di risorse umane per funzione, processo, livello di responsabilità;
- valutazione delle prestazioni, che si propone di:
 - orientare e motivare i dirigenti ai risultati prioritari, anche attraverso un progressivo chiarimento dei contenuti dei ruoli;
 - disporre a fini gestionali di valutazioni attendibili e confrontabili;
 - migliorare l’efficacia delle comunicazioni e portare a conoscenza dei valutati la loro valutazione;
 - motivare ai risultati attraverso una gestione coerente della retribuzione;
- valutazione del potenziale, che si propone di:
 - definire la collocazione più rispondente alle caratteristiche professionali (ipotesi di utilizzo alternativo della risorsa su altre posizioni, piani individuali di sviluppo e formazione);
 - migliorare la copertura dei fabbisogni anche attraverso la realizzazione di sinergie (carte di sostituzione, mobilità tra enti e funzioni diversi).

AREE TECNICHE DI APPLICAZIONE

L’approccio metodologico consente di affrontare in modo strutturato alcuni elementi di importanza strategica, quali:

- eseguire la valutazione come condizione necessaria per una politica delle risorse umane;
- definire cosa valutare/cosa descrivere/come valutare;
- valutare per orientare;
- correlare la valutazione ad effetti gestionali.

DESCRIZIONE E VALUTAZIONE PROFESSIONALE E MANAGERIALE DELLA POSIZIONE OCCUPATA

	TITOLO DELLA POSIZIONE	ENTE DI RIFER. 1° LIVELLO	NR. DIPENDENTI	NR. ENTI IN INTERAZIONE	DIMENSIONE DEL SERVIZIO	VALORE DEL BUDGET GESTITO	PUNTEGGIO PROF.LE./MANAGERIALE																		
	DESCRIZIONE DELLA POSIZIONE Responsabilità (verbo) + attività (azione)																								
1.				<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <th style="width: 15%;">Aree/filoni professionali presidiati</th> <th style="width: 15%;">Pts</th> </tr> <tr> <td>Parti di filoni professionali ovvero 1 filone professionale</td> <td style="text-align: center;">10</td> </tr> </table>	Aree/filoni professionali presidiati	Pts	Parti di filoni professionali ovvero 1 filone professionale	10	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <th style="width: 15%;">Livello di Copertura</th> <th style="width: 15%;">=</th> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">0,5 1 2</td> <td></td> </tr> </table>	Livello di Copertura	=	0,5 1 2		<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <th style="width: 15%;">Tipo di responsabilità prevalente</th> <th style="width: 15%;">Pts</th> </tr> <tr> <td>Assicurare Garantire Definire Emettere Approvare Disporre</td> <td style="text-align: center;">40</td> </tr> </table>	Tipo di responsabilità prevalente	Pts	Assicurare Garantire Definire Emettere Approvare Disporre	40	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <th style="width: 15%;">Livello di mang.</th> <th style="width: 15%;">x</th> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">0,5 1</td> <td></td> </tr> </table>	Livello di mang.	x	0,5 1		=	Pts
Aree/filoni professionali presidiati	Pts																								
Parti di filoni professionali ovvero 1 filone professionale	10																								
Livello di Copertura	=																								
0,5 1 2																									
Tipo di responsabilità prevalente	Pts																								
Assicurare Garantire Definire Emettere Approvare Disporre	40																								
Livello di mang.	x																								
0,5 1																									
2.																									
3.				<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <th style="width: 15%;">Aree/filoni professionali</th> <th style="width: 15%;">Pts</th> </tr> <tr> <td>Più filoni professionali</td> <td style="text-align: center;">20</td> </tr> </table>	Aree/filoni professionali	Pts	Più filoni professionali	20																	
Aree/filoni professionali	Pts																								
Più filoni professionali	20																								
4.																									
5.				<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <th style="width: 15%;">Aree/filoni professionali</th> <th style="width: 15%;">Pts</th> </tr> <tr> <td>Una area professionale</td> <td style="text-align: center;">30</td> </tr> </table>	Aree/filoni professionali	Pts	Una area professionale	30																	
Aree/filoni professionali	Pts																								
Una area professionale	30																								
6.																									
7.																									
8.				<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <th style="width: 15%;">Aree/filoni professionali</th> <th style="width: 15%;">Pts</th> </tr> <tr> <td>Più aree professionali</td> <td style="text-align: center;">40</td> </tr> </table>	Aree/filoni professionali	Pts	Più aree professionali	40																	
Aree/filoni professionali	Pts																								
Più aree professionali	40																								

ALLEGATO C

ALLEGATO D
RISULTATI DELL'APPLICAZIONE DELLA METODOLOGIA
DI VALUTAZIONE DELLE POSIZIONI

VALUTAZIONE DELLA POSIZIONE DEL DIRETTORE GENERALE DEL E.O.A.

Attualmente tale posizione è coperta da un dirigente di II fascia che, in base alla metodologia, è un livello di inquadramento adeguato per gestire strutture organizzative che siano circoscritte a filoni professionali.

In realtà il direttore generale nello svolgimento delle proprie funzioni presidia le seguenti aree (fonte: Organigramma al 1° Gennaio 2003):

- Ufficio affari istituzionali
- Ufficio amministrazioni
- Ufficio relazioni
- Segreteria tecnica del direttore
- Segreteria tecnica del consiglio
- Segreteria particolare del presidente
- Ufficio studi
- Sistemi informativi

che nel loro insieme configurano più Aree professionali.

Più aree professionali richiedono un profilo professionale tendenzialmente corrispondente ad un dirigente di livello superiore (II fascia).

La metodologia adottata indica dei punteggi soglia oltre i quali una posizione è occupata in modo da generare un peso dirigenziale e/o di alta dirigenza (II fascia).

VALUTAZIONE DELLA POSIZIONE DI DIRETTORE GENERALE DEL E.O.A.

AZIONI/ ATTIVITÀ		COPERTURA		RESPONSABILITÀ	COPERTURA MANAGERIALE		Punteggio totale Professionale/ manageriale	
		Livelli	Pts		Livelli	Pts		
Più aree professionali	40	0,5	= 20	Assicurare Garantire Definire Emettere Approvare Disporre	0,5	Gestione e decisione	= 20	
		1	= 40		1,0		= 40	
		2	= 60		40			
							[A1]	120

Al punteggio sopra ottenuto occorre aggiungere quello dovuto alla valutazione della complessità organizzativa:

	DIMENSIONE DEL SERVIZIO	Pts	VALORE DI BUDGET	Pts	LIVELLO ORGANIZ.	Pts	INTERAZIO. CON ALTRI ENTI	Pts
(10%)	Sino a 30.000 abitanti		Sino a 150.000 Euro		Sino a 20 persone (escluse cat. A)		Bassa	
120 x (20%)	Da 30.000 a 100.000	24	Da 150.000 a 350.000 Euro		Da 20 a 60 persone (esc. cat. A, B, C)	24	Media	
(25%)	Da 100.000 a ≥ 1.000.000		>350.000 Euro	30	Oltre 60 persone (esc. cat. A, B)		Alta	30
		24	+	30	+	24	+	30 = 108

Punteggio totale complessità organizzativa

VALUTAZIONE COMPLESSIVA DELLA POSIZIONE RICOPERTA

A	+	B	=	<input style="width: 40px; height: 25px;" type="text"/>
Punteggio totale Professionale/Manageriale		Punteggio totale Complessità organizzativa		Punteggio totale della POSIZIONE

120	+	108	=	228
------------	---	------------	---	------------

Essendo il punteggio max disponibile di 240 pts ed avendo ipotizzato il punteggio soglia della posizione di dirigente di I fascia pari a 216 pts (più Aree Professionali a livello di copertura di assoluto rilievo - max livello decisionale con managerialità adeguata – complessità medio-elevata nei 4 indicatori), si valuta la posizione di I fascia.

VALUTAZIONE DELLA POSIZIONE DI "COMUNICAZIONE"

AZIONI/ ATTIVITÀ		COPERTURA		RESPONSABILITÀ		COPERTURA MANAGERIALE		Punteggio totale Professionale/ manageriale		
		Livelli	Pts			Livelli	Pts			
Un'area professionale	30	0,5	= 15	Esaminare Verificare Controllare	30	0,5	Controllo	= 15	[A1]	90
		1	= 30					= 30	[A2]	60
		2	= 60							

Al punteggio sopra ottenuto occorre aggiungere quello dovuto alla valutazione della complessità organizzativa:

		DIMENSIONE DEL SERVIZIO	Pts	VALORE DI BUDGET	Pts	LIVELLO ORGANIZ.	Pts	INTERAZIO. CON ALTRI ENTI	Pts							
[A1]	10%	Sino a 30.000 abitanti	9 6	Sino a 150.000 Euro		Sino a 20 persone (escluse cat. A)		Bassa		Punteggio totale complessità organizzativa						
	x 20%	Da 30.000 a 100.000		Da 150.000 a 350.000 Euro		Da 20 a 60 persone (esc. cat. A, B, C)	18 12	Media								
[A2]	25%	Da 100.000 a ≥ 1.000.000		>350.000 Euro	22 15	Oltre 60 persone (esc. cat A, B)		Alta	22 15							
			9 6	+			22 15	+		18 12	+		22 15	=	71 48	
															[B1]	[B2]

VALUTAZIONE COMPLESSIVA DELLA POSIZIONE RICOPERTA

A	+	B	=	<input style="width: 40px; height: 25px;" type="text"/>
Punteggio totale Professionale/Manageriale		Punteggio totale Complessità organizzativa		Punteggio totale della POSIZIONE

90 60	+	71 48	=	161 108
------------------------	---	------------------------	---	--------------------------

Essendo il punteggio max disponibile di 240 pts ed avendo ipotizzato il punteggio soglia della posizione di dirigente di II fascia pari a 126 pts, il Comitato di valutazione può valutare la posizione di peso dirigenziale unicamente a valle di un approfondimento sul livello di copertura professionale. Infatti, la posizione occupata con un livello di copertura mediamente adeguato ha un peso inferiore al punteggio soglia per la dirigenza.

VALUTAZIONE DELLA POSIZIONE DI DIRETTORE ATTIVITÀ ISTITUZIONALI E.O.A.

AZIONI/ ATTIVITÀ		COPERTURA		RESPONSABILITÀ	COPERTURA MANAGERIALE		Punteggio totale Professionale/ manageriale	
		Livelli	Pts		Livelli	Pts		
Un'area professionale	30	0,5 = 15 1 = 30 2 = 60		Assicurare Garantire Definire	40	0,5 1,0	Controllo = 20 = 40	80

Al punteggio sopra ottenuto occorre aggiungere quello dovuto alla valutazione della complessità organizzativa:

	DIMENSIONE DEL SERVIZIO	Pts	VALORE DI BUDGET	Pts	LIVELLO ORGANIZ.	Pts	INTERAZIO. CON ALTRI ENTI	Pts	Punteggio totale complessità organizzativa
10%	Sino a 30.000 abitanti		Sino a 150.000 Euro		Sino a 20 persone (escluse cat. A)		Bassa		
80 x 20%	Da 30.000 a 100.000	16	Da 150.000 a 350.000 Euro		Da 20 a 60 persone (esc. cat. A, B, C)	16	Media		
25%	Da 100.000 a ≥ 1.000.000		>350.000 Euro	20	Oltre 60 persone (esc. cat. A, B)		Alta	20	
		16	+	20	+	16	+	20	= 72

VALUTAZIONE COMPLESSIVA DELLA POSIZIONE RICOPERTA

A	+	B	=	
Punteggio totale Professionale/Manageriale		Punteggio totale Complessità organizzativa		Punteggio totale della POSIZIONE
80	+	72	=	152

Essendo il punteggio max disponibile di 240 pts ed avendo ipotizzato il punteggio soglia della posizione di dirigente di II fascia pari a 126 pts, si valuta la posizione di II fascia.

ALLEGATO E
NORMATIVE DOTAZIONI ORGANICHE

D.Lgs. 30-3-2001 n. 165***Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*****Articolo 5***Potere di Organizzazione*

1. Le amministrazioni pubbliche assumono ogni determinazione organizzativa al fine di assicurare l'attuazione dei principi di cui all'articolo 2, comma 1, e la rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa.
2. Nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'articolo 2, comma 1, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti la gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro.
3. Gli organismi di controllo interno verificano periodicamente la rispondenza delle determinazioni organizzative ai principi indicati all'articolo 2, comma 1, anche al fine di proporre l'adozione di eventuali interventi correttivi e di fornire elementi per l'adozione delle misure previste nei confronti dei responsabili della gestione.

Articolo 6*Organizzazione e disciplina degli uffici e dotazioni organiche*

1. Nelle amministrazioni pubbliche l'organizzazione e la disciplina degli uffici, nonché la consistenza e la variazione delle dotazioni organiche sono determinate in funzione delle finalità indicate all'articolo 1, comma 1, previa verifica degli effettivi fabbisogni e previa consultazione delle organizzazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'articolo 9. Le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale.
2. Per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, si applica l'articolo 17, comma 4-bis, della *legge 23 agosto 1988, n. 400*. La distribuzione del personale dei diversi livelli o qualifiche previsti dalla dotazione organica può essere modificata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ove comporti riduzioni di spesa o comunque non incrementi la spesa complessiva riferita al personale effettivamente in servizio al 31 dicembre dell'anno precedente.
3. Per la ridefinizione degli uffici e delle dotazioni organiche si procede periodicamente e comunque a scadenza triennale, nonché ove risulti necessario a seguito di riordino, fusione, trasformazione o trasferimento di funzioni. Ogni amministrazione procede adottando gli atti previsti dal proprio ordinamento.
4. Le variazioni delle dotazioni organiche già determinate sono approvate dall'organo di vertice delle amministrazioni in coerenza con la programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui all'articolo 39 della *legge 27 dicembre 1997, n. 449*, e successive modificazioni ed inte-

- grazioni, e con gli strumenti di programmazione economico-finanziaria pluriennale. Per le amministrazioni dello Stato, la programmazione triennale del fabbisogno di personale è deliberata dal Consiglio dei ministri e le variazioni delle dotazioni organiche sono determinate ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della *legge 23 agosto 1988, n. 400*.
5. Per la Presidenza del Consiglio dei ministri, per il Ministero degli affari esteri, nonché per le amministrazioni che esercitano competenze istituzionali in materia di difesa e sicurezza dello Stato, di polizia e di giustizia, sono fatte salve le particolari disposizioni dettate dalle normative di settore. L'articolo 5, comma 3, del *decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503*, relativamente al personale appartenente alle Forze di polizia ad ordinamento civile, si interpreta nel senso che al predetto personale non si applica l'articolo 16 dello stesso decreto. Restano salve le disposizioni vigenti per la determinazione delle dotazioni organiche del personale degli istituti e scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative. Le attribuzioni del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, relative a tutto il personale tecnico e amministrativo universitario, ivi compresi i dirigenti, sono devolute all'università di appartenenza. Parimenti sono attribuite agli osservatori astronomici, astrofisici e vesuviano tutte le attribuzioni del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica in materia di personale, ad eccezione di quelle relative al reclutamento del personale di ricerca.
 6. Le amministrazioni pubbliche che non provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo non possono assumere nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette.

Articolo 7

Gestione delle risorse umane

1. Le amministrazioni pubbliche garantiscono parità e pari opportunità tra uomini e donne per l'accesso al lavoro ed il trattamento sul lavoro.
2. Le amministrazioni pubbliche garantiscono la libertà di insegnamento e l'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca.
3. Le amministrazioni pubbliche individuano criteri certi di priorità nell'impiego flessibile del personale, purché compatibile con l'organizzazione degli uffici e del lavoro, a favore dei dipendenti in situazioni di svantaggio personale, sociale e familiare e dei dipendenti impegnati in attività di volontariato ai sensi della *legge 11 agosto 1991, n. 266*.
4. Le amministrazioni pubbliche curano la formazione e l'aggiornamento del personale, ivi compreso quello con qualifiche dirigenziali, garantendo altresì l'adeguamento dei programmi formativi, al fine di contribuire allo sviluppo della cultura di genere della pubblica amministrazione.
5. Le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese.
6. Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali ad esperti di provata competenza, determinando preventivamente durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

Articolo 7-bis
Formazione del personale

1. Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, con esclusione delle università e degli enti di ricerca, nell'ambito delle attività di gestione delle risorse umane e finanziarie, predispongono annualmente un piano di formazione del personale, compreso quello in posizione di comando o fuori ruolo, tenendo conto dei fabbisogni rilevati, delle competenze necessarie in relazione agli obiettivi, nonché della programmazione delle assunzioni e delle innovazioni normative e tecnologiche. Il piano di formazione indica gli obiettivi e le risorse finanziarie necessarie, nei limiti di quelle, a tale scopo, disponibili, prevedendo l'impiego delle risorse interne, di quelle statali e comunitarie, nonché le metodologie formative da adottare in riferimento ai diversi destinatari.
2. Le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, nonché gli enti pubblici non economici, predispongono entro il 30 gennaio di ogni anno il piano di formazione del personale e lo trasmettono, a fini informativi, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze. Decorso tale termine e, comunque, non oltre il 30 settembre, ulteriori interventi in materia di formazione del personale, dettati da esigenze sopravvenute o straordinarie, devono essere specificamente comunicati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze indicando gli obiettivi e le risorse utilizzabili, interne, statali o comunitarie. Ai predetti interventi formativi si dà corso qualora, entro un mese dalla comunicazione, non intervenga il diniego della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. Il Dipartimento della funzione pubblica assicura il raccordo con il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie relativamente agli interventi di formazione connessi all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione¹

Articolo aggiunto dall'art. 4, L. 16 gennaio 2003, n. 3.

34.

Organici, assunzioni di personale e razionalizzazione di enti e organismi pubblici

1. Le amministrazioni pubbliche di cui agli articoli 1, comma 2, e 70, comma 4, del *decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, e successive modificazioni, ad esclusione dei comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti, provvedono alla rideterminazione delle dotazioni organiche sulla base dei principi di cui all'articolo 1, comma 1, del predetto decreto legislativo e, comunque, tenuto conto:
 - a) del processo di riforma delle amministrazioni in atto ai sensi della *legge 15 marzo 1997, n. 59*, e successive modificazioni, della *legge 6 luglio 2002, n. 137*, nonché delle disposizioni relative al riordino e alla razionalizzazione di specifici settori;
 - b) dei processi di trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali derivanti dall'attuazione della *legge 15 marzo 1997, n. 59*, e successive modificazioni, e dalla *legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*;
 - c) di quanto previsto dal capo III del titolo III della *legge 28 dicembre 2001, n. 448*.
2. In sede di applicazione delle disposizioni di cui al comma 1 è assicurato il principio dell'invarianza della spesa e le dotazioni organiche rideterminate non possono comunque superare il numero dei posti di organico complessivi vigenti alla data del 29 settembre 2002.
3. Sino al perfezionamento dei provvedimenti di rideterminazione di cui al comma 1, le dotazioni organiche sono provvisoriamente individuate in misura pari ai posti coperti al 31 dicembre 2002, tenuto anche conto dei posti per i quali alla stessa data risultino in corso di espletamento procedure di reclutamento, di mobilità o di riqualificazione del personale. Sono fatti salvi gli effetti derivanti dall'applicazione dell'articolo 3, comma 7, ultimo periodo, della *legge 15 luglio 2002, n. 145*, nonché dai provvedimenti di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche previsti dalla *legge 6 luglio 2002, n. 137*, già formalmente avviati alla data del 31 dicembre 2002, e dai provvedimenti di indisponibilità emanati in attuazione dell'articolo 52, comma 68, della *legge 28 dicembre 2001, n. 448*, e registrati presso l'ufficio centrale del bilancio entro la predetta data del 31 dicembre 2002.
4. Per l'anno 2003 alle amministrazioni di cui al comma 1, ivi comprese le Forze armate, i Corpi di polizia e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, fatte salve le assunzioni di personale relative a figure professionali non fungibili la cui consistenza organica non sia superiore all'unità, nonché quelle relative alle categorie protette. Per le Forze armate, i Corpi di polizia e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco sono fatte salve le assunzioni autorizzate per l'anno 2002 sulla base dei piani annuali e non ancora effettuate alla data di entrata in vigore della presente legge nonché quelle connesse con la professionalizzazione delle Forze armate di cui al

- decreto legislativo 8 maggio 2001, n. 215, nel limite degli oneri indicati dalla legge 14 novembre 2000, n. 331.*
5. In deroga al divieto di cui al comma 4, per effettive, motivate e indilazionabili esigenze di servizio e previo esperimento delle procedure di mobilità, le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti di ricerca possono procedere ad assunzioni nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa annua lorda a regime pari a 220 milioni di euro. A tale fine è costituito un apposito fondo nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze con uno stanziamento pari a 80 milioni di euro per l'anno 2003 e a 220 milioni di euro a decorrere dall'anno 2004.
 6. Le deroghe di cui al comma 5 sono autorizzate secondo la procedura di cui all'articolo 39, comma 3-ter, della *legge 27 dicembre 1997, n. 449*, e successive modificazioni. Nell'ambito delle procedure di autorizzazione delle assunzioni, è prioritariamente considerata l'immissione in servizio degli addetti a compiti connessi alla sicurezza pubblica, al rispetto degli impegni internazionali, alla difesa nazionale, al soccorso tecnico urgente, alla prevenzione e vigilanza antincendi, alla ricerca scientifica e tecnologica, al settore della giustizia e alla tutela dei beni culturali, nonché dei vincitori di concorsi espletati alla data del 29 settembre 2002 e di quelli in corso di svolgimento alla medesima data che si concluderanno con l'approvazione della relativa graduatoria di merito entro e non oltre il 31 dicembre 2002. Per le Forze armate, i Corpi di polizia e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco le richieste di assunzioni sono corredate da specifici programmi recanti anche l'indicazione delle esigenze più immediate e urgenti al fine di individuare, ove necessario, un primo contingente da autorizzare entro il 31 gennaio 2003 a valere sulle disponibilità del fondo di cui al comma 5.
 7. Allo scopo di conseguire un più elevato livello di efficienza ed efficacia nello svolgimento dei compiti e delle funzioni istituzionali, la dotazione organica del Corpo nazionale dei vigili del fuoco è incrementata di 230 unità. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, si provvede alla distribuzione per profili professionali delle predette unità e contestualmente alla rideterminazione delle dotazioni organiche del Corpo nazionale dei vigili del fuoco per qualifiche dirigenziali, per profili professionali, posizioni economiche e sedi di servizio, nel limite del numero dei posti dell'organico vigente come incrementato dal presente comma nonché nel limite dei relativi oneri complessivi previsti dal presente comma. Alla copertura dei posti derivanti dal predetto incremento di organico disponibili nel profilo di vigile del fuoco si provvede, nella misura del 75 per cento, mediante l'assunzione degli idonei della graduatoria del concorso pubblico a 184 posti di vigile del fuoco, indetto con decreto del Ministro dell'interno del 6 marzo 1998, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, 4ª serie speciale, n. 24 del 27 marzo 1998, che rimane valida fino al 31 dicembre 2005. Per il rimanente 25 per cento e per i posti eventualmente non coperti con la predetta graduatoria, si provvede con gli idonei della graduatoria del concorso per titoli a 173 posti di vigile del fuoco, indetto con decreto del Ministro dell'interno del 5 novembre 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, 4ª serie speciale, n. 92 del 20 novembre 2001. Gli oneri derivanti dall'incremento della dotazione organica sono determinati nel limite della misura massima complessiva di 4.571.000

- euro per l'anno 2003, di 7.044.000 euro per l'anno 2004 e di 7.421.000 euro a decorrere dall'anno 2005. Le assunzioni del personale operativo portato in aumento vengono effettuate nell'anno 2003 in deroga al divieto di cui al comma 4 ed alle vigenti procedure di programmazione e di approvazione.
8. In relazione alle esigenze di cui all'articolo 21 della *legge 28 dicembre 2001, n. 448*, e fermo restando quanto ivi previsto, a decorrere dall'anno 2003 è autorizzata l'ulteriore spesa di 17 milioni di euro per l'arruolamento di un contingente aggiuntivo di carabinieri in ferma quadriennale comunque non superiore a 560 unità. In relazione alle esigenze di cui all'articolo 33, comma 2, della *legge 1° agosto 2002, n. 166*, e fermo restando quanto ivi previsto, a decorrere dall'anno 2003 è autorizzata l'ulteriore spesa di 3 milioni di euro per l'arruolamento di un contingente aggiuntivo di volontari in servizio permanente comunque non superiore a 110 unità e ad incremento della dotazione organica fissata dall'articolo 2 del *decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 196*. Contestualmente il contingente di militari di truppa chiamati ad assolvere il servizio militare obbligatorio nel Corpo delle capitanerie di porto è ridotto nell'anno 2003 a 2.811 unità e nell'anno 2004 a 2.575 unità.
 9. All'articolo 6, comma 2, del *decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 199*, e successive modificazioni, dopo le parole: «in conseguenza delle azioni criminose di cui all'articolo 82, comma 1, della *legge 23 dicembre 2000, n. 388*, ed alle leggi ivi richiamate» sono aggiunte le seguenti: «ovvero per effetto di ferite o lesioni riportate nell'espletamento di servizi di polizia o di soccorso pubblico».
 10. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 non si applicano alle Forze armate, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ai Corpi di polizia e al personale della carriera diplomatica e prefettizia. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6 non si applicano ai magistrati ordinari, amministrativi e contabili, agli avvocati e procuratori dello Stato e agli ordini e collegi professionali e alle relative federazioni nonché al comparto scuola, per il quale trovano applicazione le disposizioni di cui agli articoli 22 della *legge 28 dicembre 2001, n. 448*, e 35 della presente legge. Per le regioni e le autonomie locali, nonché per gli enti del Servizio sanitario nazionale si applicano le disposizioni di cui al comma 11.
 11. Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo accordo tra Governo, regioni e autonomie locali da concludere in sede di Conferenza unificata, sono fissati per le amministrazioni regionali, per le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che abbiano rispettato le regole del patto di stabilità interno per l'anno 2002, per gli altri enti locali e per gli enti del Servizio sanitario nazionale, criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2003. Tali assunzioni, fatto salvo il ricorso alle procedure di mobilità, devono, comunque, essere contenute, fatta eccezione per il personale infermieristico del Servizio sanitario nazionale, entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno 2002 tenuto conto, in relazione alla tipologia di enti, della dimensione demografica, dei profili professionali del personale da assumere, della essenzialità dei servizi da garantire e dell'incidenza delle spese del personale sulle entrate correnti. Per gli enti

del Servizio sanitario nazionale possono essere disposte esclusivamente assunzioni, entro i predetti limiti, di personale appartenente al ruolo sanitario. Non può essere stabilita, in ogni caso, una percentuale superiore al 20 per cento per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e le province che abbiano un rapporto dipendenti-popolazione superiore a quello previsto dall'articolo 119, comma 3, del *decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77*, e successive modificazioni, maggiorato del 30 per cento o la cui percentuale di spesa del personale rispetto alle entrate correnti sia superiore alla media regionale per fasce demografiche. I singoli enti locali in caso di assunzioni di personale devono autocertificare il rispetto delle disposizioni relative al patto di stabilità interno per l'anno 2002. Fino all'emanazione dei decreti di cui al presente comma trovano applicazione le disposizioni di cui al comma 4. Nei confronti delle province e dei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che non abbiano rispettato le regole del patto di stabilità interno per l'anno 2002 rimane confermata la disciplina delle assunzioni a tempo indeterminato prevista dall'articolo 19 della *legge 28 dicembre 2001, n. 448*. In ogni caso sono consentite, previa autocertificazione degli enti, le assunzioni connesse al passaggio di funzioni e competenze alle regioni e agli enti locali il cui onere sia coperto dai trasferimenti erariali compensativi della mancata assegnazione delle unità di personale. Con i decreti di cui al presente comma è altresì definito, per le regioni, per le autonomie locali e per gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'ambito applicativo delle disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 del presente articolo. Con decreto del Ministero delle attività produttive, sono individuati per le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e l'Unioncamere specifici indicatori volti a definire le condizioni di equilibrio economico-finanziario.

12. I termini di validità delle graduatorie per le assunzioni di personale presso le amministrazioni pubbliche che per l'anno 2003 sono soggette a limitazioni delle assunzioni di personale sono prorogati di un anno. La durata delle idoneità conseguite nelle procedure di valutazione comparativa per la copertura di posti di professore ordinario e associato di cui alla *legge 3 luglio 1998, n. 210*, è prorogata per l'anno 2003. All'articolo 16 del *decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503*, dopo il comma 1 è aggiunto il seguente:
 - “1-bis. Per le categorie di personale di cui all'articolo 1 della *legge 19 febbraio 1981, n. 27*, la facoltà di cui al comma 1 è estesa sino al compimento del settantacinquesimo anno di età”
13. Per l'anno 2003 le amministrazioni di cui al comma 1 possono procedere all'assunzione di personale a tempo determinato, ad eccezione di quanto previsto all'articolo 108 del testo unico di cui al *decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*, o con convenzioni ovvero alla stipula di contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 90 per cento della spesa media annua sostenuta per le stesse finalità nel triennio 1999-2001. Tale limitazione non trova applicazione nei confronti delle regioni e delle autonomie locali, fatta eccezione per le province e i comuni che per l'anno 2002 non abbiano rispettato le regole del patto di stabilità interno, nonché nei confronti del personale infermieristico del Servizio sanitario nazionale. Per il comparto scuola trovano applicazione le specifiche disposizioni di settore.

- 13-bis. Per l'anno 2003, per gli enti di ricerca, l'Istituto superiore di sanità, l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, l'Agenzia spaziale italiana, l'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente, nonché per le università e le scuole superiori ad ordinamento speciale, sono fatti comunque salvi le assunzioni di personale a tempo determinato ovvero i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, i cui oneri ricadono su fondi derivanti da contratti con le istituzioni comunitarie e internazionali di cui all'articolo 5, comma 27, della *legge 24 dicembre 1993, n. 537*, e da contratti con le imprese; per le medesime istituzioni sono comunque consentite assunzioni di personale a tempo determinato nonché la stipula di contratti di collaborazione coordinata e continuativa per l'attuazione di progetti di ricerca ovvero di progetti finalizzati al miglioramento dei servizi anche didattici per gli studenti, i cui oneri non risultino a carico dei bilanci di funzionamento degli enti o del fondo di finanziamento degli enti o del fondo di finanziamento ordinario delle università.
14. È autorizzato lo stanziamento di 4 milioni di euro per l'anno 2003 in favore dell'Istituto superiore di sanità per proseguire l'assolvimento dei compiti di cui all'articolo 92, comma 7, della *legge 23 dicembre 2000, n. 388*.
15. Per la prosecuzione degli interventi di cui all'articolo 2 della *legge 23 luglio 1991, n. 233*, è autorizzato lo stanziamento di 1 milione di euro per ciascuno degli anni del triennio 2003-2005.
16. È autorizzato lo stanziamento di 5 milioni di euro per l'anno 2003 in favore dell'Istituto nazionale per la fisica della materia (INFN).
17. Sono escluse dalle limitazioni previste dal comma 13 per la pubblica amministrazione, le assunzioni di personale delle polizie municipali nel rispetto del patto di stabilità e dei bilanci comunali, ferme restando le piante organiche stabilite dalle regioni.
18. Le procedure di conversione in rapporti di lavoro a tempo indeterminato dei contratti di formazione e lavoro scaduti nell'anno 2002 o che scadranno nell'anno 2003 sono sospese sino al 31 dicembre 2003. I rapporti in essere instaurati con il personale interessato alla predetta conversione sono prorogati al 31 dicembre 2003.
19. I Ministeri della salute, della giustizia, per i beni e le attività culturali e l'Agenzia del territorio sono autorizzati ad avvalersi, sino al 31 dicembre 2003, del personale in servizio con contratti di lavoro a tempo determinato, prorogati ai sensi dell'articolo 19, comma 1, dell'articolo 34 e dell'articolo 9, comma 24, della *legge 28 dicembre 2001, n. 448*.
20. I comandi in atto del personale della società per azioni Poste italiane e dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, di cui all'articolo 19, comma 9, della *legge 28 dicembre 2001, n. 448*, sono prorogati sino al 31 dicembre 2003.
21. In relazione a quanto previsto dal presente articolo, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabilite, anche in deroga alla normativa vigente, procedure semplificate per potenziare e accelerare i processi di mobilità, anche intercompartimentale, del personale delle pubbliche amministrazioni.

22. Per ciascuno degli anni 2004 e 2005, a seguito del completamento degli adempimenti previsti dai commi 1 e 2 e previo esperimento delle procedure di mobilità, le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e gli enti pubblici non economici con organico superiore a 200 unità sono tenuti a realizzare una riduzione del personale non inferiore all'1 per cento rispetto a quello in servizio al 31 dicembre 2003 secondo le procedure di cui all'articolo 39 della *legge 27 dicembre 1997, n. 449*, e successive modificazioni. Le altre amministrazioni pubbliche adeguano le proprie politiche di reclutamento di personale al principio di contenimento della spesa in coerenza con gli obiettivi fissati dai documenti di finanza pubblica. A tale fine, secondo modalità indicate dal Ministero dell'economia e delle finanze d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, gli organi competenti ad adottare gli atti di programmazione dei fabbisogni di personale trasmettono annualmente alle predette amministrazioni i dati previsionali dei fabbisogni. Per le Forze armate, i Corpi di polizia e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco trovano applicazione, per ciascuno degli anni 2004 e 2005, i piani previsti dall'articolo 19, comma 4, della *legge 28 dicembre 2001, n. 448*.
23. All'articolo 28 della *legge 28 dicembre 2001, n. 448*, sono apportate le seguenti modificazioni:

Lettera Circolare sulle linee guida dell'art.34

Roma, 11 aprile 2003

Oggetto: Linee guida, istruzioni e modalità attuative dell'articolo 34, commi 1, 2 e 3 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), concernente la rideterminazione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni.

Premesse

La legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) prevede, al comma 1 dell'articolo 34, che tutte le amministrazioni pubbliche, di cui agli articoli 1, comma 2, e 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con esclusione dei Comuni aventi una popolazione inferiore ai 3.000 abitanti, debbono provvedere, sulla base dei principi di cui all'articolo 1, comma 1 del predetto decreto legislativo, alla rideterminazione delle dotazioni organiche. La disciplina anzidetta non si applica, ai sensi del comma 10 del citato articolo 34, alle Forze armate, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ai Corpi di polizia ed al personale della carriera diplomatica e prefettizia, ai magistrati ordinari, amministrativi e contabili, agli avvocati e procuratori dello Stato, agli ordini e collegi professionali ed alle relative federazioni, nonché al personale del comparto della scuola.

Tale rideterminazione va inserita, tenendone conto, nel processo in atto di riforma dei Ministeri e degli Enti pubblici non economici, ai sensi della legge 6 luglio 2002, n. 137, e di riorganizzazione e trasformazione degli Enti, ai sensi di quanto previsto dal Capo III del Titolo III della legge 28 dicembre 2001, n. 448, ed in particolare dall'articolo 28, come modificato dal comma 23, dell'articolo 34 della legge n. 289/2002, nonché di trasferimento di funzioni alle regioni ed enti locali derivante dalla modifica del Titolo V della Costituzione e dall'attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modificazioni ed integrazioni.

Il comma 2 dello stesso articolo 34 pone, ai suddetti fini, due vincoli tassativi:

- il rispetto del principio di invarianza della spesa;
- il limite dei posti complessivi di organico di diritto individuati alla data del 29 settembre 2002 da provvedimenti formali vigenti.

Il successivo comma 3 dispone infine che, nell'attesa del perfezionamento dei provvedimenti attuativi di cui al comma 1, sono provvisoriamente individuate le dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni in misura pari ai posti coperti alla data del 31 dicembre 2002.

In tale provvisoria individuazione devono essere ricompresi, altresì, eventuali posti per i quali, alla medesima data, siano in corso di espletamento procedure di reclutamento, di mobilità o di riqualificazione del personale.

Ulteriormente, vengono fatti salvi i predetti effetti per fattispecie derivanti da previsioni normative transitorie, che obbligano a situazioni organizzative non corrispondenti a definitive modifiche strutturali (articolo 3, comma 7, ultimo periodo della legge 15 luglio 2002, n. 145 e articolo 52, comma 68, della legge n. 448 del 2001), o da provvedimenti di riorganizzazione delle amministrazioni ai sensi della legge n. 137/2002, il cui iter sia stato già formalmente avviato prima del 31 dicembre 2002.

In relazione al quadro normativo delineato, si ritiene opportuno fornire le indicazioni di seguito riportate, concordate con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, al fine di consentire in modo omogeneo l'attuazione degli adempimenti previsti, per le Amministrazioni centrali dello Stato e per gli enti e/o agenzie da esse vigilati, per le aziende autonome e per gli enti pubblici non economici, atteso che per le Regioni, le autonomie locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale, ai sensi del comma 11 del citato articolo 34, l'ambito di applicazione dei predetti commi 1, 2 e 3, sarà definito negli appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo accordo tra Governo, Regioni e autonomie locali, in sede di Conferenza unificata.

1. Provvisoria individuazione delle dotazioni organiche, articolo 34, comma 3

Prioritariamente, è fatto obbligo alle amministrazioni in esame di procedere alla individuazione dei posti coperti alla data del 31 dicembre 2002.

La predetta individuazione, che sarà elemento indispensabile ai fini della successiva rideterminazione, dovrà necessariamente essere operata da ogni amministrazione mediante un proprio atto formale ed efficace che dovrà:

- essere adottato con decreto ministeriale per le amministrazioni centrali dello Stato, e secondo le previsioni dei singoli ordinamenti per le altre amministrazioni;
- consistere nella mera rilevazione del personale di ruolo presente in servizio alla data sopraindicata, tenendo conto, come anzidetto, anche dei posti eventualmente impegnati per procedure in corso di espletamento relative a reclutamento, mobilità e riqualificazione del personale;
- contenere la rilevazione delle unità di personale di ruolo con riferimento alle aree funzionali, alle posizioni economiche ed ai profili professionali, con esclusione, quindi, del personale eventualmente in posizione di comando o fuori ruolo. Va ricompreso nella rilevazione, viceversa, il personale di ruolo eventualmente in posizione di comando o di fuori ruolo presso un'altra amministrazione;
- essere trasmesso, con ogni sollecitudine, in copia alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato.

È appena il caso di sottolineare che gli effetti di tale provvisoria individuazione hanno conseguenze sostanziali nei confronti della politica di gestione del personale delle pubbliche amministrazioni. Infatti, qualsiasi procedura relativa all'acquisizione di personale, con esclusione di quelle riguardanti il reclutamento, la mobilità e la riqualificazione precedentemente avviate alla

data del 31 dicembre 2002, non può trovare la possibilità di essere attivata, in considerazione dello stato delle dotazioni organiche che risultano, in applicazione della previsione normativa in esame, integralmente coperte, seppure in via provvisoria.

2. Rideterminazione delle dotazioni organiche, articolo 34, commi 1 e 2

Si deve provvedere, in una fase successiva, alla rideterminazione delle dotazioni organiche: solo attraverso la conclusione di questa, le amministrazioni saranno nella condizione di poter attivare, comunque con i limiti posti dalla legge finanziaria per l'anno 2003, le procedure relative all'acquisizione di personale.

La disciplina delle dotazioni organiche è prevista nell'articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il quale, costituendo corollario del più ampio principio costituzionale di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa (articolo 97 Cost.), stabilisce che ogni singola amministrazione proceda adottando gli atti previsti dal proprio ordinamento (D.P.R. per le amministrazioni centrali dello Stato, ai sensi del comma 2 dell'articolo in esame).

È opportuno ricordare che il predetto articolo 6 pone come atti preliminari e necessari alla definizione delle dotazioni organiche da parte delle amministrazioni pubbliche:

- la verifica degli effettivi fabbisogni;
- la consultazione delle organizzazioni sindacali rappresentative.

2.1. La verifica degli effettivi fabbisogni

Il processo di rideterminazione delle dotazioni organiche deve essere considerato non un esercizio in termini di adempimenti formali ma di analisi concreta delle amministrazioni in termini di missioni, competenze, attività esercitate direttamente (non esternalizzate, poiché quelle esternalizzate, ai sensi dell'articolo 36, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, comportano per le pubbliche amministrazioni variazioni in diminuzione alle proprie dotazioni organiche) e professionalità necessarie in termini quantitativi e qualitativi.

Ogni singola amministrazione dovrà, perciò, nelle relazioni che accompagnano lo schema di provvedimento o le delibere, nel caso degli Enti, illustrare i seguenti aspetti:

- individuare le competenze, i compiti e le funzioni dell'amministrazione attraverso un'analisi delle missioni, degli obiettivi e dei procedimenti concernenti l'attività amministrativa;
- individuare le relative strutture organizzative gestionali e la conseguente dotazione organica necessaria, suddivisa nelle due fasce, per i dirigenti, e, per il restante personale, nelle aree funzionali, nelle posizioni economiche e nei profili professionali;
- dimostrare che la rideterminazione della dotazione organica definitiva è fatta non solo nel rispetto dei vincoli economico-finanziari e quantitativi, di cui al comma 2 dell'articolo 34, e di quelli inerenti le finalità di cui al comma 1, dell'articolo 1 del d.lgs. n. 165/2001, ma con riferimento anche alla verifica dei fabbisogni di risorse umane necessarie allo svolgimento dei propri fini istituzionali; pertanto, rispetto alla dotazione organica provvisoria come individuata nel relativo atto, eventuali modifiche richieste devono dare conto di quali professionalità si necessita, per lo svolgimento di quali compiti e nell'ambito di quali strutture;
- considerare, nella rilevazione dei fabbisogni, i processi di riorganizzazione

in atto a seguito della riapertura della delega sulla razionalizzazione dei ministeri e il riordino degli enti, i processi di trasferimento di competenze alle regioni, nonché i processi di esternalizzazione, razionalizzazione e reingegnerizzazione realizzati anche attraverso l'impiego delle tecnologie informatiche, fornendo dimostrazione delle conseguenti riduzioni della propria dotazione organica;

- considerare, inoltre, il disposto del comma 22, dell'articolo 34 della legge n. 289/2002, secondo cui le amministrazioni, ivi indicate, sono tenute a realizzare, per ciascuno degli anni 2004 e 2005, una riduzione non inferiore all'1 per cento del proprio personale, rispetto a quello in servizio al 31 dicembre 2003, secondo le procedure in materia di programmazione delle assunzioni, previste dall'articolo 39, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e successive modificazioni ed integrazioni. Le altre amministrazioni pubbliche adeguano le proprie politiche di reclutamento di personale al principio di contenimento della spesa in coerenza con gli obiettivi fissati dai documenti di finanza pubblica. La evidente conseguenza è che i provvedimenti di rideterminazione delle dotazioni organiche dovranno, in via generale, tener necessariamente conto dell'obiettivo di riduzioni delle dotazioni organiche.

Le modifiche apportate alla dotazione organica vigente dovranno perciò:

- rappresentare la migliore occasione per valutare, in termini di contenuti, competenze e funzionalità, le posizioni professionali esistenti e verificare, senza ricorrere ai cosiddetti "carichi di lavoro", il fabbisogno di risorse umane per processi, anche in una logica di razionalizzazione e confronto tra amministrazioni. Qualora le amministrazioni fossero articolate anche in strutture territoriali, le relazioni di accompagnamento dovranno fare riferimento anche a tali strutture;
- rappresentare l'effettivo fabbisogno, così delineato e rivedibile periodicamente ai sensi delle norme vigenti, anche in relazione ai sistemi di valutazione e controllo, come punto di riferimento per le azioni di reclutamento e di selezione dall'esterno; per l'acquisizione di personale mediante procedure di mobilità; per la costruzione di percorsi di carriera ottimali all'interno dell'area professionale di appartenenza e, ancora, per la redazione dei piani formativi, in armonia con quanto disposto dall'articolo 7-bis del d.lgs. n. 165/2001, come introdotto dalla recente legge 16 gennaio 2003, n. 3, ed in linea, quindi, con quanto già stabilito nella direttiva del Ministro per la funzione pubblica del 13 dicembre 2001. L'obiettivo primario di quest'ultima, si ricorda, era quello di promuovere in tutte le amministrazioni la realizzazione di un'efficace analisi dei fabbisogni di personale in termini quantitativi e qualitativi e, quindi, dei fabbisogni formativi e della programmazione delle relative attività, per assicurare il diritto individuale alla formazione permanente, in coerenza con gli obiettivi istituzionali delle singole amministrazioni;
- costituire, ai sensi dell'articolo 8 del d.lgs. 165/2001, un utile strumento affinché la spesa per il proprio personale sia evidente, certa e prevedibile nella evoluzione.

Si ricorda, per le amministrazioni centrali dello Stato che ancora non vi abbiano provveduto, la previsione contenuta nell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, che stabilisce la soppressione dei ruoli del

personale non dirigenziale esistenti e l'istituzione di un ruolo unico di ciascun ministero, articolato in aree dipartimentali e per direzioni generali.

In considerazione che l'atto previsto, a tali fini, è lo stesso col quale si pone in essere la rideterminazione delle dotazioni organiche (D.P.R. ex articolo 17, comma 4-bis della legge 23 agosto 1988, n. 400), si ritiene che le amministrazioni ministeriali, anche ai fini di un migliore e più corretto utilizzo dell'attività regolamentare e di un coordinamento degli atti regolamentari stessi, per evitarne un'eccessiva ed inutile proliferazione a tutto discapito della unicità dell'ordinamento, provvedano in questa fase anche a tale adempimento.

2.2. La consultazione delle organizzazioni sindacali rappresentative

Con riferimento alla necessaria consultazione delle organizzazioni sindacali, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 165/2001, ogni amministrazione, essendo tenuta ad operarvi in via diretta, ne deve comunque dare atto nel provvedimento, fornendo la relativa documentazione dimostrativa in allegato.

Conclusioni

La Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, provvederanno a fornire alle amministrazioni pubbliche il necessario supporto nella predisposizione degli schemi dei provvedimenti di rideterminazione delle dotazioni organiche, nonché delle relazioni che accompagnano detti provvedimenti. Al fine di accelerare i tempi necessari alle relative istruttorie, si forniscono gli indirizzi di posta elettronica a cui le amministrazioni possono inviare la propria documentazione: uppa@funzionepubblica.it e drgs.igop.ufficio9@tesoro.it

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO
Francesco Verbaro

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica
UPPA - Servizio organizzazione uffici e fabbisogni personale PPAA

Circolare n.1 /2004- UPPA

Oggetto: Rideterminazione delle dotazioni organiche.

Premesse

Il processo di riforma e di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni ha tra i suoi obiettivi anche quello di razionalizzare le strutture e l'organizzazione secondo i criteri di funzionalità rispetto ai compiti e ai programmi di attività, nel perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità ed ampia flessibilità, assicurando il collegamento delle attività tra gli uffici. Il tema dell'organizzazione e delle dotazioni organiche è stato riproposto recentemente dall'articolo 34 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), mettendo in rilievo l'esigenza di rivedere le strutture alla luce dei processi generali di razionalizzazione e del nuovo assetto costituzionale. Tale previsione non è limitata temporalmente all'anno 2003, ma continua a spiegare i suoi effetti per le amministrazioni che non vi avessero adempiuto, contenendo comunque alcuni principi generali guida in materia di organizzazione.

Si ritiene opportuno, pertanto, intervenire in questa sede per ricordare che, nell'adozione dei provvedimenti di ridefinizione e rideterminazione delle dotazioni organiche del personale, le amministrazioni dovranno assicurare il rispetto dei principi organizzativi fissati dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e, in particolare, dei criteri cui ispirare l'organizzazione individuati dall'articolo 2, comma 1, nonché dei principi contenuti nella legge 15 maggio 1997, n. 59, in coerenza con quanto stabilito dall'articolo 34, comma 1, lettere a), b), c), della legge n. 289/2002.

Normativa

Il Dipartimento della funzione pubblica ha diramato linee guida, istruzioni e modalità attuative concernenti la rideterminazione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni con lettera circolare n. 2125-15 dell'U1 aprile 2003 dell'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni, alla quale si rinvia integralmente e con cui sono state fornite indicazioni, concordate con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, al fine di consentire in modo omogeneo l'attuazione degli adempimenti previsti dall'articolo 34 della legge n. 289/2002, per le Amministrazioni centrali dello Stato e per gli enti e/o agenzie da esse vigati, per le aziende autonome e per gli enti pubblici non economici.

Il predetto articolo 34, al comma 1, stabilisce che tutte le amministrazioni pubbliche, di cui agli articoli 1, comma 2, e 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con esclusione dei Comuni aventi una popolazione inferiore ai 3.000 abitanti, devono provvedere, sulla base dei principi di cui all'articolo 1, comma 1, del predetto decreto legislativo, alla rideterminazione delle dotazioni organiche, tenendo conto, del processo in atto di riforma dei Ministeri e degli Enti pubblici non economici, ai sensi della legge 6 luglio 2002, n. 137,

della riorganizzazione e trasformazione degli Enti, ai sensi di quanto previsto dal Capo III del Titolo III della legge 28 dicembre 2001, n. 448, nonché del trasferimento di funzioni alle regioni ed enti locali derivante dalla modifica del Titolo V della Costituzione, di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, dall'attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modificazioni ed integrazioni.

Tali processi di trasformazione assumono, infatti, particolare rilevanza per l'impatto prodotto sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e vanno, pertanto, tenuti in debito conto nel processo di riprogrammazione e redistribuzione del capitale umano.

Il comma 2 dello stesso articolo 34 pone, ai suddetti fini, due vincoli tassativi:

- il rispetto del principio di invarianza della spesa;
- il limite dei posti complessivi di organico di diritto individuati alla data del 29 settembre 2002 da provvedimenti formali vigenti.

Il successivo comma 3 stabilisce che, nell'attesa del perfezionamento dei provvedimenti attuativi di cui al comma 1, sono provvisoriamente individuate le dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni in misura pari ai posti coperti alla data del 31 dicembre 2002. In tale provvisoria individuazione devono essere ricompresi, altresì, eventuali posti per i quali, alla medesima data, siano in corso di espletamento procedure di reclutamento, di mobilità o di riqualificazione del personale.

Ulteriormente, vengono fatti salvi i predetti effetti per fattispecie derivanti da previsioni normative transitorie, che obbligano a situazioni organizzative non corrispondenti a definitive modifiche strutturali (articolo 3, comma 7, ultimo periodo, della legge 15 luglio 2002, n. 145 e articolo 52, comma 68, della legge n. 448 del 2001), o da provvedimenti di riorganizzazione delle amministrazioni ai sensi della legge n. 137/2002, il cui iter sia stato già formalmente avviato prima del 31 dicembre 2002.

Applicazione

A tale riguardo si segnala che, nelle more del completamento delle procedure di rideterminazione previste dall'articolo 34, comma 1, della legge n. 289/2002, la provvisoria individuazione, operata ex lege, prevista dal successivo comma 3 ha, comunque, comportato nei confronti di tutti i destinatari della norma una modifica della precedente dotazione organica.

Le dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni, quindi, anche se le stesse non hanno provveduto ad adottare formali provvedimenti, con i quali abbiano dato atto di tale provvisoria individuazione, sono comunque quelle previste dal comma 3, del predetto articolo 34, che, come detto, tiene conto dei posti coperti al 31 dicembre 2002 e dei posti per i quali risultino, alla stessa data, in corso di espletamento procedure di reclutamento, di mobilità o di riqualificazione del personale.

Come, già, rappresentato nella predetta lettera circolare dell'11 aprile 2003 dell'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni, tale formalizzazione è, invece, necessaria ai fini della successiva rideterminazione, in quanto atto preliminare all'attivazione del relativo procedimento.

Conseguentemente, tutte le amministrazioni che ancora non hanno provveduto a tale ultimo adempimento, dovranno tenere conto, nell'attuazione delle politiche di gestione riguardanti il proprio personale, della loro attuale dotazio-

ne organica, così come individuata ai sensi dell'articolo 34, comma 3. Pertanto, le procedure di mobilità, di riqualificazione e di reclutamento dovranno essere attuate in relazione al numero di posti individuati nelle vigenti dotazioni organiche di ogni singola amministrazione.

Si evidenzia che la proposta di rideterminazione delle dotazioni organiche da parte dell'amministrazione produce i propri effetti solo a seguito del perfezionamento dell'iter procedimentale di approvazione.

Linee guida

In tale occasione, si ritiene opportuno fornire ulteriori indicazioni per la predisposizione dei provvedimenti di ridefinizione e rideterminazione delle dotazioni organiche complessive e delle relazioni tecniche di accompagnamento agli stessi, richiamando principi e obiettivi, concordati dal Dipartimento della funzione pubblica - Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni e dal Dipartimento della ragioneria generale dello Stato - IGOP.

Tale attività, infatti, deve rappresentare per l'amministrazione non un mero atto formale ma un atto di programmazione e pianificazione che, sulla base della definizione degli obiettivi generali dell'azione amministrativa, concorre alla definizione di un sistema complessivamente efficace ed efficiente di gestione delle risorse. In attuazione del principio costituzionale di buon andamento, devono trovare applicazione in questa sede, in particolare, i criteri individuati dall'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia, nonché quelli previsti dagli articoli 6 e 8.

Sotto tale punto di vista, la rideterminazione della dotazione organica deve, quindi, derivare dalla complessiva analisi dei compiti istituzionali, effettuata alla luce degli indirizzi programmatici e tener conto, oltre che delle fondamentali competenze e funzioni che individuano le missioni dell'amministrazione, anche dei documenti di programmazione generale quali il Documento di programmazione economico finanziaria, la Legge finanziaria, nonché di quelli specifici quali la Direttiva annuale del Ministro, o dell'organo di direzione politica dell'ente, con cui sono definiti gli obiettivi annuali dell'amministrazione e dei vari uffici.

Sulla base di tali indirizzi e priorità può, pertanto, essere avviato un processo di pianificazione strategica e di programmazione operativa diretto a valutare la tipologia degli obiettivi e, in relazione a questi, la disponibilità delle risorse finanziarie o, in alternativa, le modalità di reperimento delle stesse, nonché all'individuazione delle risorse umane necessarie e le modalità di utilizzo.

Modalità attuative

Alla luce di quanto esposto, le amministrazioni in indirizzo che ancora non abbiano dato compiuta attuazione agli adempimenti di cui all'articolo 34, commi 1 e 2 della legge n. 289/2002, nell'elaborazione della proposta di rideterminazione della dotazione organica, dovranno provvedere ad un'analisi degli effettivi fabbisogni come sopra delineata, nella quale tenere conto dei principi individuati dall'articolo 34, comma 1, lett. a), b) e c) della predetta legge, e, quindi, anche dei seguenti aspetti che comportano per le pubbliche amministrazioni variazioni in diminuzione alle proprie dotazioni organiche:

- processi effettuati, o in atto, di privatizzazione e opportunità di esternalizzazione di servizi, ai sensi dell'articolo 36 della legge n. 448/2001;
- processi di informatizzazione della pubblica amministrazione con riferimento a quanto evidenziato nelle linee guida in materia di digitalizzazio-

- ne dell'amministrazione per l'anno 2004 (per es. la diffusione del protocollo informatico, l'e-procurement);
- trasferimento di funzioni ad altri livelli di governo.

La proposta dovrà, inoltre, essere accompagnata, oltre che dal formale provvedimento di individuazione provvisoria ai sensi dell'articolo 34, comma 3, della legge n. 289/2002, da una relazione tecnica illustrativa che evidenzii, in particolare:

- gli eventuali nuovi processi attribuiti all'amministrazione;
- i processi trasferiti a regioni ed enti locali o, comunque, non più esercitati;
- gli obiettivi indicati con la direttiva annuale del Ministro o dell'organo di direzione politica dell'ente;
- una quantificazione delle risorse necessarie, anche in termini finanziari, relativa all'analisi degli effettivi fabbisogni di personale, che comunque contenga un raffronto alla dotazione organica vigente al 29 settembre 2002;
- i dati disponibili sul controllo di gestione.

Per quanto riguarda, in particolare, il punto 4, la quantificazione delle risorse umane necessarie per la prosecuzione dell'attività dovrà essere effettuata in relazione alla programmazione triennale dei fabbisogni di personale, tenendo anche conto del piano annuale di formazione, di cui all'articolo 7 bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Pertanto, a tal fine, occorrerà fare riferimento ai dati e alle relazioni degli organi di controllo interno di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286.

Si ricorda, inoltre, la disposizione di cui all'articolo 5, comma 3, del predetto decreto legislativo n. 165/2001, secondo cui "Gli organismi di controllo interno verificano periodicamente la rispondenza delle determinazioni organizzative ai principi indicati all'articolo 2, comma 1, anche al fine di proporre l'adozione di eventuali interventi correttivi e di fornire elementi per l'adozione delle misure previste nei confronti dei responsabili della gestione".

È opportuno, anche, ricordare che l'articolo 6 del decreto legislativo n. 165/2001 prevede tra gli atti preliminari e necessari alla definizione delle dotazioni organiche da parte delle amministrazioni pubbliche, oltre alla verifica degli effettivi fabbisogni, la consultazione delle organizzazioni sindacali rappresentative. Pertanto, ogni amministrazione, essendo tenuta ad operarvi in via diretta, ne deve comunque dare atto nella proposta di rideterminazione, allegando la relativa documentazione.

Per quanto riguarda le proposte di rideterminazione derivanti, in particolare, da un'analisi dei fabbisogni effettuata sulla base della ricollocazione di alcuni compiti tra diversi livelli di governo derivanti dall'attuazione del Titolo V della Costituzione, appare, inoltre, necessario che le amministrazioni in indirizzo osservino i principi dettati in materia di contenimento della spesa, in coerenza con gli obiettivi fissati dai documenti di finanza pubblica, sia pur in presenza di eventuali variazioni delle tipologie professionali necessarie al proseguimento delle attività istituzionali.

Sulla base di quanto esposto è opportuno, quindi, che le proposte di rideterminazione della dotazione organica che non apportano significative riduzioni a quella vigente al 29 settembre 2002, limite fissato dall'articolo 34, comma 2, debbano recare motivazioni approfondite nel dettaglio sull'iter seguito per giungere alla quantificazione proposta e sulle ragioni che giustificano tale decisione.

Conclusioni

Pertanto, le proposte di rideterminazione delle dotazioni organiche delle amministrazioni in indirizzo dovranno essere accompagnate:

- dal formale provvedimento di individuazione provvisoria;
- dalla documentazione relativa all'avvenuta consultazione delle organizzazioni sindacali rappresentative;
- dalla relazione tecnica, contenente, in particolare, gli elementi indicati ai numeri da 1 a 5 del precedente paragrafo.

IL MINISTRO
PER LA FUNZIONE PUBBLICA

Impaginazione e stampa a cura della
Archimedia Comunicazione pic. soc. coop a r.l.
via Tuscolana 680, 00181 roma
archi.media@flashnet.it
ottobre 2004