

# Leadership e partecipazione quali elementi di miglioramento delle istituzioni scolastiche

Bari, 22 aprile 2016

D.T. Antonello Giannelli

## Perché siamo qui oggi?

- Perché la gestione delle istituzioni scolastiche è diventata un'attività molto complessa...
- ...molto più complessa che in passato:
  - Sicurezza, riservatezza, amministrazione trasparente, gestione del bilancio, gestione del personale, appalti e concessioni di servizio, relazioni sindacali, FIS, organico potenziato, alternanza scuola-lavoro, valorizzazione e bonus, chiamata diretta dei docenti...

## Perché siamo qui?

- ...e, dulcis in fundo, l'organizzazione del servizio di istruzione:
  - Analisi “partecipata” dei fabbisogni
  - Inclusione e BES
  - PTOF
  - RAV
  - PDM
  - Conflittualità delle famiglie
- Il tutto seguito dalla valutazione dei risultati ottenuti!

22/04/2016

A. Giannelli

3

## Due cause principali

- Qualitativa
  - La società oggi è molto più complessa che in passato e tutti i servizi tendono ad essere più sofisticati e più personalizzati (elaborazione POF, BES...)
- Quantitativa
  - Le dimensioni delle scuole sono molto maggiori che in passato (l'organico dei DS è drasticamente calato in pochi anni a parità di studenti)

22/04/2016

A. Giannelli

4

## Come uscirne?

- Riflettiamo su:
  - Cosa vogliamo ottenere
  - Come possiamo organizzarci per ottenerlo
  - Come possiamo gestire la complessità dell'organizzazione risultante
- Tutto questo è possibile solo se si riesce a modificare la visione “standard” della scuola
- Ci si deve dotare di una “squadra”

22/04/2016

A. Giannelli

5

## La dirigenza nelle scuole (1)

- È caratterizzata dalla coesistenza di:
  - Peculiari aspetti organizzativi relativi al servizio didattico e comprensivi anche della questione valutativa e certificativa
  - Profili di responsabilità “tradizionali”, presenti in massiccia quantità ma “serventi” nei confronti della funzione principale

22/04/2016

A. Giannelli

6

## La dirigenza nelle scuole (2)

- Il dirigente scolastico gestisce una complessità molto elevata che impone di riflettere su:
  - Dirigenza e meta-dirigenza
  - Middle-management
    - oggi non disponibile in modo strutturale
  - Staff
    - dal 1° settembre 2016 abbiamo **delegati** ex art. 25, c. 5 del d.lgs. 165/2001 + **coadiutori** ex c. 83 legge 107

## Collaboratori, delegati e coadiutori

- La nozione formale di “collaboratore” non è più presente nelle disposizioni legislative
- Oggi abbiamo “delegati” e “coadiutori”
  - Cfr. Cap. VI (di A. Giannelli) del volume “La Buona Scuola”, ed. Spaggiari 2015
- Deleghe art. 25, c. 5, d.lgs. 165/2001
- Coadiutori ex art. 1, c. 83 legge 107/2015

## Quanti “collaboratori”?

- Tutti i delegati che servono... (non solo 2!!)
- Un po' di giurisprudenza:
  - Decreto 5/11/2003 GdL Como ex art. 28 Stat. Lav.
  - Sentenza 13/05/2004, n. 135 GdL Como
  - Sentenza CA Milano 05/04/2006, n. 270
- I coadiutori  $\leq 10\%$  dell'organico dell'autonomia

22/04/2016

A. Giannelli

9

## Meta-dirigere?

- Dirigere **attraverso altre persone** e non solo in prima persona (cosa che è impossibile in strutture complesse)
- Presuppone la disponibilità di un congruo numero di “collaboratori”
- **La collaborazione non dipende dalla disponibilità di salario accessorio e, men che meno, dalla coercizione**
- Da soli non si dirige nulla e ci si condanna alla inefficacia e alla marginalità (è il caso del DS burocrate o accentratore)
- Si possono seguire in prima persona solo le attività più rilevanti, strategicamente o economicamente

22/04/2016

A. Giannelli

10

## Le “emergenze”

- Nelle scuole di qualche decennio fa il Preside poteva limitarsi a gestire le “emergenze” se e quando si fossero presentate, in prima persona e confidando sulla assiduità della propria presenza
- Oggi questo non è più possibile per varie ragioni
  - Più plessi
  - Maggiore esigenze di servizio “fuori sede”
  - Emergenze più frequenti e più complesse

22/04/2016

A. Giannelli

11

## Prevenire è meglio che curare

- Oggi la gestione delle emergenze non può più essere affrontata **improvvisando di volta in volta** il da farsi
- Vanno previsti dei **protocolli comportamentali** per tutti i casi ipotizzabili
  - Es. evacuazione della scuola, primo soccorso, laboratori non funzionanti, registro elettronico fuori uso, classi scoperte ecc.
  - In alcuni casi vi è un **obbligo di legge** in tal senso
- Vanno identificate delle figure di riferimento
- L’art. 30 del d.lgs. 81/2008 è un esempio da manuale (SGSL)

22/04/2016

A. Giannelli

12

## Per costruire un'organizzazione

- Sono necessari:
  - Chiarezza sugli obiettivi che ci si prefissa
  - Atteggiamento empatico e motivazionale (acquisibile solo mediante una attenta autoanalisi)
  - Competenza tecnica (acquisibile con lo studio) basata su analisi, deleghe e controllo
- Senza empatia, la competenza tecnica è inefficace
  - In altri termini, non vi sono ricette “tecniche”

22/04/2016

A. Giannelli

13

## Leadership e management

- Il leader “trascina” con l'esempio (attrae)
- Il manager organizza con efficienza
- In una organizzazione “a legame debole” come la scuola servono leader più che manager
- Per il dirigente-leader **le leggi non sono la ragione del suo agire**; ha una sua idea di ciò che vuole realizzare (vision) e le leggi sono solo un'opportunità per farlo
  - Diritto amministrativo vs. diritto privato

22/04/2016

A. Giannelli

14

# Leadership e management

- Peter Drucker:
  - Management is about human beings. Its task is to make people capable of joint performance, to make their strengths effective and their weaknesses irrelevant
  - Management is doing things right; leadership is doing the right things
  - There is surely nothing quite so useless as doing with great efficiency what should not be done at all

22/04/2016

A. Giannelli

15

# Leadership e management

- Il management riguarda, per la maggior parte, le **persone**. Non le tecniche, non le procedure.
- Ciò che fa la differenza è l'**impegno** ed il **coinvolgimento** delle persone
- Il manager “efficace” prende pochissime decisioni

22/04/2016

A. Giannelli

16



## La leadership scolastica

- Il DS-leader **deve essere convinto della possibilità di migliorare la scuola** e deve trasmettere con energia questa convinzione
- Se non si trasmette fiducia, non se ne può ricevere
- Partecipare al miglioramento deve risultare entusiasmante perché si tratta, in effetti, di “migliorare il mondo”
- Esempi tratti dall’esperienza personale...
- La scuola è una vera “learning organization” che apprende, strada facendo, cosa fare e come farlo e che si auto-organizza per farlo
- La qualità del servizio e i tentativi di migliorarla assumono sempre più importanza (cfr. RAV)

22/04/2016

A. Giannelli

17

## Un tipico errore sulle priorità

- Evitare di attribuire più rilevanza alle relazioni sindacali rispetto alla sicurezza
- Un po’ di chiarezza sulla responsabilità del DS in materia di sicurezza
  - L’onere di vigilanza sugli adempimenti dell’ente locale
  - Il pericolo grave ed immediato
  - Le modalità di accertamento della responsabilità penale
  - Confronto tra S. Giuliano di Puglia, Rivoli e L’Aquila

22/04/2016

A. Giannelli

18

## Una check-list per DS

- *Tratto da “Guida teorico-pratica per i dirigenti delle scuole”, A. Giannelli, ed. Guerini e associati*
- Il dirigente dovrebbe chiedersi (su base settimanale) se riesce a:
  - disporre di un numero non esiguo di persone di cui si fida e sulla cui collaborazione può contare in caso di necessità
  - organizzare il disbrigo, da parte del personale, delle questioni di ordinaria amministrazione
  - impartire al personale le disposizioni organizzative idonee a gestire le situazioni problematiche più prevedibili prima che esse si verifichino
  - supervisionare periodicamente tutte le attività più rilevanti e interloquire proattivamente con gli addetti ad esse
  - incontrare periodicamente i suoi collaboratori per mantenerne viva la motivazione e per informarsi sull’andamento generale del servizio
  - ricevere il personale e l’utenza periodicamente, dimostra pazienza e capacità di ascolto, prende nota delle doglianze e ricontatta di sua iniziativa l’interessato
  - contattare i soggetti esterni in un quadro di buoni rapporti istituzionali e non solo quando deve “chiedere qualcosa”
  - ritagliarsi periodicamente del tempo per riflettere, insieme ai suoi collaboratori, sulle modifiche organizzative necessarie per migliorare il livello del servizio offerto all’utenza

22/04/2016

A. Giannelli

19

## Contro l’alienazione...

- Abituarsi a ripensare, di tanto in tanto, alle caratteristiche essenziali della propria attività è un’azione necessaria e molto efficace per combattere il rischio di viverla in modo alienato
- La routine quotidiana, infatti, minaccia costantemente la costruzione di senso nel lavoro e, più in generale, nel rapporto con le persone che ci circondano

***(ibidem...)***

22/04/2016

A. Giannelli

20

## Le competenze tecniche

1. Analisi funzionale
  - Visionare vari modelli
2. Predisposizione deleghe di funzione (e di firma)
  - Due esempi
3. Controllo (nell'accezione anglosassone del termine)
  - Un esempio

22/04/2016

A. Giannelli

21

## L'organizzazione per deleghe

- La delega dal punto di vista delle scienze dell'amministrazione
- La delega dal punto di vista delle scienze giuridiche

22/04/2016

A. Giannelli

22

# Leadership diffusa

- Oggi i concetti chiave sono:
  - Cultura di rete
  - Coordinamento
  - Collaborazione
  - Delega
- La leadership è una **funzione** necessaria in un gruppo, non più legata all'individualità di un "capo"

22/04/2016

A. Giannelli

23

# La delega perché (1)

La delega è uno strumento per **ridurre la complessità** organizzativa

- Perché non è più possibile esercitare tutto il potere "da soli"
  - la direzione monocratica è superata dagli eventi prima che dalle norme
- Perché ripartisce i compiti della struttura direzionale
  - che quindi non è più appannaggio di una sola persona
  - e infatti la leadership, che una funzione, è "diffusa"
    - (lo stesso può dirsi con riferimento al management)
- Perché non è possibile mantenere efficacemente tutte le reti di rapporti "da soli"
- Perché incontra l'esigenza sociale di **moltiplicazione** dei centri decisionali e dislocazione vicino ai cittadini (principio di sussidiarietà)
- Perché è una tecnica di **"empowerment"** (sviluppo professionalità dei collaboratori)
- Perché consente di accrescere progressivamente consenso ed **"expertise"** condivisa

22/04/2016

A. Giannelli

24

## La delega perché (2)

Aspetti che meritano attenzione:

- la delega non è una rinuncia alla responsabilità
- il rapporto con i collaboratori è **di natura fiduciaria**
  - intuitu personae: “avuto riguardo alla persona”
- i delegati ricevono sempre un’**autonomia vincolata**
- necessaria un’attività di **“reporting”**
  - rendicontazione (NON in senso contabile!!)

22/04/2016

A. Giannelli

25

## La delega in Scienze dell’Amministrazione

- È vista in termini organizzativo-strutturali
  - realizza una più **razionale** ed **efficace** organizzazione
  - permette di **distribuire** meglio carichi lavorativi ed adempimenti
- Fattori di difficoltà
  - Nel **delegante** (mancanza di fiducia nei dipendenti, insufficiente capacità di comando, timore di rivelare la propria incompetenza, ecc.)
  - Nel **delegato** (incentivi inadeguati, scarsa ambizione personale, scarsa chiarezza nella definizione del compito delegato, timore di sovraccarico lavorativo, sfiducia in se stessi, ecc.)

22/04/2016

A. Giannelli

26

# Il corretto uso della delega...

...è uno strumento prezioso per tutta l'organizzazione, in quanto:

- Moltiplica la **produttività**
- **Libera tempo**
- Elimina l'accumulo di lavoro (**parallelizzazione** delle attività)
- **Consente al delegante di "fare il capo", e di occuparsi solo dei suoi compiti**
- Stimola lo **sviluppo delle competenze professionali** del delegato (nella gestione, nella collaborazione, nella comunicazione, nella relazione interpersonale)
- **Promuove l'efficienza dell'intera organizzazione**
- Trasferisce il processo decisionale al livello opportuno (**sussidiarietà** nella gestione)
- Facilita il **decentramento** e la diversificazione
- **Aumenta la soddisfazione sul lavoro**
- Stimola la **creatività** e promuove l'**innovazione**
- Consente una migliore **valutazione del lavoro** dei delegati

22/04/2016

A. Giannelli

27

# Per una delega efficace (1)

## Definizione degli obiettivi

- Il delegato deve avere la massima **chiarezza** su ciò che gli viene richiesto di fare

## Scelta del delegato

- Il delegato deve essere capace e competente, e cioè avere le **competenze specialistiche e l'abilità operativa necessarie** per l'assolvimento del compito
- Deve essere disposto ad accettare la delega
- Deve poterla accettare in base al proprio carico di lavoro

## Distribuzione razionale delle deleghe

- Il naturale impulso è inevitabilmente quello di caricare i più capaci

## Accettazione, Partecipazione, Condivisione

- C'è la necessità che il delegato debba essere animato dal **desiderio** di assolvere al compito ricevuto con il massimo **entusiasmo** possibile

22/04/2016

A. Giannelli

28

## Per una delega efficace (2)

- Ampiezza della delega
  - Un estremo è il singolo ordine esecutivo, che frustra l’iniziativa del delegato
  - L’altro estremo è una direttiva molto ampia, eventualmente estesa ad attività non comprese nelle competenze del delegato
- Collegamento costante
  - Va assicurato il controllo della dinamica operativa, in maniera che eventuali scostamenti non vengano evidenziati troppo tardi
- Evitare l’interferenza
  - Ingerenza del delegante
  - Continue richieste di intervento da parte del delegato
- Accettare l’operato del delegato
  - È preferibile la revoca della delega piuttosto che una continua revisione dell’operato del delegato

22/04/2016

A. Giannelli

29

## Rischi della delega

### Nel delegante

- **Timore di rivelare incompetenza**
  - Delegato più brillante o più preparato
  - Timore di prevaricazione
  - Occorre consapevolezza delle capacità dei delegati
  - **Convincersi che il proprio successo va costruito collaborando con gli altri**
- **Mancanza di fiducia**
  - Privilegiare iniziativa e creatività
  - Accettare un lavoro “adeguato”
  - Non pretendere la “perfezione”
  - Favorire l’**approccio cooperativo**
  - ... evitare quello competitivo!
- **Insufficiente capacità di direzione**
  - Disagio nel rapporto interpersonale “discendente”
  - Tendenza a evitare le discussioni

### Nel delegato

- **Sfiducia in se stesso**
  - Consapevolezza dei propri limiti
  - Insicurezza
  - Timore di inadeguatezza e di critica
  - Riluttanza ad assumere responsabilità
  - **Serve supporto e motivazione da parte del delegante**
- **Scarsi incentivi / scarsa ambizione**
  - Atteggiamento rinunciatario
  - Potenziare incentivi
  - Affidare mansioni adeguate e **stimolanti**
- **Poca chiarezza nella definizione del compito**
  - Il peggior ostacolo alla delega
  - Il “capo” deve chiarire adeguatamente compito, scopo e tempi
  - Il “capo” deve mettere il delegato in condizioni di lavorare

22/04/2016

A. Giannelli

30

# Decalogo della delega

## DA FARE

1. Favorire il libero flusso delle informazioni verso i dipendenti
2. Concentrarsi sui risultati
3. Delegare tramite il dialogo
4. Stabilire scadenze improrogabili
5. Accertarsi che l'interessato abbia le risorse necessarie
6. Delegare tutta la funzione ad una sola persona
7. Dare consigli, senza interferire
8. Incorporare i criteri di controllo nel processo di delega
9. Spalleggiare il delegato nelle dispute legittime
10. Riconoscere al delegato tutto il merito dei lavori che ha portato a termine

## DA NON FARE

1. Accaparrare le informazioni
2. Privilegiare i metodi
3. Parlare solo a se stessi
4. Lasciare nel vago i limiti temporali
5. Delegare senza fornire gli strumenti necessari
6. Delegare "mezza" funzione
7. Trascurare di far notare i potenziali rischi dell'attività
8. Imporre a posteriori i criteri di controllo
9. Lasciare che i delegati "combattano" da soli le loro battaglie
10. Accaparrare tutti gli onori, e cercare capri espiatori

22/04/2016

A. Giannelli

31

# Ipotesi di aree di responsabilità

Decisione non autorizzata

– Non andare

Decisione autorizzata, previa consultazione

– Chiedi e poi vai

Decisione autorizzata, ma richiesta di notifica

– Vai e riferisci

Decisione pienamente autorizzata

– Vai

22/04/2016

A. Giannelli

32



## La delega in Scienze Giuridiche

(da Sergio Auriemma)

- Analisi basata su dati e prescrizioni di diritto positivo
- Quattro tematiche essenziali:
  - validità degli atti amministrativi
  - organizzazione dei pubblici uffici e la **dislocazione** o ripartizione delle competenze
  - aspetti giuslavoristici
  - trasferimento di responsabilità (**efficacia liberatoria**)

22/04/2016

A. Giannelli

33

## Validità degli atti amministrativi (1)

- La “competenza” all’adozione di un atto o provvedimento amministrativo è un requisito essenziale dell’atto (artt. 21 septies e 21 octies, legge 7 agosto 1990, n. 241)
- Necessaria una disposizione legislativa per individuare e ripartire i poteri tra soggetti, organi ed uffici delle pubbliche amministrazioni
- La competenza è coperta da riserva di legge (art.2, d.lgs. 165/2001 – “atti di organizzazione”)
  - Pertanto, i contratti collettivi non possono innovare la materia delle competenze

22/04/2016

A. Giannelli

34

## Delega di funzioni

- La competenza all'adozione di atti può subire “**spostamenti**” ad opera della delegazione o “delega di funzioni”, che avviene tra due organi di uno stesso ente (interorganica) o tra due enti (intersoggettiva)
- Necessaria un'esplicita previsione normativa
- Corte dei conti: «la delegazione è legittima nei casi in cui la norma attributiva della competenza **esplicitamente o implicitamente** la preveda» (delib. 2.4.1993, n. 2, Sez. Enti locali)
- Del tutto diversa la “**delega di firma**”, o “di esecuzione”, o “d'ordine”

22/04/2016

A. Giannelli

35

## Delega di firma

- Non comporta alcun trasferimento di competenza, perché la sostituzione riguarda soggetti dello stesso organo-ufficio
  - il delegante può legittimamente firmare egli stesso, in qualsiasi momento, gli atti per i quali ha rilasciato la delega di firma
- Giurisprudenza amministrativa
  - non configurabile il vizio di incompetenza in presenza di mera delega di firma che, senza alterare l'ordine delle competenze, attribuisca al soggetto delegato il potere di sottoscrivere atti che continuano ad essere, sostanzialmente, atti dell'autorità delegante e non di quella delegata
- Non necessariamente fondata sull'attribuzione delle funzioni di cui i singoli atti siano espressione
- Il ricorso alla delega di firma è ammesso per tutte le attività meramente strumentali e serventi rispetto a quella provvedimentale

22/04/2016

A. Giannelli

36

## Tre possibili confusioni

Non sono esempi di delega le figure di:

- **Responsabile del procedimento** (art. 5, legge 241/1990)
  - non attiene certo al riparto di competenze, ma identifica la “persona fisica” responsabile delle varie “fasi procedurali” e dei “rapporti con il cittadino”
- **Responsabile del procedimento di accesso** (art. 6, c. 6, d.P.R. 184/2006 sulla disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi)
- **Responsabile del trattamento** dei dati (art. 29, d.lgs. 196/2003)
  - designato (non certo “delegato”) dal titolare facoltativamente, nel senso che è investito di un compito o attribuzione propria

22/04/2016

A. Giannelli

37

## Organizzazione delle Istituzioni scolastiche

La **ripartizione** (o **dislocazione**) delle **competenze** nelle scuole è regolata essenzialmente dalle seguenti fonti normative:

- d.lgs. n. 297/1994 (testo unico P.I.)
- d.lgs. n. 165/2001
- d.P.R. n. 275/1999 (regolamento autonomia)
- decreto interministeriale n. 44/2001 (istruzioni amministrativo-contabili)

22/04/2016

A. Giannelli

38

## Previsioni esplicite di delega (1)

- il dirigente può delegare la **presidenza dei consigli di classe**
  - art. 5, c. 8, del d.lgs. n. 297/1994
- i dirigenti, per specifiche e comprovate ragioni di servizio, possono delegare per un periodo di tempo determinato, con atto scritto e motivato, **alcune delle competenze comprese nelle proprie funzioni...**
  - **curare l'attuazione dei progetti e delle gestioni** ad essi assegnati dai dirigenti degli uffici dirigenziali generali, adottando i relativi atti e provvedimenti amministrativi ed esercitando i poteri di spesa e di acquisizione delle entrate
  - **dirigere, coordinare e controllare** l'attività degli uffici che da essi dipendono e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con poteri sostitutivi in caso di inerzia
  - **provvedere alla gestione** del personale e delle risorse finanziarie e strumentali assegnate ai propri uffici
- ...a dipendenti che ricoprano le posizioni funzionali più elevate nell'ambito degli uffici ad essi affidati. Inapplicabile art. 2103 c.c.
  - art. 17, c. 1.bis, d.lgs. 165/2001, modificato dalla legge 145/2002
  - tutto il personale che rivesta una funzione apicale (quindi anche **i docenti e il DSGA**) può ricevere delega

22/04/2016

A. Giannelli

39

## Previsioni esplicite di delega (2)

- il dirigente scolastico, nello svolgimento delle proprie funzioni **organizzative e amministrative**, può avvalersi di **docenti da lui individuati**, ai quali possono essere delegati **specifici compiti**
  - art. 25, c. 5, d.lgs. 165/2001
- il dirigente scolastico può delegare lo svolgimento di **singole attività negoziali** al direttore o ad uno dei collaboratori individuati... Al direttore compete comunque l'attività negoziale connessa alle minute spese di cui all'art. 17.
  - art. 32, d.i. 44/2001
- il dsga può delegare la funzione di **ufficiale rogante**
  - art. 34, d.i. 44/2001
- il dirigente scolastico può delegare la **partecipazione ad organismo paritetico** deputato alla gestione unitaria di risorse finanziarie nell'ambito di progetti integrati di istruzione e formazione
  - art. 56, d.i. 44/2001

22/04/2016

A. Giannelli

40

## Non sono deleghe...

Non sono deleghe di funzioni (non spostano la competenza) le seguenti previsioni del d.l. 44/2001

- art. 14 (autorizzazione all'uso della carta di credito)
- art. 36 (nomina del collaudatore)

Il primo è un atto che autorizza l'uso temporaneo e non determina alcun mutamento di titolarità

Il secondo comporta l'attribuzione diretta di un compito, secondo ordinarie regole di contabilità generale dello Stato

22/04/2016

A. Giannelli

41

## Aspetti giuslavoristici (1)

Art. 2, c. 2, d.lgs. 165/2001

- I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinate dalle disposizioni del **capo I, titolo II, del libro V del codice civile** e dalle **leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa**, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto...

Artt. 2082-2134 c.c.

- Libro Quinto (Del lavoro)
  - Titolo II (Del lavoro nell'impresa)
    - » Capo I (Dell'impresa in generale)

Legge 300/1970 (statuto dei lavoratori)

22/04/2016

A. Giannelli

42

## Aspetti giuslavoristici (2)

Art. 5, d.lgs. 165/2001 (potere di organizzazione)

1. Le **amministrazioni pubbliche** assumono ogni determinazione organizzativa al fine di assicurare l'attuazione dei principi di cui all'art. 2, c. 1, e la **rispondenza al pubblico interesse** dell'azione amministrativa
2. Nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'art. 2, c. 1, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti la gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dagli **organi preposti alla gestione** con la capacità e i poteri del **privato datore di lavoro**

## Aspetti giuslavoristici (3)

- **Duplicità** delle fonti regolatrici
- **Dosaggio** tra le due diverse fonti che caratterizzano il rapporto di impiego pubblico contrattualizzato
- I poteri del datore di lavoro pubblico sono **funzionalizzati** al raggiungimento degli obiettivi costituzionali (art. 97 Cost.) di:
  - buon andamento
  - imparzialità

## Delega e mansioni superiori

- Confusione tra delega di funzioni e attribuzione di cosiddette “mansioni superiori”
  - infondate eventuali richieste, a fronte di una delega, di un corrispettivo economico maggiorato oppure di accesso a forme di trattamento economico accessorio contrattualmente previste
- Le mansioni superiori, nell’impiego pubblico contrattualizzato, sono regolate dall’art. 52 del d.lgs. 165/2001

22/04/2016

A. Giannelli

45

## Poteri del datore di lavoro (1)

### Art. 2086 (Direzione e gerarchia nell’impresa)

1. L’imprenditore è il capo dell’impresa e da lui **dipendono gerarchicamente** i suoi collaboratori

### Art. 2104 (Diligenza del prestatore di lavoro)

1. Il prestatore di lavoro deve usare la **diligenza richiesta** dalla natura della prestazione dovuta, dall’interesse dell’impresa e da quello superiore della produzione nazionale
2. Deve inoltre osservare le **disposizioni** per l’esecuzione e per la disciplina del lavoro **impartite dall’imprenditore e dai collaboratori di questo dai quali gerarchicamente dipende**

22/04/2016

A. Giannelli

46

## Poteri del datore di lavoro (2)

### Art. 2094 (Prestatore di lavoro subordinato)

1. È prestatore di lavoro subordinato chi **si obbliga** mediante retribuzione a **collaborare** nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale **alle dipendenze e sotto la direzione** dell'imprenditore

### Art. 2109 (Periodo di riposo)

1. Il prestatore di lavoro ha diritto ad un giorno di riposo ogni settimana di regola in coincidenza con la domenica.
2. Ha anche diritto ad un periodo annuale di ferie retribuito, possibilmente continuativo, **nel tempo che l'imprenditore stabilisce**, tenuto conto delle esigenze dell'impresa e degli interessi del prestatore di lavoro. La durata di tale periodo è stabilita dalla legge, dagli usi o secondo equità.
3. L'imprenditore deve preventivamente **comunicare** al prestatore di lavoro il periodo **stabilito** per il godimento delle ferie.
4. Non può essere computato nelle ferie il periodo di preavviso indicato nell'articolo 2118.

22/04/2016

A. Giannelli

47

## Poteri del datore di lavoro (3)

Il datore di lavoro (pubblico o no) può dunque predisporre **unilateralmente** (ex artt. 2086 e 2104 c.c.) norme interne di regolamentazione vincolanti per i prestatori di lavoro

Tale facoltà deve essere **funzionale alle esigenze** tecniche, organizzative e produttive **dell'azienda**, essere collegata con l'interesse all'ordinato svolgersi dell'attività lavorativa **e non può sconfinare nell'arbitrio**, in base a principi generali

– (art. 1175 c.c. – comportamento secondo correttezza)

22/04/2016

A. Giannelli

48



## Limiti per il datore di lavoro (1)

Il detentore del potere pubblico è quindi tenuto:

- a mantenersi nei limiti del proprio ordinamento
  - il dirigente che violi norme interne **risponde disciplinarmente**
- a prestare attenzione agli effetti dei suoi atti nei confronti dei soggetti destinatari
  - il potere deve essere esercitato nei limiti dei principi di **buona fede e correttezza** che regolano il rapporto lavorativo contrattualizzato:
    - Libro Quarto (Delle obbligazioni)
      - » Titolo I (Delle obbligazioni in generale)

## Limiti per il datore di lavoro (2)

- Non può impartire prescrizioni **prive di fondamento logico o del tutto avulse dalle ragioni** attinenti a:
  - Organizzazione
  - Disciplina
  - Attività produttiva
- I provvedimenti che arrechino danno o siano di ingiustificato disagio per i lavoratori senza realizzare **alcun apprezzabile interesse dell'impresa** sono censurabili dal Giudice

## Infatti (d.lgs. 81/2008, art.18, c.1):

- Il **datore di lavoro**, che esercita le attività di cui all'articolo 3, e i **dirigenti**, che organizzano e dirigono le stesse attività secondo le attribuzioni e competenze ad essi conferite, **devono**:
  - ...
  - m) astenersi, **salvo eccezione debitamente motivata da esigenze di tutela della salute e sicurezza**, dal richiedere ai lavoratori di riprendere la loro attività in una situazione di lavoro in cui persiste un pericolo grave e immediato;
  - ...

22/04/2016

A. Giannelli

51

## Doppia veste della delega

- L'atto di **delega di funzioni**, nel pubblico impiego contrattualizzato, assume sempre una doppia veste:
  - è un **atto organizzativo**, perché disloca la competenza amministrativa
  - è un **atto datoriale**, perché incide sul rapporto di lavoro
- L'atto datoriale, per sua natura:
  - È assoggettabile a **sindacato del giudice ordinario** (giudice del lavoro)
  - Deve essere valutato secondo i parametri specifici dell'attività negoziale (**buona fede, correttezza**) e non secondo i parametri che riguardano gli atti amministrativi (**legittimità, invalidità**)

22/04/2016

A. Giannelli

52

## Nozione di “garante primario”

Si rintraccia in varie norme, generali e speciali, presenti nell'ordinamento giuridico:

- Non impedire un evento, che si ha l'**obbligo giuridico di impedire**, equivale a cagionarlo (art. 40, c. 2, c.p.)
- L'imprenditore **è tenuto ad adottare** nell'esercizio dell'impresa **le misure che**, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, **sono necessarie** a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro (art. 2087 c.c.)
- ...Essi (*i dirigenti*) sono **responsabili in via esclusiva** dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati (art. 4, c. 2, ult. periodo, d.lgs. 165/2001)
- Il dirigente scolastico assicura la gestione unitaria dell'istituzione, ne ha la legale rappresentanza, **è responsabile** della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e **dei risultati del servizio...** (art. 25, c. 2, ibidem)

## Trasferimento di responsabilità

- È necessario individuare un equilibrio tra il rischio di deresponsabilizzazione dei soggetti deleganti (“garanti primari” degli obblighi) e quello opposto di attribuire ad essi le cosiddette “responsabilità di posizione”, per fatti incolpevoli o addirittura altrui
- Il problema della dislocazione di mansioni a mezzo della delega si pone in tutte le strutture organizzative complesse, private o pubbliche
- La giurisprudenza (essenzialmente penale) ha elaborato caratteri formali e sostanziali perché la delega garantisca un effettivo trasferimento di funzioni (e quindi di responsabilità) dal delegante al delegato

## Cass. pen. Sez. III 19/04/2006, n. 13706

“La stessa **delega di funzioni** è un istituto di **derivazione giurisprudenziale** elaborato muovendo dalla premessa che, specialmente in seno alle imprese di grandi dimensioni, i soggetti destinatari di obblighi di condotta penalmente sanzionati, ossia l'imprenditore o nelle imprese organizzate in forma societaria, l'amministratore delegato e più in generale **i vertici dell'impresa**, vengono spesso a trovarsi **nell'oggettiva impossibilità** di fare fronte ai molteplici adempimenti che su di loro gravano e spesso sono chiamati a rispondere per negligenze altrui. Per tale ragione è stata ammessa la **possibilità di delegare l'adempimento dei propri compiti** a collaboratori di fiducia.”

22/04/2016

A. Giannelli

55

## E ancora...

“In questi ultimi anni è divenuto invero prevalente l'orientamento in base al quale la **delega è inidonea ad esonerare** da responsabilità il delegante solo **nei casi in cui il delegato abbia inutilmente segnalato** al preponente un problema tecnico che non aveva i mezzi per risolvere, escludendo di conseguenza che il solo omesso controllo, come erroneamente ritenuto dal tribunale, possa comportare la responsabilità del delegante a titolo di **culpa in vigilando**.”

- Cass. Sez. III, 30 agosto 2000, Guardano
- Cass. Sez. II, n. 794 del 2000; 17 gennaio 2000, n. 422; 28 aprile 2003, n. 19642

22/04/2016

A. Giannelli

56

## Da notare che...

- Il riferimento alla dimensione dell'azienda è in realtà riguardabile come riferimento alla **"complessità dell'organizzazione"**
- La complessità dell'organizzazione non è necessariamente connessa al numero di dipendenti. Anche imprese poco numerose possono fondarsi su conoscenze tecniche e su adempimenti **"complessi"**
- "Un datore di lavoro, con un'attività aziendale complessa ed estesa, **necessariamente opera per deleghe** e può frazionare e ripartire queste deleghe nell'organizzazione generale secondo vari gradi di responsabilità" (Cass. Sez. Lavoro, n. 29323/2009)
- **"Nemo ad impossibilia tenetur"**

22/04/2016

A. Giannelli

57

## Caratteri necessari (1)

### Predeterminazione certa

- conferimento effettuato in **data certa e antecedente** al verificarsi di qualunque problema di responsabilità
- quindi con **atto scritto** del dirigente (altrimenti, **prove testimoniali**)

### Specificità e carattere non generico

- deve riguardare specifiche attribuzioni, non "in bianco"  
– è possibile conferire più deleghe con un unico atto

### Idoneità tecnico-professionale del delegato

- particolare attenzione nella scelta del delegato (**culpa in eligendo**)
- dovere di **formare professionalmente** il delegato

### Autonomia decisionale e operativa del delegato

- poteri e mezzi adeguati (anche economici)

22/04/2016

A. Giannelli

58

## Caratteri necessari (2)

- **Esercizio di vigilanza e controllo**
  - il delegante è garante primario dell'obbligo posto a suo carico, e come tale non può liberarsi dal rischio d'inadempimento del delegato
  - il delegante deve esercitare vigilanza e controllo sul delegato
  - comportamento colposo in caso di negligenza
  - il delegante deve intervenire se ha notizia di inadempimento
    - comportamento doloso in caso di omissione
  - vigilanza a carattere generale (verifica di regolare adempimento), non controllo forzosamente assiduo, puntuale e di dettaglio
- **Durata e legame fiduciario**
  - ogni mutamento di condizioni richiede il rinnovo della delega
- **Accettazione**
  - la delega deve essere accettata dal delegato
  - rifiuto ammissibile (non integra ingiustificato inadempimento di prescrizioni direttive legittimamente impartite del datore di lavoro) solo se la delega sconfinava in senso assoluto dal mansionario del delegato oppure se sussistono valide e motivate giustificazioni

22/04/2016

A. Giannelli

59

## Recepimento normativo (1)

Il **d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81**, fornisce delle **regole per redigere le deleghe**. Tale procedura è utilizzabile, per analogia, anche in ambiti diversi da quelli di "salute e sicurezza sul lavoro"

### Art. 16 - Delega di funzioni

- 1. La delega di funzioni da parte del datore di lavoro, **ove non espressamente esclusa**, è ammessa con i seguenti limiti e condizioni:
  - a) che essa risulti da atto scritto recante data certa;
  - b) che il delegato possieda tutti i requisiti di professionalità ed esperienza richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate;
  - c) che essa attribuisca al delegato tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate;
  - d) che essa attribuisca al delegato l'autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate;
  - e) che la delega sia accettata dal delegato per iscritto.
- 2. Alla delega di cui al comma 1 deve essere data adeguata e tempestiva pubblicità.
- 3. La delega di funzioni non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al datore di lavoro in ordine al corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni trasferite. L'obbligo di cui al primo periodo si intende assolto in caso di adozione ed efficace attuazione del modello di verifica e controllo di cui all'articolo 30, comma 4.
- ...

22/04/2016

A. Giannelli

60

## Recepimento normativo (2)

### Art. 16 - Delega di funzioni

- ...
- 3-bis. Il soggetto delegato può, a sua volta, previa intesa con il datore di lavoro delegare specifiche funzioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro alle medesime condizioni di cui ai commi 1 e 2. La delega di funzioni di cui al primo periodo non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al delegante in ordine al corretto espletamento delle funzioni trasferite. Il soggetto al quale sia stata conferita la delega di cui al presente comma non può, a sua volta, delegare le funzioni delegate.

### Art. 17 - Obblighi del datore di lavoro non delegabili

- 1. Il datore di lavoro non può delegare le seguenti attività:
  - a) la valutazione di tutti i rischi con la conseguente elaborazione del documento previsto dall'art. 28;
  - b) la designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi.

COROLLARIO dell'art. 17 (da adattare alle varie situazioni):

**Il datore di lavoro ha il potere di delegare tutte le attività non escluse**

22/04/2016

A. Giannelli

61

## Conclusioni

- L'esercizio del **potere di delega** costituisce un diritto per il datore di lavoro, e l'esercizio di un diritto non è punibile (art. 51 c.p.)
- La delega è un atto di organizzazione interno, **doveroso** per adempiere alle funzioni di una struttura lavorativa complessa
- L'attività organizzativa "stricto sensu" **non è delegabile**
- La posizione di **garante primario** in capo al datore di lavoro si converte in **obbligo di vigilanza e controllo** sull'operato dei delegati

22/04/2016

A. Giannelli

62

# REGOLAMENTAZIONE GENERALE DEL RAPPORTO DI LAVORO E ATTIVITÀ GESTIONALE

22/04/2016

A. Giannelli

63

- Art. 2, c. 2 del d.lgs. 165/2001
  - I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati
    - dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e
    - dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa,
    - fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo.
- Art. 2, c. 3
  - I rapporti di lavoro di cui al comma 2 sono regolati contrattualmente.
  - Rinvia al titolo III la definizione di criteri e modalità per la stipulazione dei contratti collettivi

22/04/2016

A. Giannelli

64



- Art. 4 del d.lgs. 165/2001
  - 2. Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.
  - 3. Le attribuzioni dei dirigenti indicate dal comma 2 possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative.

22/04/2016

A. Giannelli

65

## Cos'è l'attività gestionale?

- ...quella disciplinata dall'art. 5 d.lgs. 165/2001
  1. Le amministrazioni pubbliche assumono ogni determinazione organizzativa al fine di assicurare l'attuazione dei principi di cui all'articolo 2, comma 1, e la rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa.
  2. Nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'articolo 2, comma 1, le **determinazioni** per l'organizzazione degli uffici e le **misure** inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatti salvi la sola informazione ai sindacati per le determinazioni relative all'organizzazione degli uffici ovvero, limitatamente alle misure riguardanti i rapporti di lavoro, l'esame congiunto, ove previsti nei contratti di cui all'articolo 9. Rientrano, in particolare, nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici.

22/04/2016

A. Giannelli

66

## Alcuni esempi di atti datoriali...

- Stipulazione contratto individuale di lavoro
  - Atto costitutivo del rapporto di lavoro
- Concessione part-time
  - Atto modificativo del rdl
- Adozione piano servizi ATA
  - Predisposto dal DSGA
- Sanzione disciplinare
  - Atto di gestione del rdl
- Assegnazione classi e insegnamenti, orario lezioni
  - Atto gestionale
- Licenziamento non disciplinare (art. 14 DPR 275/1999)
  - Atto estintivo del rdl

22/04/2016

A. Giannelli

67

## I poteri del privato datore di lavoro

- Principio della libertà dei mezzi
- È legittimo ogni atto che non contrasta con disposizioni contrarie
- Notare che non sussiste il “principio di legalità” tipico del diritto amministrativo
- Nelle amministrazioni pubbliche, però, i mezzi (gli stessi poteri, in effetti) sono funzionalizzati ai fini fissati dalla legge

22/04/2016

A. Giannelli

68

## L'organizzazione "datoriale"

- È quella definita dal dirigente che opera in nome e per conto del "vero" datore di lavoro (il MIUR)
- Si basa sul conferimento di deleghe e di incarichi
- Gli incarichi riguardano funzioni la cui titolarità non compete necessariamente al dirigente
  - Es. Funzioni strumentali
- Si tratta di atti datoriali ex art. 5, c. 2
- La questione della loro vincolatività nei confronti dei destinatari ex artt. 2086 + 2104.2

22/04/2016

A. Giannelli

69

## Due tipi di delega

- Delega di firma
  - L'esercizio della funzione e le connesse responsabilità restano in capo al delegante
- Delega di funzione
  - Trasferisce al delegato l'esercizio di una funzione (e le connesse responsabilità) ma crea, in capo al delegante, l'insorgenza di un obbligo di vigilanza sul corretto operato del delegato stesso
    - Es. sostituzione docenti assenti
    - Es. coordinatore di classe, di dipartimento, di plesso
    - Es. attività negoziale (aggiudicazione contratti pubblici)
    - Es. funzione di Ufficiale rogante del DSGA delegata ad un AA
- Sussistenza della responsabilità per "culpa in eligendo"

22/04/2016

A. Giannelli

70

## Serve una legge per poter delegare?

- NO per la delega di firma
- NO per la delega di funzione se la competenza afferisce al diritto privato
  - Stante il principio della libertà di mezzi
  - Es. la sostituzione dei docenti assenti
- SI per la delega di funzione se la competenza opera nel campo del diritto amministrativo
  - Altrimenti gli atti adottati sarebbero affetti da vizio di incompetenza e sarebbero annullabili dal TAR
  - Es. Attività negoziale (affidamento contratti appalto)
  - Es. Presidenza CdC

22/04/2016

A. Giannelli

71

## Esistono norme sulla delega?

- Art. 17, c. 1-bis del d.lgs. 165/2001
  - I dirigenti, per **specifiche e comprovate** ragioni di servizio, **possono** delegare per un periodo di tempo determinato, con atto scritto e motivato, alcune delle competenze comprese nelle funzioni di cui alle lettere b), d) ed e) del comma 1 a dipendenti che ricoprono le posizioni funzionali più elevate nell'ambito degli uffici ad essi affidati. Non si applica in ogni caso l'articolo 2103 del codice civile.
- Va letto insieme all'art. 25, c. 5
- La facoltà di delegare deriva dal principio della libertà dei mezzi, non dall'art. 17 (o 25)
- L'art. 17 dà luogo ad un **potere** dirigenziale (sotto certe condizioni)
  - Il che farebbe propendere per l'illiceità di un eventuale rifiuto, salvo "giustificato motivo"
- Notare che l'esercizio del potere di delega risulta vincolato in forma e sostanza per i dirigenti pubblici

22/04/2016

A. Giannelli

72

## Come vigilare sui delegati?

- Con moderazione...
  - Altrimenti si revoca, di fatto, la delega stessa
- Periodicamente...
  - Cadenza mensile/bimestrale/trimestrale
- Mediante attività di “reporting” scritto, strutturato con format prefissato, incentrato sulle specifiche attività oggetto di delega
- Un rapporto falso o mendace solleva il dirigente dalla responsabilità per “culpa in vigilando”

22/04/2016

A. Giannelli

73

## NON sono deleghe...

- Responsabile del procedimento
- RUP
- RSPP
- Responsabile trattamento dati
- Funzione strumentale
- Si tratta di figure le cui competenze, a seconda dei casi, possono essere:
  - Fissate dalla legge
  - Definite dal dirigente
  - Definite da altri atti (POF per le FS)

22/04/2016

A. Giannelli

74

## Tra DS e DSGA...

- Il DSGA riveste la qualifica apicale tra gli ATA ed è l'unico delegabile ex art. 17, c. 1-bis d.lgs. 165/2001
- Opportuno prevedere, nel testo della direttiva, una delega espressa affinché il DSGA possa adottare disposizioni di servizio destinate al personale ATA
- È parimenti possibile prevedere una delega espressa per concedere ferie, permessi ecc.
- Altra delega per assegnare attività "intensificata" (a parità di orario di lavoro) oppure attività straordinaria (oltre l'orario)
- Alla direttiva deve fare seguito la richiesta di elencazione delle attività svolte per darvi corso