



Gli
approfondimenti
di Publika

**BOZZA DI DELIBERA DI
CONSIGLIO COMUNALE
SUI CRITERI GENERALI
PER LA MODIFICA DEL
REGOLAMENTO
SULL'ORDINAMENTO
DEGLI UFFICI E DEI SERVIZI**

A cura di Gianluca Bertagna

**Numero 34
Novembre 2010**

www.publika.it

**BOZZA DI DELIBERA
CONSIGLIO COMUNALE
APPROVAZIONE DEI CRITERI GENERALI
PER LE MODIFICHE AL REGOLAMENTO SULL'ORDINAMENTO
DEGLI UFFICI E DEI SERVIZI**

A cura di Gianluca Bertagna

L'attuazione della Riforma Brunetta è alle porte. Gli enti locali devono adeguare i propri ordinamenti ai principi previsti dal D.lgs. 150/2009 entro il 31.12.2010.

Sono due gli strumenti su cui puntare: una modifica al regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi e l'adozione di un (nuovo) sistema di valutazione della performance organizzativa e individuale.

Per supportare gli enti, Publika ha previsto una serie di corsi di taglio estremamente pratico ed operativo che verranno realizzati nelle prossime settimane.

Nel frattempo, sperando di fare cosa gradita, alleghiamo una bozza di Delibera consigliare per l'approvazione dei criteri generali.

Si tratta, come evidenziato, di una **bozza**, dalla quale prendere spunto e da adattare il meglio possibile alla propria realtà.

OGGETTO: APPROVAZIONE DEI CRITERI GENERALI PER L'ADOZIONE DEI REGOLAMENTI SULL'ORDINAMENTO DEGLI UFFICI E DEI SERVIZI ANCHE IN ADEGUAMENTO ALLE DISPOSIZIONI RECAE DAL D.LGS. 27 OTTOBRE 2009, N° 150.

IL CONSIGLIO COMUNALE

Premesso che:

– la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione", ha fissato le basi di un nuovo assetto delle Istituzioni della Repubblica, riconoscendo alle Regioni, Province e Comuni, la possibilità di partecipare, con "spirito costituente", alla costruzione del federalismo; ed, in particolare, attraverso:

- la valorizzazione dell'autonomia degli enti locali (il nuovo assetto istituzionale si basa, comunque, sulla necessità che tutte le articolazioni istituzionali cooperino, nell'autonomia a loro espressamente riconosciuta);

- l'ampliamento del ruolo legislativo delle Regioni (si è configurato, a livello costituzionale, una nuova distribuzione delle competenze legislative: lo Stato può emanare leggi solo nelle materie espressamente indicate dalla Costituzione. Al di fuori di tale elenco tassativo, le competenze legislative spettano alle Regioni);

- l'attribuzione della potestà normativa a Comuni e Province (l'organizzazione e lo svolgimento di tutte le funzioni degli enti locali sono "protetti", rispetto alle "invadenze" legislative, in quanto le relative scelte locali non possono più essere oggetto di disposizioni legislative statali o regionali, ma solo regolamentati attraverso disposizioni statutarie e regolamentari, che assumono il rilievo di vere e proprie norme);

- l'assegnazione della titolarità delle funzioni amministrative ai Comuni (in base alla Costituzione tutte le funzioni amministrative spettano ai Comuni. Tale principio ammette eccezioni, assegnando il loro esercizio a un altro livello di governo, solo sulla base dei criteri di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, al fine di assicurarne l'esercizio unitario);

- la "costituzionalizzazione del principio della sussidiarietà orizzontale" (viene recepito il criterio introdotto dal trattato comunitario di Maastricht, in base al quale, per l'individuazione del livello istituzionale a cui attribuire la titolarità di una funzione, si deve partire da quello più "prossimo" ai cittadini);
- la fissazione delle regole per l'esercizio del federalismo fiscale (viene riconosciuta dalla Costituzione un'ampia autonomia finanziaria, alle Regioni ed agli enti locali, sia sul versante delle entrate, che su quello delle spese)

– il testo riformato della Costituzione, come sopra specificato, ha sancito la cosiddetta "equiordinazione" (pari dignità) tra i livelli istituzionali, che vengono posti sullo stesso piano, anzi, l'elencazione prende avvio con il Comune, articolazione istituzionale più vicina ai cittadini;

– la successiva legge 5 giugno 2003, n. 131 "Disposizioni per l'adeguamento della Repubblica alla legge Cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ha conferito, al Governo, apposita delega per la riforma del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e per l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, dettando, altresì, i principi per l'esercizio, da parte degli enti locali, della potestà normativa;

– l'autonomia degli enti locali deve, pertanto, esercitarsi, nel rispetto dei principi costituzionali sopra citati, attraverso gli statuti ed i regolamenti, tenendo conto dei seguenti principi ispiratori:

- distinzione del ruolo, dei compiti e delle responsabilità tra organi politici ed organi burocratici;
- autonomia;
- centralità del procedimento;
- orientamento al risultato;
- privatizzazione del rapporto di pubblico impiego;

– il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e ss.mm.) e le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (decreto legislativo 31 marzo 2001, n. 165 e ss.mm.), nonché le disposizioni sopra richiamate, stabiliscono, pertanto, che i regolamenti dell'ente, nell'ambito dei principi fissati dalla legge stessa e dallo Statuto comunale, dettino le regole operative per ogni singola amministrazione locale;

– l'art. 48 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 prevede, al secondo comma, che: "È, altresì, di competenza della Giunta l'adozione del regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal consiglio";

– il conferimento circa l'attribuzione della competenza per l'approvazione dei regolamenti di organizzazione e delle dotazioni organiche, alla Giunta comunale, operato dal Legislatore, a differenza di quanto previsto per tutti gli altri atti di carattere generale, di competenza del Consiglio comunale, ha rimarcato la scelta di collegare questi strumenti, non solo alla specifica situazione del singolo Comune, come espressione di autonomia organizzativa, ma anche alle concrete scelte programmatiche dell'Amministrazione eletta;

– il modello organizzativo che scaturisce dall'applicazione dei principi informativi contenuti nel relativo regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, si configura, quindi, come manifestazione della scelta di flessibilità/rispondenza organizzativa ai programmi ed agli obiettivi dell'Amministrazione interessata;

– nel passaggio dal sistema pubblicistico, in cui vigeva "l'imperium della legge", al sistema privatistico, dove il "datore di lavoro" deve garantire l'espletamento dell'azione amministrativa orientata al raggiungimento dei risultati attesi, nel rispetto della legalità sostanziale e formale, si sono ampliate le fonti delle regole e le logiche con cui queste possono essere gestite, ponendo attenzione al passaggio relativo alla produzione delle regole stesse, ai soggetti che devono porle in essere, alle modalità con cui devono essere governate, ai processi di comunicazione/condivisione; tutti strumenti di governo di un progetto di cambiamento organizzativo;

– il regolamento ordinamento degli uffici e dei servizi viene concepito, quindi, come strumento di supporto all'organizzazione, come leva gestionale di cui dispone l'Amministrazione, la cui adozione deve servire a favorire lo stesso processo di cambiamento organizzativo e ad introdurre elementi di chiarezza sui ruoli decisionali e su alcune fondamentali procedure interne;

Premesso altresì che:

- Nel sistema normativo è intervenuto il D.lgs. n. 150/2009, la cosiddetta Riforma Brunetta, che ha richiamato l'attenzione delle pubbliche amministrazioni per l'ottenimento di adeguati livelli di efficienza, efficacia ed economicità sottolineando il ruolo fondamentale della performance organizzativa ed individuale;
- Tale Decreto legislativo, in linea con la riforma costituzionale poco sopra riassunta, ha individuato due tipologie di norme destinate agli enti locali che si possono come di seguito riassumere:
 - Norme che rientrano nella potestà legislativa esclusiva esercitata dallo Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere l) ed m), della Costituzione, ovvero gli articoli: 11, commi 1 e 3, da 28 a 30, da 33 a 36, 54, 57, 61, 62, comma 1, 64, 65, 66, 68, 69 e 73, commi 1 e 3
 - Norme che costituiscono principi generali ai quali si adeguano gli enti locali, ovvero gli articoli: 3, 4, 5, comma 2, 7, 9, 15, comma 1, 17, comma 2, 18, 23, commi 1 e 2, 24, commi 1 e 2, 25, 26, 27, comma 1, e l'articolo 62, commi 1-bis e 1-ter;
- la mancata adozione di apposite regolamentazioni di adeguamento comporta l'immediata applicazione delle disposizioni previste per le pubbliche amministrazioni;

Tutto ciò considerato e premesso;

Riscontrato che occorre stabilire i criteri generali di organizzazione quali elementi guida e di indirizzo per le successive scelte programmatiche, in modo che siano perseguite, in particolare, le seguenti finalità:

- a. la realizzazione di un assetto dei servizi funzionale all'attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti dagli organi di direzione politica;
- b. il miglioramento delle prestazioni e dei servizi nell'interesse dei cittadini/clienti;
- c. la migliore utilizzazione e valorizzazione delle risorse umane;
- d. l'incentivazione dell'autonomo e responsabile esercizio delle funzioni di responsabilità degli organi burocratici, ciascuno per i compiti espletati e per la prestazione lavorativa resa;
- e. il costante miglioramento dell'efficienza e della qualità dell'organizzazione e della sua capacità di rispondere alle esigenze ed ai bisogni della comunità amministrata;
- f. il perseguimento dell'economicità, della speditezza e della rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa;
- g. la capacità di innovazione e la competitività dell'organizzazione, anche al fine di favorire l'integrazione con altre pubbliche istituzioni;
- h. l'approvazione di un sistema di controllo e di valutazione delle prestazioni che vada nella direzione della performance organizzativa ed individuale di cui al D.lgs. 150/2009;
- i. la garanzia di attuazione dei principi di Trasparenza ed Integrità;
- j. la definizione di un vero e proprio ciclo di gestione della performance.

Precisato che occorre delineare i criteri generali ai quali dovranno attenersi i regolamenti sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi in modo tale che l'assetto organizzativo complessivo, non potendo collegarsi in modo statico, direttamente e contemporaneamente a tutte le variabili ambientali e a tutte le scelte di governo degli organi politici, essendo le possibilità di combinazione diverse, possa comunque riferirsi ad alcuni elementi unificanti;

Sottolineato che gli elementi unificanti possono essere trovati in alcuni componenti di riferimento del comportamento organizzativo, inteso come comportamento dei singoli, orientato e integrato da e nell'organizzazione, in modo da costruire un sistema improntato su decisioni razionali per supportare, in modo dinamico, la scelta organizzativa migliore in relazione a modi, mezzi, risorse ed obiettivi individuati dall'Amministrazione;

Ritenuto che un modello organizzativo ispirato all'efficienza, all'efficacia, al rispetto della legalità formale e sostanziale, all'economicità, deve fondarsi sulla massima flessibilità, tenendo conto delle dimensioni dell'ente, del sistema informativo praticato, degli obiettivi indicati dagli organi politici e che, pertanto, i principi basilari dell'organizzazione si possono già rinvenire, come linee-guida generali, nello Statuto Comunale, atto normativo fondamentale in cui sono stabiliti, tra le altre cose, anche i criteri fondamentali per l'organizzazione stessa.

Dichiarata aperta la discussione:

.....

Visto il Decreto Legislativo n. 267/2000;

Visto il Decreto Legislativo n. 165/2001;

Visto il Decreto Legislativo n. 150/2009;

Vista la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante: "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3";

Visto lo Statuto Comunale;

Con voto palese che ha dato il seguente risultato:

– presenti	n.	-	astenuiti	n.
(.....)						
– votanti	n.				
– favorevoli	n.				
– contrari	n.				

DELIBERA

- di approvare, ai sensi dell'art. 42, c. 2, lett. a) del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 i criteri generali per l'ordinamento degli uffici e dei servizi, dando atto che le linee guida sono previste nello Statuto Comunale, atto normativo fondamentale del Comune che stabilisce, ai sensi dell'art. 6, comma 2 del D.Lgs. n. 267/2000, anche i principi generali in materia di organizzazione dell'Ente;

- di dare atto che i suddetti criteri generali risultano meglio esplicitati nell'allegato al presente atto.

CRITERI GENERALI PER L'ORDINAMENTO GENERALE DEGLI UFFICI E DEI SERVIZI

(allegato alla deliberazione del Consiglio comunale n. in data

PRINCIPI GENERALI

- L'organizzazione degli uffici e dei servizi e la gestione dei rapporti di impiego e di lavoro assumono CARATTERE STRUMENTALE rispetto al conseguimento degli obiettivi e dei programmi adottati dagli organi di governo.
- Nell'impostazione del regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, occorre fissare "buone regole", cioè modelli di comportamento, attesi o vietati, di carattere generale, da adottare all'interno dell'ente, capaci di incidere sull'organizzazione e di guidarla. Per questo motivo le regole devono essere comprensibili, chiare, non ridondanti (il "principio dell'economia", riflette, infatti, la necessità di agire con parsimonia nella regolamentazione e, laddove necessaria, con il minor numero di regole e di enunciati).
- Il regolamento deve essere concepito come uno strumento di supporto all'organizzazione, come "leva gestionale" di cui dispone l'intero apparato e la cui messa in campo deve servire a:
 - a) favorire processi di cambiamento;
 - b) ad introdurre certezza e chiarezza sui ruoli decisionali;
 - c) a stabilire i principi portanti di processi di lavoro significativi;
 - d) per perseguire una strategia organizzativa e una corretta gestione delle risorse umane.

PROGETTO ORGANIZZATIVO

- L'elaborazione del PROGETTO ORGANIZZATIVO deve fondarsi su un approccio DINAMICO E FLESSIBILE, riguardante i settori in cui deve essere indirizzata l'azione amministrativa, attraverso le seguenti fasi:
 - a) rilevazione e valutazione della situazione esistente;
 - b) formulazione di alternative fattibili di assetto organizzativo, funzionale al programma di governo ed alle scelte strategiche, di volta in volta, indicate;
 - c) attuazione dell'alternativa prescelta e verifica del raggiungimento degli obiettivi di tipo organizzativo;
 - d) eventuale riattivazione del processo, nel rispetto del principio della cultura organizzativa evoluta e dinamica, qualora si renda necessario, per eliminare eventuali criticità;
 - e) individuazione di responsabilità strettamente collegate all'ambito di autonomia decisionale dei soggetti;
 - f) superamento della separazione rigida delle competenze nella divisione del lavoro per il conseguimento della massima flessibilità della struttura e del personale, secondo il principio di un sistema aperto e collaborativo.
 - g) fissare regole di funzionamento, capaci di affrontare e risolvere il problema del "fare organizzazione" nell'amministrazione, con modalità più vicine ai cittadini, per governare, concretamente, logiche operative e processi reali di lavoro.

MODALITÀ DI GESTIONE

- Il rapporto tra struttura e modalità di gestione, sulla base della distinzione tra funzione politica di indirizzo e di controllo, attribuita agli organi politici, e funzione di gestione, attribuita agli organi burocratici, responsabili dell'attività amministrativa, deve fondarsi su criteri di autonomia, trasparenza, efficienza, funzionalità, economicità e flessibilità.

- A tal fine il Comune assume il metodo della valorizzazione delle professionalità, nonché la diffusione delle opportune tecniche, gestionali e di risultato, per tendere:
 - al continuo miglioramento quali - quantitativo dell'azione amministrativa;
 - ad un processo di costante razionalizzazione delle procedure e delle unità operative;
 - al miglioramento della performance organizzativa ed individuale
 - L'obiettivo primario, nel rispetto del principio di sussidiarietà, è tradurre le esigenze del territorio e della cittadinanza in programmi, progetti, azioni, coinvolgenti, anche, altri soggetti istituzionali pubblici e il settore privato.
 - L'azione amministrativa deve tendere al costante avanzamento dei risultati, riferiti alla qualità dei servizi e delle prestazioni, alla rapidità ed alla semplificazione degli interventi, al contenimento dei costi, all'estensione dei settori e dell'ambito di funzione delle utilità sociali, a favore della popolazione e del territorio.
-

STRUTTURA ORGANIZZATIVA

- La struttura organizzativa del Comune si articola in servizi o aree, settori, uffici, unità organizzative speciali o temporanee, costituite con criteri flessibili e intersettoriali, per la gestione di specifici progetti o programmi o per il raggiungimento di determinati obiettivi. Con apposito provvedimento si provvederà alla definizione della dotazione organica, intesa, complessivamente, come il fabbisogno delle risorse umane, combinando la necessaria specializzazione con l'esigenza di flessibilità. In tale sede, oppure con apposito provvedimento si provvederà all'individuazione dell'organigramma funzionale con l'individuazione delle aree, settori e uffici e alla loro denominazione.
 - In sede regolamentare si dovrà procedere alla definizione dei rapporti tra organi politici ed organi gestionali.
 - Tutti i dipendenti devono concorrere, in relazione alla categoria di appartenenza, al profilo professionale, alle mansioni affidate ed al lavoro effettivamente svolto, alla responsabilità dei risultati conseguiti dagli uffici e dai servizi/dalle aree nei quali/nelle quali sono inquadrati. Nell'organizzazione del Comune i dipendenti, con qualifica apicale, possono assumere la posizione di ruolo o non di ruolo secondo le previsioni occupazionali dell'Amministrazione comunale. I dipendenti con qualifica apicale vengono preposti alla gestione di uno o più Servizi o Aree dell'Ente. L'incarico di gestione di un'Area, assegnato come titolare o come reggente, comporta l'assunzione della piena responsabilità gestionale e dei risultati delle relative strutture organizzative, secondo le disposizioni stabilite dallo Statuto e dai regolamenti dell'Ente.
-

Se avete a disposizione pareri che Aran, Corte dei Conti, Funzione Pubblica o altri Istituti hanno rilasciato ai Vostri enti e ritenete che gli stessi si possano condividere con i colleghi potete inviarli a info@publika.it. Provvederemo ad inserirli nei nostri approfondimenti gratuiti. Grazie.