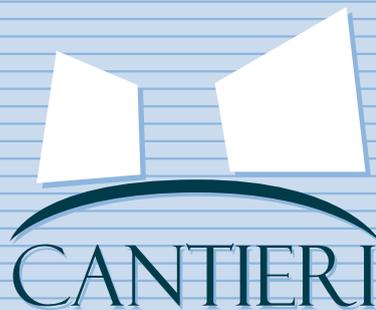


Regole e regolamenti di organizzazione nelle amministrazioni pubbliche



ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE
I MANUALI

Le regole di organizzazione sono costituite dalla specificazione di modelli di comportamento attesi o vietati di carattere generale, uguali per tutti, adottati all'interno di una istituzione.

Le amministrazioni pubbliche hanno subito nell'ultimo decennio una modifica significativa dei paradigmi di riferimento per quanto attiene l'organizzazione e la gestione del personale.

In particolare ciò che è cambiato non sono solo le regole con cui si fa organizzazione nelle amministrazioni pubbliche, ma anche i soggetti che le emanano e le modalità con cui le regole devono essere governate.

Nel passaggio dal sistema pubblicistico, in cui vigeva l'imperium della legge, al sistema privatistico, dove il datore di lavoro deve confrontarsi con interessi particolari, si sono ampliate le fonti delle regole e le logiche con cui queste possono essere gestite, passando dalla sola legge ai contratti ed ai regolamenti interni (mansionari, procedure, organigrammi, ecc.), arricchendo di conseguenza gli schemi concettuali di riferimento che alle logiche pubblicistiche aggiungono logiche più propriamente di carattere manageriale.

Se nella tradizione amministrativa, in tema di organizzazione e gestione del personale, chi doveva gestire l'amministrazione pubblica doveva applicare le norme, magari con interpretazioni più o meno ardite, oggi deve in buona parte emanare tali norme e in generale deve essere in grado di gestirle. Il lavoro descrive quindi le diverse regole con cui si influisce sull'organizzazione ed in particolare ne individua le modalità di gestione e governo, ponendo attenzione al passaggio relativo alla produzione di nuove regole, momento questo in cui i processi di comunicazione diventano fondamentale strumento di governo di un progetto di cambiamento organizzativo. Il governo e la gestione delle regole di organizzazione secondo gli obiettivi perseguiti da parte dei soggetti interni all'organizzazione costituisce il *management* delle regole, che rappresenta una delle funzioni fondamentali, proprie, di ogni dirigente pubblico.

Il manuale è stato realizzato nell'ambito del laboratorio sui regolamenti di organizzazione negli enti locali del Programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Hanno contribuito alla stesura del volume:

RENATO RUFFINI

Professore associato di economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche presso l'Università C. Cattaneo di Castellanza, ha curato il volume ed è autore dei paragrafi 1.1, 1.4, 3.1, 3.4, 4.1;

PIERLUIGI MASTROGIUSEPPE

Dirigente Aran, ha curato il volume ed è autore dei paragrafi 1.3, 1.4 e del cap. 2;

ANGELO TANESE

Responsabile dei Laboratori del Programma Cantieri, è autore del paragrafo 1.2;

DOMENICO DI COCCO

Direttore Aran, è autore del paragrafo 3.3;

ALBERTO CAPORALE

Ufficio relazioni sindacali presso Unioncamere, è autore del paragrafo 3.2;

PIETRO LEONE

Consulente del Programma Cantieri, è autore del paragrafo 4.3;

BARBARA LUISI

Funzionario amministrativo della Provincia di Campobasso, è coautrice del paragrafo 2.4;

CARMINE PACE

Consulente esperto U.P.I., è coautore del paragrafo 2.4;

VITTORIO VANTADORI

Dirigente del Comune di Crema, responsabile comunicazione interna, è autore del paragrafo 4.2.

Il caso della Provincia di Milano, nel capitolo 4, e il box n. 36 nel capitolo 2 sono stati rispettivamente curati da Giovanni Giagoni e Giovanni Basolu.



A CURA DI RENATO RUFFINI E PIERLUIGI MASTROGIUSEPPE

Regole e regolamenti di organizzazione nelle amministrazioni pubbliche

**ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE
I MANUALI**



Rubbettino

Si desidera ringraziare in modo particolare tutti i referenti delle amministrazioni che hanno partecipato attivamente al gruppo di lavoro del laboratorio su “Regole e regolamenti di organizzazione nelle amministrazioni pubbliche”.

In particolare il nostro ringraziamento va a Barbara Luisi e Carmine Pace della Provincia di Campobasso, capofila della comunità tematica, Renato Ruffini L.I.U.C.,

PierLuigi Mastrogiuseppe dell’Aran,

Pietro Leone del Programma Cantieri,

Vittorio Vantadori del Comune di Crema,

Alberto Caporale Union Camere,

Giovanni Basolu del Comune di Siniscola,

Giovanni Giagoni della Provincia di Milano,

Elisabetta Cuoco della Provincia di Benevento.

Si ringraziano Renato Tasca e Mauro Bonaretti,

responsabili del team di coordinamento del Programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica,

Paolo Testa responsabile del laboratorio su “Regole e regolamenti di organizzazione nelle amministrazioni pubbliche”,

per il contributo di indirizzo scientifico fornito.

Gli autori desiderano ringraziare Domenico Di Cocco,

direttore Aran, per i preziosi consigli e gli utili suggerimenti.

Indice

Presentazione di Federico Basilica	7
Introduzione	9
1. Le regole nelle organizzazioni	13
1.1 Qual è la definizione di “regola di organizzazione” utilizzata in questo manuale	15
1.2 Regole e cambiamento nelle amministrazioni pubbliche: un binomio possibile	16
1.3 Il management delle regole	24
1.4 La mappa delle regole nelle organizzazioni pubbliche: le caratteristiche generali dei principali ambiti di produzione delle regole	31
2. I regolamenti di organizzazione (ordinamento degli uffici e dei servizi)	36
2.1 Il regolamento come strumento per perseguire una strategia organizzativa e di gestione del personale	37
2.2 Il regolamento come strumento per introdurre elementi di chiarezza e trasparenza nell’organizzazione	61
2.3 Il regolamento nella sua funzione di completamento ed integrazione delle fonti normative sovraordinate	65
2.4 I contenuti del regolamento: cosa va disciplinato e cosa va rinviato ad altri “momenti di regolazione”, i rischi della iper-regolazione	69

3. I contratti collettivi di lavoro	83
3.1 I contratti collettivi di lavoro e la formazione delle regole	83
3.2 Ruolo e contenuti delle regole contrattuali	97
3.3 Negoziare le regole: indicazioni per lo sviluppo del percorso negoziale nella contrattazione decentrata	110
3.4 Le regole contrattuali tra consenso sociale e legalità: il paradosso delle regole nulle	120
4. Comunicare le regole	122
4.1 Il ruolo della comunicazione per l'efficacia delle regole di organizzazione	122
4.2 Gli aspetti tecnici della comunicazione delle regole	128
4.3 Principi guida e suggerimenti per una efficace scrittura delle regole	137
Bibliografia	153

Presentazione

Il cambiamento delle regole che definiscono gli assetti organizzativi e di gestione del personale costituisce il cuore dei processi innovativi di ogni tipologia di organizzazione. Ciò è tanto più vero nelle amministrazioni pubbliche, ormai da più di un decennio orientate alla ricerca di assetti sempre più idonei ad assicurare ai cittadini il rispetto dei principi di buona amministrazione.

Per questa ragione, nell'ambito del Programma Cantieri è stato attivato un laboratorio sui regolamenti di organizzazione negli enti locali, con lo scopo di affrontare il problema del *fare organizzazione* nelle amministrazioni più vicine al cittadino.

Il laboratorio ha affrontato il tema secondo un'ottica estesa ed innovativa. Non si è limitato infatti, come sarebbe stato anche lecito aspettarsi, a ragionare sui *regolamenti di organizzazione* in quanto atti giuridico-formali, di definizione degli ordinamenti degli uffici e dei servizi degli enti locali. Un simile approccio avrebbe infatti portato a produrre indicazioni e buoni esempi di *drafting* normativo, senza tuttavia risolvere in modo compiuto il problema degli indirizzi con cui si influenza concretamente l'organizzazione; aspetto, quest'ultimo, che vive della concreta applicazione delle norme formali, e quindi della gestione dei processi di cambiamento, istituzionali ed organizzativi.

Il gruppo di lavoro ha quindi scelto di estendere la sua analisi dai soli *regolamenti*, in quanto atti giuridici, alle *regole* di organizzazione, in quanto insieme di indirizzi e

principi che governano logiche operative e processi reali.

Il manuale presenta, così, un più ampio panorama di strumenti di elaborazione delle regole di organizzazione, intese come "modelli di comportamento attesi o vietati di carattere generale, uguali per tutti, adottati all'interno di una istituzione". Oltre all'ordinamento degli uffici e dei servizi, quindi, sono analizzati i contenuti e le problematiche connesse, ad esempio, ai contratti decentrati ed alle regole tipicamente datoriali (mansionari, procedure, ecc.); ma anche, non ultimo, il problema di come gestire il processo attraverso il quale le regole stesse vengono prodotte e comunicate.

Cuore del volume è l'idea di un *management* delle regole, ovvero della necessità, per governare efficacemente un'organizzazione, di gestire in concreto le norme, utilizzandole come strumenti per contemperare in maniera flessibile gli interessi di tutti; nella convinzione che, in una organizzazione moderna, i principi organizzativi vadano non solo applicati, ma anche concretamente implementati.

E' questa un'importante chiave di lettura del problema delle regole di organizzazione. Il dirigente pubblico infatti, nell'ambito delle funzioni di organizzazione e gestione del personale, per garantire una reale esplicitazione dei principi dell'art. 97 della Costituzione non può limitarsi ad applicare le norme, ma deve anche saperle gestire, ovvero dare dinamica attuazione ai principi operativi implicati dal dato letterale.

Questa impostazione del problema dei regolamenti di organizzazione è in linea con la logica generale di Cantieri, che in tutte le sue attività tende ad assecondare i processi di innovazione delle istituzioni pubbliche sposando l'ineludibile rispetto del dato normativo con innovazioni più tipicamente manageriali. Sul presupposto che l'innovazione sia un processo che deve essere guidato nel suo sviluppo ed efficacemente divulgato e non una semplice e meccanica conseguenza del pur necessario presupposto giuridico.

Federico Basilica

Capo del Dipartimento
della Funzione Pubblica

Introduzione

Le modifiche intervenute nel titolo V della Costituzione, che hanno stabilito una nuova collocazione degli Enti territoriali nel panorama dei poteri pubblici in Italia, impongono una rivisitazione del concetto tradizionale cui si ispirano le norme di organizzazione in queste realtà, che consenta l'ideazione di regole il cui carattere non sia solo normativo ma anche (e soprattutto) organizzativo.

Le amministrazioni pubbliche, così come le imprese, sono sempre più spinte ad intraprendere percorsi di innovazione che consentano loro di migliorare i processi interni e la qualità dei servizi erogati. Ma il cambiamento è un processo che deve essere pianificato, richiede un massiccio impiego di risorse e la creazione di sistemi di protezione che tutelino i soggetti e le strutture coinvolte.

Le amministrazioni devono innanzitutto stabilire delle strategie complessive di innovazione, investendo su progetti visibili e concreti, promuovendo la comunicazione interna e la partecipazione di tutti gli operatori. Tutte strategie, queste, che implicano una revisione del concetto stesso di "organizzazione".

Nelle realtà organizzative complesse questa revisione passa comunque attraverso la definizione di regole condivise, che nelle amministrazioni pubbliche devono comunque trovare sanzione nel regolamento di organizzazione (ordinamento degli uffici e dei servizi). Questo strumento, però, secondo

il giudizio di molti operatori, resta spesso "lettera morta"; si rivela, in altre parole, poco efficace, limitato da dinamiche quali debolezza di comunicazione all'interno, disattenzione nei confronti dei processi di lavoro, assenza di coerenza con gli altri regolamenti che recano norme di azione: in sintesi, strumento di fatto non sempre adeguato a regolare il lavoro delle persone e a favorire il miglioramento dei servizi.

Lo spazio di autonomia degli enti, già ribadito dal legislatore con il D.Lgs. 267/2000, e, in seguito, il nuovo impulso recato dall'intervento della riforma costituzionale lasciano ritenere che le scelte di fondo adottate nel regolamento di organizzazione debbano essere la logica base di tutte le strategie operative che riguardano i campi di azione tradizionali delle amministrazioni locali; da esso occorre far discendere in maniera coerente tutti gli altri sistemi di regole.

Nella gestione quotidiana del lavoro sono necessari strumenti che consentano il corretto funzionamento dell'amministrazione attraverso la partecipazione di tutti i livelli dell'organizzazione, in una logica di "processo" e non esclusivamente nel rispetto dei vincoli giuridico-formali. È necessario superare il pregiudizio che per risolvere i problemi di tutti i giorni sia sufficiente una mera elencazione di norme e leggi, a cui può anche accadere che nessuno dia poi seguito.

L'analisi contenuta nel manuale parte dall'esame delle regole, in quanto elementi fondanti del processo decisionale; ciò sia dal punto di vista individuale (quanto alla comprensione del proprio ruolo, alle informazioni da elaborare e alla gestione delle relazioni organizzative), sia dal punto di vista organizzativo (quanto alla fondamentale funzione di coordinamento dell'azione del *team*).

Le regole di organizzazione costituiscono quindi una delle modalità di partecipazione delle persone al "gioco organizzativo": infatti, l'individuo tende per sua natura ad accettare le regole giuste, ma l'organizzazione deve, per parte sua, rappresentare il luogo istituzionale in cui il singolo abbandona la sua individualità, in funzione di una convenienza che non comprometta le relazioni.

L'obiettivo del laboratorio è stato quello di individuare dei criteri empirici per definire le regole considerate efficaci: la regola è efficace quando è legittima e ha carattere generale, indirizza modelli di comportamento attesi e promuove il cambiamento all'interno dell'organizzazione.

Il laboratorio ha così concepito un manuale operativo non solo tarato sulle esigenze di progettazione organizzativa, ma, più in generale, su quelle di pianificazione e di regolazione dei processi di lavoro, definendo al contempo le modalità per sviluppare le capacità di *management* delle regole

all'interno delle istituzioni pubbliche; con l'auspicio che possa diventare uno strumento d'uso quotidiano per chi si occupa del governo e della gestione degli strumenti di organizzazione.

1. Le regole nelle organizzazioni

Premessa

Le amministrazioni pubbliche sono considerate il regno delle regole. La gestione della cosa pubblica implica, infatti, che l'attività svolta sia sempre controllabile. Tra i diversi strumenti di controllo, le regole hanno da sempre assunto un ruolo centrale. Ma la necessità di regolazione, sviluppata principalmente attraverso norme giuridiche, è tanto necessaria quanto generalmente considerata come elemento di freno all'innovazione, alla modernizzazione e più in particolare, all'efficienza organizzativa e gestionale. In particolare è il diritto amministrativo che, spesso, è messo sotto accusa, soprattutto da chi meno lo conosce.

In realtà, l'imprescindibilità stessa delle regole nei contesti sociali rende sterile qualsiasi discussione di carattere ideologico tra fautori del diritto e denigratori dello stesso. Conviene invece adottare un approccio pragmatico e focalizzare l'attenzione sulla differenza tra buona regola e cattiva regola, rispetto ad un fine che essa si pone.

Alla ricerca di buone regole, si sono quindi sviluppati nell'ultimo decennio, in Italia come in Europa e nel mondo, profondi processi di riforma di tutti i settori della pubblica amministrazione, riforme che hanno profondamente modificato il quadro istituzionale ed operativo delle pubbliche amministrazioni per conciliare nel modo migliore possibile la necessità di tutelare lo Stato di diritto e dei servizi, con le necessità di avere uno Stato più efficiente (che costi meno e produca di più a parità di tasse).

Generalizzando il discorso, i pilastri portanti dei processi di riforma attuati sono stati due:

- la delegificazione;
- il decentramento.

In sostanza, laddove possibile, i processi di riforma hanno attuato processi di delegificazione, spostando le fonti regolative di determinati fenomeni dal livello legislativo a livelli regolamentari, consentendo

il decentramento delle responsabilità alle singole amministrazioni e spostando le responsabilità operative della regolazione dall'alto al basso, dalle amministrazioni centrali alle periferiche, dagli organi politici alla dirigenza.

Questo fenomeno, particolarmente evidente nei processi di riforma che hanno riguardato gli strumenti dell'amministrazione (bilanci, organizzazione e personale, acquisti, procedimenti amministrativi, ecc.) è stato comunque generalizzato, nella convinzione che il perseguimento di una maggiore efficacia ed efficienza nella produzione dei servizi pubblici (qualsiasi sia la loro natura) sia più facilmente perseguibile responsabilizzando maggiormente le singole istituzioni/aziende pubbliche. Tutto ciò infine, in sintonia con un'evoluzione del comune sentire dei cittadini sempre più attento ed esigente rispetto all'attività della pubblica amministrazione.

È proprio l'ambito dell'organizzazione ed in parte del personale quello che ha avuto il maggiore intervento in termini di delegificazione e responsabilizzazione.

In questo contesto è quindi mutato non tanto il ruolo delle singole amministrazioni e dei dirigenti, quanto il modo e il metodo, di operare delle istituzioni pubbliche e di chi lavora al loro interno.

In particolare vi è stata una piccola rivoluzione copernicana, nel senso che le singole amministrazioni grazie al processo di delegificazione (soprattutto in materia di organizzazione, personale e bilanci) da soggetti attuatori di regole sono passati a soggetti produttori di regole. Si pensi in particolare al tema dell'ordinamento degli uffici e dei servizi negli enti locali, ai contratti integrativi in tema di gestione del rapporto di lavoro e dei regolamenti datoriali in tema di organizzazione e gestione del personale.

Ormai da anni, quindi, le amministrazioni si confrontano con le regole da esse stesse prodotte e spesso accade che se ne lamentino, magari prendendosi con "incolpevoli" soggetti esterni, in onore alle vecchie abitudini.

I tempi ci sembrano quindi ormai maturi per fare un discorso complessivo ed operativo sul tema delle regole che servono all'organizzazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche. L'attenzione verterà sulle "regole per fare i regolamenti": ci occuperemo quindi di regolamenti come contenitori di regole, ma il nostro centro di attenzione saranno queste ultime. Ciò significa, in pratica, ragionare sulle modalità del fare organizzazione nelle amministrazioni pubbliche e di gestire in modo chiaro i processi produttivi, prima ancora di produrre documenti, circolari, regolamenti o dare ordini.

1.1 Qual è la definizione di “regola di organizzazione” utilizzata in questo manuale

Ma cosa sono le regole di organizzazione? In generale possiamo definire una regola come la specificazione di modelli di comportamento attesi o vietati di carattere generale, uguali per tutti, adottati all'interno di una istituzione o sistema organizzato in quanto accettate come legittime.

Essendo modelli di comportamento le regole costituiscono un elemento importante del processo decisionale individuale rispetto al proprio ruolo, rispetto alle informazioni da elaborare, rispetto alla gestione delle relazioni organizzative.

Trattando delle regole e di comportamenti di organizzazione si affronta un tema delicato, vale a dire un tema che ha risvolti etici e comportamentali precisi, e che facendo parte del vissuto di tutti noi può essere facilmente oggetto di incomprensioni. Vale quindi la pena di precisare alcune premesse di valore e di metodo che abbiamo adottato come gruppo di lavoro in questo scritto e rispetto alle quali occorre leggere i diversi contributi prodotti:

- in primo luogo occorre precisare che lo scopo delle regole di organizzazione è quello di minimizzare i costi e gli sforzi nel coordinare l'attività organizzativa (coerentemente con l'assetto istituzionale e culturale) contribuendo in modo positivo all'efficienza e all'efficacia dei processi produttivi pubblici;
- sono buone regole di organizzazione quelle che, nell'assolvere il loro ruolo di coordinamento, agiscono in modo proattivo allo sviluppo ed all'innovazione dell'organizzazione dell'istituzione pubblica, garantendo un armonico sviluppo di tutte le componenti dell'amministrazione;
- sono cattive regole di organizzazione quelle che, nell'assolvere il loro ruolo di coordinamento, bloccano le capacità di innovazione e sviluppo dell'organizzazione dell'istituzione pubblica o creano situazioni di eccessiva conflittualità interna;
- le regole di organizzazione sono efficaci, vale a dire che funzionano e sono buone regole, quando riescono a promuovere il cambiamento voluto. L'efficacia delle regole dipende dalla loro capacità di tenere conto delle pluralità dei punti di vista, temperando gli interessi di tutti in modo comunque da garantire l'innovazione organizzativa;
- le regole di organizzazione non sono efficaci, quando sono velleitarie e vessatorie o cercano di cementare lo status quo attraverso compromessi al ribasso tra le componenti interne dell'organizzazione (che in questo modo esternalizzano i costi dei loro accordi). Le regole di organizzazione non efficaci distruggono il tessuto organizzativo dell'ente e possono portarlo al declino, laddove vi sia la concomitante scarsità di risorse.

Partendo da queste premesse il laboratorio di cantieri si è posto l'obiettivo di individuare criteri operativi ed empirici per definire regole di organizzazione efficaci.

Il governo e la gestione di queste regole di organizzazione secondo gli obiettivi perseguiti da parte dei soggetti interni all'organizzazione (ed in particolare gli organi di direzione di vertice) lo abbiamo definito "management delle regole".

Il laboratorio e questo lavoro trattano in definitiva del management delle regole e cercano di individuare esempi e modalità per sviluppare le capacità di management delle regole all'interno delle istituzioni pubbliche.

1.2 Regole e cambiamento nelle amministrazioni pubbliche: un binomio possibile

Quando si parla di amministrazioni pubbliche, il tema delle regole viene spesso evocato con giudizi anche molto contrastanti, dall'idea che riscrivendo le regole si risolveranno le inefficienze e i mali del sistema all'idea, opposta, che proprio la persistenza di un apparato di vincoli e di regole formali sia il principale ostacolo alla realizzazione di amministrazioni dinamiche, veloci e vicine ai bisogni dei cittadini. Anche nei discorsi e nel vissuto di chi opera all'interno delle amministrazioni pubbliche troviamo spesso affermazioni o percezioni del tipo "le regole ci sono, basta rispettarle" o "tutto è fermo se non si cambiano le regole del gioco" o ancora "le regole sono fatte per non essere rispettate".

È bene da subito chiarire che il nostro approccio alle regole non si fonda su giudizi a priori: non riteniamo che esista in assoluto la buona regola universalmente valida e in grado di determinare da sola una buona organizzazione né, al contrario, che una buona organizzazione sia quella che fa a meno delle regole. Ora che l'attenzione del dibattito è sempre più centrata sulle riforme, sul cambiamento e sull'innovazione all'interno delle nostre istituzioni, il nostro compito è quello di chiarire se, e in che modo, all'interno di tali processi di trasformazione giochi un ruolo decisivo la capacità di utilizzare al meglio le modalità di attuazione e, soprattutto, di produzione delle regole.

A tal fine, prima di descrivere più concretamente cosa intendiamo per "management delle regole", è opportuno operare una riflessione sul rapporto inscindibile (e in parte imprevedibile) che esiste tra regole e organizzazione; solo analizzando e comprendendo i termini di questa relazione sarà possibile cercare di stabilire principi e linee guida per un "buon uso" delle regole nelle amministrazioni pubbliche, scevro da semplificazioni ideologiche o da astratti pregiudizi.

a) Regole e burocrazia

Innanzitutto, occorre ricordare che il nostro sistema amministrativo, al pari di quello esistente in altri paesi, si fonda sui principi dell'idealtipo burocratico, e quindi su regole. Secondo Max Weber la prevalenza di regole distingueva le organizzazioni che fondano la loro legittimità su un'autorità di tipo legale-razionale da quelle tradizionali tenute insieme da relazioni di tipo informale o religioso. Se consideriamo le caratteristiche di fondo della burocrazia elencate da Weber e le confrontiamo con quelle delle nostre moderne amministrazioni pubbliche, troviamo che la maggior parte di esse è ancora valida, anche se parzialmente mutata e adattata alle nuove esigenze. La natura di un apparato burocratico è fondata sulle regole e sul loro rispetto.

Tabella 1 Le caratteristiche del modello ideale di burocrazia secondo Weber

1. Fedeltà d'ufficio	I funzionari obbediscono solo a doveri oggettivi di ufficio
2. Competenza disciplinata	A ogni dipendente sono affidati precisi compiti da svolgere formalizzati e standardizzati
3. Gerarchia degli uffici	Esiste un sistema rigido di subordinazione dell'autorità. Comandi e controlli procedono sempre attraverso una gerarchia.
4. Preparazione specializzata	È necessaria una qualificazione specializzata secondo un corso di studi predeterminato
5. Concorsi pubblici	Per entrare o passare a livelli superiori sono previsti concorsi che valutano il merito con criteri universalistici
6. Sviluppo di una carriera	Si lavora nella burocrazia lungo tutto l'arco della vita attiva, con la possibilità di ricoprire posizioni sempre più alte in base all'anzianità di funzioni e prestazioni
7. Attività a tempo pieno	Il lavoro in una burocrazia è una professione a tempo pieno, svolta in modo continuativo, unica o principale
8. Segreto d'ufficio	La burocrazia prevede la non divulgazione delle pratiche di ufficio e la rigida separazione tra vita d'ufficio e vita privata dei funzionari
9. Stipendio monetario fisso	L'amministrazione provvede a pagare i propri dipendenti con uno stipendio in denaro, per lo più con diritto alla pensione
10. Non possesso degli strumenti del proprio lavoro	Gli strumenti sono dati in dotazione dall'amministrazione e i dipendenti sono tenuti a rendere conto del loro buon uso

Secondo questa visione, il funzionario pubblico dovrebbe essere mosso dalla ricerca di adeguatezza tra il suo comportamento e l'insieme di regole predefinite. In virtù della sua posizione, ogni dipendente pubblico dovrebbe costantemente chiedersi "come devo comportarmi in questa situazione secondo quanto previsto?". La sua identità di funzionario coincide così con ciò che ci si aspetta da lui. Secondo il modello burocratico, è quindi sufficiente avere buone regole, che descrivono accuratamente e nel modo più razionale il comportamento migliore per ogni situazione, e l'organizzazione si adeguerà ad esse, ottimizzando così i propri risultati.

Figura 1 Razionalità e superiorità tecnica della burocrazia secondo Weber



Questa teoria, molto rassicurante, per la quale l'azione dei dipendenti all'interno delle organizzazioni si basa sulle regole che ad essi sono state date, è stata messa in discussione dalla scoperta che, in realtà, i comportamenti delle persone, anche all'interno di organizzazioni molto strutturate, sono sempre il frutto di una libera scelta. Gli individui posti in una data situazione intraprendono le azioni che meglio possono servire ai propri scopi, sulla base di un calcolo. In altri termini, ciò che decidono di fare non risponde alla ricerca della maggiore uniformità alle regole, ma al raggiungimento di ciò che per essi è il risultato più soddisfacente, sulla base delle proprie aspettative e preferenze individuali¹.

Le regole allora non sono più la guida e il riferimento dell'azione, ma uno strumento: sono rispettate e ritenute valide solo se funzionali allo scopo perseguito dai singoli attori all'interno dell'organizzazione.

Sulla base di questa intuizione, un lungo filone di studi ha dimostrato negli ultimi cinquant'anni come le regole possano generare delle disfunzioni e degli effetti impreveduti all'interno delle organizzazioni². Paradossalmente, proprio il rispetto delle regole può portare a deresponsabilizzare chi si limita ad applicarle, può essere oggetto di negoziazione e di scambio tra dipendenti e superiori, può proteggere o rafforzare il potere di un funzionario nei confronti degli altri, creando forti ostacoli al cambiamento. Insomma, nella realtà il sistema di regole formali che dovrebbe caratterizzare un'organizzazione razionale e orientata allo scopo non solo non determina in modo meccanicistico i comportamenti degli individui, ma al contrario può

1. Determinanti al riguardo sono stati i contributi forniti da Herbert Simon allo studio dei limiti della razionalità umana e l'analisi delle decisioni e degli scopi organizzativi realizzata da Cyert e March.

2. Un approfondimento di queste teorie esula da questo volume. I riferimenti principali sono gli studi di Alvin Gouldner, P.M. Blau, Robert Merton e Michel Crozier.

diventare esso stesso la causa di lentezze, rigidità, conflitti e inefficienze. Per questo motivo il termine stesso burocrazia ha acquistato nel tempo una connotazione negativa, evocando l'idea di un'organizzazione strutturalmente incapace di correggere i propri errori.

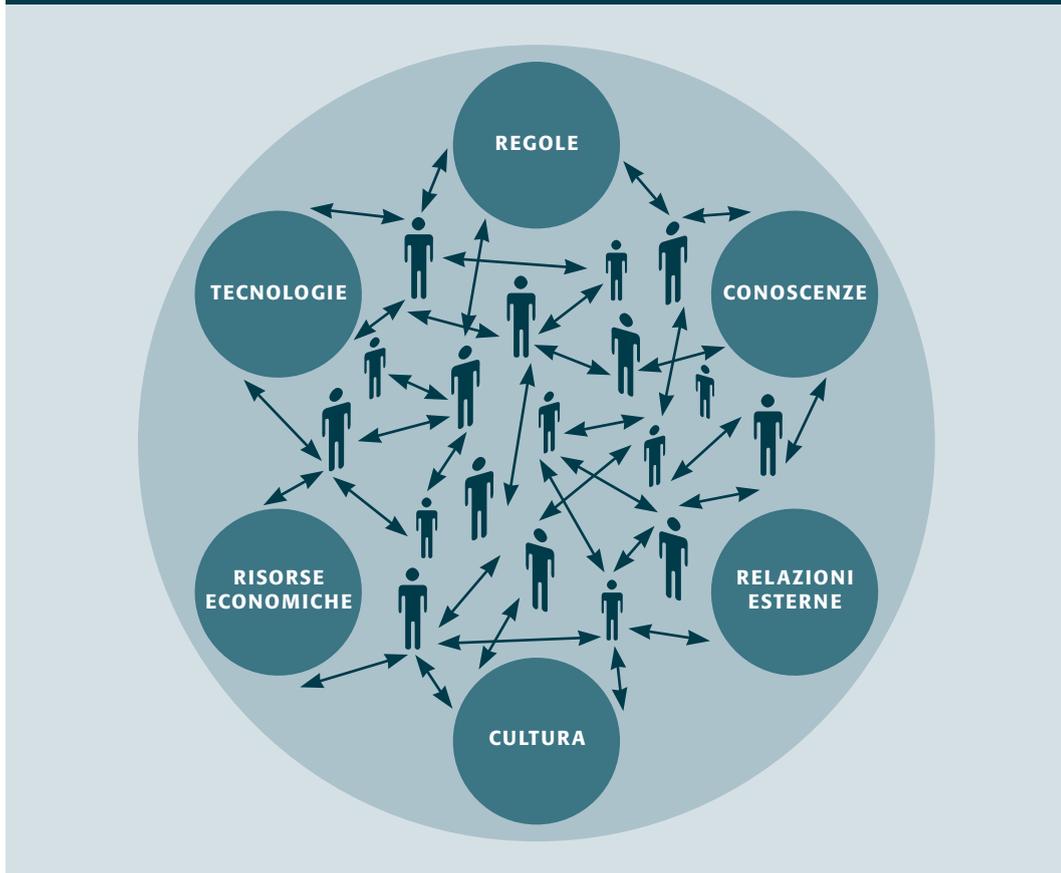
Ormai molti anni sono passati dalla realizzazione di questi studi ed è largamente condivisa l'idea (e acquisita nella prassi) che non sia possibile né funzionale voler definire e determinare a priori tutti i comportamenti di ogni soggetto all'interno di un'organizzazione attraverso un sistema di regole. Soprattutto a fronte di una sempre maggiore personalizzazione dei servizi e discrezionalità del singolo operatore nello svolgimento dei propri compiti, anche le amministrazioni pubbliche hanno cercato di spostare l'attenzione e i comportamenti del "buon funzionario" dal rispetto delle regole all'orientamento ai risultati. Non c'è regola più forte dell'interiorizzazione delle finalità istituzionali e degli obiettivi dell'organizzazione per guidare i comportamenti delle persone; prova ne è, ad esempio, la progressiva minor attenzione delle amministrazioni pubbliche alla stesura di mansionari e alla definizione puntuale di tutti i compiti previsti per ogni posizione organizzativa rispetto al crescente investimento sulla formazione, sulla responsabilizzazione e condivisione degli obiettivi, sull'organizzazione per processi, sul lavoro di gruppo, sulla leadership.

Tuttavia, rimane il problema di definire che ruolo possono e devono giocare le regole formali all'interno di organizzazioni che mantengono, per loro natura, una grossa componente burocratica e normativa. È possibile orientare il sistema di regole in modo funzionale al perseguimento delle finalità e degli obiettivi istituzionali, evitando le derive burocratiche e gli effetti perversi che l'esperienza ha dimostrato?

b) L'importanza e il ruolo delle regole nella vita delle organizzazioni

Per provare a rispondere al quesito, innanzi tutto occorre essere consapevoli del fatto che, contrariamente a una visione deterministica e razionale del comportamento umano, le regole non precedono l'organizzazione ma si inseriscono all'interno del processo di costruzione e cambiamento di ogni sistema organizzativo.

Le regole formali permeano la vita delle organizzazioni in tutti i loro aspetti (ordinamento dei livelli gerarchici, modalità di ingresso e contratti di assunzione, sistemi di ricompensa e sanzione, orari di lavoro, procedure amministrative, ecc.), ma costituiscono solo uno degli elementi attraverso i quali si strutturano le relazioni all'interno e all'esterno delle organizzazioni, al pari ad esempio delle tecnologie, dei saperi, delle culture, degli spazi fisici e delle risorse economiche disponibili. Gli individui "utilizzano" tutti questi elementi nella costruzione continua e quotidiana delle proprie relazioni, in virtù dei propri interessi e a seconda delle proprie capacità cognitive, inventando un gioco sempre nuovo e spesso imprevedibile.



Se non si tiene conto di questa natura artificiale, costruita e contingente delle nostre amministrazioni pubbliche diventa difficile spiegare perché, a parità di regole formali, gli stessi uffici di due comuni possono avere standard di efficienza differenti o perché la qualità del servizio di due reparti di uno stesso ospedale possa essere tanto diversa.

Non possiamo dunque andare alla ricerca di regole in assoluto efficaci, ma semmai di quelle relazioni tra regole e organizzazione che generano comportamenti proattivi e producono risultati efficaci in quel determinato contesto.

Per prima cosa, le regole sono necessarie per definire stabili schemi di comportamento collettivo, per costruire cioè delle routine organizzative che standardizzano soluzioni ritenute valide e che possono essere date per scontato. Di fatto, la maggior parte delle attività svolte all'interno di un'organizzazione, sia pubblica che privata, risponde a regole (procedure, regolamenti, contratti, convenzioni) che nessuno mette in discussione, perché sono soluzioni sperimentate nel tempo e largamente condivise. Queste routine organizzative garantiscono efficienza al sistema, perché consentono di non dover "reinventare" ogni

volta le soluzioni, ma le fissano una volta per tutte attraverso un sistema di regole. Nessuno mette in discussione, ad esempio, che gli orari di apertura al pubblico di un servizio siano espliciti, che il non pagamento di una tassa possa generare una sanzione, o che per l'ottenimento di una data autorizzazione sia necessario presentare una richiesta scritta. Nuove regole progressivamente possono trasformarsi in abitudini, come ad esempio l'autocertificazione, l'utilizzo di e-mail per comunicare o pagare le tasse on-line. Ed è interessante notare anche come soluzioni non tradizionali, come la gestione per obiettivi, la predisposizione di un piano annuale di formazione, o la misurazione della qualità percepita di un dato servizio, possano diventare routine organizzative, se inserite stabilmente nei comportamenti e nelle aspettative condivise di tutto il personale.

In sintesi, se le regole da sole non bastano a determinare i comportamenti delle persone, possiamo però affermare che:

- le regole sono un elemento ineliminabile delle organizzazioni, e contribuiscono a strutturare le modalità con cui le persone agiscono e interagiscono nel tempo, aiutandole anche a definire attraverso routine schemi e soluzioni stabili;
- le regole sono indispensabili nella vita dell'organizzazione, perché ogni cambiamento organizzativo deve confrontarsi con le routine preesistenti e con la possibilità/capacità di crearne di nuove.

Se accettiamo questo rapporto dialettico tra regole e organizzazione, ne consegue che è inutile cercare di definire se le regole vengano "prima" o "dopo" un cambiamento organizzativo, e cioè se esse siano la causa o, al contrario, l'acquisizione formale di nuovi comportamenti. Se adottiamo un approccio più empirico e contingente, dobbiamo considerare le regole come un elemento fondamentale dell'organizzazione, interno al sistema, e che evolve con esso. La qualità delle regole non è mai assoluta, ma dipende dal modo in cui le persone all'interno dell'organizzazione fanno uso di esse per definire, negoziare e modificare costantemente le loro relazioni.

c) Regole e cambiamento

Il passaggio da una visione dell'organizzazione come sistema meccanico ad una che pone al centro la capacità di cooperazione e di costruzione (artificiale) di relazioni tra i soggetti che ne fanno parte, equivale a riconoscere alle regole lo statuto di componente attiva del sistema stesso; le regole possono favorire o ostacolare la cooperazione, a seconda di come vengono percepite e utilizzate da coloro che dovranno rispettarle e farle rispettare.

Il processo di delegificazione e di decentramento di cui abbiamo precedentemente parlato non è altro se non il tentativo di selezionare maggiormente le regole che realmente possono incidere sulle performance dell'organizzazione e, soprattutto, di spostare la funzione di produzione di regole il più vicino possibile a coloro che tali regole dovranno utilizzare.

Questo processo merita una particolare attenzione rispetto al discorso che sinora abbiamo portato avanti, perché implica una mag-

giore consapevolezza delle nostre istituzioni circa la natura strumentale e contingente delle regole. Anziché alimentare il sistema amministrativo italiano con sempre nuove regole, che spesso nascono per garantire il rispetto di regole preesistenti (in un processo di proliferazione burocratica inarrestabile), il processo di riforma in atto in Italia sembrerebbe riconoscere l'esigenza di collegare maggiormente le regole ai processi reali di modernizzazione amministrativa, di sviluppo di managerialità e di *governance* in atto nel settore pubblico a livello centrale e locale.

È in questo senso che si ripropone in modo nuovo il rapporto tra regole e cambiamento organizzativo; ancora una volta le regole sono un ingrediente necessario, benché non sufficiente, per il cambiamento. Se, come affermava Michel Crozier in un celebre saggio, non si cambia la società per decreto, è vero che un utilizzo consapevole del ruolo e degli effetti delle regole nelle organizzazioni è fondamentale per portare avanti con successo una strategia di cambiamento.

In quest'ottica, sempre più le amministrazioni pubbliche hanno bisogno di regole "su misura", come un vestito che tenga conto delle caratteristiche specifiche del corpo che lo indosserà, e le funzioni di guida e direzione (amministratori e top management) devono qualificarsi per la capacità di costruire una coerenza tra gli obiettivi dichiarati e le modifiche al sistema di regole sottostanti. Per fare un esempio: non si può dichiarare di voler premiare i risultati e non avere un sistema di valutazione delle prestazioni adeguato, e non si può dichiarare di voler valutare le prestazioni e poi rinunciare perché non si possiedono tutte le informazioni e le competenze per gestirlo.

Oggi il rafforzamento dell'autonomia delle amministrazioni pubbliche locali (ma lo stesso discorso vale, ad esempio, per le agenzie o gli istituti previdenziali nazionali) crea le condizioni per una gestione delle regole strettamente collegata alla gestione dell'organizzazione; e siccome a fronte delle continue richieste esterne e interne al settore pubblico gestire l'organizzazione oggi significa gestire processi di cambiamento organizzativo, l'attività di produzione e attuazione delle regole si trasforma anch'essa in uno strumento al servizio del cambiamento.

In altri termini, occuparsi di regole oggi nelle amministrazioni pubbliche non significa più definire in termini statici l'assetto ottimale dell'organizzazione, delle procedure, dei servizi, ecc., ma si trasforma progressivamente in un'azione di preparazione, accompagnamento e consolidamento formale di comportamenti e processi di sviluppo organizzativo. Basta guardare ai ritmi con cui si modificano oggi gli organigrammi e i regolamenti interni delle amministrazioni, alla flessibilità con cui si cerca di gestire il personale, al proliferare di forme di accordi, contratti e convenzioni che disegnano un'organizzazione sempre più snella, sempre più dinamica, sempre più a rete.

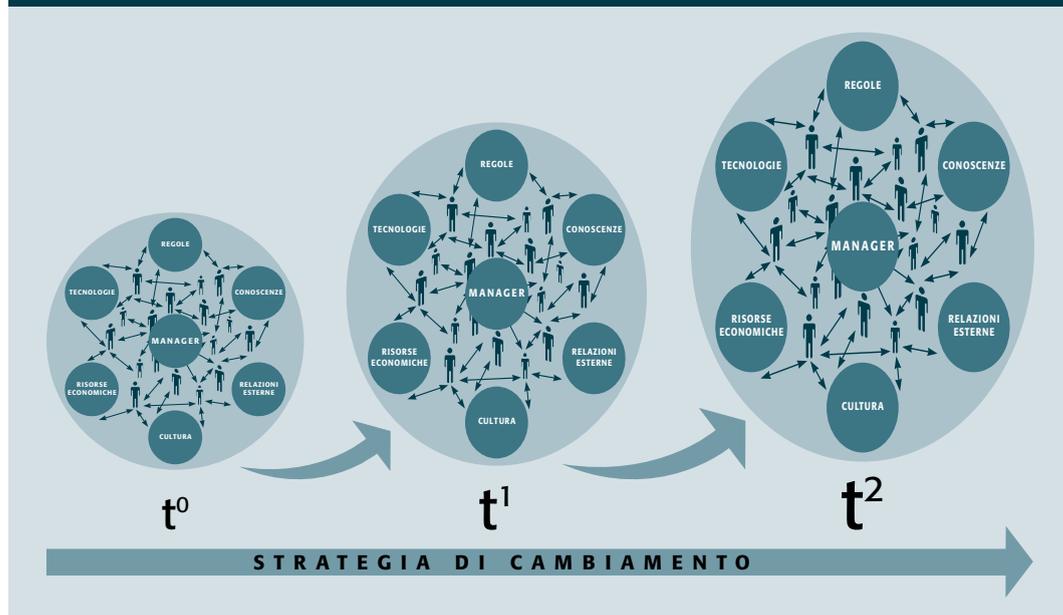
Il problema del management pubblico oggi è dunque quello di coniugare regole e cambiamento, stabilità e sviluppo, routine e innovazione. Anzi, potremmo dire che è quello di far sì che le regole stabiliscano delle routine consolidate di orientamento all'innovazione e al

cambiamento, come è oramai richiesto dalla continua pressione esterna e interna. Di qui peraltro buona parte del sentimento di smarrimento, di perdita di riferimenti e di incertezza diffuso tra coloro che operano all'interno delle nostre amministrazioni; ma di qui anche le opportunità di crescita professionale e di confronto con il mondo esterno un tempo precluse (o quanto meno rare) per il dipendente pubblico.

Rimane ora da chiarire un ultimo punto: chi e come deve assicurare questo binomio tra regole e cambiamento? La risposta non può che essere una: colui che è principalmente responsabile, in ultima analisi, della formulazione e della realizzazione di una strategia di cambiamento, vale a dire il management pubblico.

Dinanzi a questo nuovo approccio alle regole, il management ha sempre meno alibi o attenuanti: non si può incolpare sempre e solo il sistema burocratico di inerzia e resistenza al cambiamento. Benché tali inerzie ci siano e soffochino spesso i tentativi e le spinte alla modernizzazione, il compito del manager non è quello di giudicare il sistema e agire dall'esterno, ma quello di sperimentare e creare dall'interno le condizioni per un cambiamento reale e duraturo. Entrare nel sistema, nel gioco organizzativo, significa abbandonare definitivamente una visione ancora deterministica e burocratica dell'organizzazione, in cui regole e organizzazione sono elementi distinti, e svolgere un nuovo ruolo, di colui che costruisce e mobilita la cooperazione delle persone intorno ad un progetto o a una strategia di cambiamento, utilizzando al meglio tutte le risorse (formali, informali, tecniche, economiche, culturali) di cui il sistema dispone.

Figura 3 Il ruolo del manager nella gestione del cambiamento organizzativo



In questo nuovo ruolo il manager pubblico sa che il problema non è trovare le “buone regole” o distinguere “buoni e cattivi” all’interno dell’organizzazione, ma garantire che la strategia di cambiamento abbia successo.

Se la direzione ritiene che il cambiamento va in una direzione diversa da quella auspicata, non ha senso accusare l’organizzazione di irrazionalità, di inerzia, o di burocratizzazione, ma semplicemente occorre riconoscere che la strategia messa in atto per cambiare quella organizzazione si è basata su principi e metodi sbagliati. Insomma, se la strategia di cambiamento di un sistema organizzativo fallisce, non è “colpa” del sistema ma della strategia, che non è stata in grado di comprendere e agire sulla struttura e sulle relazioni sottese a quella organizzazione.

Questa è la vera sfida per il management pubblico, quella di riuscire a generare nuove modalità di cooperazione e di organizzazione nelle amministrazioni pubbliche, non a partire da un’idea astratta o da modelli predefiniti, ma agendo dall’interno sulle condizioni di lavoro, sulle relazioni e sulle culture che si sono consolidate nel tempo, sugli “equilibri” che le persone hanno trovato. E deve essere anche consapevole che qualsiasi nuova regola formale, per quanto ritenuta valida e utile per generare un cambiamento, aprirà nuove opportunità di comportamento, di relazione, di cui si dovrà tener conto. Molti fallimenti o insuccessi nell’introduzione di pratiche e tecniche di management, ad esempio, nascono proprio dall’idea che esse siano “neutre”, cioè siano semplicemente da applicare. Si sottovaluta il fatto che il loro ingresso produce nuove opportunità e nuovi spazi di azione per coloro che dovranno utilizzare tali tecniche, e l’esito del processo dipenderà proprio dal modo con il quale si ridefinisce il sistema di cooperazione di scambio tra i soggetti coinvolti.

Il cambiamento organizzativo rimane un processo (e un problema) sempre aperto. La definizione e l’introduzione di nuove regole deve essere vista e gestita sempre come l’immissione nel sistema organizzativo di un ulteriore elemento che entra a far parte del processo di sviluppo organizzativo. La regola non è mai una decisione puntuale, un semplice atto, ma l’input iniziale di un processo; generare questo input sulla base di una buona conoscenza del sistema su cui impatta e soprattutto accompagnare e guidare il processo di sviluppo che esso genera costituiscono i principali requisiti per un management delle regole nelle amministrazioni pubbliche.

1.3 Il management delle regole

Nell’ottica del management, le regole sono “uno degli strumenti” a disposizione di chi esercita funzioni di governo e di direzione di un’amministrazione pubblica, per svolgere nel modo migliore e più

efficace tali funzioni. È un'ottica utile, come cercheremo di dimostrare, sia per chi svolge funzioni politiche sia per chi svolge funzioni di management e di gestione. In entrambi gli ambiti, infatti, si producono regole per l'organizzazione.

Per comprendere le peculiarità di questa ottica, occorre richiamare brevemente quali sono gli altri approcci e i punti di vista intorno alle regole, comunemente adottati.

Nell'**ottica giuridica**, tuttora dominante nella pubblica amministrazione, il problema delle regole è essenzialmente un problema di validità giuridica. Il centro dell'attenzione è cioè stabilire se una regola è valida o meno ovvero argomentare pro o contro la sua validità, secondo i canoni dell'interpretazione giuridica.

L'**ottica sociologica** è invece interessata al problema della validità sociale; poiché, infatti, la validità giuridica della norma non è sufficiente a renderne spontanea l'osservanza e l'accettazione sociale, occorre porsi il problema di quanto essa sia "socialmente" affermata, presente e condivisa. La regola è vista, in questo caso, come elemento di funzionamento di un sistema sociale, che struttura il campo d'azione dei soggetti agenti, che fornisce a questi ultimi riferimenti per l'azione, che limita il potere dei suoi destinatari, ma senza annullarlo completamente. Regole e potere dei soggetti agenti si pongono dunque come "poli dialettici" tra i quali si stabilisce una tensione dinamica.

L'**ottica del management delle regole** riguarda invece il problema di come, *anche attraverso le regole*, si possa gestire in modo efficace un'organizzazione pubblica. Le regole entrano cioè nel "cassetta degli attrezzi" di chi gestisce (anche della politica, nella sua funzione di indirizzo della gestione), il quale se ne serve per svolgere al meglio le sue funzioni gestionali.

Quest'ultima ottica non può naturalmente disinteressarsi delle altre due:

- non può cioè ignorare il problema della validità giuridica, dal momento che, nella sua azione, chi gestisce è condizionato dal fatto di poter vantare una pretesa di validità giuridica ed anche dai rischi derivanti dalle eventuali sanzioni previste dall'ordinamento giuridico in caso di violazione della regola;
- né, d'altro canto, può ignorare il problema della validità sociale, cioè del grado di accettazione e condivisione delle regole; del fatto, ad esempio, che alcune regole sono sistematicamente ignorate o applicate in modo puramente "formale".

Il manager delle regole, nella sua azione, deve riuscire a gestire le incoerenze e le contraddizioni tra i due diversi piani appena individuati.

Vi sono infatti situazioni nelle quali la validità sociale entra in conflitto con la validità giuridica. Gli esempi sono molteplici. Capita spesso che regole interne concepite, nel pieno rispetto delle norme di legge, determinino “problemi” e “rallentamenti” dell’attività decisionale. Quindi, pur se pienamente legittime, vengono sostanzialmente aggirate (o ignorate) da chi sarebbe chiamato ad applicarle. Problemi analoghi si verificano anche nella definizione delle regole dei contratti collettivi di lavoro del personale, nella sede locale. Nel pubblico, esiste una regola generale (stabilita da una legge³) che sancisce la nullità delle clausole difformi o in contrasto con le regole definite nel contratto collettivo nazionale di lavoro. Quindi: una regola del contratto locale gode di validità giuridica solo se non si pone in contrasto con le regole nazionali. Spesso accade, tuttavia, che per “far passare” una regola localmente, cioè per acquisire tutti i consensi necessari (del sindacato, della politica, dei diretti interessati), sia necessario “mettere a repentaglio” la validità giuridica (o, comunque, correre il rischio che la regola sia dichiarata nulla o non applicabile).

Più nello specifico, sono diversi gli aspetti e le criticità a cui il manager delle regole deve porre particolare attenzione.

Il manager delle regole deve porre attenzione all’ambivalenza della regola

La regola si presenta infatti come “strumento ambivalente”: il manager se ne può servire per promuovere il cambiamento o per intervenire su situazioni di scarsa chiarezza organizzativa, ma deve porre molta attenzione agli effetti di rigetto ed all’inevitabile “confusione” che produce l’overdose di regole, la sedimentazione di regole formulate in tempi diversi, la sollecitazione continua attraverso lo strumento normativo.

Soprattutto, è necessario percepire la regola come parte di una strategia più complessiva di cambiamento. Infatti:

- essa non è l’unico strumento da mettere in campo;
- accanto al problema della validità giuridica, va affrontato e gestito anche il problema della validità sociale;
- non è affatto scontato che la regola produca automaticamente il cambiamento auspicato.

L’ambivalenza delle regole è particolarmente evidente nei casi, ampiamente studiati in letteratura, di circoli viziosi derivanti dall’utilizzo incauto dello strumento normativo.

Lo schema base dei diversi circoli viziosi derivanti dall’applicazione di regole si può sintetizzare nei termini seguenti (vedi fig. 4):

- c’è un problema organizzativo da affrontare e risolvere: ad esempio, il problema di due uffici che non collaborano o il problema di

3. Art. 40, comma 3 del D.Lgs. n. 165 del 2001.

- un conflitto di competenze tra due dirigenti;
- si pensa di risolvere tale problema utilizzando lo strumento normativo: ad esempio, ponendo una regola che stabilisce i casi in cui i due uffici sono tenuti a collaborare ovvero le competenze del primo e del secondo ufficio;
- una volta posta la regola, i singoli si riappropriano tuttavia della propria autonomia decisionale e, pertanto, sfruttando i margini di autonomia, tra le pieghe delle regole, riescono a ritagliarsi un'interpretazione a loro favorevole, che consente loro di servirsi della regola per legittimarsi ulteriormente: ad esempio, per rifiutare, la collaborazione poiché la regola non contempla espressamente il caso concretamente verificatosi; oppure per rifiutare (o rivendicare a sé) una competenza attraverso una interpretazione di parte del caso concreto;
- quindi la regola ha ottenuto l'effetto opposto rispetto a quello voluto: non ha risolto il problema, ma anzi lo ha reso più complicato;
- l'ulteriore complicazione fa nascere l'esigenza di intervenire con nuove regole che finiscono con l'exasperare ulteriormente il problema allontanando sempre di più la sua soluzione.

Figura 4 Il circolo vizioso delle regole



La regola è dunque uno strumento da utilizzarsi con estrema cautela. Perfino regole pensate con le migliori intenzioni possono determinare effetti completamente opposti a quelli voluti.

La regola è il tipico strumento in cui l'offerta alimenta la domanda. Infatti, l'offerta di regole, troppo disinvolta e a buon mercato, può avere l'effetto di far crescere la richiesta di altre regole (vi sono molti casi in cui regole, generano nuove regole che vanno a precisare e a specificare le precedenti).

Buone regole sono dunque quelle che risolvono problemi e non ne creano di nuovi.

Sono quelle che, a partire da bisogni e problemi dell'organizzazione, conosciuti a fondo in tutte le loro implicazioni e guidate da una consapevole strategia, danno un contributo alla loro soluzione. Al contrario, regole che nascono solo come mero adempimento (il regolamento sull'ordinamento degli uffici e servizi è un obbligo per tutti gli enti!) rischiano di "vivere" solo nell'ordine formale del diritto.

Porre attenzione all'ambivalenza della regola vuol dire, concretamente:

- privilegiare soluzioni normative semplici, di facile applicazione, rinunciando, se necessario, a regolare situazioni che la regola non riesce ad affrontare con "semplicità";
- valutare preventivamente l'opportunità di agire attraverso lo strumento normativo e valutare le alternative alle regole.

Nella valutazione della opportunità di intervenire o meno con lo strumento normativo occorre considerare:

- primo: se la regola è adeguata alla complessità dei problemi; si verifica spesso, infatti, che ci sia una sottovalutazione dei problemi da affrontare attraverso la regola: ad esempio, non si percepiscono fino in fondo i nessi politici tra i diversi attori, la rilevanza degli interessi in campo, la distanza tra i modelli astratti preconizzati nella regola e le prassi consolidate nel tempo;
- secondo: se la regola presenta un eccessivo livello di astrattezza rispetto alle prassi consolidate: è inutile infatti imporre modelli normativi astratti, secondo una visione potestativa del diritto, completamente estranei alle prassi e molto distanti dalle evidenze empiriche;
- terzo: se non esistano strumenti alternativi alla regola, più efficaci a risolvere i problemi al centro dell'attenzione; ad esempio: per risolvere un conflitto di competenza tra due uffici, forse è più utile organizzare una riunione tra i responsabili degli uffici, in cui si parli con franchezza e si negozino le soluzioni.

L'introduzione di nuove regole va sempre accompagnata da altre azioni manageriali

Quasi sempre, le regole, da sole, non risolvono i problemi organizzativi, se non sono accompagnate da altre azioni a supporto. La produzione di regole è solo una parte di un lavoro molto più complesso e ad ampio raggio.

Il manager delle regole deve, dunque, preoccuparsi non solo di "definire le regole", con le procedure legittimanti previste per la loro "approvazione", ma anche di comunicarle, di farle conoscere, di favo-

rirne l'apprendimento da parte dei destinatari.

I problemi di gestione che l'introduzione delle nuove regole deve affrontare sono soprattutto:

- la ricerca del consenso degli attori chiave, attraverso negoziati impliciti o espliciti;
- le azioni di comunicazioni, prima e dopo, per facilitare l'apprendimento delle regole e la loro applicazione.

Il manager delle regole non può ignorare il problema del consenso e del negoziato sulle regole, anche quando non siano prescritti momenti formalizzati di negoziazione.

Le regole sono sempre, in una certa misura, negoziate. Lo sono quelle che vengono definite all'interno di un momento negoziale formalizzato (ad esempio: regole dei contratti collettivi), ma anche quelle che vengono definite da un decisore legittimato che usa il suo "potere formale" di emanazione della regola (regolamento sull'ordinamento degli uffici e servizi). Il manager delle regole deve quindi preoccuparsi che le regole godano del necessario sostegno politico, dei necessari consensi. Nell'ottica del management delle regole, le buone regole non sono un "corpo estraneo" dell'organizzazione, un elemento che si impone dall'esterno, sia pure con tutti i crismi della legittimazione formale. Sono invece, sempre, costruite socialmente e, in quanto elementi di una "costruzione sociale", vivono solo della disponibilità dei soggetti ad utilizzarle come strumenti di regolazione della loro "convivenza organizzativa".

Passando al secondo problema posto, va ricordato che la regola non è altro che un particolare "medium linguistico", all'interno di una relazione di comunicazione, in cui interagiscono "soggetti comunicanti" e "soggetti riceventi".

Come in tutte le relazioni di comunicazione, si stabiliscono "distorsioni", fraintendimenti, equivoci interpretativi, letture di parte del messaggio. Il manager delle regole deve dunque riuscire a gestire la relazioni di comunicazione e le sue dinamiche.

Ciò significa, in pratica, avere sensibilità ed attenzione per le fasi di "comunicazione" che precedono e seguono l'introduzione delle nuove regole.

Prima, è necessario spiegare il cambiamento voluto dalle nuove regole, preparare il terreno, far comprendere le ragioni pratiche e concrete che stanno dietro alle nuove regole. È necessario anche evitare formulazioni troppo "tecniche" e "complesse". È vero: spesso le regole assumono la natura di "costruzioni tecniche", con un linguaggio per specialisti ed addetti ai lavori. Esse "danno per scontato" uno sfondo di "altre regole" o di "principi generali", la cui conoscenza è condizione necessaria per la loro comprensione. Tuttavia, l'eccessivo tecnicismo nella costruzione della regola determina, inevitabilmente, problemi di comunicazione.

Dopo che la regola è stata introdotta, è bene dedicare tempo ed energie alla sua comunicazione: che non può essere solo rimessa ai tradizionali canali dell'articolato e della sua pubblicazione ufficiale. L'evoluzione degli strumenti e delle tecnologie della comunicazione in rete apre, a questo riguardo, interessanti scenari.

La prova che esiste un problema di comunicazione della regola si ha quando, una volta introdotta, vengono sollevati molti dubbi, problemi interpretativi, richieste di chiarimento, quesiti sulla sua corretta applicazione. Tutto ciò indica che vi è stato un problema di comunicazione che non è stato affrontato e risolto. È il segnale di un problema che è stato sottovalutato e non presidiato adeguatamente. Né si può ridurre tutto a un problema di "incapacità" dei destinatari di recepire il messaggio della regola ed il suo codice linguistico.

Il manager delle regole deve porsi il problema del tipo di regola più adatto ai differenti contesti

Un altro aspetto da considerare è il tipo di struttura che la regola deve avere. A questo riguardo, va operata una distinzione tra:

- regole formulate rigidamente, che prescrivono minutamente le azioni da intraprendere;
- regole lasche, che lasciano spazi, aperture, possibilità interpretative, limitandosi a fornire solo un quadro di massima dentro il quale possono coesistere comportamenti anche non uniformi o perfino sensibilmente differenziati.

Ci sono situazioni nelle quali si dimostrano più efficaci le une o le altre. Ci sono anche delle situazioni che spingono inevitabilmente verso l'una struttura o l'altra.

Per esempio, se occorre regolare l'intera vita organizzativa di un ente non conviene entrare su tutti gli aspetti del funzionamento organizzativo, ma limitarsi solo a questioni di notevole rilevanza lasciando poi a successivi "momenti regolativi" il compito di definire più in dettaglio le soluzioni.

Ancora, vi sono contesti nei quali il mancato accordo su tutti gli aspetti da regolare spinge inevitabilmente verso la definizione di regole lasche che lasciano aperte differenti opzioni interpretative. Questo si verifica tipicamente nelle regole che vengono definite in contesti di forte divergenza tra gli interessi in campo (ad esempio: alcune situazioni di contrattazione collettiva di lavoro), dove il negoziato sulle regole spinge spesso gli attori del negoziato ad evitare formulazioni troppo rigide.

**Nell'attuale contesto delle amministrazioni pubbliche,
il manager delle regole deve spesso affrontare
problemi di semplificazione normativa ereditati dal passato**

Storicamente, il problema che molte organizzazioni pubbliche sperimentano è quello di una eccessiva produzione normativa, spesso stratificata, con norme successive che si aggiungono a norme precedenti, a comporre un quadro di notevole complessità. Molta di questa complessità normativa interna è indotta anche dall'esterno, e in particolare dalle continue sollecitazioni a “regolare” o a modificare regole preesistenti che provengono dalle leggi e dai contratti nazionali di lavoro.

L'ottica del management delle regole implica anche la necessità di intervenire su situazioni di eccessiva complessità normativa, con azioni di semplificazione e di deregulation.

A questo proposito, la questione che si pone è quella di individuare altri strumenti di guida delle organizzazioni pubbliche, diversi dalle regole.

In generale, occorre “contrastare” un certo atteggiamento che spinge a regolare tutto, a non lasciare nulla fuori dal raggio d'influenza dello strumento regolamentare, a prevedere tutto il possibile, con relative prescrizioni. Questo atteggiamento deriva anche da una domanda di regole che proviene dagli stessi soggetti titolari del potere decisionale, i quali, non essendo abituati a situazioni di “rischio decisionale”, preferiscono cercare riparo nelle regole, chiedendo formulazioni esaurienti e complete, senza vuoti normativi.

Invece, occorre prestare maggiore attenzione alle alternative alle regole. Ad esempio, agli indirizzi e alle direttive, alle comunicazioni più o meno formalizzate, ai piani ed agli obiettivi di gestione, alla direzione giorno per giorno con modalità dirette o informali.

**1.4 La mappa delle regole nelle organizzazioni pubbliche:
le caratteristiche generali dei principali ambiti
di produzione delle regole**

Le regole che influenzano l'attività organizzativa di un ente sono diverse e di varia natura, ogni strumento agisce secondo proprie logiche operative ed ha proprie finalità che non possono essere distorte o confuse pena la creazione di cattive regole di organizzazione. Nel loro insieme le regole di organizzazione sviluppate con i diversi strumenti svolgono un ruolo sinergico e complementare per creare un assetto organizzativo – dato da struttura organizzativa, sistemi operativi e cultura organizzativa – che sia efficace e dia all'istituzione i necessari stimoli per sapersi innovare costantemente (vedi fig. 5).

maggioranza all'interno di assemblee elettive (consigli comunali o provinciali) o di organismi politici di governo (come la giunta degli enti locali).

Le regole di questo tipo hanno, di solito, un grado di generalità molto elevato (soprattutto, nel caso dello statuto e dei regolamenti di organizzazione). Trattano aspetti molto generali del funzionamento dell'istituzione o dell'organizzazione e per lo più sono rivolte alla fissazione di valori di riferimento, principi generali, procedure fondamentali di funzionamento, individuazione di ruoli politici di governo o di ruoli direzionali.

Possono, in taluni casi, avere anche contenuti più specifici e prescrittivi, come avviene, per esempio, con le regole che disciplinano i concorsi pubblici, i contratti e il sistema contabile dell'ente.

Regolamenti del datore di lavoro pubblico

In questo ambito, le regole sono finalizzate soprattutto a disciplinare alcuni aspetti della vita dell'organizzazione, ma con un'ottica gestionale. Esse sono assunte dai responsabili dalla gestione, con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, ovvero con la stessa legittimazione (e conseguente riferimento alle medesime fonti giuridiche) che permettono ad esempio, al capo dell'impresa o ai dirigenti privati, di stabilire regole interne di funzionamento per le proprie organizzazioni.

Anche queste regole, come i contratti di lavoro che vedremo tra breve, sono la conseguenza del processo di riforma (in senso privatistico) che ha investito le regole del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

Vi sono compresi, ad esempio, i regolamenti sull'orario di lavoro, alcune regole sulla disciplina del part-time, le regole per disciplinare la mobilità interna del personale o, ancora, gli aspetti di dettaglio della disciplina delle missioni, non regolati dai contratti di lavoro ecc.

Di solito, nell'assunzione di questi regolamenti, il datore di lavoro pubblico è vincolato a confrontarsi preventivamente con i sindacati, all'interno di momenti non negoziali (o, almeno, formalmente configurati come tali), i quali sono previsti e regolati dai contratti collettivi nazionali. Nei contratti pubblici, questi momenti di incontro preventivo, prendono il nome di "concertazione" o "consultazione".

Le regole prodotte in questo ambito hanno, di solito, contenuti più specifici, un carattere di maggior dettaglio e di maggiore prescrittività.

Contratti collettivi di lavoro stipulati nella sede locale

I contratti di lavoro, all'interno di un assetto giuridico come quello attuale caratterizzato da una piena contrattualizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, assumono connotati peculiari per le modalità di loro formazione, vale a dire per il fatto di essere delle regole "necessariamente" negoziate.

Il loro contenuto, come noto, non concerne specificamente l'assetto organizzativo ma gli aspetti fondamentali del rapporto di lavoro (retribuzione accessoria, incentivazione, progressioni economiche ecc.), talché le regole, spesso molto specifiche, che essi definiscono, hanno una fortissima valenza non solo operativa, ma anche istituzionale, dando messaggi fondamentali a chi opera nell'amministrazione sulle modalità di intendere i principi di equità, merito, appartenenza ecc.

La fonte che legittima le amministrazioni a produrre regole in questo particolare ambito è il contratto collettivo nazionale.

Quest'ultimo stabilisce infatti:

- materie rimesse a tale livello negoziale;
- risorse finanziarie spendibili;
- procedure da seguire e soggetti formalmente abilitati a trattare. Si tratta quindi di un ambito di regolazione che deve riuscire a gestire la incoerenza (tipica del sistema pubblico) tra:
 - l'indeterminatezza tipica dei negoziati, in cui ciascuna parte agisce secondo i propri interessi e in cui gli esiti negoziali sono determinati dai rapporti di forza tra le parti;
 - la determinatezza e la rigidità che deriva dalle "regole esterne" al negoziato, che impongono precisi limiti alla negoziabilità delle materie, alle risorse, alle procedure ed ai soggetti "abilitati" a trattare.

Procedure di lavoro, mansionari e routine organizzative

Queste regole di organizzazione, al pari delle altre, hanno carattere formale, ma se ne differenziano sotto vari aspetti.

Innanzitutto, per i contenuti. Si tratta infatti di regole che riguardano un aspetto peculiare della vita organizzativa: il modo in cui i lavoratori devono svolgere i compiti loro assegnati o devono eseguire determinati lavori. In questo tipo di regole, è incorporata la conoscenza accumulata dall'organizzazione per svolgere i lavori e risolvere i problemi. Non è in primo piano, come nei contratti o nei regolamenti datoriali, l'esigenza di governare la relazione tra lavoratori e amministrazione, né quella di definire le basi istituzionali dell'organizzazione (come nei regolamenti pubblicistici e nello statuto). Qui, invece, domina su tutto l'esigenza di standardizzazione dei comportamenti organizzativi e di accumulazione della conoscenza. Esigenza che investe la relazione tra il lavoratore ed il suo lavoro.

La fonte di legittimazione è nei poteri del datore di lavoro, come, peraltro, nei regolamenti datoriali. Ma, a differenza di questi ultimi, non sempre vi sono negoziati o momenti di confronto preventivo con il sindacato. Accade, invece, che queste regole siano negoziate con i singoli o con i gruppi, all'interno di una relazione di tipo organizzativo (ad esempio, la relazione gerarchica caposubordinato).

Si tratta, dunque, di regole con una valenza specificamente interna, le quali nascono, si legittimano e si sviluppano all'interno dell'or-

ganizzazione, come necessità del datore di lavoro, ovvero del management che cerca di individuare le migliori modalità per organizzare il lavoro. Ma anche come necessità dei singoli, che hanno bisogno di punti di riferimento e conoscenze per svolgere bene il loro lavoro.

La trattazione dei successivi due capitoli si soffermerà soprattutto su due ambiti di produzione delle regole: i regolamenti di organizzazione (capitolo 2) e i contratti collettivi di lavoro stipulati in sede locale (capitolo 3). Si tratta infatti di momenti regolativi particolarmente rilevanti all'interno di una pubblica amministrazione, che hanno impatti non trascurabili sul funzionamento organizzativo e sulla efficacia complessiva della gestione.

Entrambi i temi saranno affrontati applicando le logiche del management delle regole, discusse nel presente capitolo, con un'ottica che privilegerà, quindi, l'analisi dei risvolti gestionali ed organizzativi connessi all'utilizzo dei due strumenti.

Infine, l'ultimo capitolo affronterà un tema centrale, all'interno dell'approccio prescelto da questo manuale: quello della comunicazione efficace delle regole (capitolo 4).

I regolamenti di organizzazione (ordinamento degli uffici e dei servizi)

Premessa

In questo capitolo viene affrontato il tema dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nell'ottica del management delle regole presentata nel capitolo 1.

La trattazione si soffermerà, ove necessario, anche sugli aspetti giuridici del regolamento, ma inserendoli all'interno di una prospettiva più generale e, in ogni caso, non ponendo tali aspetti al centro della trattazione.

Coerentemente con queste premesse, il regolamento viene quindi concepito come strumento di supporto all'organizzazione, come "leva gestionale" di cui dispone il manager, la cui messa in campo può servire a favorire processi di cambiamento organizzativo o, più semplicemente, ad introdurre elementi di chiarezza sui ruoli decisionali e su alcune procedure interne.

Naturalmente, anche in questo particolare ambito occorre porre molta attenzione agli aspetti di "ambivalenza" della regola già messi in evidenza nel primo capitolo; per esempio evitando che il regolamento possa introdurre, esso stesso, elementi di confusione e di incertezza. Particolare attenzione va rivolta anche a tutte le azioni di supporto necessarie a favorire l'apprendimento delle regole e la loro efficace comunicazione.

Nell'ottica del management delle regole, è importante chiedersi: "perché il regolamento?"

Cioè: al di là del fatto che esso rappresenta un adempimento obbligatorio, cui tutti gli enti sono tenuti, quali sono le sue funzioni di organizzazione e in che senso esso può diventare uno strumento efficace per organizzare?

Quest'analisi preliminare consente anche di cogliere, nella sua dimensione più pragmatica, il valore dell'autonomia regolamentare degli enti.

Possiamo enucleare almeno tre funzioni fondamentali svolte dal regolamento:

- una funzione di individuazione delle strategie di fondo sul modello organizzativo e sull'organizzazione¹ (si veda il paragrafo 2.1);
- una funzione di chiarificazione organizzativa², attraverso la fissazione di alcuni elementi di chiarezza e trasparenza (ad esempio: sulla struttura organizzativa, sui principali ruoli decisionali, sulle competenze decisionali dei decisori) (si veda il paragrafo 2.2);
- una funzione di “completamento e integrazione” delle fonti normative di ordine superiore (leggi, statuto, e contratti collettivi nazionali), le quali spesso, utilizzando la cosiddetta “tecnica del rinvio”, rimandano allo strumento regolamentare la definizione degli aspetti ulteriori o di dettaglio delle diverse discipline (si veda il paragrafo 2.3).

Quanto più il regolamento riesce a svolgere queste funzioni (e a svolgerle al meglio), tanto più esso può essere ritenuto strumento efficace per organizzare. Inoltre, è necessario perseguire un obiettivo generale di “consonanza” o “coerenza” tra le tre funzioni individuate e tra le diverse parti del testo regolamentare, evitando per esempio che una certa strategia di fondo sull'organizzazione (magari enfaticamente dichiarata in premessa) sia poi contraddetta dalle scelte sulla struttura organizzativa o sulla definizione dei ruoli decisionali.

Occorre inoltre evitare che il regolamento non travalichi gli ambiti che gli sono propri, definendo regole che potrebbero, più opportunamente, “entrare” in altri strumenti regolamentari o che potrebbero sottrarre spazi alle decisioni del management. In questo senso, diventa importante stabilire con precisione l'ambito dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e servizi, chiarendo che cosa devono regolare e cosa, invece, è bene non inserire, per evitare un eccesso di regolazione (questo tema viene approfondito nel paragrafo 2.4).

2.1 Il regolamento come strumento per perseguire una strategia organizzativa e di gestione del personale

Nel regolamento di organizzazione deve essere possibile leggere – o nelle enunciazioni di principio o, in “controluce”, nelle soluzioni adottate – una strategia di fondo sull'organizzazione.

Molti regolamenti dichiarano in premessa alcune finalità generali o “principi ispiratori” (box 1), sul modello di quanto avviene anche, talvolta, nella legislazione statale³.

Tali principi rappresentano la “missione” del regolamento e non delineano ancora una vera e propria strategia, ma ne rappresentano,

1. Sul concetto di “strategia organizzativa e di gestione delle risorse umane” vedi Rebor, Meneguzzo, 1990, pag. 269.

2. Sul concetto di “chiarificazione organizzativa”, vedi Hay Management.

3. Ad esempio, il D.Lgs. n. 165 del 2001, sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, dichiara all'art. 1 le finalità generali perseguite dallo stesso decreto.

per così dire, la premessa. Essi sono comunque importanti perché servono a richiamare l'attenzione sulle finalità che il regolamento deve perseguire.

Nelle premesse, i regolamenti dichiarano spesso anche alcuni criteri di organizzazione. Nell'esempio riportato nel box 2, alcuni dei criteri dichiarati aspirano a porsi, come reali elementi di guida e di indirizzo delle scelte regolamentari. Ad esempio, il punto e), che fa riferimento alla semplificazione della catena di comando, al tendenziale superamento della gerarchia ed al decentramento delle decisioni secondo i principi della direzione per obiettivi; o il punto f), che contiene un esplicito richiamo all'esigenza che le decisioni, riservate alla dirigenza con la capacità ed i poteri del privato datore di lavoro, siano caratterizzate da adeguati margini di autonomia; di seguito, i punti l) e m) che pongono l'accento sulla necessità che l'ente si doti di sistemi informativi a supporto delle decisioni e di sistemi di controlli interno (ivi compresi i controlli di qualità e sulla soddisfazione dell'utenza).

Box 1 Finalità

Il modello organizzativo dell'ente ..., come definito dal presente regolamento, persegue in particolare le seguenti finalità:

- a. realizzare un assetto dei servizi funzionale alla attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti dagli organi di direzione politica;
- b. ottimizzare le prestazioni e i servizi nell'interesse dei cittadini amministrati;
- c. realizzare la migliore utilizzazione e valorizzazione delle risorse umane;
- d. incentivare l'autonomo e responsabile esercizio delle funzioni di responsabilità della dirigenza e delle posizioni organizzative;
- e. accrescere l'efficienza e la qualità dell'organizzazione e la sua capacità di rispondere alle esigenze e ai bisogni della comunità amministrata;
- f. assicurare la economicità, la speditezza e la rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa;
- g. accrescere la capacità di innovazione e la competitività dell'organizzazione anche al fine di favorire l'integrazione con altre pubbliche istituzioni.

L'ente è organizzato secondo i seguenti criteri:

- a. attuazione del principio della distinzione tra responsabilità politiche, di indirizzo e controllo degli organi di direzione politica e responsabilità gestionali della dirigenza;
- b. valorizzazione prioritaria delle funzioni di programmazione, coordinamento, indirizzo e controllo;
- c. funzionalità rispetto ai programmi ed agli obiettivi, secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità; a tal fine, periodicamente e comunque all'atto della definizione dei programmi di gestione e dell'assegnazione delle risorse, si procede a specifica verifica e ad eventuale revisione dell'assetto organizzativo;
- d. articolazione delle strutture per funzioni omogenee, distinguendo tra strutture permanenti e strutture temporanee, nonché tra strutture di linea e strutture orizzontali;
- e. semplificazione delle catene di comando, tendenziale superamento della gerarchia e decentramento delle decisioni, secondo i principi della direzione per obiettivi;
- f. ampia adattabilità alle dinamiche dell'ambiente di riferimento, assicurando un adeguato margine alle decisioni da assumersi con le capacità e i poteri del privato datore di lavoro, secondo la disciplina dell'art. ..., comma ...;
- g. collegamenti orizzontali, attraverso contatti diretti, sistemi informativi interfunzionali, comitati temporanei, ruoli di integrazione, team di progetto;
- h. garanzia di trasparenza e di imparzialità, anche attraverso la istituzione di apposite strutture per l'informazione ai cittadini e, per ciascun procedimento, attribuzione ad un'unica struttura della responsabilità complessiva dello stesso, nel rispetto della legge n. 241/1990;
- i. armonizzazione degli orari di servizio e di apertura degli uffici al pubblico con le esigenze dell'utenza e con gli orari delle amministrazioni pubbliche dei paesi della Unione Europea;
- j. responsabilità e collaborazione di tutto il personale per il risultato dell'attività lavorativa, anche attraverso il coinvolgimento, la motivazione e l'arricchimento dei ruoli;
- k. formazione continua del personale e sviluppo delle competenze e delle conoscenze necessarie nei diversi ruoli organizzativi;
- l. sviluppo dei sistemi informativi a supporto delle decisioni;
- m. previsione di controlli interni, della qualità, della soddisfazione dell'utenza, dell'efficienza e della economicità.

Oltre l'enunciazione di finalità generali (missione) e di criteri generali di organizzazione (vision), i regolamenti di organizzazione dovrebbero anche delineare le scelte di fondo sull'organizzazione e sulla gestione del personale (strategia organizzativa e di gestione del personale). In particolare, sugli ambiti di seguito indicati:

- sulla struttura organizzativa;
- sulla funzione direzionale e l'esercizio della leadership (sia politica che gestionale);
- sui meccanismi operativi;
- sullo sviluppo delle risorse umane.

Su ciascuno di questi quattro ambiti, il regolamento dovrebbe porsi nel ruolo di strumento guida delle scelte future, delineando percorsi e prospettando nuovi scenari organizzativi.

Struttura organizzativa

In questo ambito, il regolamento dovrebbe fare una scelta sul tipo di assetto organizzativo dell'ente. I punti da sviluppare sono soprattutto i seguenti:

- quale articolazione di base deve avere lo schema organizzativo (box 3);
- quale tipologia di schema organizzativo viene adottato (dipartimentale, funzionale ecc.) e quali tipologie strutturali "stabili" sono previste nell'organigramma (box 4);
- la funzione di direzione generale (box 5);
- le strutture di integrazione e di staff (box 6);
- le altre strutture di particolare rilievo (ad esempio: strutture di supporto agli organi politici) o strategiche (box 7);
- le strutture temporanee (box 8).

Attraverso il regolamento, occorre quindi delineare una sorta di "organigramma tipo dell'ente" (non i suoi contenuti, che invece attengono a decisioni successive) (vedi fig.1), la cui articolazione deve riflettere una chiara strategia organizzativa.

In molti casi, questa strategia organizzativa si pone come "scelta di cambiamento e di rottura" rispetto ad un assetto precedente. Ed è evidente che, in tali casi, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi diviene il "tassello" di un percorso decisionale molto più articolato e complesso, che si pone l'obiettivo di un cambiamento organizzativo profondo. Diviene fondamentale, in tali casi, costruire intorno al regolamento, ed al disegno organizzativo che ne è alla base, il necessario grado di consenso politico e di partecipazione (del personale, dell'utenza e dei sindacati).

Box 3 Articolazione di base dello schema organizzativo

La struttura organizzativa dell'ente ... si articola in:

- a. strutture permanenti, che assicurano l'esercizio di funzioni e attività di carattere istituzionale e/o continuativo;
- b. strutture temporanee, connesse alla realizzazione di programmi o progetti a termine, anche di particolare rilevanza strategica, ovvero allo svolgimento, per periodi definiti, di funzioni di integrazione tra più strutture.

L'ente è organizzato secondo i seguenti criteri.

Box 4 Schema organizzativo e tipologie strutturali presenti nell'organigramma

Le strutture organizzative permanenti di cui all'art. ..., comma ..., lett. a) sono:

- a. il dipartimento;
- b. il settore;
- c. il servizio;
- d. le unità orizzontali di livello dirigenziale;
- e. le unità orizzontali di livello non dirigenziale.

Il dipartimento è la struttura organizzativa di maggiore rilevanza, costituita per garantire il governo di aree omogenee di funzioni provinciali. Il dipartimento è punto di riferimento per la gestione delle politiche, per le attività di pianificazione e controllo strategico, per le politiche finanziarie, di organizzazione e gestione del personale, per i rapporti tra organi di governo e dirigenza. Il dipartimento è affidato alla responsabilità di un dirigente, secondo la disciplina dell'art. ...

Il settore è una unità organizzativa di notevole rilevanza e complessità individuata nell'ambito del dipartimento, per garantire la gestione di un insieme ampio ed omogeneo di servizi o processi amministrativo-produttivi. Il settore è il punto di riferimento per le innovazioni organizzative, di servizio, di prodotto e di processo, nonché per la programmazione ed il controllo della gestione. Il settore è affidato alla responsabilità di un dirigente, secondo la disciplina dell'art. ...

Il servizio è una unità organizzativa complessa, specializzata nella gestione integrata – secondo criteri di efficacia e di economicità – di servizi o processi amministrativo-produttivi interdipendenti. Il servizio è il punto di riferimento per la micro-organizzazione, per la programmazione operativa, per i controlli di efficienza e di qualità su specifici processi. Il servizio costituisce articolazione sia del dipartimento, sia del settore, sia della direzione generale. Il servizio è caratterizzato da elevata responsabilità di prodotto e di risultato e corrisponde alla “posizione organizzativa” disciplinata dal contratto collettivo di lavoro. Il servizio è affidato alla responsabilità di un dipendente classificato nella categoria D, secondo la disciplina dell'art. ...

Box 5 Funzione di direzione generale

La direzione unitaria dell'assetto organizzativo dell'ente ... è assicurata dal direttore generale che sovrintende al funzionamento complessivo dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia, di efficienza e di economicità di gestione, anche attraverso la adozione di specifiche direttive. Le strutture di livello dirigenziale rispondono al direttore generale della gestione svolta, degli obiettivi assegnati e dei risultati conseguiti.

Box 6 Eventuali strutture di integrazione e di staff

Le unità orizzontali di livello dirigenziale sono costituite, con equiparazione al settore, per soddisfare esigenze organizzative di integrazione permanente tra diverse strutture (unità di integrazione), quali ad esempio la gestione di processi orizzontali richiedenti l'apporto congiunto e coordinato di più strutture, nonché esigenze di supporto professionale altamente qualificato al servizio di una o più strutture (unità di staff). Esse corrispondono a posizioni individuali con autonomia e responsabilità dirigenziali che riportano al direttore di dipartimento o al direttore generale.

Le unità orizzontali di livello non dirigenziale sono costituite, con equiparazione al servizio, per le stesse finalità delle unità di cui al comma ... in situazioni organizzative caratterizzate da minore complessità e problematicità. Esse corrispondono a posizioni individuali ad elevata autonomia di risultato che riportano al dirigente di settore, al direttore di dipartimento o al direttore generale.

Box 7 Eventuali strutture di particolare rilievo o strategiche

A. UFFICIO DI GABINETTO

Il sindaco (o il presidente) dell'ente si avvale di un "ufficio di gabinetto" per l'assolvimento dei propri compiti istituzionali.

L'ufficio di gabinetto, oltre ai compiti specifici assegnati dal sindaco (o dal presidente), provvede, tra l'altro, all'espletamento di compiti di raccordo politico-amministrativo tra gli organi di direzione politica e le strutture dell'ente nonché con il consiglio comunale (o provinciale); intrattiene rapporti, a prevalente contenuto politico, con i rappresentanti di organismi, locali, nazionali e internazionali nonché con le formazioni sociali e le comunità locali; cura l'istruttoria relativa alle nomine di competenza della provincia.

Il sindaco (o il presidente) può avvalersi, per lo svolgimento delle funzioni di supporto dell'ufficio di gabinetto, di qualificate professionalità esterne. Gli incarichi sono deliberati dalla giunta, su proposta del sindaco (o del presidente), e sono disciplinati da una specifica convenzione che ne definisce i contenuti, gli obiettivi, i compensi e la durata che non può eccedere la permanenza in carica del presidente.

Il capo di gabinetto può essere scelto tra i dirigenti a tempo indeterminato in servizio presso l'ente oppure tra personale esterno o interno in possesso di comprovati requisiti professionali adeguati al ruolo da svolgere secondo la disciplina dell'art. ...

L'assunzione di personale interno o esterno per la direzione dell'ufficio di gabinetto è proposta dal sindaco (o dal presidente) ed il relativo rapporto di lavoro è disciplinato da un contratto a tempo determinato di durata non superiore a quella del mandato amministrativo e che, in ogni caso, si risolve con la cessazione dell'incarico del presidente. Il trattamento economico è definito con le modalità indicate nell'art. ...

La giunta definisce, su proposta del sindaco (o del presidente), la dotazione di risorse umane dell'ufficio di gabinetto, per la cui disciplina si applica l'art. ..., nonché la dotazione di risorse finanziarie.

B. STRUTTURA DEDICATA AL CONTROLLO DI GESTIONE

In coerenza con le finalità e modalità individuate dall'articolo 147 comma 1 e dal titolo III capo IV del D.Lgs. n. 267/2000, il controllo di gestione è finalizzato a verificare il grado di conseguimento degli obiettivi di gestione individuati nel piano esecutivo di gestione e nel piano dettagliato degli obiettivi attraverso idonee tecniche di rilevazione dei risultati, nonché a valutare il rapporto tra costi sostenuti e risultati conseguiti mediante l'utilizzazione di indici e misure di efficienza ed economicità. La rilevazione dei risultati conseguiti è basata anche su standard di qualità o su analisi del livello di soddisfazione dell'utenza.

L'ufficio del controllo di gestione, di seguito denominato ufficio, strutturalmente e funzionalmente incardinato nell'ambito della direzione generale, è responsabile della progettazione e della attuazione del controllo di gestione.

L'ufficio si configura come una struttura tecnica, la cui azione è ispirata ai metodi propri dell'economia aziendale e del management pubblico. La sua missione consiste nel fornire informazioni rilevanti, tempestive e di qualità a supporto dell'attività di direzione, anche attraverso l'utilizzo delle moderne tecnologie di rete. L'ufficio collabora con i dirigenti destinatari delle informazioni prodotte, con la struttura dedicata alla contabilità economica ed analitica, con il nucleo di valutazione e con il collegio dei revisori.

L'ufficio assiste il direttore generale e i dirigenti nell'elaborazione del piano esecutivo di gestione e del piano dettagliato degli obiettivi.

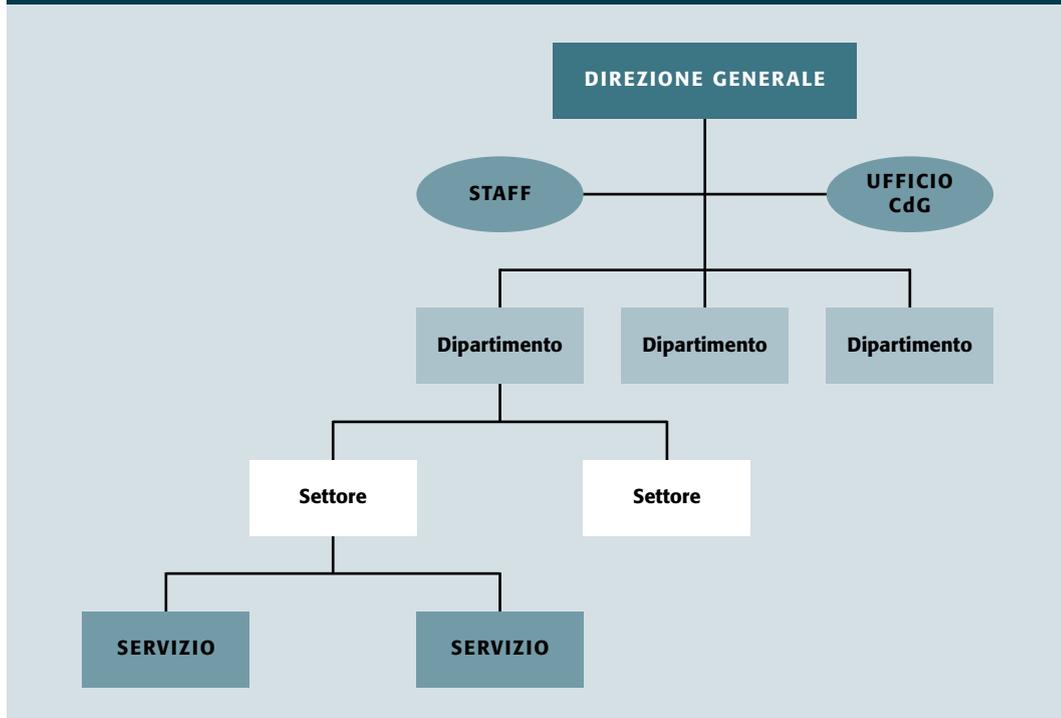
L'ufficio predispone rapporti periodici sullo stato di attuazione degli obiettivi e sui complessivi andamenti gestionali e, entro il mese di febbraio di ciascun anno, il rapporto consuntivo del controllo di gestione. Le stesse informazioni sono inoltre rese disponibili e costantemente aggiornate attraverso la rete interna.

Box 8 **Strutture temporanee**

Le strutture organizzative temporanee sono unità organizzative istituite:

- a. per la elaborazione, attuazione e monitoraggio di programmi, progetti o obiettivi di interesse provinciale caratterizzati da innovatività, strategicità e temporaneità (unità di progetto);
- b. per la integrazione temporanea di differenti strutture attorno a progetti o processi interfunzionali richiedenti apporti congiunti e coordinati (unità di integrazione temporanea);
- c. per esigenze temporanee di supporto professionale o specialistico al servizio di una o più strutture (unità di staff temporanea).

Figura 1 Schema organizzativo dell'ente definito nel regolamento



Funzione direzionale

Un altro ambito dove deve delinearsi la strategia organizzativa perseguita dall'ente è quello delle regole che riguardano la **funzione direzionale** e l'esercizio della leadership (sia politica che gestionale).

Al regolamento spetta di "allocare" i poteri decisionali tra le diverse figure di decisori presenti all'interno dell'ente. Quindi, l'esercizio della leadership, sia politica che gestionale, i rapporti che si stabiliscono tra i diversi decisori, il peso assunto dai diversi ruoli decisionali è sensibilmente influenzato dal regolamento, pur nell'ambito delle disposizioni legislative entro le quali si esercita l'autonomia regolamentare.

Andando con ordine, si può affermare che il regolamento ha un impatto molto significativo su almeno tre questioni, tutte di indubbio rilievo strategico:

- la distinzione tra funzione politica e funzione gestionale;
- l'assetto generale dei poteri di direzione, attraverso la previsione dei diversi ruoli di direzione e di eventuali organismi di coordinamento e partecipazione alle scelte;
- le relazioni tra i dirigenti ed i responsabili, lungo la catena di comando dell'ente.

Conviene soffermarsi separatamente sulle tre questioni e mostrare come le strategie adottate su ciascuna di esse possano tradursi in coerenti scelte regolamentari.

Riguardo ai rapporti tra funzione politica e funzione gestionale, bisogna ricordare che tutta la legislazione degli ultimi anni in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni⁴ ha posto al centro dell'attenzione l'esigenza di una chiara distinzione tra ruoli politici e ruoli gestionali. I regolamenti sono chiamati a sviluppare questo principio, definendo la cornice di regole interne entro la quale i due ruoli ricordati possano "coesistere" e "collaborare" in modo efficace e virtuoso.

Si tratta di una problematica che attiene non solo alla specificazione del contenuto della funzione di direzione politica e di direzione gestionale (contenuto già chiaramente delineato dalle leggi di riferimento), ma anche alla definizione dei più specifici poteri (e dei relativi strumenti) che consentano a politici e dirigenti, ciascuno nel proprio ambito, di esercitare nel modo più efficace il proprio ruolo⁵.

Il modo in cui il regolamento affronta tale problema è rivelatore di una strategia di fondo. Vi sono infatti regolamenti che si preoccupano di rendere efficace e concreto il principio della distinzione dei ruoli politici e ruoli direzionali ed altri in cui tale preoccupazione è meno presente e resta, per lo più, a livello di affermazioni di principio.

Nei regolamenti si trovano spesso affermazioni di principio molto generali sulla esigenza di attuare una distinzione tra ruoli politici e ruoli gestionali e sulla connessa esigenza che le relazioni tra questi ultimi siano basate sul principio della direzione e non su quello gerarchico (vedi box 9).

4. Cfr. il D.Lgs. n. 165/2001.

5. Il problema della relazione politici-dirigenti nel regolamento non va affrontato con l'idea che si tratti di due poteri in competizione, in una specie di "gioco a somma zero", per cui occorre limitare l'uno a vantaggio dell'altro. L'idea alternativa è che invece si tratti di due diverse funzioni, tra le quali devono stabilirsi intense relazioni, ciascuna delle quali deve operare nell'ambito e con gli strumenti che le sono più propri. La realtà di molti enti mostra, in verità, situazioni nelle quali sia il potere dei politici sia il potere dei dirigenti appare limitato da fattori strutturali e non riesce ad esercitarsi pienamente e nel modo più funzionale allo sviluppo organizzativo.

Box 9 Relazioni politici-dirigenti

L'ente è organizzato secondo i seguenti criteri:

- a. attuazione del principio della distinzione tra responsabilità politiche, di indirizzo e controllo degli organi di direzione politica e responsabilità gestionali della dirigenza;
- b. ...

In armonia con i principi generali che ispirano la legislazione di riforma della organizzazione delle pubbliche amministrazioni, il modello organizzativo dell'ente assume a canone fondamentale il principio di direzione in sostituzione di quello gerarchico per riqualificare il rapporto tra gli organi di direzione politica e la dirigenza.

Tali enunciazioni di principio devono poi trovare attuazione in regole più specifiche, che vadano a definire, in concreto:

- attraverso quali strumenti e percorsi si attua il principio della direzione in sostituzione di quello gerarchico;
- in quali ambiti, con quali contenuti e strumenti, politici e dirigenti, ciascuno nella propria sfera, esercitano i rispettivi poteri.

Attuare la sostituzione del modello gerarchico con quello di direzione, nelle relazioni tra politici e dirigenti, significa in concreto introdurre un processo decisionale nel quale (vedi box 10):

- i politici svolgono funzioni di indirizzo e programmazione;
- i dirigenti si occupano della gestione, nell'ambito degli indirizzi e degli obiettivi ricevuti;
- i politici, infine, esercitano il controllo sui risultati conseguiti.

Al regolamento compete anche l'individuazione degli ambiti in cui si esercita, nello specifico, il potere degli organi politici e dei dirigenti, nonché degli strumenti che rendono concreto ed effettivo tale esercizio.

Per esempio, il regolamento potrebbe porre, in capo all'organo politico, un generale potere di direttiva, all'indirizzo dei dirigenti (vedi box 11), ma anche individuare i più specifici ambiti decisionali e strumenti riservati alla funzione di direzione politica (vedi box 12).

Il regolamento deve anche chiarire l'ambito e le modalità in cui si esercita il potere dei dirigenti. Questa area di contenuti è particolarmente importante perché, in generale, si osserva un grosso ritardo degli enti nell'affermazione di una moderna cultura della direzione.

Il problema della chiara definizione degli spazi di gestione della dirigenza va affrontato dando coerente attuazione ad alcuni principi che sono già enunciati nelle fonti legislative. Può assumere valore strategico, ad esempio, dare evidenza e concreta specificazione al potere di organizzazione della dirigenza sancito dall'art. ... del D.Lgs. n. 165 del 2001 (vedi box 13).

Box 10 Il modello della direzione nel rapporto politici-dirigenti

Il modello della direzione, assunto come guida dal presente regolamento, si sviluppa secondo il seguente percorso:

- a. gli organi di direzione politica definiscono, attraverso propri momenti decisionali e di indirizzo, la programmazione delle attività, la individuazione degli obiettivi e la determinazione delle scale di priorità;
- b. la dirigenza, mediante la adozione di autonome decisioni sia di contenuto pubblicistico che di natura privatistica, organizza le risorse disponibili per il conseguimento degli obiettivi assegnati nel rispetto delle direttive di indirizzo e programmazione ricevute;
- c. gli organi di direzione politica accertano e apprezzano i risultati conseguiti dalla dirigenza e assumono le conseguenti decisioni secondo la disciplina del presente regolamento e delle previsioni in materia dei contratti collettivi di lavoro.

Box 11 La direttiva di indirizzo politico

Le relazioni tra gli organi di direzione e politica e la dirigenza vengono regolate mediante l'utilizzo dello strumento della direttiva di indirizzo politico.

La direttiva di indirizzo politico ha per oggetto la indicazione delle scale di priorità, degli obiettivi gestionali e dei criteri guida per la direzione. I soggetti destinatari della direttiva di indirizzo politico, nell'ambito della propria autonomia gestionale, come definita dal presente regolamento, individuano i mezzi, gli strumenti e i percorsi ritenuti più utili per il conseguimento degli obiettivi assegnati assumendo le conseguenti responsabilità di risultato

Box 12 Specificazione della funzione di indirizzo politico

Nel rispetto delle scelte e delle linee di indirizzo formulate dagli strumenti di programmazione e di bilancio di competenza del consiglio e per il perseguimento delle finalità di cui all'art. ..., comma ..., compete alla giunta:

- a. la definizione, attraverso il piano esecutivo di gestione, degli obiettivi generali dell'azione di governo, delle politiche da perseguire e dei risultati da raggiungere nelle varie aree di intervento nonché dei relativi vincoli di tempo e di costo;
- b. la individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie, nell'ambito dello stesso piano esecutivo di gestione;
- c. la emanazione di direttive di indirizzo e programmazione, anche in corso d'anno ad integrazione ed ulteriore specificazione del piano esecutivo di gestione, ai sensi dell'art. 5, comma 3 e dell'art. 11;
- d. la verifica della rispondenza dell'attività gestionale e dei risultati conseguiti agli obiettivi e agli indirizzi stabiliti;
- e. la formulazione dei criteri per la concessione di sovvenzioni, contributi ed altri ausili finanziari nonché per la determinazione di tariffe, canoni e rette e per il rilascio di autorizzazioni, licenze ed altri analoghi provvedimenti;
- f. la cura dei rapporti esterni ai vari livelli istituzionali, ferme restando le competenze proprie della dirigenza;

- g. la formulazione di indirizzi e linee guida per la organizzazione interna dei dipartimenti e, in particolare, per la istituzione delle eventuali strutture decentrate sul territorio;
- h. la emanazione o la sottoscrizione di atti generali originati dai rapporti tenuti, nell'ambito dei poteri di rappresentanza della provincia, con soggetti pubblici e privati, organizzazioni di categoria e sindacati;
- i. la stipula, con i soggetti e organismi di cui alla lett. h), di specifici contratti, convenzioni, accordi, intese che si ritengano di rilevante interesse pubblico;
- j. la formulazione delle proposte al consiglio provinciale;
- k. le altre attribuzioni espressamente previste dalle leggi e dal presente regolamento;
- l. la determinazione della composizione della delegazione di parte pubblica per la contrattazione decentrata integrativa e la nomina del presidente e dei componenti;
- m. la graduazione delle posizioni di direttore di dipartimento.

Il sindaco, nel quadro del programma amministrativo e degli obiettivi e degli indirizzi generali approvati dalla giunta provinciale, attribuisce gli incarichi dirigenziali, emana le direttive e gli indirizzi di sua competenza secondo le previsioni del presente regolamento, provvede alle nomine, designazioni ed altri atti analoghi che gli sono attribuiti da specifiche disposizioni.

Gli assessori, nell'esercizio delle funzioni di titolarità politica e di rappresentanza istituzionale e sulla base delle determinazioni della giunta provinciale, promuovono l'attività delle strutture organizzative che svolgono compiti attinenti alle materie ad essi rispettivamente delegate e le indirizzano al perseguimento degli obiettivi prefissati.

Spetta, in ogni caso, alla giunta di adottare, anche su proposta del direttore generale, tutti i provvedimenti necessari per assicurare ad ogni dipartimento le condizioni organizzative idonee per il conseguimento degli obiettivi e per la realizzazione dei programmi prefissati.

La giunta non può revocare, riformare, riservare a sé o altrimenti adottare provvedimenti o atti di competenza dei dirigenti. In caso di inerzia o ritardo, il direttore generale può fissare un termine perentorio entro il quale il dirigente deve adottare gli atti o i provvedimenti. Qualora l'inerzia permanga, o in caso di grave inosservanza delle direttive di indirizzo e programmazione da parte del competente dirigente, il direttore generale può nominare, salvi i casi di urgenza, previa contestazione, un altro dirigente quale commissario ad acta, per l'adozione dell'atto o del provvedimento. Qualora ciò non sia possibile, può provvedervi direttamente.

Box 13 Potere di organizzazione della dirigenza

Nell'ambito della disciplina definita ai sensi dell'art. ... comma ..., le decisioni relative alla organizzazione interna dei dipartimenti ed alla articolazione della dotazione organica ai sensi dell'art. ..., comma ..., nonché le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro, sono assunte, con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, dai dirigenti competenti secondo il presente regolamento, in relazione alla tipologia specifica degli interventi da porre in essere.

Gli atti di organizzazione e di gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro possono assumere la forma di:

- a. "regolamenti interni", rivolti alla formulazione delle discipline, delle procedure e dei criteri necessari per l'applicazione di specifici istituti, espressamente demandati dai contratti collettivi di lavoro alla autonoma determinazione dei singoli enti, nel rispetto delle prescritte relazioni sindacali; la competenza in materia è affidata al direttore generale;
- b. "direttive gestionali", di competenza dei singoli dirigenti di settore per gli aspetti che riguardano l'organizzazione delle relative strutture, nonché dei direttori di dipartimento e del direttore generale, per gli aspetti che riguardano le strutture affidate alla loro diretta responsabilità;
- c. "contratti individuali di lavoro", di competenza del dirigente responsabile della struttura competente in materia di personale e organizzazione;
- d. "comunicazioni" che attengono alle decisioni relative alla gestione del rapporto di lavoro del personale per gli aspetti ordinamentali ed economici, nel rispetto delle vigenti disposizioni legislative, regolamentari e contrattuali; le predette comunicazioni sono di competenza dei singoli dirigenti di settore per gli aspetti che riguardano la gestione delle relative strutture, nonché dei direttori di dipartimento e del direttore generale, per gli aspetti che riguardano le strutture affidate alla loro diretta responsabilità.

Il nucleo di valutazione e i direttori di dipartimento, secondo le rispettive competenze valutative ai sensi dell'art. ..., verificano periodicamente la rispondenza delle determinazioni organizzative adottate secondo la disciplina del comma 1 ai principi indicati nell'art. ..., comma ... ed alle direttive di indirizzo politico, anche al fine di proporre l'adozione di eventuali interventi correttivi e di fornire elementi di conoscenza per la valutazione delle prestazioni dirigenziali.

La regola riportata nel box 13 non si limita a riaffermare una previsione normativa, ma contiene importanti specificazioni.

Innanzitutto, introduce un criterio concreto ed operativo per separare le decisioni cosiddette di "alta organizzazione", che competono all'organo politico, dalle decisioni di organizzazione che invece rientrano nei poteri gestionali della dirigenza. Anche in questo caso la distinzione si ritrova già nella fonte legislativa⁶, ma senza che sia enunciato un criterio specifico (né poteva essere altrimenti, poiché si tratta di fonte dal contenuto generale applicabile a tutte le pubbliche amministrazioni). Ciascun regolamento dovrà (e potrà) tradurre tale principio generale in un criterio valido per il proprio contesto di riferimento. Ad esempio, nel caso della regola qui all'esame, si sancisce che tutte le decisioni relative all'organizzazione interna dei diparti-

6. Vedi art. 5, comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001.

menti ed all'articolazione della dotazione organica (microstruttura) rientrano nell'area delle decisioni gestionali di organizzazione, di competenza dei dirigenti. Mentre, quelle relative alla struttura dei dipartimenti ed alla dotazione organica complessiva (macrostruttura) vadano ricomprese nell'ambito delle decisioni politiche di organizzazione. Questa regola introduce un elemento di chiarezza, ma assume anche un "valore strategico" poiché intende dare contenuto e sostanza alla funzione dirigenziale.

In secondo luogo, la regola riafferma la competenza dei dirigenti su tutte le misure inerenti alla gestione del rapporto di lavoro e ricorda che le decisioni di organizzazione e gestione del rapporto di lavoro sono assunte con la capacità ed i poteri del privato datore di lavoro. Anche questo è un principio già sancito normativamente, ma che può assumere, nel contesto di un regolamento, un valore strategico. Difatti il comma successivo indica e specifica quali sono in concreto gli atti di diritto comune (di organizzazione e gestione) che il dirigente pubblico assume "come" un privato datore di lavoro. Anche qui viene operata una distinzione cruciale: tra le decisioni dirigenziali di contenuto pubblicistico, assunte con le modalità e le forme del diritto amministrativo (ad esempio il rilascio di una concessione), e le decisioni dirigenziali di contenuto privatistico, assunte con la capacità ed i poteri del privato datore di lavoro (quelle di organizzazione e gestione, ad esempio la formalizzazione della struttura interna del dipartimento). È importante, nel contesto della norma in esame, la specifica che le decisioni di organizzazione e gestione possono assumere la forma di "regolamenti di diritto comune" oppure di semplici "comunicazioni", assunte senza particolari formalità⁷.

In terzo luogo, la regola sul potere di organizzazione e gestione dei dirigenti chiarisce molto opportunamente che il potere in questione viene attribuito in generale ai dirigenti, ma dovranno essere altre regole successive a dire con chiarezza quali specifici poteri per quali più specifiche funzioni dirigenziali ("...dai dirigenti competenti secondo il presente regolamento, in relazione alla specifica tipologia degli interventi posti in essere"). Questo è un tipico aspetto che attiene alla "funzione di chiarificazione organizzativa", che sarà esaminata nel paragrafo successivo.

7. Quanto sia importante questo chiarimento lo dimostra la realtà di molti enti, nei quali le decisioni di organizzazione e gestione (dopo dieci anni dalla riforma!) continuano ad essere assunte con le stesse forme delle decisioni cosiddette pubblicistiche (vedi, al riguardo, Aran, 2003).

Infine, il regolamento si preoccupa, ancora una volta con ottica strategica, di fare in modo che l'esercizio dei poteri sia accompagnato dalle conseguenti responsabilità e avvenga in coerenza con il quadro d'insieme definito dallo stesso regolamento e dalle direttive di indirizzo politico (si veda il comma di chiusura).

Accanto ai poteri di organizzazione e gestione del personale, il regolamento potrebbe anche definire (o riaffermare) il "potere di

spesa” e il “potere di gestione tecnica ed amministrativa” della dirigenza⁸, i quali, insieme al “potere di organizzazione e gestione delle risorse umane”, concorrono a definire “strategicamente” i contenuti sostanziali della funzione dirigenziale (box 14 e box 15).

Box 14 Potere di spesa della dirigenza

Nell’ambito della direttive di indirizzo politico e dei budget di spesa assegnati e nel rispetto delle previsioni del regolamento di contabilità, ai dirigenti competono autonomi poteri di spesa. L’esercizio di tali poteri, unitamente a quelli di organizzazione e gestione disciplinati all’art. ... ed a quelli di gestione tecnica ed amministrativa di cui all’art. ..., è direttamente finalizzato al conseguimento degli obiettivi assegnati.

Box 15 Potere di gestione tecnica ed amministrativa della dirigenza

I dirigenti esercitano autonomi poteri di gestione tecnica ed amministrativa e sono competenti, nell’ambito delle direttive di indirizzo politico ricevute, su tutti gli atti e provvedimenti amministrativi e su tutte le decisioni di diritto privato, necessari ed opportuni per la realizzazione dei programmi e progetti di competenza e per il conseguimento degli obiettivi assegnati, fatti salvi gli atti e le decisioni espressamente riservate all’organo politico, sulla base delle vigenti disposizioni di legge.

Veniamo ora alla seconda delle tre questioni poste inizialmente. Attraverso il regolamento, si tratta infatti di “dare forma” ad un assetto generale dei poteri di direzione all’interno dell’ente.

Tale assetto, si costruisce intorno alle seguenti scelte:

- il ruolo e la configurazione dei poteri del direttore generale sia in relazione agli altri dirigenti, sia in relazioni ai politici;
- presenza o meno di un doppio livello di direzione di struttura (ad esempio direzione di area e direzione di settore);
- nel caso del doppio livello di direzione, ruolo e potere dei dirigenti di area rispetto ai dirigenti di settore.

8. Questo potere viene, talvolta, disciplinato nel regolamento di contabilità.

Il direttore generale provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal sindaco (o dal presidente della provincia), e sovrintende alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza. Al direttore generale sono affidate tra l'altro la direzione dei sistemi di programmazione e controllo, nonché la direzione strategica del personale e dell'organizzazione, delle politiche dei sistemi informativi e informatici, delle politiche di formazione del personale, delle politiche di comunicazione ed informazione ai cittadini, delle politiche di qualità dei servizi.

Competono, in particolare, al direttore generale:

- a. la supervisione sulla predisposizione della proposta di relazione previsionale e programmatica;
- b. la predisposizione della proposta di piano esecutivo di gestione, attraverso il supporto alla giunta ed il coordinamento dei direttori di dipartimento;
- c. la predisposizione e l'aggiornamento, nel corso dell'esercizio, del piano dettagliato degli obiettivi, attraverso la esplicitazione, di obiettivi di dettaglio, tempi di realizzazione degli interventi e modalità attuative;
- d. il controllo della gestione dei dipartimenti, verificando periodicamente lo stato di attuazione degli obiettivi;
- e. i più ampi poteri di intervento, in caso di inerzia dei direttori di dipartimento, secondo la disciplina dell'art. 7, comma 5;
- f. la supervisione sulla predisposizione dei report del controllo di gestione e della relazione sullo stato di attuazione dei programmi;
- g. la collaborazione con il sindaco (o presidente della provincia) alla definizione di progetti strategici;
- h. la elaborazione del piano annuale della formazione, sentito il comitato di direzione;
- i. la gestione della mobilità interna intersettoriale del personale e la assegnazione dei dipendenti ai dipartimenti e all'ufficio della direzione generale;
- j. la formulazione delle proposte di aggiornamento al regolamento degli uffici e servizi;
- k. la elaborazione del programma triennale e annuale dei fabbisogni di personale, da sottoporre alla approvazione della giunta, sentito il comitato di direzione;
- l. la supervisione delle relazioni sindacali e il coordinamento delle attività dei dirigenti di dipartimento per le relazioni sindacali dipartimentali o settoriali, al fine di garantire la necessaria uniformità di comportamento;
- m. la partecipazione al nucleo di valutazione;
- n. la definizione, in collaborazione con i responsabili competenti, degli interventi necessari per migliorare la qualità dei servizi;
- o. la soluzione dei conflitti positivi e negativi di competenza tra dirigenti di settore;
- p. le attribuzioni di direttore di dipartimento, di cui all'art. 22, nella gestione dell'ufficio di direzione generale;
- q. i più ampi poteri di direttiva e supervisione relativamente alle materie sulle quali vengono svolte, ai sensi del comma 1, funzioni di direzione strategica;
- r. la individuazione dell'ufficio competente per i procedimenti disciplinari ai sensi dell'art. 55, comma 4 del D.Lgs. n. 165/2001.

Al direttore generale rispondono, nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, i dirigenti dell'ente, ad eccezione del segretario della provincia. Il direttore generale risponde al sindaco (o presidente della provincia) dell'attuazione degli obiettivi e dei programmi dell'ente.

- presenza o meno di eventuali organismi di coordinamento dei dirigenti (intesi anche come momento di partecipazione dei dirigenti alle scelte politiche o alle scelte del direttore generale) e relative funzioni;
- ruolo e funzioni delle posizioni organizzative e relazioni tra queste ultime e i dirigenti.

Le scelte sull'assetto direzionale vanno naturalmente raccordate con tutte le altre questioni affrontate dal regolamento e, in modo particolare, con lo schema seguito per attuare la distinzione tra ruoli politici e ruoli dirigenziali.

In concreto, un possibile modello da proporre, per un ente medio-grande, potrebbe vedere:

- il direttore generale in un ruolo di cerniera “forte” tra politici e dirigenti, con poteri assai penetranti e con notevoli ed importanti “opportunità” di influenzare le decisioni politiche, attraverso proposte e momenti di partecipazione nei confronti dell'organo politico (si veda, nel box 16, un esempio di norma regolamentare che traduce questa impostazione);
- direttori di dipartimento, in numero limitato, ma dotati di ampi poteri di direzione strategico-organizzativa dell'area e dei suoi macro-processi (si veda il box 17);
- dirigenti di settore con funzioni di direzione su ambiti più limitati, nominati dagli stessi dirigenti di area e da questi delegati a gestire con ampi margini di autonomia, sulla base di una preventiva assegnazione di obiettivi e risorse (box 18).

Box 17 Ruolo e poteri del direttore di dipartimento

I direttori di dipartimento, nell'ambito dell'incarico conferito e di quanto stabilito dall'art. ..., e fermo restando il potere di indirizzo della giunta e del direttore generale, esercitano, tra l'altro, i seguenti poteri e competenze:

- a. curano l'attuazione dei piani, programmi, progetti, obiettivi e direttive generali definite dalla giunta provinciale, dal presidente e dal direttore generale, secondo le rispettive competenze; partecipano inoltre, secondo quanto previsto dall'art. ..., al processo di definizione del piano esecutivo di gestione e del piano dettagliato degli obiettivi;
- b. formulano proposte ed esprimono pareri alla giunta, nelle materie di competenza;
- c. adottano gli atti relativi alla istituzione e organizzazione dei settori e delle altre posizioni dirigenziali equivalenti nonché dei servizi dell'area delle posizioni organizzative, secondo la disciplina dell'art. ...;
- d. conferiscono ai dirigenti gli incarichi delle posizioni dirigenziali del dipartimento, ne definiscono i poteri, le responsabilità e le risorse in relazione alle competenze ed agli obiettivi affidati; realizzano la mobilità del personale tra i settori;
- e. affidano gli incarichi di consulenza per le questioni complesse attinenti all'esercizio delle funzioni affidate, nell'ambito delle risorse a tal fine assegnate e nel rispetto dell'art. 7, comma 6. del D.Lgs. n. 165/2001;
- f. adottano gli atti di natura privatistica e i provvedimenti amministrativi ed esercitano i poteri di spesa e quelli

di acquisizione delle entrate rientranti nella competenza delle rispettive strutture, salvo quelli assegnati ai dirigenti ai sensi della lett. d);

- g. dirigono, coordinano e controllano l'attività dei dirigenti, anche con potere sostitutivo, previa diffida, in caso di inerzia, ritardo o inosservanza delle direttive;
- h. vigilano su tutti gli adempimenti relativi alle prestazioni di servizio dei dirigenti; formulano direttive per una uniforme e corretta applicazione degli istituti disciplinati dai contratti collettivi di lavoro;
- i. determinano i criteri generali di organizzazione delle strutture del dipartimento secondo le direttive generali della giunta e del direttore generale definendo, in particolare, nell'ambito delle stesse direttive, l'orario di apertura al pubblico, l'orario di servizio e l'orario contrattuale di lavoro, informandone le organizzazioni sindacali;
- j. promuovono le condizioni migliori per rendere effettivi i diritti dei cittadini e per assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, la snellezza dei procedimenti, la correttezza e la coerenza dell'attività di diritto privato; a tal fine coordinano le attività dei responsabili dei procedimenti individuati ai sensi della legge n. 241/1990 e dell'art. 41 del presente regolamento; favoriscono la partecipazione interna ed esterna al procedimento amministrativo;
- k. adottano gli atti finalizzati alla sicurezza, all'igiene e alla salubrità dei posti di lavoro, nel rispetto delle disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 626/1994 e successive modificazioni e integrazioni;
- l. indicano le conferenze di servizi previsti dall'art. 14 della Legge n. 241/1990 per le materie di competenza e partecipano, per le stesse materie, alle conferenze di servizi indette da altre amministrazioni, nel rispetto degli indirizzi formulati a norma del precedente art. ...;
- m. promuovono e resistono alle liti e hanno il potere di conciliare e di transigere;
- n. assumono gli atti privatistici di organizzazione e di gestione del personale e di gestione dei rapporti sindacali e di lavoro, fatti salvi quelli espressamente assegnati alla competenza dei dirigenti di settore.

I direttori di dipartimento, nell'esercizio delle funzioni loro assegnate nel piano esecutivo di gestione e nel piano dettagliato degli obiettivi, rispondono al direttore generale. Essi riferiscono al direttore generale sull'attività da essi svolta correntemente e in tutti i casi in cui il direttore generale lo richieda o lo ritenga opportuno. Informano inoltre tempestivamente il direttore generale in ordine agli adempimenti relativi alle proprie prestazioni di servizio, attenendosi alle direttive dallo stesso impartite.

Box 18 Ruolo e poteri dei dirigenti

I dirigenti titolari di incarichi dirigenziali all'interno di ciascun dipartimento, nell'ambito di quanto previsto dall'art. ..., esercitano, tra l'altro, i seguenti poteri e competenze:

- a. forniscono collaborazione al direttore di dipartimento nella formulazione delle proposte di piano esecutivo di gestione e di piano dettagliato degli obiettivi, secondo la disciplina prevista dall'art. ...;
- b. negoziano con i direttori di dipartimento gli obiettivi specifici dei rispettivi settori e le relative risorse umane, finanziarie e strumentali nonché gli eventuali aggiornamenti;
- c. curano l'attuazione dei progetti e delle gestioni ad essi assegnati dai direttori di dipartimento, adottano i relativi atti e provvedimenti amministrativi o decisioni di diritto privato, esercitano i poteri di spesa nei limiti definiti dai direttori di dipartimento;

- d. conferiscono a personale della categoria D gli incarichi di direzione dei servizi e delle altre posizioni equivalenti, nel rispetto della disciplina prevista dai contratti collettivi nazionali di lavoro, ne definiscono i poteri e le responsabilità in relazione ai programmi da realizzare e agli obiettivi assegnati;
- e. definiscono gli obiettivi che i responsabili dei servizi devono perseguire e attribuiscono le conseguenti risorse umane, finanziarie e materiali;
- f. organizzano le risorse umane, finanziarie e strumentali e le assegnano alle eventuali strutture di livello non dirigenziale; curano la mobilità del personale all'interno del settore sentiti i responsabili dei servizi interessati;
- g. attribuiscono i trattamenti economici accessori, nel rispetto della disciplina dei contratti collettivi;
- h. individuano, in base alla legge n. 241/1990, i responsabili dei procedimenti che fanno capo alla struttura e verificano, anche a richiesta dei terzi interessati, il rispetto dei termini e degli altri adempimenti;
- i. verificano e analizzano periodicamente le condizioni organizzative del settore assegnato e la produttività del personale;
- j. assumono iniziative e formulano direttive per ottimizzare l'utilizzo delle risorse disponibili;
- k. coadiuvano il direttore di dipartimento per la soluzione di problemi di razionalizzazione e di semplificazione dei procedimenti e delle procedure.

I dirigenti di cui al comma 1, nell'esercizio delle competenze e degli obiettivi loro assegnati ai sensi dell'art. ..., comma ..., lett. d), rispondono al direttore di dipartimento. Essi riferiscono al direttore di dipartimento sull'attività da essi svolta correntemente e in tutti i casi in cui il direttore di dipartimento lo richieda o lo ritenga opportuno. Informano inoltre tempestivamente il direttore di dipartimento in ordine agli adempimenti relativi alle proprie prestazioni di servizio, attenendosi alle direttive dallo stesso impartite.

I dirigenti di settore, in base alla legge n. 241/1990, i responsabili dei procedimenti amministrativi per le materie di rispettiva competenza e verificano, anche su richiesta dei terzi interessati, il rispetto dei termini e degli altri adempimenti.

Le funzioni e le competenze previste per i dirigenti settore sono svolte dai direttori di dipartimento e dal direttore generale, qualora riguardino i servizi posti alle loro dirette dipendenze.

Un assetto di questo tipo (che potremmo definire “forte ed unitario”) potrebbe però, in determinati contesti, causare problemi e disfunzioni.

Innanzitutto, in contesti dove la logica dell'assessore di riferimento è molto pervasiva, dove questi ultimi svolgono di fatto una funzione di direzione “a tutto campo” delle proprie deleghe assessorili, c'è il rischio che un modello di questo tipo possa avere effetti troppo dirompenti e determinare conflitti non sanabili tra top-management (direttori generali e direttori di dipartimento) ed assessori.

Ancora, un direttore generale forte potrebbe inserirsi con difficoltà in contesti organizzativi dove esiste un ruolo storico e consolidato di dirigenti, che hanno acquistato un forte potere, magari in relazione diretta con l'assessore di riferimento e con componenti della giunta. In modo analogo, figure di direttori di area forti potrebbero avere problemi a relazionarsi con i dirigenti di settore.

Quindi, un modello nato e costruito attorno all'idea di una unitarietà della funzione dirigenziale e di un suo sviluppo "a cascata" (direttore generale, direttori di dipartimento e dirigenti di settore) potrebbe paradossalmente determinare "maggiore frammentarietà" e rafforzare le divisioni interne.

Altre possibilità sono: rinunciare a costruire figure di top-management forti, definendo, in alternativa, figure di coordinamento (ad esempio: coordinatori d'area), rinunciare alla direzione generale, istituendo più blandi "organismi di coordinamento" (ad esempio: gruppo dei coordinatori d'area). Si tratta di un assetto molto diverso dal precedente, che potremmo definire, "a legame debole", che cerca di assicurare l'unitarietà attraverso la mediazione ed il confronto (spesso defaticanti ed improduttivi; in ogni caso: costosi) piuttosto che attraverso la funzione direzionale, classicamente intesa. In alcuni contesti, una "soluzione a legame debole" potrebbe essere preferibile, "meglio digerita" dal contesto per non mettere in discussione poteri consolidati. Essa potrebbe anche essere pensata come "soluzione ponte" verso assetti più unitari⁹.

9. Le strategie organizzative più efficaci sono quelle che sanno guardare lontano, capaci di una visione prospettica, che vedono il traguardo preceduto da tappe progressive di avviamento.

Box 19 Attività di indirizzo e coordinamento

Per la attuazione delle funzioni di cui all'art. 7, la giunta si avvale di un "comitato di direzione" composto dai direttori di dipartimento, eventualmente integrato, anche in via transitoria su specifiche problematiche, da esperti esterni dotati di alta e riconosciuta competenza, professionalità ed autorevolezza nel campo delle discipline amministrative, economiche, organizzative e di gestione del personale. Il comitato di direzione è convocato e presieduto dal direttore generale.

Il comitato fornisce assistenza tecnica alla giunta provinciale e al presidente della provincia nell'assolvimento delle rispettive funzioni istituzionali in tutti i casi previsti dal presente regolamento e, in particolare, formula proposte e pareri relativi:

- a. alla predisposizione e ai contenuti del piano esecutivo di gestione, prima della sua approvazione da parte della giunta;
- b. alla elaborazione dei programmi e dei progetti speciali di attività dell'ente, con la indicazione delle relative previsioni di bilancio;
- c. alla individuazione delle attività da promuovere con criteri di priorità;
- d. alla determinazione delle direttive generali per favorire il coordinamento delle iniziative rivolte al conseguimento degli obiettivi prefissati;
- e. alla valutazione dei provvedimenti e delle iniziative in materia di organizzazione e di procedure, necessari per la attuazione della programmazione dell'ente e per favorire la semplificazione degli adempimenti e la maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa;
- f. alla attribuzione di nuove competenze alle strutture organizzative;
- g. al piano triennale ed annuale dei fabbisogni di personale;
- h. al piano di formazione del personale.

Il direttore generale, sentito il comitato, può adottare ai sensi dell'art. ..., comma ..., lett. ...), apposito regolamento di funzionamento interno di tale organismo.

Altra soluzione possibile è quella che non rinuncia ad un assetto forte ed unitario, ma lo “tempera” attraverso una serie di meccanismi correttivi e di aggiustamento, finalizzati da un lato a dare al politico concreti strumenti di intervento (ad esempio, la previsione esplicita e rafforzata di un potere di direttiva; si veda, al riguardo, il box 11) e dall’altro a favorire la partecipazione dei dirigenti alle scelte del direttore generale: ad esempio, attraverso un comitato di direzione chiamato ad esprimersi con pareri obbligatori, ancorché non vincolanti, su tutte le più importanti scelte in materia di organizzazione (si veda, nel box 19, un esempio di articolo di regolamento dedicato ad un organismo di questo tipo).

La terza questione da affrontare, in tema di funzione direzionale, direttamente legata alle prime due, è la definizione dei rapporti tra i dirigenti lungo la catena di comando dell’ente.

Anche per questo aspetto, sono possibili diverse scelte e sarà, per l’appunto il regolamento, a tracciare la strada e ad indicare un modello di riferimento.

In enti medio-grandi, una possibile scelta è quella di individuare differenti livelli di responsabilità dirigenziale, i cui rapporti di sovraordinazione sono definiti non attraverso il principio di gerarchia classico, ma attraverso il rapporto di direzione.

Il rapporto di direzione implica che il dirigente di primo livello assegni obiettivi e risorse al dirigente di secondo livello, che viene così “delegato” a gestire con autonomia e responsabilità; al dirigente di primo livello competono poteri di sostituzione in caso di inerzia e poteri di controllo dei risultati. Lo stesso schema – con eventuali adattamenti e variazioni – potrebbe governare anche i rapporti tra dirigenti e responsabili di posizione organizzativa.

In questo modello sembra coerente ipotizzare che i dirigenti di primo livello conferiscano l’incarico ai dirigenti di secondo livello e, questi ultimi, ai responsabili di posizione organizzativa.

Le soluzioni regolamentari che traducono l’impostazione delineata, sono riportate nei successivi box 20, e 21.

Box 20 Rapporto di direzione tra direttori di dipartimento e dirigenti

I direttori di dipartimento, nell'ambito dell'incarico conferito e di quanto stabilito dall'art. ..., e fermo restando il potere di indirizzo della giunta e del direttore generale, esercitano, tra l'altro, i seguenti poteri e competenze:

- ...) conferiscono ai dirigenti gli incarichi delle posizioni dirigenziali del dipartimento, ne definiscono i poteri, le responsabilità e le risorse in relazione alle competenze ed agli obiettivi affidati; realizzano la mobilità del personale tra i settori;
- ...) dirigono, coordinano e controllano l'attività dei dirigenti, anche con potere sostitutivo, previa diffida, in caso di inerzia, ritardo o inosservanza delle direttive;
- ...) vigilano su tutti gli adempimenti relativi alle prestazioni di servizio dei dirigenti; formulano direttive per una uniforme e corretta applicazione degli istituti disciplinati dai contratti collettivi di lavoro.

Box 21 Rapporto di direzione tra dirigenti e responsabili di posizione organizzativa

I dirigenti titolari di incarichi dirigenziali all'interno di ciascun dipartimento, nell'ambito di quanto previsto dall'art. ..., esercitano, tra l'altro, i seguenti poteri e competenze:

- ...) conferiscono a personale della categoria D gli incarichi di direzione dei servizi e delle altre posizioni equivalenti, nel rispetto della disciplina prevista dai contratti collettivi nazionali di lavoro, ne definiscono i poteri e le responsabilità in relazione ai programmi da realizzare e agli obiettivi assegnati;
- ...) definiscono gli obiettivi che i responsabili dei servizi devono perseguire e attribuiscono le conseguenti risorse umane, finanziarie e materiali;

I dirigenti di settore, di norma, delegano specifiche funzioni e poteri di gestione ai responsabili dei servizi ivi compresa la sottoscrizione finale degli atti e dei provvedimenti amministrativi e delle decisioni di diritto comune, gli impegni di spesa anche con un limite di valore, gli atti di gestione del rapporto di lavoro del personale assegnato. Il provvedimento di delega deve essere accompagnato da specifiche direttive o indirizzi per la realizzazione delle attività delegate con particolare riguardo agli obiettivi e ai risultati gestionali da perseguire, al monitoraggio e alla verifica periodica della attività svolte, al sostegno e alla assistenza nella esecuzione dei compiti delegati.

10. Per la definizione di "meccanismi operativi" si veda Rugiadini, 1979.

11. "Questi strumenti, che danno 'ritmo' al funzionamento di un'organizzazione complessa, non sono altro alla fine che 'veicoli' per la trasmissione di una cultura gestionale, o, se si vuole, elementi di un linguaggio che a poco a poco diviene elemento di comunicazione indispensabile per la gestione dell'interdipendenza,

Meccanismi operativi

La strategia organizzativa del regolamento investe anche i cosiddetti meccanismi operativi¹⁰, cioè l'insieme delle tecniche e dei sistemi gestionali che completano l'assetto strutturale dell'organizzazione, promuovendo il coordinamento tra le strutture, la circolazione delle informazioni, la responsabilizzazione della dirigenza e delle altre figure con funzioni di responsabilità.¹¹

Tipici meccanismi operativi di un'organizzazione sono, ad esempio, i sistemi di programmazione e controllo, i sistemi di valutazione delle prestazioni, i sistemi per il miglioramento della qualità ecc.

In ottica strategica, il regolamento può diventare il veicolo per la promozione di tali meccanismi. Può, in altre parole, incentivarne l'adozione e la diffusione, dando ad essi "dignità istituzionale", facendoli assurgere al ruolo di "componenti essenziali" dell'assetto organizzativo dell'ente.

integrando le lacune del tradizionale linguaggio unificante degli enti pubblici, quello del diritto amministrativo" (Rebora, 1993).

Box 22 Centralità dei sistemi di programmazione e controllo

La metodologia di lavoro delle strutture organizzative si fonda sulla programmazione e sul controllo dei risultati, che costituiscono le leve essenziali a disposizione dell'ente per orientare il sistema organizzativo alla realizzazione degli obiettivi e delle strategie.

Il processo di programmazione e controllo è finalizzato a:

- a. definire gli obiettivi della gestione e le dotazioni ad essi correlate;
- b. assicurare il controllo costante del raggiungimento degli obiettivi, in rapporto alle dotazioni assegnate e utilizzate.

Lo strumento di cui l'ente si avvale per le finalità indicate nei commi 1 e 2 è il piano esecutivo di gestione nel quale sono definiti operativamente:

- a. gli obiettivi generali che l'ente intende perseguire prioritariamente;
- b. le dotazioni di risorse necessarie per il conseguimento degli stessi obiettivi;
- c. i direttori di dipartimento responsabili degli obiettivi e delle dotazioni di cui ai punti precedenti, nonché gli obiettivi e le dotazioni la cui responsabilità è affidata al direttore generale.

Gli obiettivi del piano esecutivo di gestione di cui al comma 2, lett. a) individuano:

- a. risultati attesi particolarmente qualificanti, sfidanti e significativi, specificamente orientati alla generazione di valore per l'utenza esterna o interna ovvero per la collettività nel suo complesso;
- b. misure di risultato o altre tecniche di valutazione utilizzate per la verifica finale dei risultati effettivi e per l'analisi degli scostamenti.

Il processo di programmazione, rivolto alla predisposizione del piano esecutivo di gestione, si svolge con modalità e tempi definiti periodicamente dalla giunta in stretta correlazione alla predisposizione e gestione del bilancio.

Il direttore generale, anche attraverso specifiche riunioni del comitato di direzione, sollecita la partecipazione propositiva dei direttori di dipartimento al processo annuale di identificazione degli obiettivi e di assegnazione delle risorse. Analoga sollecitazione è rivolta dai direttori di dipartimento e dal direttore generale, per le strutture di propria competenza, ai dirigenti di settore ed agli altri dirigenti. Il piano esecutivo di gestione viene predisposto dal direttore generale, di concerto con il responsabile dei servizi finanziari per la parte economico-finanziaria, ed è sottoposto all'esame della giunta.

Successivamente alla approvazione del piano esecutivo di gestione, il direttore generale, sentito il comitato di direzione, predispose il piano dettagliato degli obiettivi, contenente l'ulteriore specificazione degli obiettivi e delle risorse assegnate a ciascun dipartimento e settore ed alla direzione generale, in relazione anche alla loro articolazione organizzativa interna. Detto piano viene comunicato ai competenti dirigenti per la coerente attuazione.

La programmazione delle attività di cui ai precedenti commi rappresenta la base per la successiva attività di controllo strategico e di gestione, nonché per gli eventuali interventi correttivi sulla stessa gestione, secondo la disciplina degli artt. ... e ...

Ad esempio, nel regolamento potrebbe essere inserita una norma che sancisca la centralità dei sistemi di programmazione e controllo, nella complessiva organizzazione dell'ente (si veda box 22).

Tale disposizione non afferma solo la centralità del sistema di programmazione e controllo, ma cerca anche di definirne i contenuti, con scelte che rivelano una prospettiva strategica.

Accanto alla classica definizione del ciclo di programmazione e controllo, la cui funzione è quella di orientare l'organizzazione al conseguimento degli obiettivi ed alla realizzazione delle strategie e di assicurare gli interventi correttivi sulla gestione, la norma in esame contiene alcune interessanti riferimenti:

- gli obiettivi del piano di gestione non sono micro-obiettivi parcellizzati, ma “obiettivi generali che l'ente intende perseguire prioritariamente”; in questa precisazione, si avverte la preoccupazione di far sì che il piano di gestione sia un documento contenente obiettivi importanti e prioritari, a differenza del piano dettagliato degli obiettivi, che presenta invece un maggior livello di articolazione e dettaglio;
- altra preoccupazione è quella di incentivare la definizione di obiettivi qualificanti e sfidanti, (“risultati attesi particolarmente qualificanti, sfidanti e significativi, specificamente orientati alla generazione di valore per l'utenza esterna o interna ovvero per la collettività nel suo complesso”), ma anche concreti e misurabili (gli obiettivi individuano “misure di risultato o altre tecniche di valutazione utilizzate per la verifica finale dei risultati effettivi e per l'analisi degli scostamenti”);
- viene affermata la centralità del ruolo e della funzione del direttore generale per il funzionamento dell'intero sistema di programmazione e controllo (“Il direttore generale, anche attraverso specifiche riunioni del comitato di direzione, sollecita la partecipazione propositiva dei direttori di dipartimento al processo annuale di identificazione degli obiettivi e di assegnazione delle risorse”; “Il piano esecutivo di gestione viene predisposto dal direttore generale ...”; “Successivamente alla approvazione del piano esecutivo di gestione, il direttore generale, sentito il comitato di direzione, predispone il piano dettagliato degli obiettivi ...”).

In modo analogo, le disposizioni regolamentari possono soffermarsi anche su altri meccanismi operativi (si veda il successivo box 33 dedicato ai sistemi di valutazione delle prestazioni dirigenziali).

Sviluppo risorse umane

Una strategia organizzativa deve essere costruita anche intorno ad un'idea di sviluppo delle risorse umane¹². Anche in questo caso, il regolamento può svolgere una funzione di promozione e di rafforzamento dell'idea¹³.

Si riporta un esempio di norma regolamentare dedicata al tema dello sviluppo delle risorse umane (box 23).

Box 23 Lo sviluppo delle risorse umane

La gestione del personale dell'ente è prioritariamente rivolta allo sviluppo delle competenze professionali del personale in coerenza con le strategie dell'ente.

Per "competenza professionale" si intende: l'insieme delle caratteristiche individuali casualmente collegate a risultati efficaci o superiori in una posizione di lavoro, rilevabili sulla base di criteri prestabiliti.

Nella competenza professionale rientrano:

- a. conoscenze teorico-pratiche: conoscenze di discipline o argomenti specifici e capacità di individuare le conoscenze e gli argomenti rilevanti per la soluzione di problemi;
- b. capacità (o skill): capacità di eseguire un determinato compito, intellettuale o fisico;
- c. attitudini: disposizioni ad agire e a comportarsi in un determinato modo in una situazione lavorativa, schemi mentali, valori personali, atteggiamenti, motivazioni.

La direzione del personale adotta le misure necessarie a:

- a. definire le competenze professionali richieste a ciascun profilo professionale ed alle diverse posizioni di lavoro;
- b. valutare le competenze professionali dimostrate da ciascun dipendente nell'ambito della propria attività lavorativa;
- c. costituire una banca dati delle competenze professionali detenute da ciascun dipendente;
- d. realizzare una elevata coerenza tra le prove selettive (sia interne che esterne) e le competenze professionali richieste dalla posizione da coprire;
- e. programmare e realizzare attività di formazione e di addestramento in correlazione con le attività di cui ai punti precedenti.

2.2 Il regolamento come strumento per introdurre elementi di chiarezza e trasparenza nell'organizzazione

Nell'ottica del management delle regole, il regolamento dovrebbe svolgere un'altra importante funzione: quella di introdurre alcuni elementi di chiarezza organizzativa.

Occorre subito precisare che la chiarezza organizzativa non è un obiettivo assolutizzabile. Vi sono infatti situazioni nelle quali un certo grado di ambivalenza può essere necessario e perfino desiderabile¹⁴.

12. Per una definizione dei "processi di sviluppo delle risorse umane", vedi Costa, 1997.

13. Naturalmente, questi processi potrebbero avere una loro importanza e diffusione indipendentemente dalla previsione di una norma regolamentare.

14. Si veda Calabrò, 1997.

Di contro, un eccesso di ambivalenza può rallentare le decisioni, determinare troppa incertezza, sovraccaricare i decisori, non fornire agli utenti esterni ed interni chiari punti di riferimento.

Il regolamento deve quindi cercare di tracciare un quadro minimo di regole che, senza alcuna pretesa di “assoluta chiarificazione del quadro organizzativo”, dia però, ai decisori interni ed agli utenti, punti di riferimento minimamente stabili e condivisi.

Il regolamento svolge questa funzione attraverso:

- la definizione delle competenze decisionali dei diversi decisori dell'ente;
- la fissazione di alcune premesse per fare in modo che l'assetto organizzativo sia definito in modo sufficientemente chiaro e trasparente.

Competenze decisionali

Il regolamento stabilisce quali decisioni per quali decisori. Questa specifica rimanda sicuramente ad una scelta strategica (si vedano le considerazioni già svolte nel punto precedente), ma introduce anche un elemento di chiarezza perché risolve i problemi e le incertezze tipiche delle situazioni nelle quali non è del tutto chiaro chi è competente a decidere.

Abbiamo visto che, in generale, il regolamento individua le funzioni dei dirigenti. Nel fare questo, però, non dovrebbe limitarsi a dire, in generale, quali funzioni per la dirigenza. Dovrebbe, invece, definire, con riferimento alle diverse figure dirigenziali previste nell'assetto organizzativo quali decisioni in materia di organizzazione e gestione del personale sono ad esse attribuite.

Ad esempio, l'articolo riportato nel box 16, attraverso una impostazione abbastanza tipica, delinea il ruolo del direttore generale (comma 1), specifica i poteri che gli sono attribuiti (comma 2), individua le relazioni tra il direttore generale e l'organo politico e tra il direttore generale e gli altri dirigenti (comma 3).

Analoghe impostazioni potrebbero avere gli articoli dedicati alle altre figure dirigenziali (vedi box 17, box 18).

Ulteriori elementi di chiarezza nel regolamento potrebbero derivare dalla individuazione di funzioni di supplenza e sostituzione temporanea (box 24) oppure di procedure da seguire qualora insorgano conflitti di competenza (box 25).

Box 24 Funzioni di supplenza e di sostituzione temporanea

Quando una delle posizioni di livello dirigenziale risulti vacante o vi è temporanea assenza o impedimento del titolare, l'assolvimento delle relative funzioni di direzione delle attività e di emanazione degli atti di competenza, è affidato, con apposito incarico del presidente della provincia o del direttore di dipartimento, secondo le rispettive competenze e sentito il direttore generale, ad altro dirigente responsabile di diversa struttura organizzativa.

Al dirigente con funzioni di supplenza di cui al comma 1 compete una quota integrativa del trattamento economico di risultato individuata con le modalità dell'art. ... e secondo la disciplina del contratto collettivo.

In caso di impossibilità a provvedere ai sensi del comma 1, il presidente può, in via eccezionale, affidare l'incarico di supplenza al direttore generale ovvero può avviare le procedure per la costituzione di un apposito rapporto a tempo determinato secondo la disciplina dell'art. ...

Ai sensi di quanto previsto dall'art. ..., comma ..., lett. e) e dall'art. ..., comma ..., il direttore di dipartimento e i dirigenti di settore, nell'ambito della propria struttura, individuano rispettivamente i dirigenti e i responsabili dei servizi abilitati alla loro temporanea sostituzione nei casi di assenza breve, comunque non superiore a cinque giorni.

Box 25 Soluzione dei conflitti di competenza

I conflitti di competenza tra le strutture organizzative dei dipartimenti sono risolti con decisione del competente direttore di dipartimento.

Le controversie relative alla competenza dei dipartimenti, vengono definite dal direttore generale, sentiti i dirigenti interessati.

Nel rispetto del principio della distinzione tra ruoli politici e ruoli dirigenziali, la giunta, previo parere del comitato di direzione, definisce le eventuali questioni dubbie in ordine alla ripartizione delle attribuzioni e dei poteri tra la stessa giunta e i direttori di dipartimento.

Premesse per la definizione di un assetto organizzativo chiaro e trasparente

Il regolamento dovrebbe contenere le premesse affinché l'assetto organizzativo dell'ente sia definito in modo chiaro, con l'indicazione di tutti gli elementi necessari a fornire punti di riferimento non equivoci; ma dovrebbe anche preoccuparsi di far sì che ogni modifica dell'organizzazione sia comunicata, tanto all'interno quanto all'esterno, a tutti i portatori di interessi istituzionali.

Tale importante obiettivo può essere perseguito sia attraverso la indicazione di principi e requisiti generali di chiarezza e trasparenza organizzativa (box 26) sia attraverso la fissazione di percorsi decisionali e di standard minimi di chiarezza per le successive decisioni in materia di struttura organizzativa (box 27 e 28).

Box 26 Chiarezza e trasparenza organizzativa

Nella definizione della struttura organizzativa dell'ente, i diversi soggetti decisori di volta in volta competenti, ai sensi del presente regolamento, si attengono ad un generale principio di chiarezza e trasparenza organizzativa.

Gli atti istitutivi e modificativi delle unità organizzative definiscono, in modo chiaro e sintetico, evitando in ogni caso previsioni ridondanti e di dettaglio, la denominazione, la missione istituzionale di riferimento, le principali categorie di utenti interni o esterni serviti ovvero i bisogni pubblici da soddisfare, le principali funzioni affidate, le più importanti relazioni organizzative interne o esterne.

Tutti i provvedimenti istitutivi e modificativi di cui al comma ..., sono tempestivamente portati a conoscenza della Direzione del personale e di ... Qualora si renda necessario, l'ufficio ... provvede all'adeguamento del sito internet, l'ufficio ... all'adeguamento della segnaletica interna agli uffici, della carta intestata e di ogni altro elemento atto ad identificare, sia all'interno che all'esterno, l'unità organizzativa di nuova istituzione.

Box 27 Costituzione e adeguamento dei dipartimenti

La giunta, con apposita deliberazione, adottata previo parere del comitato di direzione, istituisce i dipartimenti e ne definisce la denominazione e la missione istituzionale, con la specificazione delle relative funzioni, delle relazioni con gli altri dipartimenti e di ogni altro aspetto che abbia rilievo per assicurare la più efficiente ed efficace funzionalità dell'organizzazione provinciale.

Con le modalità del comma 1 si provvede anche all'adeguamento di dipartimenti già costituiti ovvero alla revisione e aggiornamento dell'assetto organizzativo dei dipartimenti.

In occasione dell'avvio di ogni mandato del presidente della provincia o, nell'ambito dello stesso mandato, in relazione alla evoluzione delle esigenze organizzative dell'ente ovvero anche in occasione della predisposizione dei documenti di programmazione annuale e pluriennale, la giunta provinciale, sentito il comitato di direzione, può procedere, anche su proposta del direttore generale, alla verifica e alla eventuale revisione e aggiornamento dell'assetto organizzativo dei dipartimenti.

I direttori dei dipartimenti, con i poteri di cui all'art. ..., comma ..., e nel rispetto degli indirizzi generali formulati dalla giunta provinciale, adottano le decisioni necessarie per la migliore organizzazione delle attività e dei servizi delle rispettive aree di competenza.

Per le finalità di cui al comma 1, i direttori dei dipartimenti:

- a. istituiscono i settori e le unità orizzontali di livello dirigenziale, nell'ambito dei posti di livello dirigenziale assegnati dalla giunta ai singoli dipartimenti, nel rispetto dei vincoli derivanti dalla dotazione organica complessiva nonché delle direttive formulate dalla giunta ai sensi del comma ...;
- b. istituiscono i servizi e le unità orizzontali di livello non dirigenziale alle dirette dipendenze del direttore ovvero, su proposta del competente dirigente di settore, nell'ambito dei settori, nel numero massimo delle posizioni stabilite dalla giunta per ogni dipartimento secondo i criteri definiti, previo parere del comitato di direzione, in attuazione della disciplina del contratto collettivo sulla classificazione professionale del personale e nel rispetto dei vincoli derivanti dalla dotazione organica.

Con l'atto di istituzione delle unità organizzative di cui al comma ... il direttore di dipartimento definisce anche le competenze delle singole strutture, le relazioni tra le stesse e ogni altro aspetto che abbia rilievo per assicurare la più corretta funzionalità del sistema organizzativo.

La giunta, in relazione ai contenuti dei documenti di programmazione annuale e pluriennale, formula indirizzi cui i direttori dei dipartimenti devono attenersi per la adozione delle iniziative di adeguamento delle strutture di rispettiva competenza e delle relative attribuzioni, anche con riferimento alle eventuali modificazioni del contesto economico e sociale di riferimento.

Nell'ambito dell'ufficio di direzione generale, il direttore generale può istituire le unità organizzative di cui al comma 2, lett. b), con gli stessi poteri e limiti stabiliti dal presente articolo per i direttori di dipartimento

2.3 Il regolamento nella sua funzione di completamento ed integrazione delle fonti normative sovraordinate

Un'ultima funzione del regolamento è quella di completare ed integrare le disposizioni di legge o di statuto che rinviano alle disposizioni regolamentari.

La tecnica del rinvio di una fonte normativa superiore ad un'altra di livello inferiore è piuttosto frequente nel nostro ordinamento. Spetta quindi al regolamento "prendere posizione" su tali rinvii e definire "le regole" che sono rimesse alla sua autonomia.

I rinvii al regolamento possono derivare dalla legge o dallo statuto. Vi sono anche casi in cui è il contratto collettivo nazionale a richiamare disposizioni contenute nel regolamento dell'ente.

Ad esempio, il D.Lgs. n. 267/2000 (testo unico delle autonomie locali) contiene diversi rinvii al regolamento, alcuni dei quali di notevole rilievo. Nel box 29 ne sono indicati alcuni. Il successivo box 30 contiene invece una esemplificazione pratica di disposizione regolamentare che sviluppa il rinvio contenuto nell'art. 110, comma 2, del D.Lgs. n. 267/2000 sulla dirigenza a termine.

Il regolamento può essere richiamato anche dai contratti collettivi di lavoro. Vi sono, infatti, alcuni casi di clausole contrattuali che fanno espressamente riferimento a disposizioni contenute nell'ordinamento degli enti, ivi comprese eventuali norme regolamentari (si veda il box 31).

Box 29 Alcuni rinvii al regolamento contenuti nel D.Lgs. n. 267/2000

ART. 90, COMMA 1

1. Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi può prevedere la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della Giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, costituiti da dipendenti dell'ente, ovvero, salvo che per gli enti disestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, i quali, se dipendenti da una pubblica amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni.

ART. 97, COMMA 5

5. Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, può prevedere un vicesegretario per coadiuvare il segretario e sostituirlo nei casi di vacanza, assenza o impedimento.

ART. 108, COMMA 1

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

ART. 109, COMMA 1

1. Gli incarichi dirigenziali sono conferiti a tempo determinato, ai sensi dell'articolo 50, comma 10, con provvedimento motivato e con le modalità fissate dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, secondo criteri di competenza professionale, in relazione agli obiettivi indicati nel programma amministrativo del sindaco o del presidente della provincia e sono revocati in caso di inosservanza delle direttive del sindaco o del presidente della provincia, della Giunta o dell'assessore di riferimento, o in caso di mancato raggiungimento al termine di ciascun anno finanziario degli obiettivi assegnati nel piano esecutivo di gestione previsto dall'articolo 169 o per responsabilità particolarmente grave o reiterata e negli altri casi disciplinati dai contratti collettivi di lavoro. L'attribuzione degli incarichi può prescindere dalla precedente assegnazione di funzioni di direzione a seguito di concorsi.

ART. 110, COMMA 2

2. Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, negli enti in cui è prevista la dirigenza, stabilisce i limiti, i criteri e le modalità con cui possono essere stipulati, al di fuori della dotazione organica, contratti a tempo determinato per i dirigenti e le alte specializzazioni, fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire.
Tali contratti sono stipulati in misura complessivamente non superiore al 5 per cento del totale della dotazione organica della dirigenza e dell'area direttiva e comunque per almeno una unità. Negli altri enti, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi stabilisce i limiti, i criteri e le modalità con cui possono essere stipulati, al di fuori della dotazione organica, solo in assenza di professionalità analoghe presenti all'interno dell'ente, contratti a tempo determinato di dirigenti, alte specializzazioni o funzionari dell'area direttiva, fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire. Tali contratti sono stipulati in misura complessivamente non superiore al 5 per cento della dotazione organica dell'ente arrotondando il prodotto all'unità superiore, o ad una unità negli enti con una dotazione organica inferiore alle 20 unità.

ART. 110, COMMA 6

6. Per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità.

La giunta, per soddisfare particolari esigenze correlate al conseguimento di prioritari obiettivi istituzionali, può autorizzare, anche su proposta del dirigente generale, l'assunzione di dirigenti e di qualifiche di alta specializzazione con contratto a termine di diritto privato:

- a. per la copertura di posti vacanti della qualifica dirigenziale correlati alla responsabilità di strutture di livello dirigenziale; ed entro il tetto del ... per cento della vigente dotazione organica della stessa qualifica dirigenziale;
- b. al di fuori della dotazione organica, nel limite del 5% del totale della dotazione organica della dirigenza e della categoria D.

I dirigenti a contratto devono essere in possesso dei requisiti prescritti per la partecipazione alle selezioni pubbliche per l'accesso alla qualifica di dirigente.

Il contratto individuale viene stipulato dal dirigente competente in materia di personale.

Il dirigente da assumere a contratto viene individuato, anche tra il personale di categoria D già in servizio presso la provincia, sulla base del "profilo" preventivamente definito dalla giunta ed a seguito del conseguente accertamento di una comprovata qualificazione professionale e di una elevata esperienza nell'esercizio di funzioni di direzione e di gestione di strutture complesse in enti o aziende pubbliche o private.

Ai dirigenti assunti a contratto ai sensi della lettera a) del comma 1, vengono conferiti gli incarichi dirigenziali previsti dall'assetto organizzativo dell'ente, nel rispetto della disciplina del presente regolamento.

Ai dirigenti assunti a contratto ai sensi della lettera b) del comma 1, vengono conferiti incarichi dirigenziali correlati alla realizzazione di progetti di particolare rilevanza ed allo svolgimento di funzioni professionali, di supporto e di integrazione altamente qualificate. La natura dell'incarico viene definita dalla giunta nell'atto di autorizzazione alla assunzione.

Ai dirigenti assunti a contratto si applicano, per tutta la durata del rapporto, le disposizioni in materia di responsabilità e di incompatibilità previste per i dirigenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

La durata del contratto non può essere superiore a quella del mandato del sindaco (o del presidente della provincia).

Il trattamento economico, equivalente a quello previsto dai vigenti contratti collettivi per il personale dirigenziale degli enti locali, può essere integrato, con provvedimento motivato della giunta provinciale, sentito il direttore generale, da una indennità "ad personam" commisurata alla specifica qualificazione professionale e culturale posseduta, anche in considerazione della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali possedute dall'interessato. Il trattamento economico e l'eventuale indennità "ad personam" sono definiti nel rispetto degli equilibri di bilancio dell'ente e non vanno imputati al costo contrattuale e del personale.

Ai dirigenti a contratto si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni legislative e dei contratti collettivi che disciplinano il rapporto di lavoro e il trattamento economico del restante personale dirigenziale.

Ove il rapporto di lavoro sia costituito con personale già dipendente dell'ente, in possesso dei prescritti requisiti, la stipulazione del relativo contratto comporta il contestuale collocamento del dipendente interessato in posizione

di aspettativa senza assegni per tutta la durata del nuovo rapporto dirigenziale; l'ente può ricoprire il posto temporaneamente vacante mediante assunzioni a tempo determinato nel rispetto della disciplina legislativa e contrattuale vigente. Al termine, per qualsiasi causa, del rapporto di livello dirigenziale, il dipendente viene ricollocato nella posizione in precedente ricoperta o in altra equivalente.

Non possono essere nominati dirigenti a contratto dipendenti dell'ente cessati dal servizio per qualsiasi causa, se non sono trascorsi almeno tre anni dalla data di cessazione.

Per il periodo di durata del contratto, ai dipendenti di pubbliche amministrazioni si applica, la disciplina dell'art. 19, comma 6, ultimo periodo, del D.Lgs. n. 165 del 2001.

Con la dizione "alte specializzazioni" si intendono quelle professionalità che presuppongono il possesso del diploma di laurea e di particolari competenze acquisite mediante studi specialistici o specifiche precedenti esperienze lavorative, comunque inquadrabili in profili professionali appartenenti almeno alla categoria D. Alle alte specializzazioni si applica, in quanto compatibile, la disciplina definita dai commi precedenti per i dirigenti a contratto.

Box 31 Esempio di riferimento all'ordinamento degli enti contenuto nei contratti collettivi di lavoro

Art. 10, comma 4, secondo periodo, ipotesi di CCNL comparto regioni e autonomi locali sottoscritta il 16.10.2003

La retribuzione di risultato può essere corrisposta, previa valutazione dei soggetti competenti sulla base dei risultati certificati dal servizio di controllo interno o dal nucleo di valutazione, secondo l'ordinamento vigente.

2.4 I contenuti del regolamento: cosa va disciplinato e cosa va rinviato ad altri "momenti di regolazione", i rischi della iper-regolazione

L'ottica del management delle regole è particolarmente attenta ad evitare che il regolamento non travalichi gli ambiti che gli sono propri.

Per definire correttamente tali ambiti, è opportuno riferirsi innanzitutto alla normativa. Occorre richiamare, a questo proposito, alcune fondamentali previsioni contenute nel D.Lgs. n. 165/2001 che consentono di delimitare, in modo abbastanza chiaro, cosa va nel regolamento e cosa, invece, è riservato ad altre sfere di regolazione (si veda box 32).

ART. 2, COMMA 1 DEL D.LGS. N. 165/2001

“Le amministrazioni pubbliche definiscono, secondo principi generali fissati da disposizioni di legge e, sulla base dei medesimi, mediante atti organizzativi secondo i rispettivi ordinamenti, le linee fondamentali di organizzazione degli uffici; individuano gli uffici di maggior rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; determinano le dotazioni organiche complessive”

ART. 5, COMMA 2 DEL D.LGS. N. 165/2001

“Nell’ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all’art. 2, comma 1, le determinazioni per l’organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro”

ART. 2, COMMA 3, SECONDO PERIODO DEL D.LGS. N. 165/2001

L’attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali.

ART. 40, COMMA 1 DEL D.LGS. N. 165/2001

La contrattazione collettiva si svolge su tutte le materie relative al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali.

ART. 45, COMMA 1 DEL D.LGS. N. 165/2001

Il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi.

Tali disposizioni di legge fissano, in modo abbastanza preciso, i confini che i regolamenti sull’ordinamento degli uffici e dei servizi non dovrebbero superare. Questi confini si desumono sia in positivo, che in negativo.

In positivo, i regolamenti dovrebbero limitarsi esclusivamente ai punti richiamati sinteticamente nell’art. 2, comma 1 del D.Lgs. n. 165 del 2001¹⁵ e cioè:

- linee fondamentali di organizzazione;
- uffici di maggior rilevanza e conferimento della titolarità dei medesimi;
- dotazioni organiche complessive¹⁶.

15. Per gli enti locali, si veda l’analoga previsione contenuta nell’art. 89 del D.Lgs. n. 267/2000.

16. Ulteriori materie riservate ai regolamenti pubblicistici sono ad esempio anche le norme sulle selezioni pubbliche.

In negativo, i regolamenti non dovrebbero “occuparsi” di questioni che rientrano nei poteri della dirigenza (poteri esercitati con le stesse prerogative e limiti dei datori di lavoro privati) e cioè non dovrebbero contenere disposizioni sull’organizzazione degli uffici o disposizioni che invadano la sfera di “gestione del rapporto di lavoro” (salvo, per l’appunto, le linee fondamentali di organizzazione, gli uffici di maggior rilevanza e le dotazioni organiche complessive).

Sempre in negativo, i regolamenti non dovrebbero occuparsi di trattamento economico (stante la riserva assoluta posta dalle leggi richiamate in favore dei contratti collettivi) né invadere la sfera contrattuale sulle materie rimesse all’autonomia collettiva (ad esempio, sulle materie oggetto di contrattazione integrativa negli enti).

In generale e andando oltre la delimitazione giuridica appena richiamata, i regolamenti dovrebbero porre attenzione, anche per ragioni di opportunità, a due particolari invasioni di campo:

- a non sottrarre spazi decisionali alla dirigenza, entrando su questioni che è opportuno riservare ad altri momenti di regolazione; in questo senso il regolamento si configura come “spazio di regole” su questioni di alta organizzazione (di strategia organizzativa); è bene che tale strumento non affronti questioni e problematiche sulle quali si dimostrano più efficaci altri strumenti di regolazione (per banali ragioni di economia dei tempi, per il livello dei decisori coinvolti, per l’elevato livello di attenzione che di solito accompagna la sua emanazione, perché il regolamento non è facilmente modificabile);
- a non trattare materie che, più opportunamente, dovrebbero essere definite attraverso la contrattazione collettiva integrativa di ente, perché sono rimesse giuridicamente a tale sfera e perché non è possibile prescindere dall’acquisizione formalizzata del consenso sindacale.

Entrando più nello specifico, i regolamenti non dovrebbero definire la struttura organizzativa dell’ente (almeno negli enti medio-grandi), ma solo preconstituire il quadro (di principi e riferimenti generali, di competenze decisionali) entro il quale vanno ad inserirsi le decisioni successive in materia di struttura organizzativa.

Anche sui meccanismi operativi, il regolamento dovrebbe avere un approccio non eccessivamente prescrittivo. Non è compito di tale strumento disciplinare in dettaglio il funzionamento dei sistemi di programmazione e controllo o dei sistemi di valutazione delle prestazioni dirigenziali, ma solo di fornire linee generali di riferimento per la loro successiva progettazione (si veda, nel box 33, un esempio di norma regolamentare sui sistemi di valutazione delle prestazioni dirigenziali, in cui ci si limita alla individuazione di finalità e di principi molto generali).

Box 33 Il sistema di valutazione delle prestazioni dirigenziali

La valutazione dei dirigenti è finalizzata ad individuare i punti di forza e di debolezza delle prestazioni dei dirigenti, al fine di predisporre mirate azioni formative e di sviluppo organizzativo e di responsabilizzarne l'azione. Della valutazione si tiene conto ai fini dell'attribuzione della retribuzione di risultato.

La valutazione ha per oggetto:

- a. la capacità di conseguire gli obiettivi assegnati e di assicurare un utilizzo ottimale delle risorse;
- b. le attitudini e le competenze organizzative e direzionali dimostrate nel corso della gestione;
- c. la propensione dimostrata a sostenere i processi di innovazione e di apprendimento organizzativo, partecipandovi attivamente.

La valutazione si ispira ai seguenti principi:

- a. preventiva comunicazione dei criteri e dei metodi di valutazione adottati;
- b. conoscenza dei risultati e dei comportamenti dei valutati;
- c. partecipazione dei valutati nella fase di definizione dei criteri e dei metodi;
- d. garanzia del contraddittorio in caso di valutazione negativa;
- e. comunicazione e discussione dei risultati della valutazione;
- f. collegamento tra risultati della valutazione ed azioni formative e di sviluppo;
- g. periodicità della valutazione nel corso dell'anno e valutazione finale a fine anno.

I criteri generali e la metodologia di valutazione sono definiti dal nucleo di valutazione e sono adottati, con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, dal direttore generale, sentita la giunta, nel rispetto delle relazioni sindacali previste dai contratti collettivi di lavoro.

In coerenza con i principi di cui ai precedenti commi e con i criteri e i metodi di cui al comma 4, il nucleo di valutazione valuta i direttori di dipartimento e questi ultimi valutano gli altri dirigenti nell'ambito della propria struttura.

La valutazione dei responsabili di servizio è di competenza del dirigente di settore e si svolge in coerenza con i principi generali previsti dal presente articolo, nel rispetto dei contratti collettivi di lavoro.

La norma riportata nel box 33 contiene due tipi di cautele, per evitare le invasioni di campo più sopra richiamate:

- innanzitutto, il rinvio ad un successivo momento di regolazione, che vede coinvolti il nucleo di valutazione (progetta il sistema), il direttore generale (formalizza la decisione), la giunta (viene sentita); la decisione del direttore viene assunta con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro” e riguarda solo i criteri generali e il metodo di valutazione; infatti, la valutazione in concreto compete, con i necessari margini di autonomia che tale decisione presuppone, ai soggetti che il regolamento stesso avrà individuato come “competenti”;

- in secondo luogo, il richiamo al “rispetto delle relazioni sindacali previste dai contratti collettivi di lavoro”.
- Proseguendo nell’analisi, il regolamento non dovrebbe occuparsi di regole che riguardano aspetti peculiari del funzionamento organizzativo. Tali regole dovrebbero essere definite:
- in un momento successivo, nel quadro delle disposizioni di legge, statutarie e regolamentari;
 - dal dirigente individuato come “competente a decidere” dallo stesso regolamento (si veda il box 34, che contiene un esempio di norma regolamentare sulla definizione delle regole in materia di orari);
 - con regolamento non pubblicistico (“regolamento aziendale o privatistico”) assunto con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro.

Per ulteriori esempi di materie o questioni che dovrebbero essere regolate attraverso regolamenti interni, al di fuori del regolamento sull’ordinamento degli uffici e servizi, si veda il box 35, che contiene uno specifico approfondimento su tale tematica.

Nel box 36, viene invece presentato un esempio di regolamento su orario di lavoro, di servizio e di apertura al pubblico assunto con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro.

Box 34 Definizione delle regole in materia di orari: rinvio ad un successivo regolamento privatistico

I direttori di dipartimento, nell’ambito dell’incarico conferito e di quanto stabilito dall’art. ..., e fermo restando il potere di indirizzo della giunta e del direttore generale, esercitano, tra l’altro, i seguenti poteri e competenze:

- a) determinano i criteri generali di organizzazione delle strutture del dipartimento secondo le direttive generali della giunta provinciale e del direttore generale definendo, in particolare, nell’ambito delle stesse direttive, l’orario di apertura al pubblico, l’orario di servizio e l’orario contrattuale di lavoro, informandone le organizzazioni sindacali;
- ...)

Box 35 Approfondimento sui regolamenti interni assunti con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro

Tratto da Rapporto di ricerca Aran su *Monitoraggio sull'esercizio dei poteri del privato datore di lavoro nel comparto regioni e autonomie locali*, a cura di Domenico Di Cocco, Pierluigi Mastrogiuseppe e Rosario Soloperto, pubblicato sul sito dell'Aran, www.aranagenzia.it, pagg. da 8 a 10.

Un ulteriore momento, altrettanto significativo, della capacità datoriale privata può essere individuato nella possibilità di formulare regole di comportamento attinenti, in modo particolare, alla gestione dei rapporti di lavoro contrattualizzati; le relative iniziative potrebbero concretizzarsi attraverso la emanazione di “regolamenti interni o aziendali”.

Siamo, naturalmente, al di fuori della ipotesi regolamentare pubblicistica di cui al più volte citato art. 2, comma 1, del D.Lgs. n. 165 del 2001.

Qui siamo invece nel campo più strettamente privatistico della formulazione di indirizzi gestionali, nell'ambito del potere direttivo riconosciuto al datore di lavoro privato, al fine di disciplinare il corretto svolgimento dei rapporti interni all'ente o anche per dare corretta attuazione alle fonti contrattuali nazionali, per gli aspetti non puntualmente definiti dalle stesse fonti.

In altri termini dobbiamo ritenere che la decisione relativa alla adozione di un “regolamento interno” possa e debba essere esercitata dal dirigente competente, secondo il regolamento pubblicistico degli uffici e servizi, in tutti i casi in cui, ad esempio, il contratto collettivo di lavoro affida alla autonoma “regolazione” di ogni ente, la applicazione e la gestione di alcuni istituti contrattuali.

Naturalmente si deve trattare di materie non espressamente destinate alla contrattazione integrativa, in quanto, in questi casi, la fonte regolativa coincide con la stipula del contratto decentrato.

Per molti istituti, infatti, il Ccnl del comparto delle regioni e delle autonomie locali prevede la adozione di uno specifico atto di regolazione da parte di un soggetto competente, secondo l'ordinamento tipico di ciascun ente interessato.

Tra questi istituti possiamo, ad esempio, ricomprendere:

- a. la disciplina dei criteri e del procedimento per la attivazione delle progressioni verticali o delle selezioni interne;
- b. la regolazione pratica dell'orario di lavoro;
- c. il completamento della disciplina sul trattamento di trasferta;
- d. i criteri e le procedure per il conferimento delle mansioni superiori;
- e. la individuazione e la disciplina delle posizioni organizzative, limitatamente agli enti con dirigenza;
- f. le modalità e i criteri per il conferimento, la modifica e la revoca delle posizioni organizzative;
- g. la definizione del modello di valutazione permanente del personale;
- h. ecc.

In tutti i casi sopra elencati, il contratto collettivo prevede uno specifico modello di relazioni sindacali (informazione preventiva o concertazione) che dovrà essere puntualmente osservato prima della decisione finale del dirigente datore di lavoro.

La natura “aziendale” o “privata” dei regolamenti relativi alle materie sopra indicate si ricava da due ordini di considerazioni.

Il primo si collega alla circostanza che l’art. 2, comma 1, del D.Lgs. n. 165 non ricomprende dette materie tra quelle che devono essere necessariamente disciplinate da fonti legali (leggi o regolamenti pubblicistici); nel contesto dello stesso decreto legislativo le ulteriori fonti o disposizioni speciali che diversificano il lavoro pubblico da quello privato riguardano altri e ben individuati istituti (incompatibilità e cumulo di impieghi, procedure selettive per l’accesso dall’esterno, ecc.).

Il secondo e più pregnante elemento di chiarimento deriva dalla constatazione che gli istituti che abbiamo elencato sono espressione di momenti qualificanti della gestione del rapporto di lavoro che, secondo la disciplina sulle fonti definita dall’intero art. 2 del D.Lgs. n. 165, è totalmente affidata alla sede della contrattazione collettiva.

In ossequio a tale qualificazione di negoziabilità, il contratto collettivo nazionale ha ritenuto più opportuno, in talune circostanze, non definire puntualmente ed esaustivamente la regolazione di alcune materie ma ha preferito affidare la disciplina di dettaglio o di attuazione alla sede locale o attraverso la procedura della contrattazione integrativa, oppure, come nei casi sopra segnalati, riconoscendo un autonomo potere regolativo alla parte datoriale, sia pure condizionata da un preventivo confronto sindacale.

È evidente, peraltro, che in tali casi non può in alcun modo rivivere un potere regolativo pubblicistico che il legislatore riformista ha voluto notevolmente ridurre, limitandone la praticabilità a poche e significative materie.

La fonte contrattuale collettiva nazionale, espressione più elevata della autonomia regolativa di diritto comune, non ha e non può avere la capacità di individuare e autorizzare l’utilizzo di strumenti regolativi pubblicistiche, ma, come abbiamo chiarito, può distribuire legittimamente l’esercizio completo dei poteri datoriali privati tra più centri decisionali, tutti in ogni caso caratterizzati da capacità e poteri di diritto comune.

ART. 1

OGGETTO

1. Il presente regolamento, adottato con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, disciplina i tempi e le modalità della prestazione lavorativa del dipendente.

ART. 2

ORARIO DI SERVIZIO

1. Per orario di servizio si intende il periodo di tempo giornaliero necessario per assicurare la funzionalità degli uffici e per garantire l'erogazione dei servizi all'utenza.
2. L'orario di servizio del personale dipendente del Comune di ..., fatte salve particolari esigenze organizzative, è articolato su cinque giorni settimanali e due rientri pomeridiani.

ART. 3

ORARIO DI LAVORO

1. Per orario di lavoro si intende la durata della prestazione lavorativa a cui ciascun dipendente è tenuto contrattualmente, nella sua articolazione distribuita nei vari giorni della settimana e nell'ambito dell'orario di servizio.
2. L'orario di lavoro ordinario si articola su cinque giorni la settimana, anche con prestazioni pomeridiane, come segue:
 - Dal Lunedì al Venerdì dalle ore ... alle ore ...
 - Martedì-Giovedì dalle ore ... alle ore ...

ART. 4

ORARIO DI APERTURA AL PUBBLICO

1. Per orario di apertura al pubblico si intende quella parte dell'orario di servizio in cui è possibile l'accesso agli uffici da parte degli utenti.
2. L'orario di sportello e di accesso del pubblico agli uffici sarà articolato come segue:
 - Ufficio Protocollo
 - Tutti i giorni dalle ore ... alle ore ...
 - Il Giovedì dalle ore ... alle ore ...
 - Tutti gli altri uffici
 - Il Lunedì, Mercoledì ed il Venerdì dalle ore ... alle ore ...
 - Il Giovedì dalle ore ... alle ore ...
3. Eventuali deroghe, per motivate esigenze di funzionalità dei servizi, saranno definite dai responsabili dei servizi, che avranno cura di provvedere alla necessaria informazione agli utenti.

ART. 5

FLESSIBILITA'

1. L'articolazione dell'orario di lavoro è finalizzata alla flessibilità in entrata e in uscita per tutti i servizi dell'ente ad eccezione di quelli organizzati in turni e/o ad orario rigido.
2. Al personale dipendente è concessa la flessibilità oraria di ... (...) minuti sia in entrata che in uscita: posticipare l'orario di inizio e/o di anticipare l'orario di uscita, anche in occasione del rientro pomeridiano, purché non vi sia incidenza sugli orari di apertura al pubblico degli uffici.
3. Oltre la fascia di flessibilità autorizzata non è consentito effettuare ritardi rispetto all'orario di lavoro, fatto salvo che il dipendente non sia stato di volta in volta opportunamente autorizzato dal responsabile del servizio.
4. In ogni caso la fascia oraria di massima operosità nella quale deve essere garantita la funzionalità di tutti gli uffici comunali è individuata dal seguente arco temporale: dalle ore ... alle ore ... e nei giorni di rientro dalle ore ... alle ore ... Sarà pertanto compito dei singoli responsabili dei servizi organizzare l'orario di lavoro e di servizio dei propri uffici in maniera che sia garantita la funzionalità nelle suddette fasce orarie
5. Rimane inteso che il dipendente che abbia usufruito dell'istituto della flessibilità sia in entrata che in uscita sarà comunque tenuto a restituire il tempo eventualmente non lavorato rispetto allo orario ordinario (... o ... ore a seconda che si tratti di giorni di rientro o meno) nell'arco del trimestre successivo a quello di riferimento. Viceversa le "eccedenze di orario flessibile" rispetto all'orario ordinario, andranno recuperate entro il mese successivo.
6. Per il personale in turnazione con orario rigido è previsto un comporta di cinque minuti in entrata da recuperare comunque nell'arco della stessa giornata lavorativa.

ART. 6

TURNAZIONE

1. Per lavoro a turni si intende quella particolare organizzazione del lavoro in base al quale, dei lavoratori siano successivamente occupati negli stessi posti di lavoro di altri lavoratori, in un arco temporale di riferimento, al fine di garantire la continuità nell'erogazione dei servizi a favore degli utenti.
2. I turni possono essere attuati in strutture operative che prevedano un orario di servizio giornaliero di almeno ... ore.
3. I turni si distinguono in antimeridiani, pomeridiani e notturni e, nella loro articolazione organizzativa, devono garantire una effettiva rotazione del personale.
4. Spetta al responsabile del servizio predisporre i vari turni, la cui durata può anche essere eccedente le sei ore giornaliere se più funzionale a garantire la funzionalità del servizio.
5. Il periodo di riferimento per programmare e calcolare la ciclicità dei turni è il mese.

ART. 7

REPERIBILITA'

1. L'istituto della reperibilità consiste nel porre a disposizione di un servizio dell'ente un determinato contingente di personale, che resta disponibile presso il proprio domicilio, in modo da garantire la possibilità di intervento nel posto di lavoro assegnato, nell'arco di trenta minuti, su chiamata telefonica.
2. Il responsabile del servizio interessato stabilisce i turni di reperibilità, su base mensile, con l'indicazione dei dipendenti tenuti ad effettuarla e individua il modulo del turno da garantire con la pubblicazione degli stessi in apposito spazio accessibile a tutti.

ART. 8

ORARIO DI LAVORO PLURISETTIMANALE

1. Ferma restando la disciplina relativa agli orari di apertura al pubblico dei singoli servizi, al fine di limitare il ricorso a prestazioni di lavoro straordinarie, ai Responsabili dei servizi è consentito, in relazione ai ciclici, ovvero straordinari purché prevedibili, picchi di attività dei servizi di competenza, modulare l'orario di lavoro di parte dei propri collaboratori su base mensile, con la più ampia facoltà di articolazione nell'arco della giornata/settimana/mese, in relazione alle esigenze del servizio e delle attività programmate, fermo restando l'obbligo contrattualmente previsto delle 36 ore di lavoro settimanali su base mensile dei singoli dipendenti a tempo pieno assegnatigli. Analogamente, ove possibile, il Responsabile dei servizi potrà procedere, con riguardo ai dipendenti a tempo parziale assegnatigli, fermo restando il limite orario contrattualmente stabilito nei singoli contratti di lavoro.
2. I singoli responsabili devono, comunque, garantire la presenza contemporanea in servizio, sia numericamente che per tipologia delle attività di competenza, di personale in grado di fornire un servizio efficace ed efficiente all'utenza, sia esterna, durante gli orari di apertura al pubblico, che interna, nella fascia oraria compresa tra le ... e le ... e, nella giornata di rientro pomeridiano aperto al pubblico, tra le ... e le ...
3. I responsabili devono concordare con i propri collaboratori le concrete modalità di effettuazione delle prestazioni lavorative dei medesimi, settimanalmente e/o mensilmente, tenendo conto delle assenze programmate per ferie e, nei limiti del possibile, delle altre assenze imprevedute e imprevedibili, in relazione al programma di attività del periodo.
4. Nel caso di attività per il cui svolgimento si renda necessaria la collaborazione di personale appartenente a servizi diversi, di competenza di più responsabili, la programmazione delle predette attività sarà disposta dal Segretario/Direttore Generale d'intesa con i responsabili interessati.
5. Ai responsabili di servizio spetta la periodica verifica della funzionalità dei servizi affidatigli, le conseguenti ed eventuali opportune correzioni ed il rispetto dell'orario plurisettemanale dei propri collaboratori.
6. L'istituzione dell'orario plurisettemanale, in presenza di una efficace ed oculata programmazione delle attività da parte del responsabile di servizio e nei periodi dell'anno nei quali viene istituito, deve tendenzialmente rendere estremamente eccezionale, o comunque comportare una riduzione stabile del monte ora annuo per prestazioni di lavoro straordinario del personale assegnato. In ogni caso la relativa autorizzazione all'effettuazione di lavoro straordinario comporta la necessità di rivedere l'articolazione oraria plurisettemanale dei collaboratori interessati in funzione della programmazione delle attività. La gestione di tale strumento e l'efficacia dello stesso è parte integrante della valutazione del responsabile incaricato di posizione organizzativa.
7. A livello di ente, su iniziativa dell'Amministrazione o della RSU dell'ente, si realizzano incontri tra le parti, almeno una volta all'anno, finalizzati al monitoraggio dei provvedimenti concernenti orari plurisettemanali consentiti e dell'andamento delle attività e del ricorso alle prestazioni di lavoro straordinario.

ART. 9

LE PRESTAZIONI DI LAVORO STRAORDINARIO

1. Per prestazioni di lavoro straordinario si intendono tutte le prestazioni rese dal personale dipendente oltre l'orario normale di lavoro.
2. La gestione delle prestazioni di lavoro straordinario è di competenza dei singoli responsabili di servizio che potranno autorizzarle unicamente per fronteggiare situazioni di lavoro eccezionali e tenendo presente che tale istituto non può essere utilizzato come fattore ordinario di programmazione del lavoro dei dipendenti assegnatigli.
3. Il provvedimento di autorizzazione dovrà indicare la motivazione del ricorso alla prestazione di lavoro straordinario, il numero delle ore, nonché i tempi e le modalità di svolgimento della prestazione medesima.

2. La fruizione del riposo settimanale, di regola, coincide con la domenica. Può cadere in altro giorno della settimana, diverso dalla domenica, per il personale impegnato in turni.
3. Il dipendente ha altresì il diritto di non lavorare il giorno del Patrono o qualora una festività ricada in periodo infrasettimanale. Qualora la ricorrenza del Patrono cada in giorno non lavorativo non potrà essere recuperata in altro modo.
4. Qualora una prestazione lavorativa venga richiesta per particolari esigenze organizzative al lavoratore spetta, a richiesta:
 - a. diritto ad equivalente riposo compensativo, cioè nella stessa misura delle ore prestate in detto giorno, o il diritto alla corresponsione del compenso per prestazioni straordinarie;
 - b. Il dipendente ha diritto di non lavorare anche il giorno feriale non lavorativo (ad es. il sabato), salvo che non vi ostino particolari esigenze di servizio, qualora l'articolazione oraria della sua prestazione lavorativa sia impostata su cinque giorni.Tuttavia, in caso di prestazione lavorativa al dipendente, a richiesta, spetta alternativamente:
 - diritto ad un equivalente riposo compensativo.
 - diritto alla corresponsione del compenso per lavoro straordinario non festivo.

Art. 14

RIDUZIONE DELL'ORARIO

1. Al personale adibito a regimi di orario articolato in più turni o secondo una programmazione plurisettimanale è applicata una riduzione di orario fino a raggiungere le 35 ore medie settimanali.
2. La conseguente articolazione oraria settimanale, predisposta dal responsabile del servizio, dovrà conformarsi alle seguenti tipologie:
 - a. riduzione di ... minuti del lavoro ordinario giornaliero, in entrata e/o uscita, per regimi orari articolati su sei giorni settimanali (... minuti per regimi orari articolati su cinque giorni settimanali);
 - b. riduzione di ... minuti del lavoro ordinario giornaliero, in un giorno prestabilito della settimana, eventualmente anche in forma frazionata in entrata e/o uscita;
 - c. istituzione di un conto individuale per ciascun lavoratore nel quale far confluire le ore eccedenti il limite orario di cui trattasi. Le ore accantonate nell'arco temporale massimo di tre mesi devono essere utilizzate in recupero, di norma, entro i tre mesi successivi in misura frazionata non inferiore a ... ore. Il recupero può essere fruito dal dipendente previa richiesta e relativa autorizzazione del responsabile del servizio.
3. L'applicazione delle suddette tipologie sarà concordata dal Responsabile con i lavoratori.
4. La riduzione dell'orario di lavoro non può essere applicata al personale che, per qualsiasi motivo (ferie, malattia, permessi, ...), non ha reso la prestazione lavorativa.

ART. 15

ASSEMBLEA SINDACALE

1. I lavoratori hanno diritto di partecipare, durante l'orario di lavoro, ad assemblee sindacali in idonei locali concordati con l'amministrazione, per ... ore annue pro capite senza decurtazione della retribuzione.
2. Il soggetto o l'organizzazione che indice l'assemblea deve comunicare, con preavviso scritto di almeno tre giorni prima dell'evento, la convocazione, la sede, l'orario di inizio e di fine dell'assemblea stessa, l'ordine del giorno e l'eventuale partecipazione di dirigenti sindacali esterni.
3. Eventuali condizioni eccezionali e motivate che comportassero l'esigenza per l'amministrazione di uno sposta-

mento della data dell'assemblea devono essere da questa comunicate per iscritto entro ... ore prima alle rappresentanze sindacali promotrici.

4. I lavoratori che partecipano all'assemblea, sia prima dell'inizio che alla fine, devono strisciare il "badge", dopo aver selezionato l'apposita causale.

ART. 16

FERIE

1. Le ferie costituiscono un diritto irrinunciabile per il lavoratore, ragion per cui non è consentita la rinuncia né in forma espressa né in forma tacita attraverso il non esercizio del diritto.
2. Il diritto alla ferie non è pertanto monetizzabile salvo il caso in cui all'atto della cessazione del rapporto di lavoro, esse non siano state fruite dal dipendente per esigenze di servizio congruamente motivate dal responsabile del servizio.
3. Il dipendente ha diritto ad un periodo di ferie retribuito di 32 ovvero di 28 giorni lavorativi, secondo che l'orario settimanale della struttura in cui il dipendente presta servizio sia articolato, rispettivamente, in 6 o 5 giorni lavorativi. Oltre alle ferie i dipendenti godono di 4 giornate di riposo, a titolo di festività soppresse, da fruire nell'anno solare.
4. Al personale neoassunto, per i primi tre anni di servizio, spettano 30 o 26 giorni lavorativi di ferie, con l'aggiunta delle 4 giornate di riposo, a titolo di festività soppresse.
5. Per la determinazione dei giorni di ferie spettanti è determinante il criterio dell'articolazione settimanale dell'orario di lavoro e non già quello delle ore effettivamente prestate nei singoli giorni della settimana, pertanto il numero dei giorni spettanti a titolo di congedo ordinario è determinato in riferimento all'orario ordinario di lavoro che ciascun dipendente è tenuto di norma a prestare settimanalmente, senza tenere conto di situazioni lavorative che, pur di fatto verificandosi, siano ascrivibili ad ulteriori titoli.
6. Il dipendente con rapporto di lavoro a tempo parziale orizzontale ha diritto a un numero di giorni di ferie pari a quello dei lavoratori a tempo pieno, mentre il dipendente con rapporto di lavoro a tempo parziale verticale ha diritto ad un periodo di ferie proporzionalmente ridotto.
7. Le ferie devono essere fruite su richiesta del dipendente e previa autorizzazione del responsabile del servizio di appartenenza compatibilmente con le esigenze di servizio e nel rispetto di eventuali turni prestabiliti.
8. Le ferie devono essere fruite, irrinunciabilmente, nel corso di ciascun anno solare di riferimento, anche frazionatamente in più periodi.
9. Al fine di garantire il regolare funzionamento dei servizi, il responsabile del servizio deve predisporre, entro il mese di aprile, il piano ferie.
10. Al dipendente che ne faccia richiesta deve essere comunque assicurato il godimento di due settimane consecutive di ferie nel periodo compreso dal 1° giugno al 30 settembre.
11. In soli due casi è possibile fruire delle ferie nell'anno successivo a quello di riferimento:
 - a. per indifferibili esigenze di servizio il responsabile del servizio ne può consentire la fruizione entro e non oltre il primo semestre dell'anno successivo;
 - b. per motivate esigenze di carattere personale, e comunque compatibilmente con le esigenze di servizio, il responsabile del servizio può consentire, con specifico provvedimento motivato, il differimento della fruizione delle ferie al 30 aprile dell'anno successivo a quello di spettanza.
12. Qualora, alla scadenza del 31 dicembre, il dipendente non abbia fatto richiesta di fruire delle ferie, il responsabile del servizio è tenuto ad assegnare le ferie medesime d'ufficio in modo che vengano fruite entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di spettanza.
13. I responsabili dei servizi, che per indifferibili esigenze di servizio o personali non abbiano potuto godere delle ferie nel corso dell'anno, dovranno goderne entro il primo semestre dell'anno successivo. Solo in caso di esigenze di servizio assolutamente indifferibili, ponderate e valutate dal Segretario/Direttore Generale per i

responsabili dei servizi e dal Sindaco per il Segretario/Direttore Generale, tale termine potrà essere prorogato fino alla fine dell'anno successivo.

14. Le ferie sono sospese da malattie che si protraggono per più di 3 giorni o diano luogo a ricovero ospedaliero. In tali casi deve essere fornita tempestiva comunicazione all'Amministrazione al fine di poter attivare i dovuti accertamenti.
15. Il lavoratore è tenuto, nella sussistenza dei presupposti di cui sopra, qualora intenda modificare il titolo della sua assenza da ferie a malattia, alla relativa comunicazione al servizio Risorse finanziarie e Personale. È sufficiente che tale comunicazione avvenga a mezzo posta con preavviso telefonico. Resta salvo il potere da parte dell'ufficio personale di richiedere alla ASL competente i necessari accertamenti.
16. Per motivate esigenze di servizio le ferie già in godimento possono essere interrotte o sospese con atto privato del responsabile del servizio di appartenenza del dipendente. In questo caso competono al dipendente previa esibizione di idonea documentazione:
 - a. il rimborso delle spese personali di viaggio di rientro al posto di lavoro e del viaggio di eventuale ritorno nella località delle ferie;
 - b. l'indennità di missione per la durata del medesimo viaggio;
 - c. il rimborso delle spese anticipate per il periodo di ferie non goduto.

ART. 17

PERSONALE INCARICATO DELL'AREA DELLE POSIZIONI ORGANIZZATIVE

1. L'incarico di posizione organizzativa non determina alcuna modifica all'obbligazione relativa all'orario di lavoro che rimane fermo nelle 36 ore settimanali, senza nessuna particolare flessibilità, eccetto quanto previsto dall'art. 5, comma 2, del presente regolamento.
2. Gli stessi sono tenuti a garantire prestazioni lavorative ulteriori alle 36 ore in relazione agli adempimenti inerenti l'incarico di posizione organizzativa.
3. Le eventuali prestazioni eccedenti le 36 ore non sono remunerabili, eccezion fatta per il lavoro straordinario prestato per le consultazioni elettorali o referendarie.
4. Agli incaricati dell'area delle posizioni organizzative deve, comunque, essere riconosciuto il riposo settimanale ed, eventualmente, il riposo e la pausa di cui al precedente articolo 13.

ART. 18

UTILIZZO BADGE MAGNETICO

1. L'ingresso al lavoro, l'uscita e qualsiasi altra interruzione della prestazione lavorativa devono essere documentate a mezzo del badge magnetico di cui ogni dipendente è in possesso, mediante la "strisciata" nel terminale presente nelle sedi di servizio.
2. Il badge è strettamente personale e come tale deve essere utilizzato esclusivamente dalla persona a cui è intestato.
3. Il dipendente che consegni il proprio badge ad altra persona è perseguibile secondo quanto previsto dal codice disciplinare, fatta salva l'azione penale. Analogamente è perseguibile chiunque timbri con il badge di altri.
4. Entro il cinque del mese successivo a quello di riferimento ad ogni responsabile di servizio è trasmessa copia della stampa delle "strisciate" del badge del personale assegnato alla struttura a cui risulta preposto, per il controllo del credito o debito orario degli stessi. Le schede dei responsabili dei servizi sono trasmesse al Segretario/Direttore Generale.
5. In casi di smarrimento o deterioramento del badge è dovere del dipendente richiederne immediatamente la sostituzione al responsabile del servizio "Risorse finanziarie e Personale". Al dipendente verrà addebitato il relativo costo.

3. I contratti collettivi di lavoro

3.1 I contratti collettivi di lavoro e la formazione delle regole

In questo capitolo viene affrontato il tema dei contratti collettivi decentrati di lavoro nell'ottica del management delle regole presentata nel primo capitolo.

Anche in questo caso, come avvenuto nei capitoli precedenti, la trattazione svilupperà gli aspetti giuridici solo e nella misura in cui essi sono collocabili all'interno della più generale prospettiva del loro contributo alla creazione di buone regole, quelle cioè che facilitano lo sviluppo dell'organizzazione e non nell'ambito di valutazioni giuridiche specificamente tecniche.

Nel primo paragrafo del capitolo cercheremo di chiarire in che modo i contratti decentrati costituiscono un elemento di sviluppo di buone regole per l'innovazione organizzativa aziendale, successivamente nel secondo paragrafo si approfondiranno le problematiche del contratto cercando di capire quali regole esso può ragionevolmente contribuire a sviluppare. Nei paragrafi successivi si analizzeranno e descriveranno le modalità per fare buone regole contrattuali, ciò attraverso l'analisi delle procedure e dei criteri per lo sviluppo dell'attività negoziale in sede di contrattazione aziendale.

Per comprendere il ruolo del contratto decentrato in termini di sua capacità strutturale di creare buone regole occorre partire in primo luogo dalla comprensione della natura stessa del contratto collettivo aziendale nel contesto pubblico.

Da questa analisi dobbiamo chiederci, in particolare, se e come il contratto collettivo decentrato può essere un luogo in cui si producono buone regole di organizzazione¹.

In prima approssimazione le regole contrattuali sono regole che concernono esclusivamente le modalità di utilizzo e retribuzione del fattore lavoro e per loro natura tendono a definire, in via negoziale, i confini entro i quali si può esercitare il potere di organizzazione del datore di lavoro.

1. Il termine organizzazione è qui inteso in senso lato, cioè di assetto organizzativo, il quale è dato dalla struttura organizzativa, dai sistemi operativi e dalla cultura organizzativa.

Le capacità ed i poteri datoriali, come noto attribuiti alla dirigenza in base all'art. 5 del D.Lgs. 165/01, sono esercitati, conseguentemente, nell'ambito dei principi espressi dall'ordinamento degli uffici e dei servizi e nei limiti definiti dal sistema contrattuale, vale a dire dal contratto collettivo nazionale e da quello integrativo.

Occorre poi considerare che si opera in un contesto pubblico caratterizzato da alcuni importanti peculiarità in particolare:

- a. il sistema di responsabilizzazione e di incentivi del datore di lavoro pubblico è strutturalmente più debole di quello del datore di lavoro privato, in particolare il datore di lavoro pubblico non mette in gioco il proprio reddito. Chi paga i costi contrattuali (cioè la collettività) non gestisce e chi gestisce non paga;
- b. la necessaria separazione tra organo di indirizzo ed organi di gestione fa sì che gestire il processo negoziale, che si sviluppa sempre su basi economiche, tecniche e politiche sia più complicato rispetto a situazioni di maggiore concentrazione dei soggetti;
- c. la necessità di controllare i soggetti aziendali nell'utilizzo del denaro pubblico pone vincoli aggiuntivi rispetto a quelli classici della contrattazione integrativa, all'attività negoziale dei tavoli pubblici, in particolare quello della nullità delle clausole contrattuali non coerenti con il contratto nazionale.

In pratica la contrattazione collettiva aziendale nel settore pubblico si sviluppa all'interno di un campo ben delimitato (che sarà meglio precisato nel paragrafo successivo) di materie, principalmente di tipo retributivo secondo modalità precisamente espresse dal contratto nazionale. Nonostante la delimitazione dello spazio negoziale il governo del processo negoziale ai fini del perseguimento delle strategie di sviluppo organizzativo dell'ente è comunque particolarmente complesso stante le peculiarità e, in fondo, le debolezze, del datore di lavoro pubblico.

All'attività di contrattazione collettiva si aggiunge poi l'attività di natura partecipativa, prima fra tutte la concertazione con le parti sindacali. Tale attività come noto non produce regole contrattuali, ma costituisce semplicemente una modalità tecnica di confronto su materie che sono specifica responsabilità datoriale e che quindi saranno regolate nell'ambito dei regolamenti aziendali di carattere privatistico, ovvero norme di fonte datoriale.

In entrambi i casi si producono regole negoziate, tuttavia ciò che cambia è la forza di tali regole, giuridica nel caso di norme contrattuali nelle quali le due parti hanno impegni reciproci giuridicamente sanciti, morale nel caso di norme concertate.

All'interno del contesto ora sinteticamente descritto le funzioni dei contratti di lavoro decentrato sono in prima approssimazione le stesse dell'ordinamento degli uffici e dei servizi analizzati nel capitolo precedente, vale a dire:

- la funzione di definizione delle strategie di fondo in termini di politica del personale;

- la funzione di chiarificazione e trasparenza delle regole di governo della risorsa umana;
- la funzione di completamento ed integrazione delle fonti normative di ordine superiore, in particolare del contratto collettivo nazionale.

Dal punto di vista regolamentare infatti il contratto decentrato come produttore di regole scritte è uno strumento funzionalmente molto simile, si potrebbe dire parallelo, al regolamento degli uffici e dei servizi. Semplificando si può dire che il primo si occupa di personale, l'altro di organizzazione. A distinguere i due strumenti sono tuttavia le materie e le fonti giuridiche di riferimento.

Proprio la diversità di fonti e di materia, ed il conseguente fatto che l'attività contrattuale è prodotta attraverso un processo negoziale di tipo dialettico con una controparte portatrice di interessi propri, rende tuttavia molto diversi i due strumenti di regolazione.

Ciò che cambia è in sostanza il fatto che con il processo negoziale (al contrario di quanto accade nei regolamenti) il confronto con la controparte rende possibili diversi risultati negoziali, in termini di opzioni di contemperamento degli interessi delle parti, è ciò rende molto complesso (e talora impossibile) il governo della contrattazione aziendale intesa come strumento di creazione di buone regole, ovvero come fonte di regolazione utile ai fini dello sviluppo organizzativo dell'Amministrazione.

In altri termini l'attività negoziale decentrata mette in gioco, come posta negoziale, il potere organizzativo del datore di lavoro, nel rispetto dei vincoli del contratto nazionale.

Il contratto migliore dal punto di vista delle regole di organizzazione, in un contesto come quello pubblico, che noi ora definiremo "contratto organizzativo", è quello che attraverso il processo negoziale riesce a rendere congruenti i limiti (im)posti al datore di lavoro con le capacità manageriali e di leadership dello stesso. È in pratica quel contratto che pone i giusti limiti al datore di lavoro, non lasciandolo troppo libero in assenza di mezzi e di strumentazioni manageriali, né lo vincola troppo, fino, nei casi peggiori, a inibirne totalmente l'autonomia attraverso clausole contrattuali che creano applicazioni automatiche degli istituti contrattuali e che conseguentemente sostituiscono totalmente la discrezionalità manageriale e ne frustrano ogni volontà di responsabilizzazione rispetto ai risultati da perseguire.

Nella pratica quindi il "contratto organizzativo" aziendale dovrebbe trovare il migliore equilibrio tra autonomia manageriale e capacità di governo del sistema. Un contratto di questo tipo consente all'ente di definire un quadro condiviso di regole e di criteri per la gestione del personale, che verranno poi applicati dal management aziendale all'interno di fisiologici livelli di discrezionalità manageriale, coerenti con gli strumenti e le capacità in possesso dal management stesso.

I risultati negoziali possono tuttavia portare a diverse tipologie di contratto, o di singole clausole, oltre a quelli di carattere organizzativo (si veda figura 1), ogni tipologia delle quali ha un preciso senso negoziale, quali:

2. La classificazione di seguito descritta è ripresa da un'idea del Prof. Antonio Viscomi, che la presentò con alcuni lucidi ad un convegno organizzato dall'Aran.

- **contratto o clausole distributivo/e** (alto controllo sindacale, bassa discrezionalità datoriale, elevato livello di automatismi). In questo caso le clausole contrattuali vengono strutturate in modo da garantire a priori determinati risultati distributivi tra i dipendenti. In questo caso si lasciano assai pochi spazi per la gestione, dominano gli automatismi retributivi, prevale la soddisfazione dei microinteressi corporativi ed al management viene tolta ogni possibilità autonomia di gestione del personale. Esso infatti si limiterà ad applicare senza alcuna discrezionalità le diverse clausole contrattuali. Contratti di questo tipo nascono evidentemente non solo dal potere negoziale del sindacato (peraltro tali contratti spesso trattano comunque materie previste dal Ccnl) ma anche da una diffusa sfiducia da parte delle diverse componenti interne all'ente delle capacità e/o delle possibilità di esercitare da parte della dirigenza una efficace azione di management all'interno dell'ente stesso.

Esempio di clausola distributiva

ART. 17 PROGRESSIONE ORIZZONTALE ALL'INTERNO DELLA CATEGORIA ECONOMICA (ART.5 C.2, ART.14 C.3, ART.16 C.1, C/N) (ART.4,C.3, C/A) (ART.15 C/N)

1. Criteri di gestione

Le parti concordano che vanno preventivamente assegnate le risorse annualmente a disposizione, e ricordano che dal 01.01.2001 il costo non potrà superare il valore della media ponderata per ogni categoria.

Piano di sviluppo: l'Amministrazione si impegna ad attuare annualmente il piano di sviluppo all'interno delle categorie sulla base dei criteri di seguito elencati:

- inserimento di indicatori per la misurazione delle performance e prevalenza del risultato della valutazione rispetto agli altri fattori;
- consentire la partecipazione alla selezione partendo da un requisito minimo di accesso di n. 2 anni di servizio nel Comune di ... e n. 2 anni di inquadramento nella categoria e nella singola posizione economica;
- inserire l'elemento della formazione all'interno del criterio denominato "arricchimento professionale" considerandolo un fattore di crescita professionale, tenendo conto della corretta programmazione della formazione all'interno dell'ente.

Scopo ed obiettivi: la progressione economica all'interno della categoria è finalizzata, in forma selettiva e di merito, a riconoscere le aumentate competenze ed impegno che i lavoratori hanno acquisito nel tempo e manifestato concretamente sul lavoro all'interno della categoria di appartenenza.

Periodicità: si stabilisce che l'effettuazione delle selezioni necessarie a dare attuazione ai percorsi di sviluppo, compatibilmente con i fondi stanziati a tal fine, avrà cadenza annuale.

2. Definizioni

Ai fini dell'applicazione dei criteri di cui al presente articolo, si definiscono in:

- esperienza acquisita: si intende per esperienza acquisita quell'insieme di capacità ed abilità, non necessariamente legate ad una specifica capacità correlata ad un profilo, ma legate all'insieme delle esperienze maturate nell'arco della carriera. Lo strumento per valutarla è il curriculum professionale di ogni soggetto in relazione alle varie attività relative al profilo svolte nel tempo all'interno e all'esterno dell'ente;

- b. arricchimento professionale: per arricchimento professionale si intende l'aver dimostrato capacità di sostituire colleghi di categoria superiore, dimostrabili con gli atti formali dell'ente di appartenenza e solo per i periodi ammessi dalla legge. Rientrano nel concetto di arricchimento professionale i titoli di studio acquisiti, oltre ai titoli derivanti dalla partecipazione con esito finale positivo a corsi d'aggiornamento su materie che abbiano specifica attinenza alle mansioni svolte. Questi ultimi vengono valutati a partire dall'introduzione del credito formativo annuale e comunque a partire dal 1.1.2001;
- c. valutazione delle prestazioni: a tal fine si fa riferimento al sistema di valutazione definito dal vigente Ccnl. La valutazione deve avere lo scopo di orientare e migliorare le prestazioni in un processo continuo e articolato che deve coinvolgere in un impegno costante tutto il personale dell'ente, a prescindere dall'inquadramento in una categoria piuttosto che in un'altra. Le progressioni orizzontali devono premiare quei soggetti che più connotano la loro prestazione in termini di valore aggiunto rispetto agli obiettivi non solo gestionali, ma soprattutto strategici dell'ente. La valutazione viene effettuata dal Dirigente di settore cui è assegnato il dipendente.

Modalità di attribuzione dei diversi punteggi

Premesso che per accedere alla selezione finalizzata alla progressione economica i candidati devono essere in possesso di un requisito minimo di accesso di n. 2 anni di servizio presso il Comune di ... e n. 2 anni di inquadramento all'interno della categoria e della singola posizione economica; si definiscono le modalità di attribuzione dei punteggi come segue:

- esperienza acquisita (punti da 0 a 5);
- il servizio prestato nella medesima categoria viene valutato 0,2 punto per anno;
- il servizio prestato nelle categorie immediatamente inferiori viene valutato 0,1 per anno;
- per i dipendenti provenienti da altre Amministrazioni, il servizio viene valutato con gli stessi criteri, avendo riguardo alla corrispondenza del profilo precedentemente ricoperto;
- arricchimento professionale (punti da 0 a 5);
- si valuta la capacità di sostituzione di profili professionali della categoria superiore (max 0,1 punto per anno, rapportati al periodo svolto).

Vengono valutati i seguenti titoli di studio posseduti al momento della selezione:

- laurea 1,00 punto;
- diploma di laurea (laurea breve) 0,75 di punto;
- diploma di maturità 0,50 di punto;
- diploma specializzazione statale o equiparato (2 o 3 anni) 0,25 di punto;
- specializzazione post-laurea 0,25 di punto.

La partecipazione ad attività formative interne ed esterne all'ente (corsi di aggiornamento) su materie aventi specifica attinenza alle mansioni ricoperte dal dipendente viene valutato 0,1 punti per ogni corso con almeno 20 ore di frequenza con esito positivo fino ad un massimo di 2 punti.

Valutazione della prestazione (punti da 1 a 5)

La valutazione delle prestazioni viene effettuata sulla base del sistema di valutazione definito ai sensi del vigente Ccnl, come determinato dalle schede di valutazione sotto riportate.

La verifica delle prestazioni individuali conduce alla formulazione di giudizi in merito agli obiettivi assegnati ed ai risultati raggiunti: il Dirigente considererà le capacità dei dipendenti utilizzando il complesso dei parametri individuati.

Tali parametri sono differenziati in base all'appartenenza ad uno dei seguenti gruppi di posizioni economiche:

1° gruppo: passaggi da A.1 a A.2, da A.2 a A.3, da A.3 a A.4, da B.1 a B.2, da B.2 a B.3;

2° gruppo: passaggi da B.3 a B.4, da B.4 a B.5, da B.5 a B.6, da C.1 a C.2, da C.2 a C.3;

3° gruppo: passaggi da C.3 a C.4, da D.1 a D.2, da D.2 a D.3, da D.3 a D.4, da D.4 a D.5.

Ad ogni gruppo di posizioni economiche corrispondono differenti elementi di valutazione e per ogni elemento sono indicati i giudizi sintetici ed a ciascun giudizio è correlato il punteggio da attribuire.

Al 1° gruppo corrispondono i seguenti parametri di valutazione (elementi di valutazione, giudizi sintetici e punteggio).

1. IMPEGNO

(capacità di comprendere le istruzioni relative al lavoro e di valutare esattamente fatti e situazioni; capacità di eseguire il lavoro con attenzione, sollecitudine e cura).

Sulla base dell'analisi della capacità del dipendente di comprendere le istruzioni relative al lavoro, di valutare esattamente fatti e situazioni, di eseguire il lavoro con attenzione, sollecitudine e cura, è attribuito il punteggio correlato al seguente giudizio sintetico:

Punti Giudizio

- 5 Comprende molto bene e rapidamente istruzioni e metodi di lavoro anche complessi. Sa cogliere gli aspetti più importanti dei problemi. Apprende facilmente lavori diversi dai propri abituali. Lavora con notevole scrupolo, precisione e sollecitudine anche in caso di notevoli carichi di lavoro.
- 4 Comprende normalmente istruzioni e metodi di lavoro. Di solito non ha bisogno di spiegazioni. Afferra con semplicità l'essenziale dei problemi. Lavora con sollecitudine, si verificano eccezionalmente errori ed imprecisioni di lieve rilevanza.
- 3 In genere comprende abbastanza bene le istruzioni di ordinaria difficoltà; a volte necessità di spiegazioni. Coglie l'essenziale dei problemi quando gli è fatto notare. Di rado è necessario intervenire per correggere errori ed imprecisioni nell'esecuzione del lavoro.
- 2 Non sempre riesce a comprendere in modo corretto le istruzioni. Talvolta ha difficoltà a comprendere fatti e situazioni. In genere lavora in modo soddisfacente, gli errori sono di lieve entità.
- 1 Necessità di istruzioni dettagliate. Lavora con mediocre precisione.

... Prosegue poi nella descrizione puntuale dei diversi fattori di valutazione per diversi gruppi ...

Successivamente il contratto precisa la pesatura dei punteggi per l'attuazione del sistema di progressione orizzontale: per esempio per i passaggi da b2 a B3 peso 3 esperienza, peso 0,5 arricchimento professionale e peso 1,5 la valutazione.

Infine vengono definite le procedure ed altre norme per l'attivazione delle progressioni. Per esempio la clausola prevede che:

Una volta determinate le graduatorie per ogni categoria, verranno effettuati i passaggi in sequenza, sulla base delle risorse disponibili, e comunque tenendo conto del limite previsto dall'art.16 comma 2 del C/A, dal 01.01.2001.

In caso di parità in graduatoria, saranno reperite le necessarie risorse per la progressione di tutti gli interessati.

La selezione sulla base dei criteri individuati, verificati con la Parte sindacale preventivamente all'attuazione della selezione stessa, sarà svolta normalmente con riferimento al 31 dicembre di ogni anno, pubblicata entro e non oltre il 31 gennaio dell'anno successivo, a cura dell'Ufficio Personale.

Eventuali contestazioni potranno essere rivolte entro 15 giorni alla Commissione per i ricorsi appositamente istituita di cui al precedente art. 16, la quale avrà 15 giorni di tempo per decidere sul ricorso; entro la fine di febbraio le graduatorie divengono definitive. La competenza della Commissione consiste, previo tentativo di conciliazione,

nel proporre eventuali provvedimenti di rettifica da parte del Dirigente.

L'attivazione del nuovo sistema di progressione orizzontale, potrà richiedere delle correzioni che le parti possono introdurre a partire dal 1.1.2001.

Un altro esempio di contratto distributivo è il seguente:

2. PROGRESSIONI ECONOMICHE ORIZZONTALI

2.1 Prima progressione

Spetta una progressione economica a tutti i dipendenti in relazione ai processi di riorganizzazione avvenuti negli ultimi anni, di quello in corso e del riconoscimento dello sviluppo professionale rapidamente in evoluzione anche a seguito della consolidata attività di formazione già svolta. Tale progressione spetterà al personale in servizio al Comune di ... alla data di decorrenza dello scatto, che abbia una anzianità di servizio di almeno un anno al 31.12.1999 maturata all'interno della pubblica amministrazione.

Per pubblica amministrazione si rimanda alla definizione di cui all'art. 1, 2° comma, D.Lgs. 29/1993. Al fine del computo dell'anno di anzianità si ritiene utile il servizio prestato – anche con soluzione di continuità – in rapporti di lavoro sia a tempo indeterminato, sia a tempo determinato. Si assimilano altresì all'anzianità di servizio i periodi di lavoro prestato all'interno dei Lavori Socialmente Utili.

Da tale progressione sono comunque esclusi i dipendenti che negli anni 1998 e 1999 abbiano conseguito una valutazione consecutiva "insufficiente". La valutazione di "insufficiente" che inibisce la possibilità di progressione, deve essere stata formulata nel pieno rispetto delle regole procedurali vigenti.

Lo scatto spetta in relazione alla categoria di inquadramento alla data di decorrenza dello scatto medesimo.

La decorrenza di tale scatto è dal 1° gennaio 2000.

2.2 Seconda progressione

Spetta una seconda progressione economica a tutti i dipendenti in possesso dei requisiti sotto indicati a seguito della frequenza ad uno o più corsi per un numero complessivo di ore di formazione diversificato per categoria di appartenenza:

A-B 20 ore

B3 da 30 a 40 ore

C da 50 a 60 ore

D1-D3 da 65 a 80 ore

Tale progressione spetterà al personale che abbia maturato almeno un anno di servizio nella categoria al 1° luglio 2000 per le categorie A, B1, B3; 1° ottobre 2000 per le categorie C, D1, D3. L'anzianità nella categoria deve essere stata maturata nel Comune di ... all'interno di rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

Lo scatto spetta in relazione alla categoria di inquadramento alla data di decorrenza dello scatto medesimo.

La progressione avrà luogo, dalla decorrenza prevista e sottoindicata, al termine della frequenza al/ai corsi con relativa attestazione di "esito positivo".

Ciascun dipendente dovrà frequentare attivamente i corsi programmati dalla Amministrazione nella misura minima dell'80% delle ore di presenza sul totale della durata del corso e partecipare alla verifica finale sul grado di raggiungimento dell'obiettivo formativo.

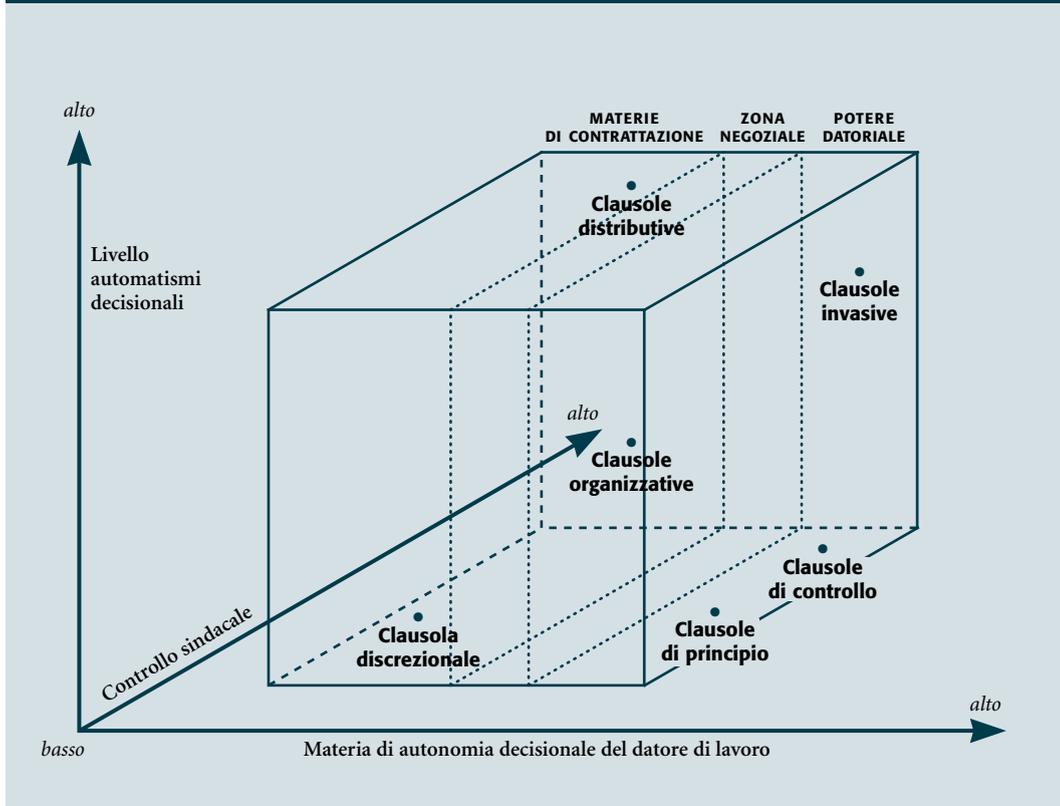
In assenza di segnalazioni negative, formulate per iscritto nella relazione finale dei docenti, la presenza alle lezioni e alla verifica finale costituiranno titolo sufficiente per l'acquisizione del secondo scatto.

Saranno individuate soluzioni per garantire casi particolari di assenza quali malattia, maternità, motivi indifferibili di servizio attestati dal dirigente con ordine di servizio.

La decorrenza dello scatto è individuata nel: 1° luglio 2000 per i dipendenti inquadrati nelle Cat. A - B - B3
 1° ottobre 2000 per i dipendenti inquadrati nelle Cat. C - D - D3. La progressione non avrà luogo per quei dipendenti che negli anni 1999 e 2000 conseguono una valutazione consecutiva di “insufficiente”. La valutazione di “insufficiente” che inibisce la possibilità di progressione, deve essere stata formulata nel pieno rispetto delle regole procedurali vigenti. Il complessivo processo formativo deve terminare entro il 30 novembre 2001. Le parti si impegnano a verificare entro giugno 2001 l’andamento della formazione anche al fine di individuare eventuali integrazioni o correttivi che si rendessero necessari per assicurare in ogni caso il rispetto della data fissata di comune accordo onde dar luogo alla corresponsione del secondo scatto.

Si precisa che il piano di formazione possa prevedere anche la necessità che parte della formazione si svolga al di fuori dell’orario di lavoro. In tal caso sarà consentito al dipendente optare per la “tesaurizzazione” delle ore eccedenti nella Banca delle Ore (art. 38 bis coda contrattuale nazionale) oppure per la corresponsione di una indennità che verrà stabilita nel seguito della trattativa.

Figura 1 Possibili esiti del processo negoziale



- **contratto o clausola invasivo/a** (alto controllo sindacale, materia di autonomia datoriale con alti livelli di automatismo). In questo caso il contratto firmato contiene molte invasioni di campo rispetto all’assetto dei livelli di relazioni sindacali, lo spazio negoziale aumenta di conseguenza a dismisura. È questo per esempio il caso

di quegli enti che hanno inserito nel contratto aziendale clausole nulle relative a materie di carattere giuridico, come per esempio hanno ampliato le materie della contrattazione decentrata, oppure hanno inserito nel contratto clausole relative a materie di organizzazione, tutt'al più concertabili nei principi generali, quali per esempio i sistemi specifici di valutazione delle prestazioni, i profili professionali o, in alcuni casi le dotazioni organiche, ecc. In questa situazione lo spazio gestionale dei dirigenti è quindi eroso in modo molto significativo, talora a dismisura, quando non solo sono contrattate materie che chiaramente rientrano nell'autonomia datoriale, ma addirittura ne vengono dettati in modo preciso i contenuti applicativi specifici. In questo caso, al di là del problema della eventuale nullità delle clausole contrattuali si crea il rischio di una sorta di neo-corporativismo se non di vere e proprie pratiche congestionate, che se possono essere utili al fine della gestione quotidiana sono sicuramente problematiche in termini di sviluppo organizzativo.

Un caso classico di "invasione di campo" si ha con la produzione di clausole contrattuali che trattano materie precluse al contratto decentrato e che quindi sono clausole nulle.

Di seguito si riporta la clausola di un contratto che inserisce tra le materie oggetto di contrattazione decentrata anche l'organizzazione del lavoro.

ART. 6

CONTRATTAZIONE

Sono oggetto di contrattazione le materie previste dall'art. 4 del Ccnl, in particolare:

- a. criteri per la ripartizione e destinazione delle risorse finanziarie ai fini della produttività, ordinamento professionale, posizioni organizzative, indennità, straordinario, ecc. (art. 15 e art. 17 Ccnl/Apr. 99);
- b. criteri generali del sistema di incentivazione del personale (produttività);
- c. programmi annuali e pluriennali relativi alla formazione professionale, riqualificazione del personale;
- d. linee di indirizzo e criteri per migliorare l'ambiente di lavoro in applicazione della L. 626/94, della L. 104/92 e delle norme vigenti;
- e. qualità del lavoro, professionalità dei dipendenti in conseguenza d'innovazioni tecnologiche o riassetto organizzativi;
- f. pari opportunità;
- g. modalità e verifiche per l'attuazione della riduzione dell'orario di lavoro (35 ore);
- h. criteri per le politiche dell'orario di lavoro;
- i. disciplina del part-time;
- j. risorse, criteri, modalità relative all'applicazione delle progressioni economiche all'interno di ogni categoria e per le progressioni verticali;
- k. organizzazione del lavoro e esternalizzazioni;
- l. servizi sociali riferiti ai dipendenti;
- m. mensa.

Gli incontri relativi alla contrattazione si svolgono preferibilmente fuori orario di lavoro.

Altri casi tipici di contratti interi di natura invasiva si trovano soprattutto nei comuni di piccole dimensioni dove spesso avviene che si contratta direttamente la soluzione organizzativa o addirittura avviene che vengano inseriti nel contratto i nomi dei beneficiari di determinati emolumenti anche se a natura variabile. La spiegazione di tale fenomeno è data dal fatto che il numero estremamente limitato di personale operante rende le regole scritte molto ridondanti in quanto sempre si legge in controluce i soggetti beneficiari o danneggiati delle clausole contrattuali stesse.

- **contratto o clausola di controllo** (alta autonomia datoriale, alto controllo sindacale, basso livello di automatismi), che è una variazione del contratto o della clausola invasivo/a. In questo caso si hanno infatti contratti di lavoro che trattano materie non contrattabili, quali alcuni istituti giuridici o elementi rilevanti dell'organizzazione del lavoro, ma si limitano a dettare al datore di lavoro gli orientamenti generali entro i quali deve muoversi la propria azione.

Per esempio nella recente tornata contrattuale è spesso accaduto un fenomeno che potremmo definire della “concertazione contrattata”. In pratica i medesimi soggetti che erano nel tavolo negoziale trattavano indifferentemente materie da contrattare e materie di tipo concertativo, salvo il fatto che al fine di rispettare, almeno nella forma, i vincoli del Ccnl, in allegato al contratto collettivo decentrato mettevano un verbale di concertazione che trattava materie datoriali sviluppando tuttavia i contenuti non sulla base di automatismi ma con clausole più generali, in grado comunque di influenzare il datore di lavoro.

Per esempio: un ente ha prodotto il seguente accordo, la cui natura di contratto o di verbale concertativo è di difficile comprensione, concernente materie di prerogativa datoriale, come la dotazione organica della dirigenza, stabilendo numero e tempistica di assunzione.

VERBALE DI ACCORDO RELATIVO A: DOTAZIONE ORGANICA, FABBISOGNO E ASSUNZIONI

La delegazione di parte pubblica composta da:

Direttore Generale

Direttore Servizio Centrale Risorse Umane

e la delegazione sindacale aerea dirigenziale composta da:

DIRCOM

CGIL FP

CISL FPS

UIL FPL

Visto l'art. 6, del CIA;

Visti gli esiti dei momenti di approfondimento cui hanno partecipato le OO.SS.: DIRCOM, CGIL FP, CISL FPS, UIL FPL, (Area dirigenza) le parti dichiarano chiusa la concertazione, pervenendo al seguente accordo:

Dotazione organica

Viene approvata la dotazione organica della dirigenza, che è definita in 191 unità, avrà validità fino al 30.6.2006.

Fabbisogno

Il fabbisogno previsto per gli anni 2002/2003 è di 20 unità.

Assunzioni

L'amministrazione si impegna ad assumere:

n. 9 dirigenti dell'area Amministrativa;

n. 4 dirigenti area tecnica.

Le procedure di assunzione avranno presumibilmente le seguenti tempistiche:

Settembre/ottobre 2002 presentazione delle nuove posizioni dirigenziali;

Ottobre/novembre bando;

Novembre/dicembre selezione;

Febbraio/maggio corso di formazione;

Dal giugno 2003 nomine.

Un altro caso è il seguente:

ART. 30

NUOVA STRUTTURA DEI PROFILI PROFESSIONALI CONSEGUENTE ALL'APPROVAZIONE DEL CCNL DEL 31.3.1999 – ORDINAMENTO PROFESSIONALE (ART. 3 - COMMA 6)

Si rinvia all'accordo contenuto nella deliberazione della Giunta Comunale n. 218/23007 del 9.5.2000 – riportata in allegato – che modifica ed integra la deliberazione della G.C. n. 925/484 del 24.12.1999 relativa alla individuazione dei profili professionali.

Non si capisce infatti perché nel contratto occorra richiamare e inserire una delibera di giunta.

- **Contratto e/o clausole di principio** (alta discrezionalità datoriale, basso controllo sindacale, bassa discrezionalità). E questo il caso delle clausole di natura programmatica inserite nei contratti aziendali, la cui efficacia per l'attività aziendale è di solito dubbia, ma che possono avere una certa utilità negoziale in quanto il loro scopo è spesso quello di creare i presupposti per affrontare eventuali future negoziazioni sulla base di linee generali precedentemente tracciate.
- **Contratto o clausola discrezionale** (bassa discrezionalità datoriale, basso controllo sindacale, bassi automatismi). In questo caso avviene che materie di natura tipicamente contrattuale (come per esempio le materie retributive) sono regolate in modo sommario in maniera da lasciare ampia discrezionalità al datore di lavoro anche su questioni di solito molto regolate (come per esempio la retribuzione). Questa iporegolazione nella gestione del personale ha effetti positivi nella

misura in cui si ha un management in grado di agire in modo trasparente ed equo attraverso adeguate strumentazioni tecniche di tipo manageriale, più spesso tuttavia essa è causa di tensioni operative ed organizzative in quanto in situazione complesse, spazi di discrezionalità eccessiva del management possono creare situazioni di conflitto e di difficile controllo del sistema organizzativo.

In un ente locale il processo negoziale ha portato ad una composizione per la quale a fronte delle risorse per la produttività collettiva in gran parte distribuite a pioggia (sulla base di categoria e presenza in servizio), vi era un'altra clausola contrattuale che prevedeva l'erogazione della produttività individuale senza particolare regole da rispettare da parte del datore di lavoro. Tale clausola contrattuale recitava infatti:

“la produttività individuale di cui all'art 17 del Ccnl 31.3.99 verrà attribuita nel rispetto dei seguenti criteri:

1. non deve superare un importo di euro 4.200 per ciascun dipendente;
2. può essere utilizzata:
 - a. per compensare attività di particolare impegno valutate a consuntivo dal dirigente competente;
 - b. per compensare l'impegno in attività tendenti a migliorare l'efficienza del servizio;
 - c. per compensare iniziative individuali, concordate preventivamente con il dirigente di servizio, per proporre e realizzare soluzioni innovative o migliorative dell'organizzazione del lavoro, all'interno della propria struttura.
3. l'utilizzo della produttività verrà portata a conoscenza, a consuntivo, delle OO.SS.”

Questa clausola contrattuale, ad evidenza, dava molta libertà al datore di lavoro, tuttavia operava nella concreta realtà organizzativa dell'ente in assenza pressoché totale di adeguati sistemi di valutazione del personale e con poca trasparenza, creando quindi malumori diffusi all'interno della struttura.

In sostanza il contratto decentrato in questione sviluppando un processo negoziale “a pendolo” a trovato l'accordo tra due opzioni estreme, sviluppando, per l'appunto, un pendolarismo tra regole che toglievano discrezionalità alla dirigenza e regole che ne attribuivano troppa, mettendo in entrambi i casi in tensione il sistema organizzativo. Le regole erano ovviamente e forzatamente applicate ma non erano buone regole in quanto non producevano un cambiamento voluto ma solo tensioni interne sia organizzative che istituzionali. Tutto ciò, alla fine, va a detrimento dello sviluppo organizzativo dell'ente. Infatti coloro che in esso operano non tardano a convincersi che il sistema di valutazione è qualcosa di soggettivo e arbitrario.

- **Contratto e/o le clausole organizzativo/e** In questo caso si tratta di materie fisiologicamente inserite nello spazio negoziale definito dal contratto nazionale, regolate con un mix di autonomia/automatismo che crea una giusta tensione organizzativa. Ne consegue che la contrattazione viene impiegata come risorsa organizzativa, dentro un quadro di regole e criteri condivisi. In questo caso nell'ambito di materie di gestione del personale in sede contrattuale, nell'ambito di un certo spazio negoziale correttamente delimitato, vengono posti vincoli più o meno stringenti al datore di lavoro in coerenza con le risorse manageriali in possesso dell'amministrazione. Tutto ciò permette quindi di non “bruciare” alcuni strumenti di gestione (formazione, valutazione,

retribuzione variabile e di posizione, carriere, ecc.) attraverso applicazioni inique e poco trasparenti, ma, al contrario, di attivare quindi un percorso di sviluppo dei sistemi operativi medesimi in quanto vengono “protetti” dal contratto consentendo una loro applicazione con livelli di discrezionalità manageriale sempre più ampi, attraverso successivi affinamenti, in relazione all’apprendimento organizzativo.

I contratti organizzativi sono i molti contratti che negli enti hanno tentato di inserire clausole contrattuali che consentissero di sviluppare nuovi sistemi di gestione del personale in sintonia con le capacità di governo dei sistemi di gestione del personale da parte dell’ente.

Per esempio è il caso di tutti quegli enti che hanno prodotto clausole contrattuali in base alle quali la progressione orizzontale dei dipendenti avveniva in via prioritaria attraverso valutazioni, individuavano i criteri di valutazione e procedevano ad inserire alcuni accorgimenti finalizzati a salvaguardare il successo dell’attività valutativa. Una volta firmato il contratto gli enti avrebbero poi dovuto e potuto cimentarsi nello sviluppo di un corretto processo di valutazione delle prestazioni del personale.

Ecco alcuni esempi di queste clausole contrattuali:

ORDINAMENTO CCNL 31.3.99 ART. 16, COMMA 1, PRIMA ALINEA
(COMPLETAMENTO ED INTEGRAZIONE CRITERI PER LA PROGRESSIONE ECONOMICA ALL’INTERNO DELLE CATEGORIE)

Fermi restando i criteri di cui all’art. 5, comma 2, dell’Ordinamento vengono individuate le schede di valutazione di cui all’Allegato 2; tali schede saranno compilate dai dirigenti delle strutture presso di cui presta servizio il dipendente, anche disgiuntamente a secondo della categoria.

In considerazione del fatto che, pur effettuando un’attività di formazione dei valutatori, potrebbero emergere difformità applicative nei criteri di valutazione, il Nucleo di valutazione procederà alla verifica delle valutazioni e, ove sarà necessario, a colloqui basati sui parametri di riferimento e volti a verificare le professionalità ed il potenziale dei candidati alla progressione, con particolare riferimento alle attitudini all’innovazione (tecnologica, organizzazione del lavoro, flessibilità). L’esito dei suddetti colloqui sarà integrato con le valutazioni dei dirigenti al fine di formare una graduatoria.

Al fine di determinare il numero di dipendenti aventi diritto al trattamento economico del livello superiore di categoria, compatibile con la somma destinata a compensare le progressioni orizzontali vengono fissate le seguenti percentuali di progressione per categoria:

- Categoria A tra il ... % e il ... % del personale in servizio;
- Categoria B tra il ... % e il ... % del personale in servizio;
- Categoria C tra il ... % e il ... % del personale in servizio;
- Categoria D tra il ... % e il ... % del personale in servizio;

Segue la presentazione delle schede di valutazione.

È bene precisare che le diverse opzioni negoziali possono in via generale essere tutte delle buone regole se contestualizzate nella situazione specifica. Facciamo in questo senso nostra una battuta di

origine sindacale che afferma che “il miglior contratto è quello firmato”. Ne consegue quindi che le diverse opzioni (e quindi i diversi esempi) non possono essere giudicati come esempi positivi o negativi in assoluto, ma sono stati da noi analizzati e valutati in termini relativi rispetto alla premessa inizialmente dichiarata di verificare quanto le clausole contrattuali possono essere di aiuto allo sviluppo organizzativo.

Considerate le diverse opzioni possibili in termini di tipologia di clausole contrattuali che possono scaturire dal processo negoziale, è evidente che, pur non essendo impossibile riuscire ad individuare clausole utili allo sviluppo organizzativo dell'ente, questo risultato non può considerarsi come banale e facilmente raggiungibile. Anzi sono molti i casi in cui le clausole contrattuali danno luogo ad un contratto complessivamente poco adatto a contribuire allo sviluppo organizzativo dell'amministrazione.

In altri termini è probabile che lo sviluppo organizzativo si possa ottenere in modo più chiaro al di fuori di contesti negoziali.

Per ottenere un contratto che nel suo complesso possa definirsi utile allo sviluppo organizzativo occorrono in ogni caso alcuni requisiti e condizioni quali:

- a. avere una strategia organizzativa e di conseguenza una strategia negoziale chiara, in modo da sapere che cosa si vuole ottenere e che cosa si è disposti a concedere. Senza la chiara individuazione delle opzioni di fondo, e quindi una chiara delimitazione dello spazio negoziale, il contratto rischia di essere visto un faticoso e costoso adempimento amministrativo, con tutte le conseguenze negative che ciò comporta;
- b. avere capacità negoziali, vale a dire avere l'organizzazione interna all'ente e le capacità negoziali dei diversi soggetti rappresentanti del datore di lavoro, che consenta di portare avanti in modo efficace il negoziato contrattuale;
- c. avere conoscenze tecnico-giuridiche approfondite e quindi utili a sviluppare l'attività negoziale attraverso capacità interpretative e dialettiche attorno all'interpretazione delle norme sul personale e delle clausole del Ccnl.

Più consona alla creazione di condizioni favorevoli allo sviluppo organizzativo potrebbe essere, almeno in via astratta, l'attività di carattere concertativo, o gli altri istituti di partecipazione. In questo caso infatti il confronto tra le parti, all'interno di responsabilità distinte, può portare l'azienda a prendere decisioni con maggiore consapevolezza circa i loro effetti nel contesto organizzativo.

Purtroppo però la disponibilità a confronti di natura non negoziale è generalmente molto bassa in quanto l'amministrazione tende a volere il consenso sindacale ed i sindacati tendono a volere il maggiore controllo possibile delle variabili interne del mercato del lavoro attraverso impegni contrattualmente sanciti.

Di seguito approfondiamo il ruolo e i contenuti delle regole contrattuali e svilupperemo alcune riflessioni utili allo sviluppo di una efficace attività di negoziazione.

3.2 Ruolo e contenuti delle regole contrattuali

Ragionare di contratto collettivo nel più ampio contesto di analisi sui processi e le sedi di definizione delle regole all'interno di un'organizzazione pubblica, significa guardare ad esso (e, più in generale, agli strumenti di partecipazione sindacale alle scelte del datore di lavoro pubblico) secondo una prospettiva diversa da quella tradizionale.

Ed infatti, ai fini che interessano, non viene qui in discussione l'approfondimento circa la natura del contratto collettivo, se sia esso o meno fonte di norme nell'accezione tecnica del termine.

Questo sicuramente perché “il contratto collettivo ha svolto e continua a svolgere la sua centrale funzione di fonte di regole sui rapporti di lavoro senza che tale funzione abbia una rigorosa riconduzione alla nozione ed alla fisiologia delle fonti: né sotto il profilo ‘materiale’ o ‘sostanziale’ (per il quale “sono fonti del diritto tutti gli atti e fatti che, *di fatto*, producono norme giuridiche”), né sotto il profilo formale (per il quale “l'espressione fonte del diritto denota ogni atto o fatto non già effettivamente produttivo di norme, ma *autorizzato* a produrre norme)”³.

Ma anche, e soprattutto, perché il contratto collettivo viene apprezzato in questa sede sotto il particolare profilo della sua idoneità a porre regole, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, riconosciute come tali nella comunità di lavoro nella quale vengono applicate in forza della validità c.d. sociale di cui dispongono, senza porre particolare rilievo sul problema della natura giuridica e delle caratteristiche che esse devono avere per essere osservate dai componenti di detta comunità.

Per lo stesso ordine di ragioni, rimane sullo sfondo anche la riflessione sulle funzioni del contratto collettivo, in particolare:

- quella normativa, che consiste nel dettare regole destinate a valere per una serie indeterminata di rapporti di lavoro, già costituiti o da costituire;
- e quella gestionale, avente ad oggetto “più che la determinazione, generale ed astratta, delle condizioni economiche e normative di trattamento – caratteristica della parte c.d. normativa del contratto collettivo – la determinazione dei modi e delle condizioni alle quali verrà esercitato – non per il futuro, ma nell'immediato – il ‘potere’ modificativo (organizzativo) del datore di lavoro”⁴.

3. Santucci-Zoppoli, a cura di, “*Contratto collettivo e disciplina dei rapporti di lavoro*”, ed. Giappichelli, Torino 2002, pag. 7 .

4. Liso, *Modifiche dell'organizzazione e contratto di lavoro*, in *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, 1981, p. 568.

Anche in questo caso, a dettare la scelta concorre un duplice ordine di motivi:

- non soltanto la considerazione che la funzione normativa della contrattazione collettiva è più frequentemente propria del livello nazionale di essa, esterno quindi, come si dirà più oltre, alla dimensione “aziendale” nella quale le regole vengono applicate (con tutto ciò che di critico ne deriva quanto ad assorbimento ed efficace ritorno sulla struttura di dette regole);
- ma anche la constatazione che le regole che interessa esaminare nel presente lavoro possono ben essere contenute nella parte gestionale del contratto e porre i medesimi problemi di valutazione della loro osservanza effettiva (e, quindi, di efficacia), nello svolgimento della vita organizzativa, di qualunque altra regola presente nella parte normativa.

Né, infine, è suscettibile di ripercuotersi in misura apprezzabile sul contenuto dei ragionamenti esposti la scelta tra le diverse sfumature nelle quali viene inteso il termine negoziazione: siano esse rivolte al processo (per cui la negoziazione è “un processo di interazione potenzialmente opportunistico attraverso il quale due o più parti in conflitto cercano di massimizzare i propri interessi ricorrendo ad un’azione decisionale congiunta”), ovvero più attente all’aspetto decisionale (per cui la negoziazione risulta essere “una decisione congiunta tra due o più parti che non hanno gli stessi interessi”).

Ancora una volta, infatti, l’aspetto sul quale occorre riflettere attiene alla valutazione sull’idoneità delle regole poste ad assolvere al proprio naturale ruolo di assicurare – a seconda dei casi – l’ordinato funzionamento dell’organizzazione, in rapporto ai fini che essa persegue, ovvero la promozione del cambiamento e dello sviluppo della stessa organizzazione, laddove cambiamento e sviluppo siano imposti o ritenuti necessari per adeguarsi ai mutati scenari nei quali si opera.

In tutto questo, gli aspetti processuali e sostanziali del negoziato hanno sì un loro peso, ma quel che conta è l’analisi del suo risultato: vale a dire, perché la disciplina, i trattamenti fissati in via contrattuale risultano efficaci e, quindi, si applicano con successo nell’organizzazione.

Ritenere di carattere secondario o, comunque, non dirimente – si ripete, in questa sede – le connotazioni concettuali dello strumento negoziale attraverso il quale vengono poste le regole da applicare/gestire in una realtà pubblica risulta, inoltre, avvalorato ove si considerino i presupposti, per così dire, “naturali” del ragionamento da sviluppare, quali:

- nel particolare, l’insieme dei principi che governano il sistema della contrattazione collettiva pubblica, rivelatori di un disegno

volto a garantire la generale ed indifferenziata applicazione del contratto collettivo, sottoscritto da Aran e sindacati, nei rapporti di lavoro con le Pubbliche Amministrazioni destinatarie dell'accordo⁵;

- più in generale, e salvo le precisazioni di cui oltre, la liceità/validità giuridica della regola posta per via negoziale, circostanza assorbente rispetto a profili di valutazione – pure importanti, ma in questo caso non altrettanto decisivi come in altri ambiti di riflessione, come quelli privatistici – quali la correttezza procedurale e sostanziale delle decisioni negoziali che sola consente di imputare alle parti del rapporto individuale gli effetti regolativi di un contratto – quello collettivo, appunto – da esse non concluso.

Analizzando, quindi, il possibile ruolo che la contrattazione collettiva riveste sul piano della definizione di regole osservate all'interno di una data organizzazione, va a sua volta tenuto presente un insieme di considerazioni prodromiche.

Anzitutto, lo strumento negoziale, di per sé, non investe i veri e propri assetti dell'organizzazione, quanto piuttosto la componente “risorse umane” all'interno di essa, intervenendo sulla regolazione e la gestione dell'apporto di tali risorse ai processi di produzione dei servizi erogati dall'ente.

A ciò si aggiunga che la contrattazione diventa, a sua volta, fonte di individuazione ed abilitazione di altre sedi nelle quali pervenire alla produzione di regole sull'organizzazione della struttura e del lavoro che in essa si svolge (si pensi ai procedimenti di informazione, concertazione, consultazione che i contratti collettivi tipizzano, definendone ambiti di intervento, attori e tempi).

Quest'ultima, del resto, rappresenta un'evoluzione dello strumento negoziale in linea con i processi di riforma che hanno interessato in questo decennio la pubblica amministrazione nel suo complesso, laddove ad un progressivo arretramento delle fonti normative pubblicistiche e delle decisioni unilaterali ed autoritative è corrisposta una decisa affermazione dello strumento negoziale e delle altre forme di coinvolgimento del sindacato.

Processi, tutti, intesi a condizionare le scelte – in potenza libere – dei datori di lavoro sui temi dell'ordinato, strutturato e funzionale (in quanto, appunto, regolato) coinvolgimento degli uomini nelle attività/missioni dell'ente, attraverso l'esercizio del ruolo per il sindacato stesso previsto all'interno dei processi che portano alle decisioni finali su tali temi.

Ulteriore profilo valutativo che merita, pertanto, di essere posto in rilievo riguarda la relazione – che inevitabilmente emerge in tutta la

5. Disegno salvaguardato, pur in presenza della mancata attuazione dell'art. 39 Cost., dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 309/97, non già sul piano della diretta efficacia *erga omnes* degli esiti negoziali, quanto piuttosto, ed indirettamente, sul piano delle conseguenze che derivano dal vincolo di conformarsi alle decisioni contrattuali imposto alle pubblica amministrazione e del legame stringente che “avvince” il contratto individuale a quello collettivo.

sua importanza, allorché si ragiona di possibili influenze di regole negoziate sull'assetto ordinamentale dell'ente – tra prerogative decisionali del datore di lavoro pubblico (ora pienamente assimilato, quanto a poteri e capacità da spendere in questo ambito, alla corrispondente figura del settore privato; art. 5, co. 2, D.Lgs. n. 165/01) e meccanismi sindacali di interferenza/influenza rispetto all'esercizio di tali prerogative.

Il potere direttivo – attraverso il quale principalmente si esprime l'interesse datoriale a realizzare il presupposti dell'assetto organizzativo (ovvero a garantire la conservazione di esso) – implica infatti, nel suo esplicarsi, un insieme di relazioni tra management e personale il più possibile fondato su credibilità ed affidabilità reciproche e, ove praticabile, condivisione di valori e scelte che toccano tale assetto organizzativo.

Questo aspetto risulta tanto più critico (in organizzazioni di servizi, come le pubbliche amministrazioni in generale, che fondano il proprio “successo” sulle persone che le animano), ove si consideri che l'adattamento dell'individuo all'organizzazione, di cui è parte in forza di un rapporto contrattuale di lavoro, è in buona misura condizionato (anche in realtà, come quelle pubbliche, in apparenza distanti da tali ragionamenti) dal grado di congruenza che sussiste tra valori individuali e valori dell'organizzazione.

Sistemi di attribuzione di responsabilità e connessi riconoscimenti economici, capacità di selezione e trattenimento dei migliori, opportunità di crescita professionale, sistema comunicativo integrato: tutte componenti, queste, della gestione e dello sviluppo delle risorse umane che, quanto più una data organizzazione è in grado di valorizzare e tradurre in maniera sistemica (tramite complessi definiti di regole) sul piano del proprio funzionamento, tanto più la stessa è in condizione di accrescere le possibilità di successo dell'inserimento dell'individuo al suo interno.

E, in una prospettiva simile, non vi è dubbio che il contratto collettivo rappresenta il principale, anche se non esclusivo, strumento attraverso il quale i lavoratori partecipano – per il tramite delle rappresentanze sindacali – all'elaborazione delle regole che governano il loro rapporto di lavoro (anche per quegli aspetti appena esaminati e più direttamente attinenti alle aspettative del singolo sul lavoro e che influenzano l'adattamento di cui si è detto).

Proseguendo nell'esame delle variabili che pesano sull'inquadramento concettuale del tema, va evidenziato che i processi decisionali – attivati in questo settore per giungere alla soluzione regolativa delle diverse fattispecie che investono organizzazione e gestione del lavoro – sono influenzati oltremodo, rispetto a quanto avviene in linea gene-

rale, dalla capacità degli attori di intendere i fenomeni di contesto (influenze esterne/interne, ruoli dei protagonisti, limiti di ordine legale, finanziario ecc.).

Ed è indubbio che il contesto nel quale attualmente operano i datori di lavoro pubblici è ancora caratterizzato da una consistente incertezza quanto al consolidamento del patrimonio normativo utilizzabile ed al conseguente mutamento continuo delle variabili in grado di influenzare i processi decisionali in tale sistema (chi fa che cosa, entro quali limiti).

A ciò si aggiunga l'introduzione di meccanismi di "democrazia partecipativa" nella definizione della compagine sindacale abilitata a ragionare con le Amministrazioni su tali temi (è il caso delle elezioni dei componenti le Rappresentanze sindacali unitarie all'interno dei luoghi di lavoro, elezioni che fino ad ora hanno fatto registrare un'elevata partecipazione dei dipendenti coinvolti).

Essi da una parte hanno certamente fatto crescere l'attenzione dei singoli lavoratori sulle questioni attinenti alla definizione del contesto di regole entro il quale nasce e si sviluppa il proprio rapporto di lavoro; dall'altro, però, si finisce per rendere inevitabilmente più complesso – per i datori di lavoro pubblici – discutere con una delegazione sindacale articolata al suo interno in due anime (quella sindacale propriamente intesa e quella, sia pure riconducibile ad una genesi sindacale, comunque espressione dell'insieme dei lavoratori) di diversa estrazione e talvolta attestate su posizioni non convergenti.

Tutto questo si traduce in una condizione di fatto che con frequenza caratterizza le realtà pubbliche: l'assenza di intenzionalità strategica, per così dire, nella gestione del lavoro e nell'organizzare lo stesso secondo regole predefinite.

Ciò premesso, occorre subito evidenziare che la dimensione collettiva degli aspetti di gestione del lavoro all'interno dell'organizzazione (che determina l'attivazione del rapporto con l'interlocutore rappresentativo dei lavoratori in vista di intese regolatrici valide per la generalità del personale destinatario) appartiene alla competenza di diversi livelli di negoziato, da quello comune a tutte le Amministrazioni pubbliche (contratto collettivo nazionale quadro), a quello proprio degli enti inclusi nello stesso comparto (contratto collettivo di comparto), a quello, infine, direttamente riferibile alla singola realtà locale (contratto decentrato integrativo).

Siffatta articolazione dei livelli del negoziato – esaminata con riguardo al *focus* del presente lavoro, vale a dire la singola Amministrazione quale luogo di definizione e gestione delle regole sull'organizzazione del lavoro – determina un duplice effetto condi-

zionante le scelte che in tale luogo si vanno compiendo nel definire gli assetti di questo particolare ambito di funzionamento (quello che ha a che fare con l'apporto delle unità lavorative inserite nell'organizzazione), effetto che investe:

- l'utilizzo di disposizioni, in varia misura precettive, dettate da soggetti al di fuori dell'organizzazione e che presentano necessariamente quei profili di generalità ed astrattezza che possono rendere non pienamente utilizzabili all'interno di essa, essendo al contempo preclusa la possibilità di integrarle o, addirittura, di sostituirle con proprie;
- quand'anche siffatta possibilità sia ammessa, l'influenza che, comunque, le disposizioni suddette esercitano sulle successive decisioni che i singoli enti si trovano a compiere, al proprio livello di competenza, sulle medesime materie.

Se, dunque, l'essenza del ragionamento sul quale poggia il lavoro investe gli elementi che valgono ad assicurare il miglior successo (in termini di accettazione/osservanza spontanea o, comunque, convinta) della regola affermata nel contesto negoziale, occorre a questo punto soffermarsi sulle dinamiche che animano detto contesto, così da ragionare con riguardo agli atteggiamenti che i responsabili delle organizzazioni possono assumere tenuto conto:

- dei limiti e, più generalmente, dei vincoli che condizionano il loro operato;
- delle opportunità che il confronto sindacale offre sotto il profilo della possibile, migliore accettazione delle scelte regolatrici sull'organizzazione del lavoro poste in ambito negoziale o, comunque, discusse con i rappresentanti dei lavoratori.

Entrambi questi aspetti possono essere apprezzati partendo da una considerazione di fondo: promuovere, ottenere e mantenere l'adesione del dipendente alla "filosofia aziendale" (intesa come stile definito nei rapporti interni ed esterni, modo di partecipare del personale all'elaborazione ed attuazione di scelte e programmi aziendali) è un qualcosa che "eccede, per lo più, la sua obbligazione contrattuale strettamente intesa; non può quindi essergli imposta... mediante gli strumenti sanzionatori che l'ordinamento statale offre..."⁶.

È su questo, fronte, pertanto, quello dell'accettazione e conseguente adesione al di fuori del loro carattere cogente, che si gioca il successo delle regole poste in forma negoziata.

Elemento, questo, che trascina con sé gli stessi interrogativi che, più in generale, suscita la questione dell'efficace processo di produzione delle regole in un'organizzazione, vale a dire:

- quali le caratteristiche più adatte – in rapporto al contesto nel quale matura la loro elaborazione – del complesso strutturato di

6. Ichino, a cura di, *Strategie di comunicazione e statuto dei lavoratori*, Giuffrè, Milano 1992, p. 11 ss.

- scelte che si compiono, vale a dire se e fino a che punto formali, prescrittive, stabili nel tempo;
- quali le dinamiche migliori per consentire – considerati i delicati interessi in gioco – un’efficace interiorizzazione di esse da parte dei destinatari.

Le scelte che i responsabili dell’organizzazione possono compiere, al loro livello di determinazione (quello definito come “aziendale”), risentono fortemente, come visto, dei condizionamenti operati dai livelli sovrastanti della contrattazione.

Pur essendo qualificati come autonomi ed integrativi rispetto al contratto collettivo nazionale, infatti, i momenti negoziali cui le organizzazioni pubbliche danno vita al loro interno non possono toccare aspetti già affrontati in via esaustiva al livello superiore, né riguardare argomenti ad essi non affidati, né, infine, andare oltre gli ambiti ad essi riservati sulle materie di competenza.

Le conseguenze, particolarmente rigorose, della violazione di tale assetto normativo della contrattazione (nullità delle clausole contrattuali così definite, responsabilità dei loro autori e, prima ancora, perdita di credibilità e, quindi, di efficacia dello strumento) rendono, dunque, improduttivo, per i protagonisti del negoziato interno, intraprendere strade che portino a dare formale veste negoziale a decisioni rilevanti per l’assetto organizzativo riguardato dal contratto, ma in tal modo esposte al concreto rischio di essere vanificate da chiunque vi abbia interesse, ponendo in discussione gli equilibri raggiunti, anche con fatica.

Cosa diversa è che l’identità di vedute tra i rappresentanti dell’Amministrazione e quelli dei lavoratori si traduca in intese – diverse dal contratto aziendale vero e proprio – che determinino le condotte successive di chi possiede la titolarità a porre la regola concreta di azione (è il caso, ad es., dei verbali redatti all’esito del procedimento di concertazione, dai quali le posizioni rispettive delle parti risultino in piena sintonia, orientando in maniera decisiva la susseguente decisione che l’Amministrazione dovrà assumere sulla materia interessata).

Si tratta, in tali casi, di momenti di confronto dialettico che – pur non comportando assunzione di impegni contrattuali di tipo formale – valgono a rafforzare il processo di condivisione, o comunque di accettazione, della regola posta formalmente in via unilaterale dall’ente nella fase successiva al confronto sindacale.

Oltre che dai vincoli appena illustrati, gli spazi per poter apprezzare una reale incidenza del contratto collettivo nel processo di produzione di regole, rilevanti sotto il profilo organizzativo dell’ente, risultano ridotti anche in ragione del fatto che molte delle materie affron-

tabili al tavolo del negoziato non hanno attinenza rigorosa con tale profilo (buona parte di esse, infatti, investono l'aspetto economico del rapporto di lavoro).

Peraltro, il combinarsi dei due elementi appena detti potrebbe, in ipotesi, portare ad un diverso modo di affrontare i, sia pur ristretti, ambiti nei quali vi è la possibilità di ragionare con i rappresentanti sindacali di argomenti rilevanti in via generale per gli equilibri di funzionamento e di sviluppo dell'organizzazione.

Ed infatti, proprio dal deciso condizionamento cui vanno incontro le trattative a livello locale (poco da disciplinare in effettiva autonomia, rischi notevoli a muoversi fuori dal tracciato negoziale) e dall'esigenza di cimentarsi comunque con esse (non fosse altro che per la richiesta sindacale di attenersi al rispetto delle prerogative ad essa assegnate dal contratto nazionale) potrebbe scaturire l'opportunità di investire con decisione sugli ambiti, pur contenuti, nei quali dettare regole che informano l'organizzazione del lavoro dei singoli.

Questo per due ordini di ragioni:

- perché il risultato potrebbe essere di successo per il buon andamento dell'ente in misura forse più penetrante di quanto talvolta non riescano a fare manifestazioni unilaterali di autonomia decisionale, pure possibili in un contesto nel quale spazi e capacità sono gli stessi disponibili per il datore di lavoro privato, ma il cui successo è affidato (senza la mediazione del consenso sindacale) alla credibilità ed all'autorevolezza – “alla prova dei fatti” dell'applicazione – degli autori di tali decisioni;
- perché, per tale via, potrebbe restituirsì allo strumento negoziale il suo corretto ruolo nel rapporto con la titolarità dei poteri decisionali esistenti nell'organizzazione secondo il proprio modello ordinamentale.

In altri termini, ragionare con il sindacato di criteri e modalità di verifica della produttività degli uffici, di criteri e modalità attraverso le quali programmare le attività di formazione, riqualificazione e aggiornamento del personale, necessari ad adeguare quest'ultimo ai processi di innovazione, di linee di indirizzo e criteri per la garanzia ed il miglioramento dell'ambiente di lavoro, di politiche dell'orario di lavoro, ove porti ad un corretto equilibrio nella soluzione finale, quanto a rispetto dei vincoli e delle rispettive posizioni formali delle parti:

- da una parte consente di rendere più forte la decisione finale rispetto alle attese dei destinatari di essa;
- dall'altra abitua alla percezione del rispetto dei reciproci ruoli dei protagonisti della contrattazione e favorisce, almeno in potenza, un'adeguata comprensione degli esiti di altri momenti di confronto sindacale che negoziato non sono e che, magari, toccano aspetti importanti dell'organizzazione (si pensi all'informazione sugli atti

di valenza generale concernenti l'organizzazione degli uffici, alla concertazione sull'articolazione dell'orario di servizio, o sui criteri generali per la mobilità interna, momenti – questi – di confronto sindacale che non dovrebbero mai sostituirsi alla decisione dell'ente, potendo solo influenzarne il contenuto).

Peraltro, diversi sono i livelli dei destinatari da considerare nel momento in cui si propone e definisce la clausola contrattuale contenente la regola di organizzazione del lavoro; vi sono infatti:

- gli interlocutori sindacali, il cui consenso può rivelarsi opportuno o, addirittura, decisivo per la migliore affermazione del precetto inserito nella clausola stessa;
- l'interlocutore politico, non direttamente coinvolto nel processo di definizione della clausola, ma il cui avallo delle impostazioni assunte e delle conseguenti discipline contrattuali è parimenti indispensabile per la loro traduzione in atto (il che rende obbligato mediare con esso inizialmente ed in itinere nel processo negoziale, al fine di ottenerne il convincimento sull'idoneità della regola contrattuale a disciplinare quel dato elemento dell'organizzazione in modo confacente agli interessi di quest'ultima, interessi dei quali detto organo è portatore);
- l'insieme dei dipendenti, l'adesione dei quali al precetto negoziale dovrebbe avvenire, come visto, facendo leva il meno possibile (almeno all'atto della sua prima presentazione) sull'"impegnatività" del vincolo formale scaturente dal contratto.

La complessità di tali livelli porta, dunque, a considerare in una prospettiva più ampia, di quanto non sia stato sino ad ora fatto, uno degli aspetti del processo di elaborazione delle regole: vale a dire, quello che porta a stabilire se si è o meno in presenza di una "buona" regola (intendendosi per tale quella che garantisce l'adesione ad essa dei comportamenti dei singoli in maniera non coartata né conflittuale e, in definitiva, un equilibrato svolgimento dei rapporti interni all'organizzazione).

È evidente, infatti, che l'incontro delle volontà degli interlocutori suddetti, determinando una soluzione che tenti di mantenere in sufficiente equilibrio i diversi approcci al confronto da parte di ciascuno, può portare a soluzioni che non siano il frutto di operazioni negoziali di corretta autodelimitazione dell'ambito regolativi del contratto, ma trascurino, per così dire, più o meno consapevolmente i limiti d'azione sussistenti per la loro decisione.

Ciò in quanto le pressioni e gli interessi dei protagonisti finiscono per spingere verso un risultato magari non coerente con i limiti posti alla contrattazione, ma ritenuto utile ed efficace per l'operatività dell'ente in quanto espressione di un consenso diffuso, giunto al termine di un processo di condivisione che agevola la sua traduzione operativa all'interno dell'ente.

Si pensi, ad esempio, alla materia dell'orario di lavoro, affrontata – da parte di una nuova Amministrazione locale, che ha esigenza di modificare condotte stratificate nel tempo – anziché con riguardo alle sole politiche generali di impostazione dello stesso (come il Ccnl vorrebbe che facesse il contratto decentrato) direttamente sotto il profilo sostanziale della sua articolazione.

Un simile percorso, che peraltro costituisce tratto comune dell'esperienza negoziale delle Amministrazioni pubbliche in questi anni, viene a determinare un effetto ambivalente: efficace quanto all'effettività della regola, a rischio di contestazione quanto alla validità formale della stessa.

Come si vede, l'insieme delle variabili finora prospettate, se può senza dubbio rappresentare un elemento di complessità ai fini del ragionamento da compiere, rende, peraltro, assai diversificato l'approccio che gli artefici delle regole possono avere nel definirne il contenuto, dosando appieno le valutazioni di opportunità che i processi negoziali esaltano per definizione.

La scelta, quindi, di privilegiare l'aspetto formale o quello informale della regola, il carattere prescrittivo o quello meramente indicativo di essa risulta influenzata da un complesso di opzioni disponibili, che vanno dall'atteggiarsi dei rapporti con la controparte sindacale, alla natura degli interessi in gioco ed alla sensibilità dell'organo politico e del personale tutto verso di essi, alla consapevolezza delle capacità di coloro che – per conto dell'Amministrazione – saranno chiamati ad attuare le decisioni prese.

Ed il prevalere dell'una o dell'altra connotazione della regola, pertanto, dipende da quale delle descritte opzioni si impone, nel giudizio dei responsabili dell'organizzazione, come decisiva da seguire per il successo della regola stessa.

E così:

- il grado di generalità e di astrazione di una regola negoziata può giustificarsi in quelle organizzazioni nelle quali lo iato tra i criteri generali, discussi con il sindacato e confluiti nell'accordo su quella data materia, e le prassi applicative, incerte nei loro esiti di conformità a tali criteri, è sostenibile in ragione delle qualità di coloro che, per conto dell'organizzazione, a tali prassi daranno vita (i meccanismi di ricerca del consenso possono infatti influenzare, in questi ultimi, i comportamenti individuali e, quindi, condizionare l'efficacia del "messaggio" solo generale e di indirizzo contenuto nell'accordo, a causa di condotte difformi tra loro ovvero incongrue rispetto ai criteri definiti); diversamente, una maggiore puntualità del dettato contrattuale riesce, almeno in via presuntiva, a mantenere coerenza nelle azioni individuali poste in essere in base ai predefiniti criteri;

- la prevalenza delle forme nella configurazione contrattuale delle regole, come anche la misura del grado di esplicitazione di queste, dipendono – oltre che, naturalmente, dalla natura degli interessi in gioco, che può richiedere un ingresso della prescrizione di condotta nella comunità di lavoro non affidata ai meri standard di comportamento o prassi operative – dalla rilevanza dell’interesse alla conservazione, sufficientemente duratura, dell’assetto complessivo di disciplina realizzato con la norma collettiva (può essere il caso, ad es., dei criteri attraverso i quali operare la mobilità interna in strutture di media-elevata complessità, con sedi distribuite sul territorio di competenza, ad evitare che il dialogo con il sindacato si sposti sulla “contrattazione” del singolo trasferimento); viceversa, l’opzione per formule poco rigide e puntuali può affermarsi nel caso in cui la necessità di una condivisione preventiva delle regole spinge – per ragioni di tempo, di argomento, di posizioni coinvolte – a non affrontare in maniera approfondita l’argomento sul tavolo del negoziato, ove questo comporti per una delle parti un sacrificio, non accettabile in via ufficiale, della propria posizione di partenza nella trattativa (la “apertura” di interpretazioni della regola così definita spostata sul piano della sua gestione le tensioni accantonate durante il negoziato).

Più in generale, il “tasso” di negoziabilità (inteso, il termine, nel duplice senso di variabile ampiezza delle materie contrattate, anche rispetto a quelle consentite, e differente profondità dei contenuti contrattuali, anche in rapporto ai limiti del Ccnl) è in funzione della “naturale” tendenza sindacale ad affermare una contrattazione di tipo partecipativo e della capacità dei responsabili delle strutture pubbliche di ricercare il consenso dei sindacati senza abdicare alle prerogative manageriali di direzione connesse al loro ruolo.

È, in definitiva, la logica dei “rapporti di forza” tra gli attori della contrattazione, e le valutazioni di opportunità ad essa strettamente connesse, che determina in sede locale – all’atto della definizione degli spazi negoziali – l’affermazione di un modello di deciso coinvolgimento sindacale nelle scelte gestionali e, quindi, nella definizione delle regole cui tali scelte si ispirano, ovvero di un modello nel quale il ruolo sindacale è quello di verificare, controllare la coerenza delle decisioni datoriali – costituenti la regola concreta del caso – con gli indirizzi ed i principi discussi e negoziati con lo stesso datore di lavoro.

A seconda del “dosaggio” con il quale tali componenti vengono tra loro assemblate, si possono distinguere i differenti esiti della contrattazione analizzati nel paragrafo precedente (contratto distributivo, invasivo, organizzativo).

Molto della piega, per così dire, che può prendere il confronto amministrazione-sindacati è influenzato dai temi in discussione; per quel che attiene alla materia dell'organizzazione del lavoro e gestione del personale possono aversi:

- da una parte le modalità di esecuzione dell'attività, le relazioni interpersonali/di reciprocità, le regole comportamentali, tutti quei corollari, insomma, dell'obbligo, contrattualmente assunto, di rendere una determinata prestazione che valgono a rendere tale obbligo concretamente esigibile;
- dall'altra i capisaldi sui quali poggia l'azione dell'ente nel porre in essere ed animare i sistemi operativi di gestione e sviluppo delle risorse umane (valutazione, incentivi, variabili e fissi come la progressione orizzontale, formazione, progressione verticale).

Mentre il secondo dei profili appena esaminati è tipicamente inserito nelle dinamiche negoziali, il primo potrebbe risultare più pertinente a manifestazioni di autonomia del datore di lavoro pubblico (anche strutturate, come un regolamento interno in tutto assimilabile a quello c.d. aziendale espressione tipica del potere direttivo del corrispondente "datore di lavoro" del settore privato).

In questo secondo caso, la partita si sposta sui livelli di relazioni sindacali di tipo non negoziale previsti dalla normazione collettiva (informazione, concertazione), all'interno dei quali l'attenzione maggiore andrà riposta nell'evitare che si verifichino fenomeni efficacemente definiti "di slittamento", come rendere oggetto di veri e propri accordi contrattuali materie che il Ccnl delega alla concertazione o trasformare i verbali di concertazione in accordi contrattuali (entrambi tali risultati, lungi dal rafforzare le scelte fatte con l'acquisizione del consenso sindacale, indeboliscono il risultato in ragione delle pesanti conseguenze, in termini di possibile nullità dello stesso, che la normativa generale prevede, come visto in precedenza).

Un ausilio allo sforzo di rendere compatibili – tra loro e con gli interessi dell'organizzazione che si vogliono/debbono perseguire attraverso il negoziato – i diversi profili valutativi finora descritti può arrivare anche da scelte in prima battuta collegabili a strategie/tattiche negoziali.

Tipico è il caso delle premesse al vero e proprio testo contrattuale, che racchiudono "dichiarazioni di intenti" delle parti; considerata spesso con scarsa attenzione dai lettori dell'accordo interessati soprattutto ai riflessi del medesimo sul piano dei costi e della garanzia della "pax" interna (amministratori), ovvero del miglioramento del proprio status economico, quando non anche giuridico (dipendenti), questa parte dell'intesa può, invece, assolvere un ruolo importante sul piano dell'efficacia regolativa dell'intesa stessa.

Ed infatti, quanto più si riesce a connotare – sfruttando la forza trainante che lo strumento contrattuale ha di per sé – l’aspetto introduttivo al contratto aziendale in termini di “messaggio” esplicativo/chiarificatore sulle politiche del personale che l’ente intende perseguire, tanto più si può riuscire ad incidere sui passaggi del contratto stesso che evidenziano la stretta correlazione con tali politiche, in definitiva sulle reciproche, positive interferenze che in tal modo vanno determinandosi tra decisioni in merito all’organizzazione ed i sistemi di gestione e sviluppo delle risorse umane.

Questo per offrire all’intera comunità di lavoro una chiave di lettura unica delle norme contrattuali e, in via anticipata, della posizione che l’ente assumerà nell’applicarle e dalla quale non defletterà, richiamando ad analogo impegno il sindacato in forza del vincolo contrattuale assunto (che include tali premesse).

Non solo, ma la consuetudine con tali passaggi negoziali potrebbe, nel prosieguo, consentire di impostare su basi diverse il rapporto anche con il commitment politico, genericamente inteso, presente nelle organizzazioni e, al contempo, utilizzare tale livello per la migliore affermazione di regole sugli equilibri gestionali che dovranno poi passare al vaglio negoziale.

Ove si riuscisse, infatti, ad affermare anche in tale contesto il modulo direttiva-indirizzo/obiettivo/verifica risultato che contraddistingue il rapporto politici-dirigenti in tutti gli aspetti di gestione dell’ente, potrebbe ottenersi:

- da una parte una consapevolezza più avvertita (e, quindi, un’adesione più convinta) del soggetto politico sulle tematiche organizzative e gestionali in gioco (sfruttando appieno la fase dialettica che precede la direttiva-atto d’indirizzo per la negoziazione), e quindi una forza maggiore nella presentazione e discussione delle opzioni di fondo su organizzazione e gestione degli uomini che il negoziato deve affrontare;
- dall’altra una verifica più matura degli esiti di tale negoziato, all’atto della loro approvazione, appunto, ad opera del livello politico, così da chiudere il cerchio tra tutti gli attori presenti nell’organizzazione quanto a comprensione ed accettazione delle regole negoziali e “lettura” in questa prospettiva delle susseguenti decisioni tecniche di gestione del personale.

In conclusione, non vi è dubbio che il contratto collettivo – visto come fonte di produzione di regole applicate nell’organizzazione – presenta indubbi vantaggi ai fini del successo operativo di tali regole, vantaggi che si possono in via esemplificativa indicare nei seguenti:

- forte interazione – sia pure nel rispetto reciproco dei ruoli – con il sindacato, il cui ruolo di rappresentanza (in particolare per la RSU) lo rende un canale ordinato e controllabile di rapporto con i dipendenti,

- destinatari delle previsioni contrattuali, meglio di quanto possano garantire i processi di produzione normativa delle regole interne;
- flessibilità del “contenitore” rispetto alle possibili mutazioni degli equilibri assicurati dalla regola così come in quel dato momento affermata, potendo le parti – in misura più agevole di quanto non avvenga con le altre fonti – rivedere le rispettive posizioni, ristrutturare le precedenti relazioni di potere, ridefinire, in tutto o in parte, il contenuto della regola;
 - sostanziale insostituibilità nei casi di mutamenti che incidano profondamente sull’organizzazione del lavoro (ad es., innovazioni tecnologiche che incidano sugli assetti di tale organizzazione): in tali ipotesi, infatti, non vi è dubbio che sottoscrivere obiettivi congiunti, condivisi dagli attori che formalmente si impegnano a raggiungerli, può assicurare un più efficace transito nel cambiamento venutosi a concretizzare;
 - più in generale, il carattere negoziale, partecipativo (pur sempre, si ripete, in ossequio ai rispettivi ruoli delle parti che danno vita all’accordo) del processo che porta alla fissazione della regola procura, in premessa, un’attenzione diversa nei destinatari di quanto non riesca a fare la produzione in modo unilaterale ed autoritativo (“calato dall’alto”, come suol dirsi) di regole più propriamente normative.

Tutto questo, naturalmente, in un contesto nel quale non vi siano confusioni di ruoli tra i soggetti che animano le decisioni all’interno dell’organizzazione (per cui il negoziato non potrebbe costituire il pretesto per rimettere in discussione titolarità decisionali chiare), ovvero di materie oggetto di discussione con le rappresentanze sindacali (per cui solo quelle – tra di esse – rispetto alle quali è riconosciuto al sindacato un potere effettivamente condizionante dovrebbero risentire in misura reale – nella loro definizione – degli effetti dell’esercizio di tale potere in seno alla trattativa).

3.3 Negoziare le regole: indicazioni per lo sviluppo del percorso negoziale nella contrattazione decentrata

Lo sviluppo di una contrattazione decentrata integrativa che porti alla definizione di regole correttamente mediate ed efficaci dipende anche dalle modalità con cui si sviluppa il processo negoziale. L’individuazione giusta dei soggetti che per ruolo ricoperto devono responsabilizzarsi circa il processo negoziale, il percorso formale del negoziato, ed altre aspetti, non rappresentano infatti vuoti rituali ma tappe di un percorso che se effettuate correttamente contribuiscono in modo reale al raggiungimento di un buon risultato negoziale, vale a dire di regole utili ed applicabili per l’amministrazione nel rispetto dei ruoli delle parti.

Di seguito si sviluppano quindi alcune suggestioni che riteniamo utili per lo sviluppo di una corretta ed efficace azione negoziale.

Nomina del presidente e dei componenti della delegazione di parte pubblica

La funzione del presidente è importante e delicata: spetta a lui condurre le trattative, formulare le proposte dell'ente, esprimere la posizione unitaria della delegazione.

Nel corso del confronto con il sindacato occorre evitare che tutti i componenti la delegazione trattante intervengano in maniera autonoma e scoordinata.

La delegazione deve avere una precisa linea di comportamento che viene concordata preventivamente e rappresentata dal presidente.

Il presidente, infine, è il soggetto che deve firmare le ipotesi di accordo e gli accordi definitivi. Non è, infatti, richiesta la firma di tutti i componenti la delegazione trattante.

Caratteristiche e qualità dei componenti della delegazione di parte pubblica

La funzione di presidente può essere sicuramente affidata al Dirigente del personale (per la sua specifica competenza, o al Direttore generale, se presente nell'ente, o anche al Segretario comunale o provinciale). Non può essere assunta da un soggetto politico (Sindaco o assessore).

Gli altri componenti della delegazione di parte pubblica dovrebbero essere scelti in ragione della loro maturata esperienza in ambiti di sicuro interesse per la contrattazione (dirigenti delle risorse finanziarie, dirigenti del settore legale, dirigenti esperti in organizzazione, ecc.).

Esponenti politici dell'ente possono senza dubbio essere presenti alle riunioni di contrattazione, come uditori interessati, per acquisire in via diretta le sensibilità che emergono dall'ambiente negoziale; l'esperienza sarà utile sia nella eventualità che si dovesse rendere necessario un correttivo alle direttive già emanate sia quando l'organo politico sarà chiamato a valutare i contenuti della ipotesi di accordo.

Per analogia, anche nei negoziati nazionali dell'Aran è auspicata e consentita la presenza di referenti del Comitato di settore, non come negoziatori ma come interlocutori riservati e privilegiati dell'Aran nei momenti più critici della trattativa per un sostegno "politico" immediato ad eventuali soluzioni di particolare rilievo.

Elaborazione delle direttive

Il competente organo di direzione politica (Giunta o altro analogo organo) deve necessariamente formulare alla delegazione trattante le direttive utili per definirne gli obiettivi ed i vincoli.

Le direttive, in modo particolare, devono indicare gli interventi ritenuti prioritari per la migliore realizzazione del programma di governo, delle scelte di bilancio e degli obiettivi del peg.

Le direttive forniscono indicazioni anche in ordine alle scelte prioritarie che devono presiedere alla utilizzazione delle risorse sia stabili sia variabili.

Le direttive non devono essere dettagliate e vincolanti: sarebbe impossibile o di difficile conduzione una qualsiasi trattativa con il sindacato.

Costituzione della delegazione di parte sindacale (territoriale)

Tutte le sigle sindacali dovrebbero essere preventivamente invitate ad “accreditare” i propri rappresentanti territoriali. Questo adempimento non è obbligatorio, ma utile ed opportuno.

Ciascuna sigla sindacale ha piena autonomia nella scelta dei propri rappresentanti che può avvenire anche di volta in volta per le singole convocazioni. Non esiste neanche un vincolo sul numero massimo dei rappresentanti per ogni sigla.

Sarebbe utile per tutti un accordo, anche informale, per evitare che gli eccessi di partecipazione rendano praticamente ingestibile la riunione.

La RSU partecipa come soggetto unitario.

Acquisizione della o delle piattaforme rivendicative sindacali (unitarie o distinte)

La mancata presentazione della piattaforma (o i ritardi previsti nella sua elaborazione) non è di impedimento all'avvio delle trattative.

Il presidente della delegazione di parte pubblica, sulla base degli atti di indirizzo della Giunta, può sempre convocare la RSU e le delegazioni sindacali per rappresentare l'interesse dell'ente per un immediato avvio delle trattative rivolte a definire le regole su aspetti ritenuti particolarmente urgenti.

Svolgimento delle trattative

È opportuno che le convocazioni, sottoscritte dal presidente, siano effettuate per iscritto (anche per fax); dipende molto dal grado di correttezza e di fiducia delle parti trattanti se ammettere o meno convocazioni anche non formalizzate.

Sono da evitare riunioni riservate solo a ridotti interlocutori di alcune sigle, anche se con criteri di rotazione.

Le sigle sindacali possono richiedere la costituzione di un tavolo separato dalle altre sigle. La RSU è un soggetto unitario e non divisibile; la relativa convocazione è unica ed è rivolta al soggetto designato come referente. Non occorre l'invito per tutti i singoli componenti della RSU.

Normalmente non è necessario verbalizzare di volta in volta l'andamento dei lavori e le posizioni espresse dai soggetti che sono intervenuti nel corso del confronto.

La formalizzazione dei verbali crea necessariamente una condizione di irrigidimento degli interlocutori ed è sempre causa, nelle riunioni successive, di precisazioni, di chiarimenti, di accuse e di conflitti: i verbali non favoriscono le trattative. L'unico verbale importante è quello che conclude le trattative.

Contenuti di merito delle trattative

La delegazione di parte pubblica, sulla base delle direttive ricevute e tenendo conto delle piattaforme sindacali, definisce una propria strategia negoziale e individua gli elementi di forza da proporre al sindacato.

In particolare è di estrema utilità che la parte pubblica elabori un proprio documento di lavoro da sottoporre alla delegazione sindacale.

È sicuramente una scelta perdente quella oggi molto diffusa che tende a sottoporre al confronto negoziale il solo documento dei sindacati (o i documenti, quando sono più di uno).

È evidente che le scelte e le priorità del sindacato sono rivolte esclusivamente alla tutela massima dei lavoratori sia dal punto di vista economico che delle tutele più generali. Non spetta, infatti, al sindacato, farsi carico della tutela degli interessi generali dell'ente né della realizzazione del programma di governo.

È importante, pertanto, che le esigenze specifiche del “datore di lavoro”, in contrapposizione a quelle del sindacato, siano tradotte in proposte concrete e trascritte in un apposito documento datoriale.

Questo documento sarà proposto alla delegazione trattante, anche per successive approssimazioni, in relazione all'andamento delle trattative.

Lo stato di avanzamento del documento, e il suo arricchimento in progressione, rappresenta un utile elaborato che dimostra lo stato delle trattative, meglio di ogni verbale più o meno attendibile.

Cautele e sensibilità del presidente della delegazione pubblica

La delegazione e in primis il suo presidente sono tenuti a realizzare nel modo migliore gli obiettivi e le priorità formulate dalla Giunta nell'atto di indirizzo.

Periodicamente il presidente informa la Giunta sull'andamento del confronto con il sindacato e sugli aspetti critici di volta in volta emersi.

Questo rapporto continuo e collaborativo consente un reciproco scambio di informazioni e di valutazioni; sarà assolutamente indispensabile quando si rendesse necessario condividere soluzioni o compromessi particolarmente impegnativi, specie in vista dalla conclusione delle trattative.

Firma della ipotesi di accordo decentrato

A conclusione delle trattative, viene sottoscritta una “ipotesi di contratto decentrato integrativo”.

Per la delegazione di parte pubblica, la firma è apposta dal presidente.

Per la parte sindacale, firmano: la RSU (soggetto unitario) e le organizzazioni sindacali territoriali. Non ci sono regole, per il livello decentrato, che impongano un numero minimo di firme o di percentuali di rappresentatività da parte dei sindacati.

Tutti i soggetti che hanno diritto di partecipare alle trattative devono essere sempre formalmente invitati a partecipare e devono avere tutti le medesime opportunità e occasioni per poter esprimere le proprie rivendicazioni.

Non necessariamente tutti devono anche firmare. Rivive, nel pubblico, la medesima regola che vale nel privato: se non tutti i soggetti sindacali sono disponibili alla sottoscrizione, il contratto può essere ritenuto valido dal datore di lavoro (e quindi applicato) anche se firmato da una minoranza sindacale.

Occorre, a tal fine, valutare la portata dei rischi connessi alla firma parziale e al sicuro contenzioso che potrebbe derivarne.

Trattandosi di una ipotesi di contratto, i soggetti che non hanno firmato potrebbero sempre farlo in sede di sottoscrizione definitiva.

Verifica della compatibilità degli oneri finanziari

Il presidente della delegazione di parte pubblica trasmette l'ipotesi di accordo al collegio dei revisori (o revisore unico) o ai servizi di controllo interno.

Questi devono verificare che gli oneri derivanti dalla applicazione delle clausole del contratto decentrato siano coerenti con i vincoli posti dal contratto nazionale e dal bilancio dell'ente.

Occorre, in altri termini, che sussistano le risorse necessarie per retribuire il personale che dovesse beneficiarne.

Il collegio dei revisori fornisce un parere motivato. Se il parere non è positivo, il presidente della delegazione pubblica deve riavviare la trattativa con la delegazione sindacale per riconsiderare e modificare le clausole controverse.

Esame dell'organo di direzione politica e autorizzazione alla sottoscrizione

Se il parere del collegio dei revisori è favorevole, il presidente della delegazione di parte pubblica trasmette la ipotesi di accordo, con il parere del collegio dei revisori, al ... (Sindaco) per la necessaria verifica da parte della Giunta.

La verifica riguarda la valutazione dei contenuti di merito della ipotesi di accordo, al fine di verificarne la coerenza con gli obiettivi e le priorità indicate nell'atto di indirizzo.

Se la verifica è positiva, la Giunta autorizza il presidente della delegazione pubblica a sottoscrivere in via definitiva il contratto decentrato.

Sottoscrizione definitiva del contratto decentrato integrativo

Ricevuta la autorizzazione della Giunta, il presidente della delegazione convoca tutta la delegazione sindacale (anche i soggetti che non hanno firmato l'ipotesi) con esplicita indicazione, nella lettera, che oggetto dell'incontro è proprio la sottoscrizione definitiva del contratto decentrato.

La sottoscrizione formale deve risultare da un verbale il cui contenuto può essere simile a quello utilizzato a livello nazionale.

Valgono le considerazioni già illustrate in ordine alla efficacia del contratto in caso di un numero ridotto di firme sindacali.

Una o più sigle sindacali potrebbero firmare anche in secondo momento. A loro richiesta viene firmato un nuovo verbale integrativo in data naturalmente successiva.

Solo dopo la sottoscrizione definitiva il contratto decentrato acquista efficacia e può essere applicato per tutti gli istituti disciplinati.

Non basta, pertanto, la “approvazione” da parte della Giunta o il “recepimento” del contratto con deliberazione. La Giunta autorizza il presidente della delegazione a firmare; non spetta alla Giunta approvare il contratto.

In questi casi non ci sarebbe alcun contratto in grado di produrre effetti nei confronti dei lavoratori. Occorre sempre la sottoscrizione definitiva da parte delle delegazioni trattanti.

All'interno di questo quadro complessivo diventa fondamentale porre particolare attenzione alla gestione del tavolo negoziale; sarà infatti nella fase di negoziazione vera e propria che l'ente giocherà una parte anche rilevante della propria autonomia gestionale.

Il primo aspetto da analizzare è l'atteggiamento negoziale; l'atteggiamento fondamentale con cui avviare una trattativa da parte del negoziatore pubblico è quello di avere una forte consapevolezza della distinzione dei ruoli tra la parte pubblica e le organizzazioni sindacali; da tale consapevolezza deriva direttamente il riconoscimento che non può non esserci un conflitto di interessi che creerà un confronto anche aspro, se necessario, basato sui rapporti di forza e profondamente dialettico.

La seconda condizione di partenza necessaria per sviluppare una buona negoziazione è quella di perseguire obiettivi di interesse generale e non parziale. Gli obiettivi di interesse generale perseguono condizioni di efficienza ed efficacia generale ed equità interna, gli obiettivi parziali si riferiscono a categorie specifiche o fattispecie specifiche (per esempio assicurarsi la disponibilità dei lavoratori in certi orari). Gli obiettivi di carattere parziale rischiano di indebolire le strategie negoziali e raggiungere accordi di basso profilo.

Nel contratto decentrato così gli obiettivi che dovremo perseguire saranno: gestire la parte variabile di reddito collegandola a risultati effettivi e miglioramenti dei servizi dell'ente; per quanto riguarda le progressioni orizzontali, utilizzare lo strumento in modo selettivo, andando a premiare i dipendenti che detengono competenze elevate (vale a dire elementi professionali che perdurano nel tempo e che non sono collegati a risultati di breve periodo), avviando sistemi di valutazione che ci permettano di raccogliere informazioni strutturate sul personale; con riferimento agli istituti del rischio, reperibilità, turno ecc. applicarli quando effettivamente sussistono situazioni di effettivo disagio aumentandone così il valore assoluto e l'impatto motivazionale. In tema di organizzazione del lavoro è necessario non contrattare materie relative alla struttura o la sistema dei ruoli (strutture degli uffici, profili professionali, modalità di passaggio tra profili ecc.), poiché non sono oggetto di contrattazione e vincolerebbero fortemente l'autonomia di gestione dell'ente.

Bisogna poi preparare la trattativa vera e propria; la trattativa comincia sempre prima di incontrarsi al tavolo negoziale con una convocazione ufficiale. In proposito per affrontare in modo adeguato una trattativa il negoziatore dovrebbe avere ben chiaro una serie di aspetti quali:

- a. il contesto negoziale;
- b. i propri obiettivi;
- c. la posizione della controparte;

La prima questione da capire per prepararsi alla trattativa è data dalla chiarificazione dal contesto negoziale in cui ci si trova, e di conseguenza occorre interrogarsi circa:

- I vincoli di sistema. Purtroppo la trattativa negli enti locali si sviluppa all'interno di chiari vincoli di sistema. Il primo vincolo è dato dal contratto collettivo nazionale.
- I vincoli economici. L'analisi delle risorse disponibili in relazione al bilancio dell'ente ed in relazione alle disposizioni del contratto nazionale costituisce un elemento importante della preparazione al negoziato in quanto pone un vincolo definito e chiaro attorno al quale fare ruotare la trattativa.

Il secondo punto da chiarire per prepararsi in modo adeguato alla trattativa è la chiarificazione degli obiettivi che si intendono perseguire. Gli obiettivi degli enti in una determinata tornata contrattuale possono riguardare diverse questioni quali:

- a. entità complessiva delle risorse da dare, ovvero se dare o meno le risorse aggiuntive;
- b. come distribuire le risorse tra le diverse componenti del salario accessorio (in pratica stabile la distribuzione delle risorse previste dall'art. 17 del Ccnl del 1.4.1999) quale le varie indennità, la produttività, le particolari posizioni organizzative e le progressioni orizzontali;
- c. quanto puntare sui sistemi di valutazione;
- d. accettare o meno di inserire materie contrattuali (per esempio alcune norme di principio sulle relazioni sindacali) oltre quelle specificamente previste e se si a quali condizioni.

Il terzo aspetto da considerare con la dovuta attenzione sono naturalmente le posizioni altrui. La trattativa consiste infatti non tanto nella vittoria di una delle due parti quanto nella composizione degli interessi delle parti in causa, di conseguenza occorre conoscere gli obiettivi di fondo della controparte per capire come procedere nella trattativa. La non consapevolezza degli obiettivi fondamentali della controparte potrebbe infatti causare gravi problemi nello sviluppo della trattativa.

Il processo negoziale

In primo luogo le trattative sindacali, soprattutto nel settore pubblico stanno assumendo o dovrebbero assumere sempre più una valenza integrativa piuttosto che distributiva. Questo permetterebbe di spostare i contratti decentrati verso la sfera del potere organizzativo, per-

mettendo così all'ente di realizzare politiche del personale. L'approccio corretto è quello di assumere un'ottica di scambio; ciò significa che per ogni cosa che ottengo dovrei chiedermi che cosa cedo, ovvero per ogni cedimento che faccio dovrei chiedermi che cosa ottengo. Un'altra caratteristica delle contrattazioni attuali, soprattutto in sede decentrata è data dal fatto che gli interessi sono molto frammentati e spesso complicano oltremodo la trattativa e soprattutto gli esiti della sua successiva "tenuta".

Tenuto conto di questi importanti elementi di complessità il processo negoziale si svilupperà definendo e gestendo in modo adeguato alcuni elementi, quali:

- a. l'area negoziale;
 - b. l'apertura delle trattative;
 - c. gli strumenti del gioco negoziale.
-
- a. Lo spazio o area negoziale concerne l'individuazione dei reali margini di convergenza esistenti tra le parti;
 - b. un elemento importante e da non sottovalutare in una trattativa è l'apertura del negoziato. Questa fase è spesso considerata puramente rituale in cui il sindacato presenta le sue rivendicazioni e l'ente denuncia le sue difficoltà ad accoglierle. Pur non negando la ritualità del primo incontro è tuttavia buona cosa utilizzarlo nel modo migliore; vale a dire per scambiarsi messaggi chiari, che senza attivare la trattativa delimitino in modo chiaro il campo d'azione. Questi messaggi sono cautelari e servono ad evitare errori di interpretazione che potrebbero ripercuotersi in senso negativo sul tavolo. Spetterà poi alle controparti valutare se i paletti messi in campo sono reali o sono dei "bluff". Da qui si attiverà il negoziato ed il problema reale sarà quello di capire se "aprire" rispetto ai paletti messi o aspettare che a "vedere" sia la controparte. Nelle trattative più complesse la prudenza può consigliare che le aperture siano molto marginali e sviluppate in contatti riservati (in riunioni ristrette);
 - c. gli strumenti del negoziatore sono quindi:
 - la dialettica. Questo è uno strumento fondamentale per contrastare le altrui ragioni, valorizzare le proprie ed individuare convincenti vie di accordo;
 - il comportamento. Il negoziatore deve alterare l'altrui percezione dei suoi obiettivi, deve essere quindi un bravo attore. Deve sapere irritare l'avversario ed ammansirlo al fine di dimostrare la sua buona volontà negoziale a differenza della malafede dell'avversario, deve sapere litigare con gli amici, fingere il disaccordo o l'indignazione. A volte alcune "scene madri" hanno portato a soluzione le trattative, più spesso hanno divertito molti;
 - il tempo. Nelle trattative sembra sempre di essere in affanno ma ciononostante si spreca tempo in modo vistoso. Il fatto è che per i negoziatori (ma soprattutto per i sindacalisti) il

tempo è uno strumento negoziale importante, sempre amico di qualcuno. In particolare il tempo può essere utilizzato per trasmettere messaggi di difficoltà. Fare passare il tempo serve anche per avvicinare l'avversario verso scadenze insidiose (in particolare le elezioni) al fine di indebolirlo e strappargli concessioni maggiori;

- le minacce. Anche la minaccia è un'arma fondamentale del negoziatore. Il sindacalista pubblico minaccia spesso di spostare il confronto in sede politica, oppure lo sciopero o l'anarchia interna all'ente. La minaccia serve come forma di pressione per fare modificare la posizione della controparte, e si attiva quando la situazione costringe o per incrementare alcuni vantaggi. La controparte valuterà immediatamente se la minaccia è o meno realistica o un mero bluff;
- le riunioni ristrette. Le "ristrette" si hanno quando le delegazioni delle due parti (qualora molto numerose) decidono di svolgere parte del negoziato limitando il numero dei partecipanti a pochissimi decisori. Il loro scopo è quello di portare soluzioni ad alcuni nodi contrattuali difficilmente affrontabili in riunioni plenarie o comunque fare avanzare le trattative prendendo decisioni di carattere procedurale.

La stesura del testo negoziale

La parte finale del negoziato è data dalla stesura del testo dell'accordo. Di norma il testo è scritto dalla parte datoriale e poi discusso in ristretta o in plenaria con le rappresentanze sindacali. In realtà il testo è presente in modo implicito o esplicito, comunque sempre informale, per tutta la durata del negoziato. La stesura del testo è infatti bene che sia elaborata (in modo organico o per pezzi) sin dall'inizio del negoziato e ciò in quanto è una buona bussola per il negoziatore.

Le prime redazioni del testo sono di parte padronale e quindi spesso restrittive sapendo che comunque si richiedono modifiche di clausole e clausolette per migliorarlo.

Il testo poi dovrà essere "asciutto"; vale a dire prevedere strettamente le materie oggetto di contrattazione evitando materie aggiuntive, definizioni di principi e modalità tecniche già previste dal contratto collettivo.

Per poter gestire correttamente i diversi sistemi di gestione del personale è necessario ridurre la contrattazione degli stessi; per far ciò è indispensabile da un lato definire chiaramente le politiche e le strategie del personale e dall'altro saper negoziare in un sistema definito e distinto di ruoli.

LE COSE DA FARE

- Contrattare soltanto le materie previste dal contratto nazionale.
- Definire gli obiettivi che si vogliono raggiungere in tema di sviluppo del personale; in particolare: retribuzione variabile: collegarla a risultati individuali e/o di unità organizzativa; nel contratto decentrato definire risorse da stanziare e criteri generali di valutazione (es. merito, comportamenti di lavoro e risultati).
- Progressioni orizzontali: definire le risorse da stanziarsi utilizzando comunque il baricentro (anche se non più contrattualmente obbligatorio) come criterio per verificare gli equilibri di lungo periodo, al fine di evitare di congelare le politiche retributive per il futuro. Definire eventualmente percentuali massime di passaggi al fine di realizzare quella selettività e controllo dello strumento che sono indispensabili perché possa divenire la base di una gestione per competenze.
- Utilizzare una logica negoziale, in cui si concede (in particolare risorse) alla controparte solo e soltanto se si otterranno vantaggi.
- Utilizzare la concertazione per comunicare e condividere le politiche di sviluppo del personale; in questo modo sarà agevolato il processo di contrattazione soprattutto sugli elementi più tecnici (formazione, valutazione del personale ecc.).

LE COSE DA NON FARE

- Contrattare materie non previste in sede decentrata.
- Definire le modalità di gestione dei rapporti sindacali (sono già definite dal contratto collettivo).
- Contrattare singoli fattori di valutazione, aspetti tecnici della stessa come il processo valutativo, le modalità di ricorso, punteggi minimi di risultato ecc.
- Allegare al contratto schede di valutazione molto dettagliate, fattori di valutazione e ogni altro aspetto tecnico; questo renderà difficoltoso la loro applicazione concreta poiché si tratta di sistemi di gestione articolati e complessi che non possono essere ridotti a semplici allegati di un contratto; sarà poi difficile anche la loro modifica o miglioramento, con forte riduzione dell'esercizio del potere di gestione dell'ente.
- Inserire tra i fattori di valutazione elementi come anzianità e formazione svolta; si tratta di elementi che non attengono alla valutazione del personale e rischiano di rendere ingestibili gli strumenti retributivi variabili e fissi.
- Contrattare elementi attinenti l'organizzazione del lavoro, come organigrammi, profili professionali, modalità di cambiamento delle mansioni e ruoli ecc.; l'autonomia organizzativa è una delle componenti fondamentali delle leve di gestione del personale, di esclusiva competenza della parte datoriale pubblica.

3.4 Le regole contrattuali tra consenso sociale e legalità: il paradosso delle regole nulle

L'analisi delle regole contrattuali offre lo spunto per una riflessione attorno all'applicabilità delle regole, riflessione che anche se può apparire banale troppo spesso è dimenticata da chi produce e/o gestisce le regole.

Ragionando sulle regole nell'esperienza recente di contrattazione decentrata si mette in evidenza un importante meccanismo di validità delle regole: le regole funzionano in relazione agli incentivi che vi sono nell'applicarle correttamente in un determinato contesto organizzativo. Accade così che regole legalmente riconosciute restino inapplicate o male applicate (per esempio il premio di eccellenza individuale per i dirigenti previsti nei vecchi contratti e di fatto poco applicati) e che regole palesemente nulle dal punto di vista giuridico siano costantemente applicate (per esempio passaggi di progressione orizzontale a pioggia, incrementi del fondo oltre a quanto stabilito dal contratto nazionale, ecc.).

Nella recente tornata contrattuale integrativa si sono avuti moltissimi casi di enti locali che hanno firmato contratti collettivi decentrati integrativi infarciti di regole non previste dal contratto nazionale e quindi nulle ai sensi dell'art. 40 del D.Lgs. 165/01.

Le cause più frequenti di nullità delle clausole contrattuali sono state:

- a. inserimento di materie di carattere normativo o riguardante la materia delle relazioni sindacali (gestione permessi sindacali, estensione delle materie negoziali, ecc.);
- b. incremento del fondo per la produttività dei servizi senza che le risorse in esso inserite avessero il richiamo di una precisa motivazione tra quelle previste dal contratto nazionale di lavoro;
- c. distribuzione di incentivi o progressioni orizzontali a pioggia ovvero senza criteri di valutazione precisi.

Di queste clausole nulle vi è generalmente una precisa consapevolezza al momento della firma del contratto medesimo, ma ciò che induce alla firma delle clausole nulle è la valutazione della "convenienza" a rischiare, dettata dalla forte insofferenza rispetto a limiti contrattuali considerati in qualche modo iniqui e dal fatto che l'aspettativa che si faccia effettivamente valere la nullità della clausola è generalmente considerata bassa.

Negli ultimi anni si sono tuttavia moltiplicate le ispezioni ministeriali sui contratti decentrati, ispezioni che in molti casi hanno messo in luce i vizi del contratto e le relative clausole nulle.

Di fronte a tali controlli tende a svilupparsi una maggiore attenzione circa il rispetto formale delle norme positive anche in materia contrattuale. Lo sviluppo dei controlli ha in sostanza dato l'idea che si stia modificando il quadro degli incentivi che informano il comportamento del soggetto negoziatore di parte pubblica, spingendo ad

adottare certe regole piuttosto che altre, ovvero a rispettare le regole formali anche al prezzo di un livello di consenso minore a processi negoziali più complessi e conflittuali.

Il funzionamento delle norme contrattuali nel contesto pubblico mette quindi in evidenza come le buone regole, cioè quelle applicate, sono fortemente influenzate dal sistema degli incentivi che influenza il comportamento dei decisori.

Da tale affermazione consegue che per ogni regola si può valutare a priori il suo tasso di applicabilità laddove si valuti il valore che essa ha per le parti interessate e l'aspettativa che vi è che un'eventuale disapplicazione venga punita. Non si tratta conseguentemente di ritenere necessaria una piena autonomia regolamentare degli enti, né di produrre regole più stringenti, quanto piuttosto di dosare bene il beneficio/costo dell'applicazione della regola da parte dei soggetti interessati con la possibilità di effettuare controlli ed irrogare sanzioni laddove necessario.

4.1 Il ruolo della comunicazione per l'efficacia delle regole di organizzazione

Prima di analizzare gli aspetti tecnici della comunicazione in generale e nelle organizzazioni, è necessario chiarire in che modo l'attività di comunicazione risulta essere importante al fine dell'efficacia delle regole di organizzazione. In proposito la nostra affermazione è che la comunicazione delle regole, secondo modalità diversificate in ragione dell'oggetto da esse trattato, costituisce un passaggio obbligato e potenzialmente delicato, per la diffusione delle regole all'interno del sistema organizzativo e per lo sviluppo delle regole stesse in termini di maggiore efficacia. La necessità di comunicare le regole impone quindi al manager delle regole di preoccuparsi non solo di come costruire le regole, ma anche di come introdurle, diffonderle e modificarle attraverso i processi di interazione organizzativa tra gli individui nel sistema organizzativo.

Per comprendere meglio le affermazioni fatte è necessario richiamare, brevemente, l'articolazione tipica di un sistema organizzativo secondo il classico approccio sistemico, tale descrizione sarà fatta tuttavia non da un punto di vista esterno, ma dal punto di vista del singolo lavoratore. Ponendoci, infatti, il problema di come produrre regole efficaci, dobbiamo analizzare come queste influiscono sui comportamenti individuali, allineando gli obiettivi dei singoli soggetti agli obiettivi organizzativi, di conseguenza analizzeremo il sistema organizzativo dal punto di vista dei messaggi che un singolo soggetto riceve circa i contributi che esso deve dare all'organizzazione e le relative ricompense (generalmente intese) che potrà ricevere.

Quali sono quindi i canali attraverso cui un lavoratore riceve il messaggio circa ciò che deve fare e quanto gli conviene farlo?

Posto che l'ambiente in cui si muove un lavoratore è il suo contesto organizzativo (il cosiddetto assetto organizzativo) i messaggi che esso riceve si sviluppano attraverso le diverse variabili del sistema, vale a dire:

- a. struttura organizzativa;
- b. le relazioni interpersonale e la relativa cultura organizzativa;
- c. i sistemi operativi di programmazione e controllo e di gestione del personale.

La struttura organizzativa definisce il ruolo dei singoli soggetti, in altri termini chiarisce al soggetto che cosa gli altri si aspettano dal lui e dal suo lavoro. La definizione del ruolo avviene attraverso la strutturazione rispetto al singolo lavoratore delle sue mansioni, dei processi produttivi a cui partecipa, della sua posizione organizzativa.

La seconda variabile è data dai sistemi operativi. I sistemi operativi “sono un vasto insieme di regole, di procedure e di programmi che, complementarmente alla struttura organizzativa, guidano il comportamento delle persone che svolgono le combinazioni economiche aziendali. Si tratta dei sistemi di pianificazione strategica di programmazione e controllo, di informazione e di gestione del personale”.

Sovraordinate ai sistemi operativi che devono essere progettati e definiti in stretta coerenza con gli obiettivi, le esigenze e le specificità aziendali, vi sono alcune tipologie di “metaregole”, vale a dire di regole che servono per definire i sistemi operativi, talora prodotte dall’organizzazione stessa, talaltra da loro imposte da variabili esterne di tipo istituzionale e tecnico, che delimitano il campo entro cui si progettano ed articolano i sistemi operativi. Tipicamente, per esempio, le modalità di programmazione dell’attività è normata da leggi per gli enti locali, così come le modalità di reclutamento, selezione, formazione, retribuzione, valutazione, del personale hanno, a monte delle scelte aziendali, normative giuridiche o contrattuali.

La terza dimensione della struttura organizzativa è data dalle relazioni interpersonale. Tali relazioni sono ovviamente una dinamica ineliminabile del sistema organizzativo la cui importanza è fondamentale in quanto è solo attraverso di esse, vale a dire attraverso l’interazione tra gli individui, che si riesce a trovare le soluzioni ai problemi di fronte che l’organizzazione quotidianamente gestisce. In altri termini è attraverso l’interazione personale che si manifesta la capacità degli individui di essere dei risolutori di problemi. Viceversa, interazioni errate fanno degli individui soggetti “*troubles makers*”.

Lo sviluppo delle relazioni interpersonale si basa in via preponderante attraverso la comunicazione interpersonale, tra capo e subordinato e tra parigrado.

Altri aspetti delle dinamiche relazioni sono date dai conflitti e dai processi negoziali.

La struttura organizzativa e i sistemi operativi operano solo in quanto si sviluppano all’interno di relazioni sociali tra i soggetti.

Comunicare le regole significa quindi inserirle all’interno di questo processo di interazioni sociali, senza le quali l’assetto organizzativo sarebbe solamente e meramente formale.

Inoltre le regole una volta inserite nel tessuto relazione interindividuali costituiscono l’elemento regolatore di tali interrelazioni, soprattutto laddove si creino conflitti o si debba attivare processi negoziali.

Ancora una volta inserite nel tessuto relazionale esse evolvono e si sviluppano. In proposito Levitt e March hanno chiarito come le regole si adattano alla storia attraverso l'apprendimento empirico. Le regole di organizzazione, come per esempio le routine, le procedure operative standard, le dichiarazioni di intenti e i regolamenti, si modificano in conseguenza di inferenze tratte dall'esperienza che si fa di loro. Le regole che portano risultati di successo vengono rafforzate, quelle che portano risultati fallimentari vengono cessate. Le organizzazioni sostituiscono le vecchie regole con quelle nuove sulla base dell'apprendimento empirico.

Comunicare le regole significa quindi vedere l'attività regolamentativa come un processo da gestire e non come un'attività statica, cosa che purtroppo spesso attualmente accade.

In definitiva comunicare le regole:

- è un passaggio obbligato per “fare organizzazione” in quanto struttura e sistemi operativi agiscono solo attraverso le interazioni sociali;
- è importante per creare l'apprendimento empirico delle regole, distinguendo così le buone regole dalle cattive regole, ovvero facendo sì che regole prescrittive diventino patrimonio comune ed inducano quindi un effettivo cambiamento;
- è importante per fare in modo che le regole agiscano effettivamente nelle interazioni sociali diventando regolatori dei conflitti e dei processi negoziali.

Il caso della Provincia di ...

Nella illustrazione di questo caso portiamo una esperienza significativa riguardante il rapporto tra “regole” e cambiamento organizzativo nell'ambito della gestione del rapporto di lavoro del personale ed in particolare riguardante l'introduzione dell'orario di lavoro flessibile.

Più precisamente, a seguito della riorganizzazione dell'ente, avvenuta nel 2000, gli organi decisionali hanno deciso di introdurre la modifica dell'orario di lavoro del personale nei servizi amministrativi, allineandolo approssimativamente al modello adottato e ormai rodato dalla Regione ..., anche sulla scorta dei principi di flessibilità temporale sanciti nei contratti nazionali più recenti, riguardanti il pubblico impiego.

Tenteremo, pertanto di individuare le tappe del percorso che hanno portato all'adozione del nuovo orario e, soprattutto, che hanno determinato la attuale condivisione delle nuove “regole” da parte del personale e le relazioni con gli attori interessati: sindacati, dirigenza e amministratori in primo luogo.

LE SPINTE AL CAMBIAMENTO

Già all'inizio del 2001, subito dopo la riorganizzazione dei vertici dirigenziali dell'ente, si respirava aria di innovazione anche nell'organizzazione del tempo di lavoro, e già da tempo nella Direzione del Personale si elaboravano ipotesi di revisione dell'orario di lavoro del personale in particolare nei cosiddetti Servizi amministrativi.

Le motivazioni al cambiamento addotte dalla Direzione dell'ente erano molteplici:

- razionalizzazione degli orari di lavoro funzionali alle esigenze di servizio, con le seguenti modalità: prolungamento del servizio ordinario nei primi quattro giorni della settimana e prestazione lavorativa di mezza giornata il venerdì, nella mattinata, con introduzione di una forte flessibilità temporale;
- necessità di contenimento delle prestazioni straordinarie (grazie anche al prolungamento dell'orario dal quale scatta lo straordinario) e introduzione di Banca delle Ore per l'effettuazione di piani di recupero su base annuale;
- risparmio dei costi di gestione dovuti alla chiusura anticipata del venerdì;
- allineamento alla esperienza praticata alla Regione ...

Contemporaneamente l'ente decideva, per valutazioni strategico politiche di economicità e sicurezza sul lavoro, di chiudere le mense aziendali, gestite allora da una Cooperativa, ed erogare ticket sostitutivi del pasto ai dipendenti, presso servizi di ristorazione convenzionati nelle vicinanze delle sedi.

Pertanto si profilava per i dipendenti un duplice cambiamento ed adattamento: nuove regole sull'orario e nuovi comportamenti rispetto alla consumazione del pasto. Il compito di gestire il confronto con le OO.SS. affidato all'Assessorato al Personale e alla direzione del personale è stato arduo. La materia del conflitto verificatosi in tema di servizio mensa non è però attinente a questa trattazione anche se si è fortemente incrociata con le tematiche relative ai tempi di lavoro e ha provocato forti tensioni sindacali.

Tornando alle problematiche dei tempi di lavoro vi è da sottolineare che il cambiamento proposto dai vertici dell'ente (introduzione della flessibilità temporale) non andava nella sola direzione del soddisfacimento di obiettivi aziendali, bensì teneva conto anche delle esigenze dei lavoratori, ed in particolar modo delle lavoratrici/ori che devono conciliare tempi di lavoro e tempi di cura familiare.

Da anni la Provincia di ..., particolarmente attenta al rispetto dei principi di pari opportunità nel lavoro, anche per la forte componente femminile tra il suo personale, è sensibile alle tematiche di conciliazione casa/lavoro, e sviluppa azioni positive ai sensi della Legge n. 125/91 (oggi Legge n. 146/00) in tal senso.

Pertanto la progettazione del nuovo orario di lavoro teneva conto delle istanze di pari opportunità e di conciliazione casa/lavoro suddette, garantendo la flessibilità anche a favore dei lavoratori e soprattutto nulla modificava nelle abitudini delle lavoratrici madri che si trovava transitoriamente, per impegni familiari, in questa condizione. La flessibilità temporale andava, anzi, nella direzione di una maggiore gestibilità dell'orario di lavoro, nel rispetto degli obiettivi e delle direttive diramate dalla dirigenza.

L'OGGETTO DEL CAMBIAMENTO

Più da vicino, il cambiamento organizzativo riguardava solo i dipendenti dei servizi amministrativi, ove era compatibile la flessibilità dell'orario, i quali peraltro rappresentano la stragrande maggioranza dei dipendenti.

Si intendeva passare da un orario semi-rigido (36 ore settimanali suddivise in 7.12 giornaliere, di cui 7.00 obbligatorie giornaliere, con flessibilità fino ad un'ora, dalle 8 alle 9, in ingresso) ad una nuova articolazione, che prevedeva l'introduzione di otto ore teoriche lavorative al giorno, dal lunedì al giovedì, e quattro al venerdì, da prestarsi nell'ambito di fasce di presenza obbligatorie (in cui deve essere assicurato il servizio, dalle 9.30 alle 12.15 e dalle 14.15 alle 16.00) e l'introduzione di fasce di presenza facoltative, ove è possibile giostrare la flessibilità.

La flessibilità suddetta si inseriva nella impegnativa settimanale di 36 ore, previste da Ccnl, e l'uscita anticipata del venerdì era praticabile ove il dipendente avesse già effettuato le ore ordinarie.

La flessibilità che si intendeva introdurre non modificava il sistema derogatorio all'orario di lavoro, già previsto per le lavoratrici madri/padri che avessero problemi di conciliazione casa/lavoro e che ne facessero richiesta all'Ufficio di Consulenza e Orientamento per la conciliazione di responsabilità familiari e di lavoro, istituito nel-

l'ambito della Direzione del Personale, quale azione positiva ex lege 125/91.

Dal 1999 è infatti operativo nella Direzione del Personale un Ufficio che favorisce la conciliazione casa/lavoro, fornendo un servizio di counselling ai dipendenti riguardo permessi, congedi ed orari, che rilascia deroghe temporanee all'orario di lavoro ordinario ai lavoratori richiedenti.

LE “REGOLE” SCRITTE CHE HANNO INTRODOTTO IL CAMBIAMENTO

a. Il CCDI

La prima fonte normativa che introduce il cambiamento è stato il Contratto Collettivo Decentrato Integrativo, che all'art. 9 fissa i “Criteri generali per le politiche dell'orario di lavoro”, cioè “funzionalità al servizio e all'utenza esterna; frazionamento della prestazione lavorativa giornaliera al massimo in due periodi, salvo eccezionali esigenze di servizio; arco temporale giornaliero individuale non superiore, di norma, a 10 ore; garanzie di particolari articolazioni per casi di inconciliabilità casa/lavoro”.

Questo è stato sottoscritto tra la Provincia e le OO.SS. il 18.12.2000.

b. Criteri di massima sull'orario di lavoro approvati dalla Giunta Provinciale (22.3.2001)

La Giunta Provinciale approvava alla fine di marzo 2001 un rapporto, proposto dalla Direzione del Personale, ove venivano precisati i criteri di indirizzo del nuovo orario flessibile e le linee generali della nuova articolazione. Con ciò la Direzione del Personale intendeva acquisire la conferma del gradimento da parte dei vertici politici del nuovo modello orario.

c. L'accordo sindacale

Le Organizzazioni Sindacali iniziavano nell'ambito dell'attivazione del conflitto a diffondere notizie sulla ridefinizione dell'orario di lavoro e venivano affissi volantini indirizzati al personale, ove, per altro, erano riportate informazioni lacunose riguardo al nuovo orario, diffondendo un clima di incertezza e diffidenza tra i lavoratori.

Il 23.10.2001 dopo estenuanti sedute di trattativa sindacale veniva siglato un accordo sindacale con il quale ufficialmente si introduceva l'orario flessibile alla Provincia di ...

d. La circolare al personale

Il 25.10.2001 la Direzione del Personale emanava una circolare “Entrata in vigore dell'orario di lavoro flessibile dei dipendenti provinciali”, con la quale comunicava ufficialmente al personale l'entrata in vigore del nuovo orario dall'1.11.2001, descrivendone le peculiarità e demandando ai dirigenti la definizione degli aspetti organizzativi per i diversi servizi.

Veniva inoltre ribadito contestualmente che, nonostante il nuovo orario di lavoro, venivano mantenute le condizioni di particolare favore in materia di orario riservate alle lavoratrici/ori con responsabilità familiari e di lavoro. Ciò con lo scopo di rassicurare i lavoratori che potevano temere disagi dal cambiamento organizzativo in atto.

L'IMPATTO ALLA INTRODUZIONE DELLE “REGOLE” DA PARTE DEI DESTINATARI

La reazione alle nuove regole introdotte, soprattutto in seguito alla circolare che rappresentava, in tutta l'operazione, l'unico documento formalmente emanato dalla Amministrazione e indirizzato ai suoi destinatari diretti, cioè dipendenti e dirigenti, non è stata quella auspicabile, cioè di condivisione.

Il personale, dopo mesi di incertezza dovuta alle “voci di corridoio” che circolavano sul nuovo orario di lavoro ed alle iniziative delle OO.SS., ha avuto forti difficoltà a comprendere l'oggetto del cambiamento. Inizialmente non ha compreso neanche lo sforzo dell'ente di rivedere le regole dell'orario per avvicinarle anche alle esigenze del

personale, introducendo una forma di flessibilità temporale che teneva conto anche dei bisogni soggettivi (la cura parentale, nello specifico), pensando di avere maggior vincoli dalla flessibilità introdotta. Tant'è che si è arrivati a stabilire che i dirigenti, competenti a definire l'orario nei servizi loro afferenti, potevano autorizzare i dipendenti "in difficoltà" a mantenere l'orario precedentemente in vigore.

L'aver diramato solo la circolare, che in due pagine, cambiava la abitudini di decenni, non è stato sufficiente a trasmettere un messaggio di cambiamento in positivo, bensì ha ingenerato perplessità, dubbi interpretativi e, nei casi più gravi, diffidenza.

Gli Uffici del Personale sono stati tempestati di telefonate, anche riguardanti aspetti banali o di scarso rilievo, che tuttavia non erano chiari al personale e con le telefonate, sono arrivate richieste di chiarimenti scritti che, qualora evase, avrebbero richiesto pagine e pagine di spiegazioni.

I RIMEDI ALL'INSUCCESSO DELLE "REGOLE" SCRITTE

La Direzione del Personale ha rilevato la necessità di far metabolizzare il cambiamento ai propri dipendenti con strumenti diversi dalle regole tradizionali, o meglio, avvalendosi anche di questi strumenti, a fianco delle "regole scritte".

Si è pensato che fosse necessario un incontro formativo rivolto agli addetti alla gestione del personale nelle Direzioni Centrali, affinché si facessero portavoce delle novità e dei chiarimenti ricevuti. L'iniziativa, comunicata con nota scritta ai dirigenti, ha avuto immediato riscontro, tanto da dover allargare i destinatari della formazione, su richiesta dei dirigenti stessi, fino a comprendere un addetto o due per ciascun Servizio.

L'incontro formativo

Si è tenuto un incontro formativo sugli aspetti pratici relativi al nuovo orario di lavoro, realizzato dal Direttore del Settore Acquisizione e sviluppo risorse umane e dal suo staff, suddiviso in due momenti: a) illustrazione delle "regole" b) risposte a quesiti pratici. Al personale presente è stato inoltre consegnata ulteriore documentazione illustrativa del nuovo orario.

La divulgazione di "F.A.Q." sulla intranet aziendale

Per accompagnare il processo di assimilazione del cambiamento è stato previsto un apposito spazio sulla intranet dedicato alla pubblicazione di risposte ai quesiti più frequenti in materia di orario e ticket, formulabili dai dipendenti stessi mediante posta elettronica.

Lo spazio è stato successivamente utilizzato anche per fornire risposte ed orientamenti da parte della Direzione del Personale in materia di permessi, assenze, ecc., la cui brevità non richiedeva l'emanazione di specifica circolare.

UN BILANCIO EX POST

A distanza di un anno e mezzo dall'introduzione dell'orario di lavoro, possiamo sostenere che la regola scritta non ha sortito brillanti effetti, sia in termini di esaustività (una circolare non può essere mai così dettagliata da soddisfare tutti i destinatari), che di condivisione.

Il cambiamento organizzativo introdotto è stato assimilato più celermente attraverso l'incontro diretto, il chiarimento e la rassicurazione verbale, fornita dal Direttore del Personale.

Probabilmente se tale passaggio fosse stato anche preceduto da un incontro con la dirigenza, che è stata chiamata in prima persona a calare le regole nel quotidiano, la metabolizzazione sarebbe avvenuta prima.

L'importanza di questo passaggio è stata probabilmente sottovalutata, forse perché nell'ente tradizionalmente la Direzione del Personale decideva in autonomia sulle questioni della gestione del personale, ovviamente confrontandosi, qualora fosse previsto dal Ccnl, con le OO.SS.

Un cambiamento così radicale e coinvolgente la dirigenza, per gli aspetti organizzativi, e il personale, per l'applicazione, avrebbe invece richiesto il coinvolgimento di tutti gli attori dello stesso.

Si è curato l'aspetto del consenso politico e sindacale, ma non del supporto del contesto dell'organizzazione.

Oggi l'orario di lavoro flessibile è ampiamente praticato nei servizi amministrativi, e lo dimostra il "vuoto" che caratterizza il venerdì pomeriggio nei Palazzi, fatte salve particolari urgenze da sbrigare.

Viene praticato anche dalle lavoratrici madri/padri che devono conciliare casa e lavoro: lo dimostrano le rinunce a praticare deroghe orarie temporanee pervenute alla Direzione del Personale e le minori nuove richieste, che si sono dimezzate rispetto al passato.

Che la flessibilità temporale fosse un vantaggio anche per i lavoratori era quasi scontato; non bisogna dare invece per scontato che i lavoratori, i soggetti delle organizzazioni, debbano essere accompagnati nel cambiamento, soprattutto culturalmente.

4.2 Gli aspetti tecnici della comunicazione delle regole

La capacità di comunicare è, alla luce di quanto si è visto, un elemento essenziale nella produzione, gestione e cambiamento delle regole.

Tanto più quindi un manager delle regole non può eludere un approfondimento su cosa significa comunicare e quali sono le modalità e gli strumenti cui può far riferimento per svolgere in modo efficace il proprio ruolo al fine di promuovere uno sviluppo organizzativo.

Senza addentrarci nella scienza della comunicazione, che ci porterebbe lontano ed esula dagli obiettivi del presente manuale, si deve però partire dall'assunto, prevalente tra gli studiosi, che *la comunicazione non consiste in un semplice processo meccanico di trasferimento di informazioni* da un soggetto, definito *emittente*, ad un altro soggetto, definito *ricevente*.

In altre parole, non esiste una comunicazione oggettiva, un processo lineare di trasmissione di contenuti, dai caratteri subito chiari e che perciò vengono immediatamente compresi. Questa convinzione era dominante tra gli studiosi del passato, ma trova ancora numerosi sostenitori ai vertici delle amministrazioni pubbliche, che ritengono la comunicazione solo uno strumento neutro di semplice divulgazione delle regole, una sorta di adempimento magari "alla moda" – la legislazione sin dagli anni '90 ha posto l'accento sulla necessità di comunicazione della Pubblica Amministrazione. Chiunque agisca in un contesto organizzativo può comprendere dalla propria esperienza quanto questa sia una

visione limitata e semplicistica che contrasta con la pratica quotidiana che vede, come in tutte le relazioni umane, la difficoltà di capire e farsi capire.

Si può dire quindi, al contrario, che la comunicazione esprime *la capacità di influenzare e modellare la realtà in cui si esplica secondo le intenzioni e gli obiettivi dei soggetti interrelati*. La comunicazione è dunque un processo complesso in cui vanno considerati fattori di mediazione e di disturbo di tipo personale, culturale e ambientale che possono distorcere il contenuto e la capacità di comprensione dello stesso.

Attraverso l'utilizzo degli strumenti a disposizione è possibile intervenire sulla realtà, indirizzandola in modo tanto più efficace quanto più è stata corretta la scelta di tali strumenti.

È necessario perciò stabilire un contenuto chiaro e poi prestare una cura ed un'attenzione particolari alla fase di comunicazione per consentire una corretta comprensione dei contenuti e quindi determinarne il massimo livello di efficacia.

Come è stato efficacemente scritto, la comunicazione consiste in un "bilanciamento tra creatività e costrizione", dove la creatività è intesa come risposta strategica alle costrizioni implicite in qualunque organizzazione, ma anche alle caratteristiche (e quindi anche i limiti) insite negli strumenti utilizzati.

Detto questo, rimane da richiamare la duplicità del ruolo della comunicazione: il ruolo *strumentale* ed il ruolo *funzionale*.

Il primo consiste appunto nelle azioni e nelle modalità utilizzate per *trasmettere il messaggio*, l'oggetto della comunicazione che nel nostro caso sono le regole, dopo che esse sono state già elaborate.

Il secondo ruolo, *funzionale*, consiste invece nel processo formale e organizzativo di predisposizione, gestione e cambiamento del *messaggio* nell'accezione che interessa al nostro ambito.

Se il primo aspetto consta di una serie di strumenti tecnici che consentono una corretta trasmissione e condivisione dei contenuti, il secondo acquisisce un ruolo strategico nell'attività di manager delle regole, sin dalla definizione delle stesse per le implicazioni organizzative che presenta.

Risulta scontato a questo punto che la conoscenza di ambedue gli aspetti, la capacità di saperli utilizzare in vista delle finalità che ci si propone di raggiungere, significa per il manager delle regole poter innestare una marcia in più.

Per quanto riguarda il *ruolo strumentale* della comunicazione, è utile proporre di seguito in estrema sintesi una rassegna dei principali aspetti teorici con le più comuni applicazioni, utile a inquadrare l'argomento, evidenziando esempi di comunicazione che si sono dimostrati efficaci, ossia hanno provocato significativi cambiamenti nelle organizzazioni, ed altri invece rivelatisi inefficaci, ossia che non hanno provocato il cambiamento auspicato.

In generale si può dire che la comunicazione si svolge attraverso *canali*, *crea reti*, segue una *direzione*, soffre di *difficoltà* o *distorsioni*.

Per quanto riguarda i *canali*, essi sono le *modalità* che si utilizzano ai fini della comunicazione e sono comunemente divisi tra orali e scritti, da analizzare secondo il duplice criterio del livello di personalizzazione (nella prassi della comunicazione “personalizzare” significa rendere il contenuto il più possibile adeguato e “su misura”, e quindi comprensibile, ai soggetti che comunicano) e del livello di formalizzazione.

Nelle organizzazioni questa distinzione è piuttosto semplice, in quanto tra gli strumenti orali si possono annoverare i colloqui, le telefonate, i gruppi di lavoro (workgroup).

La caratteristica principale è che presentano un elevato livello di personalizzazione – c’è un immediato riscontro sull’effettiva comprensione del contenuto – e un basso livello di formalizzazione.

Sempre tra gli strumenti orali si possono anche annoverare le riunioni allargate, le conferenze, i sondaggi (opinion survey), ecc. in cui diminuisce il livello di personalizzazione e rimane comunque basso il livello di formalizzazione.

ESEMPIO POSITIVO

Nell’ambito dell’applicazione del Ccnl nel Comune x, per comunicare l’esito delle procedure di valutazione con compilazione di schede ai fini della progressione orizzontale, la conferenza dei dirigenti ha deciso di programmare colloqui individuali con ciascun collaboratore, per consentire un confronto diretto e personalizzato. Questo ha consentito di legittimare lo strumento della valutazione, fin lì mai utilizzato, favorendo una comprensione della valutazione come un momento naturale di verifica dell’attività svolta ed in ultima analisi di instaurare una relazione diretta tra il responsabile ed il singolo collaboratore, nella chiarezza della distinzione dei ruoli, utili nel prosieguo dell’attività lavorativa. Quindi uno strumento orale, per sua natura poco formale ma fortemente personalizzato, ha costituito un efficace modo per comunicare un aspetto formale e delicato, come le valutazioni.

ESEMPIO NEGATIVO

Facendo riferimento sempre ai sistemi di valutazione delle prestazioni vi sono stati moltissimi casi di enti locali nonché di altre tipologie di amministrazioni che dopo avere definito in sede negoziale il sistema di valutazione si sono limitati a chiedere al dirigente attraverso una comunicazione scritta di “compilare la scheda di valutazione entro la data del...”, senza preoccuparsi di “formare i valutatori” e quindi senza spiegarli come valutare (attraverso la produzione e la comunicazione di un manuale di valutazione, l’effettuazione di riunioni ecc.). Il risultato ovvio del modo errato con cui si è gestito tale processo, con una comunicazione limitata ed errata, è stato quello di avere lasciato i valutatori soli e senza nessuna adeguata informazione, inducendo quindi tali soggetti ad effettuare valutazioni meramente formali che hanno creato forti disagi organizzativi senza contribuire minimamente allo sviluppo professionale dei singoli operatori ed allo sviluppo organizzativo dell’amministrazione.

Anche tra gli strumenti scritti si può effettuare una distinzione: ci sono infatti gli strumenti di tipo tradizionale, ad esempio le lettere indirizzate o le circolari, gli ordini di servizio, i manuali, la rivista o le comunicazioni aziendali (*house organ, newsletter, ecc.*). Essi presentano un basso livello di personalizzazione – anche la lettera indirizzata spesso è un facsimile valido per più destinatari – quindi non vi è garanzia di comprensione. In compenso è elevato il livello di formalizzazione.

ESEMPIO POSITIVO

Nell'amministrazione x, il dirigente di un settore, venuto a conoscenza che un collaboratore contesta a sua insaputa nelle pause di lavoro il comportamento di un collega di ufficio che tende ad arrivare con qualche minuto di ritardo, opta per un livello di richiamo informale al ritardatario e nel contempo richiama sempre informalmente l'accusatore ad un comportamento di correttezza e lealtà, per evitare di adottare provvedimenti formali che avrebbero procurato l'inasprimento in quell'ufficio di una situazione conflittuale latente

ESEMPIO NEGATIVO

Nel comune x non appena viene pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il nuovo Codice di comportamento dei dipendenti della pubblica amministrazione, il dirigente al personale decise che la forma migliore era di fotocopiarne il testo e distribuirlo in ogni ufficio, senza accompagnarlo con alcuna modalità di verifica sull'effettiva comprensione e applicazione. A distanza di anni non si è mai stati in grado di capire se ha prodotto effetti oppure no.

Ci sono poi gli strumenti scritti cosiddetti “virtuali”, in quanto non utilizzano un supporto fisico e sono basati sulle nuove tecnologie, a partire da quelli informatici (e-mail, forum, rete intranet) fino a quelli di telefonia mobile (sms, messaggi vocali). Essi possono presentare un livello di personalizzazione variabile: l'e-mail e l'sms utilizzano strumenti di lavoro tipicamente personali, appunto il personal computer ed il telefono cellulare, ma uno stesso messaggio può essere utilizzato come circolare spedita in contemporanea a più destinatari. Il livello di formalizzazione è comunque elevato – il messaggio può essere stampato su supporto cartaceo o memorizzato in archivio come un qualunque protocollo.

ESEMPIO POSITIVO

Nell'amministrazione x la direzione generale decise l'introduzione della posta elettronica. Dopo una consultazione con i dirigenti tutti i dirigenti e le posizioni organizzative, oltre ai principali uffici a contatto con il pubblico, furono dotati di indirizzi mail personalizzati (es. m.rossi@comune.x). La scelta si rivelò efficace perché si arrivò in breve tempo ad una significativa riduzione del volume di documenti cartacei in circolazione e dei tempi di acquisizione di pareri o raccolta di informazioni, ecc.

ESEMPIO NEGATIVO

Il dirigente dei Sistemi Informativi dell'amministrazione x, dopo l'introduzione della posta elettronica, avvisò i collaboratori dotati di questo strumento che avrebbe tenuto copia cartacea di tutta la corrispondenza intercorsa. Lo scopo era di responsabilizzare e favorire una maggior efficienza, ma i collaboratori lo interpretarono solo come mezzo di conservazione di eventuali "prove" di inefficienza e cominciarono a dedicare ai messaggi via posta elettronica una cura formale fin troppo meticolosa, con diminuzione della produttività e aumento del livello di insoddisfazione.

Per definizione le reti sono le *relazioni* che si creano tra i vari soggetti che partecipano alla comunicazione. Quindi se gli strumenti attengono all'oggetto della comunicazione ed alle modalità con cui esso viene comunicato, sotto questo aspetto l'attenzione si concentra sulle persone.

I tipi fondamentali sono dunque, come per qualunque relazione umana, il rapporto *uno-a-uno*, *uno-a-molti*, *molti-a-molti*.

Il rapporto uno-a-uno si rappresenta facilmente in un colloquio individuale (di persona o al telefono) o, utilizzando strumenti scritti, in un ordine di servizio o una mail. È chiaro che questo tipo di relazione enfatizza la personalizzazione.

Il rapporto uno-a-molti si rappresenta con una conferenza o, a livello di strumenti scritti, in una disposizione di ente o settore o in una lettera circolare.

Infine il rapporto molti-a-molti si evidenzia nel caso di un gruppo di lavoro, ecc.

Per *direzioni* si intende il verso in cui si esplica la comunicazione.

I tipi fondamentali sono: *dall'alto verso il basso* (es. ordine di servizio) e *dal basso verso l'alto* (es. suggerimento).

Un'altra categoria che possiamo individuare rispetto alla direzione è che la comunicazione può essere *unidirezionale* (es. compito assegnato o incarico) e *bidirezionale* (es. colloquio o forum).

Si sono finora analizzati gli aspetti che contribuiscono a costituire un processo di comunicazione.

Esistono però, come si osservava in precedenza, anche fattori che ostacolano lo svolgimento di tale processo, ed è necessario tenerli presenti perché possono mettere in dubbio l'efficacia di tutto il processo comunicativo.

Tali fattori sono definite le *difficoltà* o *distorsioni* e consistono negli *eventi* o negli *ostacoli* che impediscono un corretta ricezione del contenuto formulato.

I tipi fondamentali si possono riunire in alcune categorie, anzitutto i *rumori* (es. le "voci di corridoio"), le *interruzioni* (es. guasto sulla linea telematica), le *barriere* (es. bacheca inaccessibile), la *diversità* dei *codici linguistici* (es. tecnicismi) e dei *filtri concettuali* (es. diverso livello di scolarità).

ESEMPIO POSITIVO

L'amministrazione x, rilevato l'elevato livello di anomalie nei dati relativi alle timbrature del personale, dopo l'introduzione di un nuovo sistema informatizzato per la gestione della presenze in servizio, sviluppò un'indagine interna verificando che tutto il problema nasceva dalla mancata comprensione da parte di molti dipendenti, con basso livello di scolarità, della circolare che era stata distribuita con la busta-paga in cui si illustravano le modalità di tale nuovo sistema. Ciò consentì di predisporre un nuovo manuale di istruzioni, più semplice e chiaro, e le anomalie diminuirono rapidamente, diventando assai inferiori al numero rilevato prima dell'introduzione del nuovo sistema.

ESEMPIO NEGATIVO

Il direttore generale del comune x, avendo sollecitato un utilizzo più intensivo della posta elettronica e dovendo convocare una riunione dei dirigenti per trattare un argomento urgente per l'indomani, decise di inviare un messaggio via mail a tutti significando l'urgenza dell'appuntamento e la necessità della partecipazione di tutti. Subito dopo aver spedito il messaggio, il server di quel comune ebbe un guasto, di cui il direttore generale non si rese conto, che impedì a tutti di ricevere la convocazione. Fatto sta che l'indomani all'ora fissata, era presente all'appuntamento solo lui, che naturalmente indispettito, ordinò una verifica di quello che sembrava un vero "ammutinamento", constatando però che nessuno degli invitati di fatto aveva potuto ricevere la comunicazione.

L'altro aspetto rilevante della comunicazione riguarda il suo *ruolo funzionale*, che come detto attiene al processo formale e organizzativo di predisposizione, gestione e cambiamento del *messaggio*, nel nostro caso le regole.

In realtà gli strumenti da utilizzare non sono diversi da quelli già illustrati, cambia però la prospettiva e la finalità del loro utilizzo, per-

ché qui la comunicazione interviene per *regolare le relazioni ed i meccanismi di formazione* e interviene dunque sul livello organizzativo, assumendo un ruolo strategico per *facilitare il cambiamento*.

Anzitutto è utile partire da una concezione assai consolidata nella pubblica amministrazione, per cui la formazione delle regole deve rispondere essenzialmente ai principi di legittimità formale ed il ruolo che la comunicazione può svolgere è ritenuto perciò marginale.

D'altro canto bisogna anche evitare da subito la tentazione di pensare invece ad un processo troppo sbilanciato sul versante comunicativo, in quanto la legittimità di un atto è e rimane elemento essenziale di ogni regola in un'amministrazione pubblica.

Si deve dunque individuare un giusto equilibrio tra queste componenti, ponendosi sempre nella direzione di rendere le regole il più possibile efficaci.

Tanto che, volendo esprimere una provocazione che in realtà presenta più di un fondamento, gli strumenti della comunicazione, se correttamente utilizzati, portano il manager delle regole a capire e registrare anzitutto il "bisogno", ossia la necessità di fissare delle regole su un determinato aspetto dell'attività o dell'organizzazione. Questo è un elemento importante perché da ciò discende poi la capacità di individuare gli obiettivi e verificare poi l'efficacia della regola introdotta e potrebbe essere utile ai livelli sovraordinati della pubblica amministrazione per evitare di imporre agli altri livelli istituzionali l'adozione di regole del tutto superflue, o addirittura nocive, che inevitabilmente se applicate per mero adempimento, non produrranno alcun risultato efficace e, in molti casi, non verranno neppure applicate.

Dando per scontato che il manager delle regole abbia individuato la necessità di formare una regola, di qualunque tipo, e al di là dell'assetto organizzativo presente in una amministrazione, è un aspetto di comunicazione da non trascurare anzitutto il *chiarire e fornire istruzioni per lo svolgimento del lavoro*, in questo caso di formazione delle regole, per esprimere in modo chiaro ed inequivoco i concetti di base, le competenze, i caratteri e le finalità che la singola regola in via di definizione presenta: ad esempio è diverso per il manager delle regole presentare la necessità di introduzione e, quindi, la modalità di formazione di una regola ad un organo politico-amministrativo o, in base alla diversa competenza, ad un organo tecnico-esecutivo o, a maggior ragione, quando i due ambiti (politico-amministrativo e tecnico-esecutivo) sono direttamente coinvolti nell'elaborazione o nelle conseguenze organizzative e operative che una regola comporta – non dimentichiamo in questo caso la necessità di prevedere una crescita esponenziale delle possibilità di quelle che abbiamo definito le difficoltà o le distorsioni della comunicazione, visto che, soprattutto per quanto riguarda gli esponenti politico-amministrativi di nomina elettorale, possono presentare grosse dif-

ferenze di formazione culturale sia a livello generale che a livello specificamente amministrativo.

Analogamente gli strumenti della comunicazione supportano il manager delle regole nella indicazione chiara dei *ruoli di lavoro* (in senso lato) e *delle relative funzioni*, consentendo a tutti i soggetti coinvolti nel processo di formazione delle regole di conoscere esattamente il proprio compito e poter quindi parteciparvi in modo consapevole e mirato. In questo ambito è certamente da annoverare tra gli strumenti di comunicazione anche gli interventi di formazione che aiutano gli operatori a migliorare e migliorarsi, con un ritorno in termini di competenza e maggior qualità della prestazione resa.

Una volta individuata e introdotta una regola, rimane aperta la questione relativa all'applicazione ed alla gestione.

Per quanto riguarda questi due aspetti, la comunicazione fornisce gli elementi per formulare *criteri di valutazione* rispetto alla regola applicata e, attraverso gli strumenti di rilevazione (dall'indagine al *focusgroup*, ecc.), le modalità per monitorare la diffusione, la comprensione e quindi l'efficacia delle regole introdotte rispetto ai propositi iniziali. Tra l'altro gli strumenti di rilevazione possono fornire elementi utili per intervenire o nel confermare o nel modificare, o magari del tutto eliminare, la regola originale. Ad esempio una corretta rilevazione può far emergere che una regola che si considerava necessario introdurre in realtà era resa vana da modalità relazionali informali ma ben radicate (le abitudini consolidate, elemento decisivo in ogni organizzazione), che una regola formalizzata non riesce a scalfire.

Il ruolo funzionale della comunicazione si estrinseca anche nel *far accettare le regole di organizzazione*. Bisogna distinguere inevitabilmente tra *modalità impositive o coercitive*, che puntano al "dovere" per indurre all'applicazione delle regole e *modalità persuasive*, che puntano invece a convincere all'utilità dell'applicazione delle stesse.

La grossa differenza di approccio psicologico e relazionale è ovviamente che nel primo caso viene chiesta la totale accondiscendenza e passività, negando in sostanza una capacità autonoma di interpretazione e commento, facendo leva sul maggiore livello di responsabilità o gerarchico. Di solito questo tipo di comunicazione che è certamente più esplicito e diretto, sconta però un istintivo approccio di repulsione e critica verso la modalità, che si traduce facilmente in un rifiuto o comunque indifferenza rispetto ai contenuti, anche se talora nell'applicazione di regole è inevitabile (ad es. una sanzione disciplinare).

Nel secondo caso indubbiamente si cerca una certa condivisione e quindi viene riconosciuto in chi riceve il messaggio un certo ruolo di responsabilità, non solo esecutivo ma anche proattivo. Questo tipo di comunicazione comporta una minor incisività e nettezza, ma favorisce di contro un approccio più positivo e collaborativo, anche se i contenuti possono essere comunque condivisi o no.

Un ultimo aspetto significativo, seppur estremo, che il manager delle regole deve conoscere è il cosiddetto utilizzo *paradossale* della comunicazione, che si esprime nella determinazione ad affermare o negare informazioni o di scegliere di non essere espliciti nella sua formulazione, creando in questo modo volutamente condizioni di *ambiguità*, in presenza di indirizzi od obiettivi poco chiari o a loro volta non espliciti. Il paradosso consiste infatti proprio nell'evidenziare che la coerenza nell'attuazione di indirizzi poco chiari, comporta la realizzazione di regole a loro volta confuse e perciò intrinsecamente inefficaci.

ESEMPIO NEGATIVO

La comunicazione paradossale è sempre negativa in quanto essendo per sua natura ambigua, invece di incentivare determinati comportamenti, tende a bloccare l'azione del destinatario della comunicazione. Esempi di doppia comunicazione paradossale sono molto frequenti. Il caso classico è quello della cosiddetta "circolare sorriso", vale a dire l'effettuazione di disposizioni che impongono comportamenti spontanei, come per l'appunto quello di dimostrarsi sorridenti e felici di fronte agli utenti. Altre forme di comunicazione paradossale è quella in cui si fanno dichiarazioni "ideologiche" come per esempio quella di credere nella meritocrazia, di fronte a comportamenti nei quali le valutazioni sono palesemente approssimative ed appiattite.

Criteria per una efficace comunicazione

Nel tentativo di riassumere i contenuti di questa, necessariamente breve e sommaria trattazione, si può dire che la comunicazione è un elemento importante nella "valigia" di un manager delle regole, in quanto presenta aspetti sia strumentali che funzionali.

Come suggerimenti per un manager delle regole, si può consigliare a livello strumentale di scegliere con oculatezza il canale da utilizzare, individuare il tipo di rete utile e la direzione corretta, cercando di prevenire il più possibile le difficoltà ed intervenire sulle distorsioni che si dovessero manifestare.

A livello funzionale, il manager delle regole deve saper cogliere il bisogno cui la regola deve rispondere, definire con chiarezza gli obiettivi e le modalità di lavoro, individuare ruoli e funzioni di chi collabora alla redazione delle regole, provvedendo se necessario ad attivare specifici percorsi di formazione per il personale coinvolto. Una volta che la regola è entrata in applicazione, il manager deve prevedere gli strumenti adeguati per monitorarne l'attuazione e l'efficacia, anche ai fini di rilevare la necessità di apportare cambiamenti e di effettuarli.

In ultima analisi il manager dev'essere consapevole e saper sfruttare il ruolo strumentale e funzionale della comunicazione per regolamentare e favorire il miglioramento dell'organizzazione.

4.3 Principi guida e suggerimenti per una efficace scrittura delle regole

Premessa

Nell'impostazione di questo manuale le regole sono state pensate ed analizzate come strumenti per gestire l'organizzazione. Un corollario di questo assunto è che buone regole, capaci di incidere sull'organizzazione (e di guidarla), sono anche "regole che riescono a farsi capire".

Quando, invece, le regole sono poco chiare, contraddittorie, ridondanti, incomprensibili divengono – esse stesse – elementi di complicazione della vita organizzativa. Molto spesso, il fallimento della regola è una "questione di forma e di linguaggio"¹. Ma, in realtà, il linguaggio è sostanza. Infatti, regole comunicate con un linguaggio "poco chiaro" segnalano problemi nel processo che ha condotto alla loro formulazione, segnalano mancanza di visione e di strategia, segnalano un utilizzo strumentale della regola stessa (formidabile strumento, se si vuole, per aumentare complessità e incertezza, che gli esperti di regole sanno come "trattare" e "addomesticare").

Il problema della chiarezza assume un particolare rilievo anche a causa della particolare natura del linguaggio delle regole. Esso è infatti un linguaggio "tecnico" ed altamente formalizzato, che si presta in modo particolare ad essere utilizzato come "linguaggio per pochi adepti"². Il rischio, quindi, di scrivere regole poco chiare è quanto mai reale. Chi scrive regole dovrebbe costantemente ricordarsene.

Muovendo da tali assunti, il presente paragrafo vuole fornire semplici strumenti per scrivere le regole in modo chiaro. Verranno ripresi i principi di redazione delle norme, definiti soprattutto in ambito legislativo, e verrà operata una loro trasposizione all'ambito più specifico delle regole d'organizzazione, di cui si occupa questo manuale.

Va ricordato, a questo proposito, che in molti Paesi, compreso il nostro, si è posto il problema della semplificazione del linguaggio normativo ed amministrativo, al fine di avvicinare sempre di più i cittadini alle pubbliche amministrazioni, anche in "risposta" alla grave crisi di legittimazione che ha investito, in anni recenti, queste ultime. In molti casi, sono state adottate vere e proprie politiche di semplificazione normativa ed amministrativa. Nell'ambito di tali politiche, sono state emanate regole e direttive per la corretta redazione dei testi normativi

Principi guida nella redazione normativa

La definizione di regole di organizzazione³ che abbiamo dato nel primo capitolo, cioè quali specificazioni di modelli di comportamento

1. Ed è anche a causa di una forma spesso non appropriata che le stesse regole vengono apostrofate con l'epiteto di burocratico, sottolineando di fatto una lettura di difficile comprensione, spesso arida e deludente.

2. I regolamenti esprimono regole importanti e determinanti, ma sono silenziosi. Non sono visti, non rappresentano una bandiera politica e la loro veste formale non è scintillante.

3. Le regole di organizzazione sono pertanto norme. Sul punto è importante l'inciso di Vittoria Italia che riferendosi ai regolamenti degli enti locali, afferma: "...è opportuno che gli stessi regolamenti precisino la loro natura giuridico-normativa, superando il perdurante equivoco giurisprudenziale che il regolamento sia un atto amministrativo".

attesi o vietati di carattere generale adottati all'interno di una istituzione, presenta numerose similitudini con l'idea di norma ideale che aveva F. Bacone: "*Quae sit intimatione certa, praecepto iuxta, executione comoda, cum forma politiae congrua et generans virtutem in subditis*".

La regola deve essere precisa nel disporre, costituzionalmente legittima, di facile applicazione, giusta ed avere uno spiccato contenuto pedagogico.

Attengono alla formulazione linguistica del singolo atto, i principi di:

- comprensibilità;
- chiarezza;
- economia.

Il principio di comprensibilità della regola rappresenta il comune denominatore degli altri. La norma è un messaggio. Negli ordinamenti giuridici contemporanei, le regole hanno la forma di messaggi linguistici scritti.

Il significato etimologico dell'espressione messaggio presuppone la presenza di due soggetti, l'emittente (colui che scrive il messaggio) e il destinatario (cui il messaggio è rivolto, destinato). Il messaggio pertanto rappresenta lo strumento attraverso cui si stabilisce la comunicazione tra due o più soggetti.

Affinché la comunicazione si realizzi, è necessario che il messaggio sia conoscibile e comprensibile.

Possiamo, senza indugio, definire la conoscibilità come la possibilità offerta al destinatario di ricevere il messaggio, cioè lo scritto, ovvero di conoscerne l'esistenza e di reperirlo.

Così definito, il tema della conoscibilità ha per oggetto gli strumenti e le forme attraverso cui la regola perviene ovvero è reperibile al destinatario.

La presunzione di conoscenza rispetto alla regola non è tuttavia sufficiente, se non accompagnata dalla possibilità di comprensione della stessa.

Un messaggio scritto è comprensibile quando è suscettibile di significato, quando ha un senso per chi lo legge. Nel nostro caso la comprensibilità della regola dipende dalla qualità redazionale e dalla capacità recettiva del destinatario.

Il secondo principio di cui dobbiamo tener conto è quello della **chiarezza**. A tale proposito, dobbiamo distinguere due profili: uno avente carattere formale, l'altro sostanziale.

L'aspetto formale riguarda il titolo, l'articolazione e la numerazione dei commi, i rinvii ecc.

Sotto il profilo sostanziale, possiamo affermare che il redattore delle norme non deve usare più parole per esplicitare ciò che dovrebbe essere chiaro con una soltanto, né utilizzare una seconda frase

per esprimere in modo corretto un concetto definito oscuramente con la prima.

La regola è chiara quando enuncia, con pochi e semplici enunciati, un concetto generale; ovvero quando enumera, in modo analitico attraverso numerosi enunciati, i casi da regolare.

Il principio dell'economia, in ultimo, riflette la necessità di agire con parsimonia nella regolamentazione e, laddove necessaria, con il minor numero di regole e di enunciati.

Il rapporto tra redazione e interpretazione⁴

Il messaggio legislativo può dirsi perfettamente compreso quando ricevente ed emittente gli attribuiscono lo stesso significato.

Di fatto, questa situazione si verifica solo di rado ed è facile riscontrare come ci sia sempre un certo divario tra il significato che il redattore emittente della regola attribuisce alle sue parole, al momento della formulazione, e il senso che delle stesse ricava il destinatario.

Per evitare un'interpretazione⁵ non desiderata, chi scrive la regola deve preoccuparsi di ridurre quanto più possibile il divario tra ciò che vuole esprimere e quanto può essere compreso, di fatto prevedendo e anticipando il significato (l'interpretazione) da dare agli enunciati normativi e redigere gli stessi enunciati in modo che il destinatario sia guidato ad adottare l'interpretazione voluta dall'emittente.

Il rapporto che si realizza tra la scrittura e la lettura della norma è di tipo dialettico: la prima indirizza e condiziona la seconda, la quale, a sua volta, condiziona il significato contenuto nella prima.

Risulta così indispensabile per chi redige la regola avere conoscenza dei canoni di interpretazione giuridica, perché la nuova disposizione dovrà essere costruita rispetto alla interpretazione effettivamente voluta.

Evitando le impegnative discussioni sui criteri interpretativi, è certo che l'obiettivo del *bon legislateur* deve essere quello di uti-

4. Sul rapporto intercorrente tra interpretazione e redazione sono degne di nota le considerazioni di Vittorio Frosini: *"La tecnica di interpretazione degli atti normativi e la tecnica della legislazione (legistica) sono proprio due facce della stessa medaglia, sono letteralmente il verso e il retto della stessa realtà della legge; secondo come una legge è fatta così essa viene interpretata"*.

5. Sull'interpretazione delle regole di organizzazione in generale e in particolare sui regolamenti degli enti locali riportiamo le considerazioni di Italia: *"I regolamenti dei Comuni sono delle norme, e contengono norme giuridiche. Quindi i regolamenti degli enti locali devono essere interpretati seguendo i criteri di ermeneutica delle norme giuridiche"*. Sul punto anche Romano che ha distinto tra l'interpretazione della deliberazione, che è un atto, e l'interpretazione del regolamento, che è una norma. *"Peraltro, i criteri di interpretazione di cui all'art. 12 delle preleggi al codice civile devono essere adattati a queste regole giuridiche locali. Il "significato proprio delle parole" e l'altro criterio "secondo la connessione di esse", costituiscono dei criteri dei quali si può e si deve tenere conto, e la stessa cosa deve dirsi per quanto attiene all'intenzione del legislatore (purché sia essa fedelmente documentata nella relazione al regolamento, o dalla discussione di esso). Ma il punto rilevante è che questi regolamenti devono innanzi*

tutto rispettare lo statuto, ed il loro spazio si attua, poi, nel rispetto dei principi fissati dalla legge (art. 5, Legge n. 142/90, modificato dalla Legge n. 265/99), siano essi principi fissati dalla Legge n.142/90, o principi che siano fissati da altre leggi statali".

Devono pertanto essere considerate vetuste, sulla base delle considerazioni appena effettuate, quelle norme presenti all'interno di alcuni statuti che prescrivono l'interpretazione dei regolamenti locali parafrasando l'art. 12 delle preleggi es.: lo statuto del comune... prevede una norma sull'interpretazione dei regolamenti

"1. Nell'applicare un regolamento, non si può ad esso attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse". I regolamenti degli enti locali non solo possono dare esecuzione alle disposizioni di legge, ma anche attuazione, es: statuto del comune... "i regolamenti hanno per contenuto le norme di attuazione dei principi delle disposizioni di legge e del presente statuto".

L'autore pertanto conclude affermando che i criteri di interpretazione dei regolamenti dei comuni devono essere individuati nel sistema in cui questi regolamenti si incardinano. I regolamenti devono così essere collegati con lo statuto del relativo comune, con le norme di principio della Legge n. 142/90 e con altre norme delle leggi statali di principio e delle disposizioni delle leggi generali.

lizzare in modo appropriato e corretto gli enunciati semantici e di articolare in modo adeguato le proposizioni linguistiche⁶.

Iperlegislazione e inquinamento

Prima di analizzare le regole per una corretta redazione di un atto normativo è doverosa una premessa.

Il sistema della legislazione in Italia versa in un situazione di crisi preoccupante.

Due in particolare sono i fenomeni che affliggono il nostro sistema:

- l'inflazione;
- l'inquinamento.

Le lamentele **sull'abbondanza delle leggi** non sono mai mancate.

Le cause dell'aumento della legislazione sono in primis rintracciabili nel nuovo ruolo assunto dallo Stato, diventando interventista ed assistenziale.

Il passaggio dall'uguaglianza davanti alla legge all'uguaglianza nella legge porta alla produzione e applicazione di misure differenti data la differenza delle situazioni che devono essere regolate.

Altre cause di aumento delle regole sono individuabili nella intensificazione delle relazioni internazionali e nello sviluppo delle autonomie locali che hanno, di fatto, comportato una diversificazione dei centri di produzione normativa.

L'iperlegislazione che interessa il nostro sistema tutto è tale da comportare il paradosso, in particolare negli enti locali, che le amministrazioni funzionano meglio quando non rispettano tutte le prescrizioni cui sono soggette.

L'esistenza di un numero eccessivo di norme (leggi, regolamenti ecc.) nel loro intrecciarsi e sovrapporsi rappresenta già, di fatto, una causa rilevante di **inquinamento**.

Altre cause sono:

- l'esistenza di una pluralità di fonti normative concorrenti, in cui è evidente la carenza di ripartizione delle competenze e di un rapporto ben definito tra le stesse fonti;
- la scarsa attenzione nella redazione, l'insufficiente o mancato coordinamento con il contesto normativo in cui le nuove norme si collocano.

Riportiamo di seguito un elenco aperto:

6. Risultano interessanti le considerazioni di Modugno sul linguaggio delle norme: "In linea di massima le leggi sono redatte in un linguaggio non formalizzato, ma utilizzando il linguaggio comune; esiste poi un nucleo di termini propri del linguaggio giuridico, pochi e per lo più dalla doppia appartenenza al linguaggio giuridico e a quello comune, ma comunque il linguaggio giuridico, nel suo complesso, rientra nel linguaggio comune, ne segue la sintassi ed è condizionato dall'uso. Questo fenomeno, della mancata formalizzazione del linguaggio giuridico, viene per lo più giustificato con la fondamentale esigenza democratica e civile, che impone al legislatore di adottare disposizioni il cui significato sia comprensibile a tutti". Cassese ha sintetizzato egregiamente la questione affermando che "le leggi sono scritte da uomini comuni per fronteggiare interessi comuni". Continuando: "Tuttavia oggi è evidente che l'eccesso di diritto, la complessità delle fonti di cognizione e le difficoltà nel reperire le disposizioni da interpretare, rendono difficile, anche al giurista, conoscere approfonditamente pur

solo ristretti settori del diritto; questo è del resto la ragione della progressiva specializzazione delle professioni giuridiche. Dunque, anche in assenza di un linguaggio formalizzato, i non giuristi devono rivolgersi ai tecnici. Probabilmente, la ragione che fa rifuggire i legislatori dall'impiego di un linguaggio formalizzato è che si pagherebbe la maggiore certezza del diritto con un inaccettabile impoverimento delle possibilità espressive del mezzo linguistico, che perderebbe quella malleabilità e adattabilità necessaria al funzionamento di sistemi molto complessi come gli ordinamenti giuridici contemporanei. Se un elevato grado di formalizzazione non è auspicabile, il pericolo opposto, di un'alta incertezza del diritto consiglia peraltro di adottare e seguire canoni e regole nella redazione dei testi normativi, il legal drafting, tesi a ridurre le imprecisioni del linguaggio comune normativo. La esigenza della certezza del diritto è connessa non solo alla adozione di una particolare tecnica nella redazione delle leggi, ma deve tenere conto dell'orizzonte culturale dei giuristi e degli interpreti".

ambiguità semantica, sintattica; vaghezza; abrogazione innominata; le norme intrusive; stratificazione di norme; ricorso frequente a leggi “arlecchino”; antinomie; rinvii a catena.

La buona fattura della norma necessita di regole codificate, anche di tipo formale

La necessità di porre rimedio ad una tale situazione è innegabile.

Altrettanto innegabile è che un contributo importante può essere dato dalla maggiore attenzione che occorre porre nella tecnica di redazione normativa, nel rispetto cioè di una serie di regole volte ad assicurare un uso chiaro univoco ed omogeneo del linguaggio normativo, una corretta organizzazione del testo, una adeguata struttura della frase.

Le iniziative⁷ assunte negli ultimi anni in tema di drafting normativo evidenziano come questo strumento si sia imposto nello scenario politico istituzionale e come tuttavia necessiti di ulteriori interventi per la realizzazione di un diritto chiaro: un diritto che, come ricordato in precedenza, esprimendosi per il tramite del messaggio normativo, sia facilmente comprensibile da tutti, non comporti equivoci o interpretazioni fuorvianti.

Le regole principali del drafting formale sono due:

- a. **struttura e organizzazione del testo normativo:** il testo deve riflettere un piano preordinato, tale da sviluppare una precisa gerarchia tra le diverse informazioni contenute nell'atto; in particolare, è importante evitare l'inserimento di norme intrusive rispetto all'argomento trattato in via principale; scandire i precetti contenuti all'interno della regola utilizzando la ripartizione in sezioni, capi, titoli; rubricare ogni articolo, dedicando a quest'ultimo un oggetto ben determinato;
- b. **la struttura della frase ed il linguaggio utilizzato:** usare periodi tendenzialmente brevi, senza troppi incisi né subordinate; curarne la punteggiatura; evitare la doppia negazione e, ove possibile, la forma passiva; puntare all'essenzialità del testo; utilizzare parole italiane; evitare l'uso di termini arcaici e neologismi o di difficile comprensione per il destinatario del messaggio.

Il 20 aprile 2001 i Presidenti delle Camere e il Presidente del Consiglio dei Ministri hanno congiuntamente adottato una lettera circolare recante “Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi”, contenente i principi sopra richiamati.

È importante evidenziare che le regole e le raccomandazioni contenute nella circolare sono applicabili con gli opportuni adeguamenti a qualunque atto normativo.

Cercheremo, pertanto, di estrapolare alcune regole e raccomandazioni maggiormente inerenti le regole di organizzazione.

Struttura e organizzazione del testo normativo

La prima raccomandazione che intendiamo riportare è riferibile alla struttura dell'atto normativo contenente la disciplina di una

7. Degno di nota l'attività del Consiglio e della Giunta della Regione Toscana, che ereditando le esperienze della Commissione Basettoni-Arleri, organizzò, tra gli anni 1983-84, alcuni seminari di perfezionamento, per i funzionari regionali, sul drafting legislativo e che portarono alla redazione di un testo di studio “Suggerimenti per la redazione dei testi normativi”.

8. Rispetto ai regolamenti Vittorio Italia parla addirittura di un'architettura interna: "...tale da consentire la lettura e l'applicazione anche attraverso i richiami che talune norme hanno nei confronti delle altre".

specifica materia e concerne la sequenza relativa all'ordine delle disposizioni⁸:

- a. parte introduttiva, che contiene le disposizioni generali come le finalità dell'atto e i principi generali cui lo stesso si ispira; il campo di applicazione e eventuali definizioni;

Capo I Principi Generali

ART...

OGGETTO

Il presente regolamento disciplina l'ordinamento degli uffici e dei servizi del comune di.....

ART...

FONTI

1. Il presente regolamento, nel rispetto dei contenuti dell'art. 2, comma 1, del D.Lgs. n. 165/2001 e dell'art. 89, comma 2, del D.Lgs. n. 267/2000, definisce le linee fondamentali di organizzazione degli uffici, individua gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi, stabilisce le regole e i criteri per la quantificazione della dotazione organica complessiva.
2. Il rapporto di lavoro del personale e della dirigenza è disciplinato secondo le disposizioni dell'art. 2, commi 2 e 3 del D.Lgs. n. 165/2001 così come integrate dalle altre disposizioni specifiche contenute nello stesso decreto legislativo con particolare riferimento al titolo IV.

ART...

FINALITA'

Il presente regolamento persegue le seguenti finalità generali:

ART...

Principi e criteri informativi

L'ordinamento degli uffici e dei servizi si informa ai seguenti principi e criteri:

- a. di efficacia interna e esterna;
- b. di efficienza tecnica e comportamentistica;
- c. di economicità;
- d. ecc.

- b. parte principale: contenente le disposizioni sostanziali e procedurali relative alla materia disciplinata;
- c. parte finale, contenente le disposizioni finali, quali ad esempio disposizioni di coordinamento; disposizioni transitorie e abrogative, disposizioni sull'entrata in vigore.

Titolo... Disposizioni transitorie e finali

ART. X

PRIMA ATTIVAZIONE DEL NUOVO MODELLO ORGANIZZATIVO

1. I tempi per la piena operatività del presente regolamento sono così definiti, a partire dalla sua data di entrata in vigore:
 - a. entro ... giorni la giunta definisce ai sensi dell'art. ... la struttura dei dipartimenti;
 - b. entro i successivi ... giorni il sindaco (o il presidente della provincia) provvede a conferire gli incarichi di direttore di dipartimento ai sensi dell'art. ...;
 - c. entro i successivi ... giorni i direttori di dipartimento definiscono ai sensi dell'art. ... la struttura organizzativa interna dei dipartimenti e conferiscono ai sensi dell'art. ... i corrispondenti incarichi sulle strutture di livello dirigenziale.
2. Dalla data di conferimento dei relativi incarichi i dirigenti assumono la piena titolarità delle attribuzioni stabilite dal presente regolamento.
3. A decorrere dalle date derivanti dalla applicazione del comma 1, le disposizioni previgenti che abbiano conferito agli organi istituzionali provinciali l'adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi attribuiti ai dirigenti secondo la disciplina del presente regolamento, si intendono nel senso che la relativa competenza spetta agli stessi dirigenti.

ART. X

ABROGAZIONI DI NORME REGOLAMENTARI

1. Sono abrogate tutte le previgenti disposizioni regolamentari in materia di personale ed organizzazione.

ART. X

ENTRATA IN VIGORE

1. Il presente Regolamento entra in vigore all'atto dell'approvazione della relativa deliberazione della giunta.

Il testo normativo, oltre ad essere chiaramente strutturato nelle parti appena richiamate, deve anche mostrare una organizzazione logica dei diversi argomenti trattati. Il lettore, consultando l'indice, deve essere in grado di cogliere i nessi fondamentali e deve percepire uno sviluppo coerente dell'intera struttura.

Regole elementari, a questo riguardo, sono le seguenti:

- non introdurre parti all'interno delle quali non siano chiaramente definiti tutti gli elementi: ad esempio, non trattare della figura del "direttore del dipartimento", senza che, preventivamente, sia stato definito e disciplinato il "dipartimento";
- procedere ordinatamente da argomenti e temi di carattere generale ad argomenti e temi che ne rappresentano la specificazione ed il dettaglio: ad esempio, disciplinare prima il modello generale della direzione e successivamente affrontare i più specifici poteri e le più specifiche competenze decisionali delle singole figure di dirigenti;
- enucleare con chiarezza i diversi temi, evitando sovrapposizioni e confusioni; fare in modo, ad esempio, che i diversi "titoli" corrispondano ad argomenti dotati di relativa autonomia (ad esempio, nella ripartizione logica degli argomenti concernenti l'organizzazione, trattare separatamente la struttura organizzativa, la funzione direzionale ed i sistemi di gestione).

Nel box si riporta un esempio di indice di regolamento, in cui c'è il tentativo di collocare in modo logico e coerente le diverse parti.

Oltre ai principi generali ed alle disposizioni finali e transitorie, che aprono e chiudono il testo regolamentare, sono enucleabili quattro argomenti fondamentali:

- il primo, relativo alla distinzione tra indirizzo politico e attività di gestione, collocato al primo posto perché "basilare" rispetto al funzionamento complessivo dell'organizzazione;
- il secondo, relativo alla "struttura organizzativa", definisce l'organigramma tipo, su cui vengono esercitate nel concreto le funzioni dirigenziali;
- il terzo, relativo alla "funzione dirigenziale", dopo aver definito l'organigramma tipo e la struttura sulla quale sono conferiti gli incarichi;
- il quarto, relativo a tutti i "sistemi di gestione" che completano ed integrano il funzionamento complessivo dell'organizzazione.

TITOLO I PRINCIPI GENERALI

- Art. ... Oggetto e finalità
- Art. ... Fonti
- Art. ... Criteri di organizzazione

TITOLO II INDIRIZZO POLITICO E ATTIVITA' DI GESTIONE

- Art. ... Indirizzo politico-amministrativo
- Art. ... Attività di gestione
- Art. ... Potere di organizzazione
- Art. ... Relazioni politica-gestione
- Art. ... Raccordo tra indirizzo politico e attività di gestione

TITOLO III STRUTTURA ORGANIZZATIVA

- Art. ... Strutture organizzative permanenti
- Art. ... Strutture organizzative temporanee
- Art. ... Strutture speciali di supporto del sindaco (o del presidente della provincia)
- Art. ... Segreterie del sindaco (o del presidente) e degli assessori
- Art. ... Costituzione e adeguamento dei dipartimenti
- Art. ... Organizzazione interna dei dipartimenti

TITOLO IV FUNZIONE DIRIGENZIALE

- Art. ... Dirigenti a tempo indeterminato
- Art. ... Dirigenti a contratto
- Art. ... Competenze e poteri dei direttori di dipartimento
- Art. ... Competenze e poteri dei dirigenti
- Art. ... Incarichi di funzioni dirigenziali
- Art. ... Incarichi non dirigenziali (posizioni organizzative)
- Art. ... Costituzione del rapporto con il direttore generale
- Art. ... Ruolo del direttore generale
- Art. ... Revoca degli incarichi di livello dirigenziale
- Art. ... Ruolo del segretario provinciale
- Art. ... Conflitti di competenza
- Art. ... Funzioni di supplenza e di sostituzione temporanea

TITOLO V SISTEMI GESTIONALI

- Art. ... Sistema integrato dei controlli interni
- Art. ... Controllo strategico
- Art. ... Controllo di gestione
- Art. ... Controllo di regolarità amministrativa e contabile
- Art. ... Sistema di valutazione delle prestazioni dirigenziali
- Art. ... Sistema di graduazione delle posizioni dirigenziali
- Art. ... Sviluppo delle competenze del personale
- Art. ... Dotazione organica e pianificazione dei fabbisogni
- Art. ... Mobilità del personale

TITOLO VI SISTEMA DELLA PARTECIPAZIONE E DELLE RELAZIONI SINDACALI

- Art. ... Relazioni con i soggetti sindacali
- Art. ... Partecipazione dei lavoratori
- Art. ... Partecipazione del comitato per le pari opportunità

TITOLO VII DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

Struttura della frase e linguaggio

Un'altra regola, contenuta nella circolare, che necessita di essere richiamata è quella relativa alla terminologia da usare nella redazione degli enunciati.

Riportiamo le indicazioni maggiormente indicative contenute nella circolare:

- a. *Nella formulazione dei precetti è adottata la massima uniformità nell'uso dei modi verbali, la regola essendo costituita dall'indicativo presente, escludendo sia il modo congiuntivo sia il tempo futuro.*
- b. *Va evitato l'uso del verbo servile diretto a sottolineare l'imperatività della norma ("deve", "ha l'obbligo di", "è tenuto a").*

ART. X

DIRETTORE GENERALE

Il Direttore Generale deve dare attuazione agli indirizzi e agli obiettivi stabiliti dalla Giunta provinciale secondo le direttive impartite dal Presidente della Provincia al fine di garantire il perseguimento di livelli ottimali di efficacia e efficienza.

La stessa disposizione può essere scritta

Il Direttore Generale ha il compito di dare attuazione agli indirizzi e agli obiettivi stabiliti dalla Giunta provinciale secondo le direttive impartite dal Presidente della Provincia al fine di garantire il perseguimento di livelli ottimali di efficacia e efficienza.

- c. *Va evitata la forma passiva (in particolare il "si" passivante) quando con il suo impiego non risulta chiaro l'agente o il destinatario cui la disposizione si riferisce.*
- d. *Va evitata la doppia negazione.*

Lungi dall'essere un problema di natura sintattica o di eleganza formale, la presenza di più negazioni o enunciati in forma negativa in una medesima frase comporta di frequente problemi legati ai contro-sensi; mentre per quanto concerne le espressioni al passivo non di rado si è avuta difficoltà a rintracciare i soggetti dell'azione descritta dal verbo che regge la frase.

ART. X

COLLABORAZIONI ESTERNE AD ALTO CONTENUTO DI PROFESSIONALITÀ

Quando *non* ci sia *nessuno* in grado di conseguire specifici obiettivi *si ricorre* a collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità.

Lo stesso enunciato può essere scritto

Il comune ricorre a collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità per obiettivi determinati, quando all'interno dell'amministrazione non vi siano le competenze professionali per conseguire i predetti obiettivi.

- e. *Se si intende porre una formulazione disgiuntiva assoluta (aut... aut) e non relativa (vel) e dal contesto non risulta evidente tale intento, il dubbio va sciolto ripetendo la disgiunzione "o" due volte. È evitato l'impiego dell'espressione e/o.*

Sicché quando dal contesto della disposizione non risulta evidente l'una o l'altra opzione il dubbio deve essere sciolto come segue:

per specificare la disgiuntiva assoluta si ripete la disgiunzione "o" due volte:

"Il comune autorizza i soggetti in possesso o soltanto del requisito *a* o soltanto del requisito *b*"

per esprimere la congiunzione disgiuntiva relativa, va comunque evitato l'impiego dell'espressione "e/o", ed è preferibile utilizzare formule che esprimono con chiarezza il carattere additivo dell'elencazione quali "ovvero" o "congiuntamente o disgiuntamente" e simili:

"Il comune autorizza i soggetti in possesso di un requisito *a* ovvero del requisito *b*".

f. il verbo "abrogare" è utilizzato con riferimento a disposizioni di atti legislativi di livello non inferiore al comma (o alla lettera se il comma è diviso in lettere o ad ulteriore unità minima in cui è ripartito il numero).

Quando si intenda invece riferirsi a periodi (frasi sintatticamente complete che terminano con il punto) o parole è usato il verbo "sopprimere"

L'abrogazione rappresenta la conseguenza della modificazione, totale o parziale, della regola.

Con la modificazione e contestuale sostituzione totale viene abrogato l'intero atto precedente. È pertanto importante che non vi sia tra il precedente e successivo "regolamento" alcuna censura temporale e che al momento dell'abrogazione del precedente atto, il nuovo entri in vigore. Vi deve sempre una disciplina regolamentare, con soluzione di continuità.

L'ipotesi più comune è comunque quella dell'abrogazione parziale. Tale abrogazione rappresenta la conseguenza di una modificazione solo parziale della regola. Gli aspetti maggiormente rilevanti di questo istituto sono quelli dell'indicazione esplicita delle parti che sono modificate, e che pertanto sono abrogate; di poi i tempi dell'entrata in vigore del nuovo regolamento che devono coincidere con la cessazione di efficacia delle parti abrogate del precedente atto⁹.

9. L'art. 4 della Legge n. 142/90 prevede l'abrogazione automatica delle norme statutarie incompatibili con i nuovi principi. I Consigli comunali e provinciali devono pertanto procedere alle necessarie modifiche statutarie, e se ciò non avviene entro un determinato periodo di tempo, si verifica l'abrogazione automatica delle norme statutarie incompatibili con i nuovi principi. Tale norma è tuttavia eccezionale, facendo eccezione alla regola generale che prevede la necessità dell'abrogazione esplicita: vi è quindi il divieto dell'applicazione analogica delle norme dell'art. 4 della Legge n. 142/90.

ESEMPIO DI ABROGAZIONE PARZIALE

ART. X

Sono abrogate dall'entrata in vigore del regolamento di cui all'articolo Y, le seguenti disposizioni:

a. ...

b. ...

ESEMPIO DI SOPPRESSIONE

Al comma X le parole ... sono soppresse.

- g. *È evitato l'uso di termini stranieri, salvo che non siano entrati nell'uso della lingua italiana e non abbiano sinonimi in tale lingua di uso corrente.*

UN ESEMPIO CORRETTO DI UTILIZZO DEI TERMINI STRANIERI

Per garantire gli obiettivi di una formazione permanente, in grado di soddisfare le esigenze di riqualificazione e di più stretto collegamento tra contenuti formativi e apprendimento sul lavoro, con un'ampia componente di sviluppo informatico e tecnologico, nonché l'esigenza della massima partecipazione a costi contenuti, l'ente assume il criterio di incrementare le iniziative di formazione a distanza che utilizzano *le nuove tecnologie* (formazione *online* o *e-learning*), di formazione *mista aula e a distanza* (*blended learning*), di formazione *attraverso comunità di pratica* e di apprendimento, di *formazione sul posto di lavoro* (*on the job*).

- h. *Con riferimento ai termini è usata l'espressione proroga quando il termine non è ancora scaduto e l'espressione differimento quando il termine è già scaduto.*

La proroga prevede che una norma la cui vigenza doveva cessare in un determinato giorno, cesserà in un termine diverso e maggiore rispetto a quello inizialmente previsto.

Il termine di cui all'art. X è prorogato al ...

Il differimento sancisce la vigenza della norma, laddove il termine sia già scaduto.

Il termine di cui all'art. X è differito al ...

Infine riportiamo i suggerimenti inerenti i riferimenti o rinvii¹⁰ normativi interni e esterni.

Riferimenti normativi interni

- a. *Nei riferimenti interni, cioè agli articoli ed ai commi del medesimo atto legislativo che opera il riferimento, la citazione degli articoli è completata con l'espressione della presente legge solo quando ulteriori riferimenti ad altre fonti normative possano, nel contesto, produrre incertezze interpretative.*
- b. *La medesima regola di cui alla lettera a) si applica alla citazione di un comma all'interno di uno stesso articolo; in questo caso, cioè, l'espressione del presente articolo è utilizzata soltanto se ulteriori riferimenti ad altre fonti normative o ad altri articoli possano, nel contesto produrre incertezza.*

10. Si ha rinvio quando “un atto normativo intende appropriarsi di un contenuto prescrittivo che è stato formulato in un atto diverso”. L'uso del rinvio richiede una valutazione prudente; devono essere utilizzati solo se consentono una semplificazione del testo senza tuttavia comprometterne la comprensibilità.

I rinvii interni si riferiscono immediatamente ad articoli o commi consecutivi; è utile evitare espressioni quali “articolo o comma precedente o successivo”; bisogna invece sempre citare il numero dell'articolo o del comma a cui è fatto rinvio. Non sono rari i casi in cui, in un momento successivo, venga inserito tra due articoli uno nuovo, rendendo di fatti improprio il riferimento.

ART. X

PROCEDURE CONCORSUALI IN ASSOCIAZIONE CON ALTRI ENTI

1. Per motivi di efficienza ed economicità possono essere effettuate concorsi o corsi concorso in associazione con altri enti, secondo modalità e procedure stabilite in accordo tra le amministrazioni e regolate attraverso appositi atti.
2. Il procedimento relativo al concorso unico e corso concorso unico è preceduto dalla approvazione, da parte degli enti aderenti, di una convezione ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs. n. 267/2000, o di un accordo, ai sensi dell'art. 15 Legge n. 241/90, in aggiunta alle fasi di cui agli articoli Y e Z del presente regolamento.

Riferimenti normativi esterni

Nei riferimenti esterni, cioè ad atti diversi dall'atto legislativo che opera il riferimento, la citazione è fatta con l'indicazione della data di promulgazione o emanazione della legge o del decreto citato, corredata con il relativo numero e omettendo il titolo dell'atto. In case di ripetute citazioni di una stessa legge o decreto, è ammessa – limitatamente peraltro alle citazioni successive alla prima – la semplice indicazione del numero e dell'anno, omettendo il giorno e il mese.

I rinvii esterni richiamano altri atti dello stesso legislatore (es. lo statuto) o di altri legislatori dello stesso o di altri ordinamenti.

Un ultimo suggerimento per una corretta redazione del riferimento: la norma rinviate, anche in modo sintetico, deve specificare l'oggetto del rinvio in modo tale che il destinatario del messaggio contenuto nell'enunciato possa comprenderne il significato senza per forza consultare la disposizione citata.

ART. X

VICEDIRETTORE CENTRALE

L'incarico di vicedirettore centrale, se affidato ai dirigenti a tempo indeterminato comporta, in conformità all'art. 24 del Decreto Legislativo 30 marzo 2001 n. 165, recante, un *trattamento economico* accessorio graduato in ragioni delle maggiori funzioni e responsabilità connesse all'espletamento degli incarichi.

ART. X

GRADUAZIONE DELLE POSIZIONI DIRIGENZIALI

La graduazione delle posizioni è definita con provvedimento della Giunta provinciale, nell'esercizio del proprio *potere di organizzazione*, ai sensi dell'art. 5 del Decreto Legislativo n. 165 del 2001, su proposta dell'Assessore competente o dell'Assessore al Personale e Organizzazione e del Direttore Generale.

L'ultima raccomandazione che vogliamo riportare si riferisce all'utilizzo delle definizioni.

La definizione rappresenta un strumento nelle mani del redattore per contrastare l'ambiguità o la vaghezza di un termine corrente, per attribuire maggiore certezza al significato¹¹ contenuto nell'enunciato normativo e di conseguenza meno incerta l'interpretazione.

Le definizioni hanno la veste di enunciati e naturalmente, come qualsiasi enunciato, acquistano significato quando sono interpretati. L'utilizzo di questo strumento risulta utile¹², riducendo le possibilità di interpreta-

11. I singoli termini piuttosto che di un vero e proprio significato sono portatori di una gamma di possibilità di avere un significato nell'ambito di tutti gli enunciati e discorsi di cui potenzialmente fanno parte.

12. Sull'utilità dello strumento delle definizioni si cita Scarpelli: "Una definizione ben apposta eviterà molto controversie che l'imprecisione di un termine altrimenti cagionerebbe in sede di interpretazione-applicazione".

zione del destinatario del messaggio contenuto nella regola, *nella misura in cui i termini contenuti nel definiens suscitano di fatto meno controversie di quanto ne suscitano i termini contenuti nel definitum*¹³.

Un cattivo esempio di utilizzo delle definizioni

LEGGE N. 59 DEL 1997

(Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa).

Art. 1 comma 1

Per enti locali s'intendono le province, i comuni, le comunità montane e gli *altri enti locali*.

Il caso sopra richiamato è esemplificativo di un uso inutile della definizione, in quanto il termine da definire è contenuto nel *definiens*.

Un buon esempio di utilizzo delle definizioni

Regolamento per la concessione di contributi, sovvenzioni e prestazioni agevolate

CAPO X

Criteri di accesso al minimo vitale.

ART. X

Per *minimo vitale (definiendum)* si intende il *livello minimo di soddisfazione delle esigenze fondamentali (definiens)*.

13. Sul punto vedi Scarpelli. L'autore spiega come la "definizione consta di due parti: il definiendum, che è il vocabolo che viene definito, ed il definiens, che è costituito di vocaboli dati per noti, i quali definiscono il significato del definiendum".

Bibliografia

Aran, Rapporto di ricerca su *Monitoraggio sull'esercizio dei poteri del privato datore di lavoro nel comparto regioni e autonomie locali*, a cura di Domenico Di Cocco, Pierluigi Mastrogiuseppe e Rosario Soloperto, sito dell'Aran, www.aranagenzia.it, Roma, 2003

Bonazzi G., *Storia del pensiero organizzativo*, Franco Angeli, Milano, 1989

Brennan Geoffrey, Jamers M. Buchanan, *La ragione delle regole*, Franco Angeli, Milano, 1991

Calabrò A.R., *L'ambivalenza come risorsa: la prospettiva sociologica*, Laterza, Bari, 1997

Costa G., *Economia e direzione delle risorse umane*, Utet, Torino, 1997

Crozier, Friedberg, *Attore sociale e sistema*, Etas Libri, Milano, 1983

Friedberg Erhard, *Il potere e la regola*, etas Libri, Milano, 1993

Frosini V., "Legislazione e interpretazione", in *Riv.trim.dir.pub.*, 1990

Grandori A., *Organizzazione e comportamento economico*, Il Mulino, Bologna, 1995

Hay Management Italia, sito www.haygroup.it

Ichino, *Strategie di comunicazione e statuto dei lavoratori*, Giuffrè, Milano 1992

Liso, "Modifiche dell'organizzazione e contratto di lavoro", in *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, 1981

- March J.C., *Prendere decisioni*, Il Mulino, Bologna, 1998
- March J.C., Schulz Mertin, Zhou Xuegang, *Per una teoria delle regole*, Università Bocconi Editore, Milano, 2003
- Modugno F., *Appunti dalle lezioni di teoria dell'interpretazione*, Cedam, Padova, 1998
- Rebora G., *Manuale di organizzazione aziendale*, Carocci editore, Bari, 2001
- Rebora G., *La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche*, Guerini e associati, Milano, 1999
- Rebora G., *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche*, Guerini, Milano, 1999
- Rebora G., *Un progetto per cento città: come avviare la riorganizzazione del governo locale di fronte al degrado della politica ed all'inerzia della burocrazia*, Franco Angeli, Milano, 1993
- Rebora G. Ruffini R., *La gestione del personale negli enti locali*, Edizioni il sole 24 ore, Milano, 2001
- Rebora G. Meneguzzo M., *Strategia nelle amministrazioni pubbliche*, Utet, Torino, 1990
- Ruffini R., *Linee guida per i regolamenti delle Camere di Commercio*, Unioncamere, Profili di riforma/19, non pubblicato
- Rugiadini A., *Organizzazione d'impresa*, Giuffrè, Milano, 1979
- Santucci-Zoppoli, a cura di, *Contratto collettivo e disciplina dei rapporti di lavoro*, ed. Giappichelli, Torino 2002
- Scarpelli U., *Diritto e analisi del linguaggio*, Giuffrè, Milano, 1976
- Simon H., *Il comportamento amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 1958
- Tarello G., *Orientamenti analitico-linguistici e teoria dell'interpretazione giuridica*, Giuffrè, Milano, 1976
- Visintini G., *I modi di formazione delle leggi. Analisi di leggi campione e problemi di tecnica legislativa*, Cedam, Padova, 1995

Watzlawick P. Beavin J,H, Jackson D.D., *Pragmatica delle comunicazione umana*, Casa editrice Astrolabio, 1971

Williamson, O.E., “Transaction Costs economics and organization Theory”, in *Industrial and corporate change*, 2,2, pp. 107, 156, 1993.

Zamarian M., *Le routine organizzative: percorsi di apprendimento e riproduzione*, Utet, Torino, 2002

Finito di stampare nel mese di dicembre 2003
dalla Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali
per conto della Rubbettino Editore Srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE
VOLUMI PUBBLICATI

I MANUALI

Ripensare il lavoro pubblico

Come gestire le risorse umane e la contrattazione nelle amministrazioni pubbliche
Aprile 2001

Semplifichiamo

Guida alle novità del testo unico sulla documentazione amministrativa
Aprile 2001

Manuale operativo per il controllo di gestione

Novembre 2001

Lavoro pubblico e flessibilità

Aprile 2002

Benessere Organizzativo

Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche
Aprile 2003

Il call center nelle amministrazioni pubbliche

Migliorare la gestione dei contatti con i cittadini
Aprile 2003

La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche

Valutare la qualità percepita dai cittadini
Aprile 2003

Manuale di finanza innovativa per le amministrazioni pubbliche

Aprile 2003

Strumenti per la pianificazione integrata del cambiamento nelle amministrazioni pubbliche

Aprile 2003

Guida operativa alle sponsorizzazioni nelle amministrazioni pubbliche

Aprile 2003

Regole e regolamenti di organizzazione nelle amministrazioni pubbliche

Dicembre 2003

GLI APPROFONDIMENTI

La valutazione dei costi e benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione

Ottobre 2001

La consultazione nell'analisi dell'impatto della regolazione

Novembre 2001

Il controllo di gestione nelle amministrazioni centrali

Esperienze italiane e internazionali a confronto
Aprile 2002

I RAPPORTI

URP on line

Indagine sullo stato di attuazione degli Uffici per le relazioni con il pubblico
Settembre 2001

Donne e leadership

Per lo sviluppo di una cultura organizzativa delle amministrazioni pubbliche in ottica di genere
Giugno 2003

LE ESPERIENZE

La valutazione e la retribuzione delle prestazioni

Esperienze e materiali
Aprile 2001

L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata

Ottobre 2001

Il controllo di gestione nell'amministrazione finanziaria dello Stato: l'esperienza dell'Agenzia delle entrate

Settembre 2002

LE PROPOSTE

Proposte per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche

Aprile 2002

La collana "Analisi e strumenti per l'innovazione" nasce per rendere disponibili a tutti coloro che sono interessati dai cambiamenti che riguardano le amministrazioni pubbliche, in primo luogo agli operatori pubblici, gli strumenti di azione e di conoscenza del Programma Cantieri.



Cantieri è un'iniziativa del Dipartimento della Funzione Pubblica, realizzata in collaborazione con partner pubblici e privati, per accelerare e dare concretezza ai processi di innovazione nelle amministrazioni pubbliche.

La collana comprende:

I MANUALI, che contengono *linee guida e metodi di intervento* accompagnati da *esempi di realizzazioni*;

GLI APPROFONDIMENTI, che propongono *studi di caso e riflessioni su argomenti* di interesse particolare;

I RAPPORTI, che presentano analisi basate sulla raccolta di dati, sia qualitativi, sia quantitativi, per far conoscere e comprendere le trasformazioni che riguardano le pubbliche amministrazioni;

LE ESPERIENZE, che raccolgono *casi nazionali ed internazionali* con cui confrontarsi;

LE PROPOSTE, che contengono strategie e politiche per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche.