



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica



RI.CO

Sostegno a regioni ed enti locali nell'attuazione delle riforme costituzionali

PON Governance
e Assistenza Tecnica
2007-2013

Formez_{PA}

TITOLO V E LAVORO PUBBLICO

- Ricerca sul monitoraggio giuridico -

Indice

L'assetto delle fonti normative – Gianfranco D'Alessio

1. Premessa
2. La situazione precedente la riforma del Titolo V
3. I nuovi principi costituzionali sulle potestà normative in materia di lavoro
4. Impiego pubblico "privatizzato" e potestà legislativa statale
5. Lo spazio di intervento del legislatore regionale
6. La disciplina della dirigenza
7. Le fonti regolazione del personale degli enti locali
8. Conclusione

Gli statuti regionali e locali – Francesco Gualtieri

1. Le coordinate teoriche in tema di autonomia degli Enti locali ed organizzazione del lavoro alle loro dipendenze.
 - 1.1 L'autonomia organizzativa degli Enti locali.
 - 1.2 L'autonomia statutaria degli Enti locali.
 - 1.3 Il ruolo del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.
2. Indagine sugli Statuti comunali, provinciali e regionali approvati nel 2004, 2005, 2006.
3. Sintesi finale.

I regolamenti regionali e locali – Paola D'Avena

1. Oggetto
2. Metodologia
3. Quadro normativo statale anteriore al 2001
4. Il quadro attuale
 - 4.1 Il lavoro pubblico – riparto di competenze
 - 4.2 Le Regioni a statuto speciale e i relativi enti locali
5. Le Regioni
6. Enti locali: problemi interpretativi
7. I regolamenti locali nel dettaglio
8. Disposizioni transitorie
9. Giurisprudenza

Le fonti negoziali – Daniela Bolognino

1. Introduzione
 2. La Contrattazione Collettiva Nazionale di Lavoro
 - 2.1. "Ramificazione orizzontale" e sviluppi dei "settori" di contrattazione
 - 2.2. I Comparti interessati da contrattazione decentrata territoriale: il Comparto Regioni ed Autonomie locali
 3. La contrattazione decentrata integrativa nel Comparto Regioni ed Autonomie locali
 - 3.1 Il campione d'indagine
 - 3.2 I risultati dell'analisi della contrattazione decentrata integrativa Comparto Regioni ed Autonomie locali (tornata 1998-2001 e 2002-2005)
-

- 3.2.a La tornata contrattuale 1009-2001
- 3.2.b La tornata contrattuale 1009-2001
- 3.2.c La contrattazione integrativa per l'area dirigenza
- 4. Contrattazione decentrata integrativa e normativa Regionale: uno sguardo al futuro
- 5. La Contrattazione Collettiva nella Regione Sardegna e nella Regione Sicilia
 - 5.1 La contrattazione regionali degli enti dipendenti dalla Regione
 - 5.2 La contrattazione collettiva delle Autonomie locali
 - 5.3 Sardegna: CCRL relativo al personale dirigenziale dell'Amministrazione regionale e degli Enti strumentali 1998-2001
- 6. Tipologie di "ARAN regionali"
 - 6.1 Il CORAN Sardegna
 - 6.1.a Struttura e organizzazione
 - 6.1.b Le fasi della contrattazione
 - 6.2 L'ARAN Sicilia
 - 6.2.a Struttura organizzativa
 - 6.2.b Le fasi della contrattazione
 - 6.3 La SISAC
 - 6.3.a La SISAC e il sistema negoziale
 - 6.3.b Il ruolo della SISAC negli accordi regionali
- 7. Tabella riepilogativa: CORAN Sardegna, ARAN Sicilia, SISAC ed ARAN ex art. 46, d.lgs. n. 165/01

La giurisprudenza costituzionale – Francesca Di Lascio

- 1. Premessa
- 2. I caratteri della giurisprudenza costituzionale in tema di lavoro pubblico
- 3. I criteri di analisi
- 4. Le decisioni sulla disciplina sostanziale
- 5. Le decisioni sull'organizzazione amministrativa
- 6. La giurisprudenza costituzionale relativa alle Regioni oggetto di analisi
 - 6.1 Regione Abruzzo
 - 6.2 Regione Calabria
 - 6.3 Regione Puglia
 - 6.4 Regione Sicilia
 - 6.5 Regione Sardegna.

La dottrina – Federica Parisi

- 1. Lavoro pubblico: contenuti e limiti della competenza Stato-Regioni nel nuovo Titolo V
- 2. Le competenze legislative nell'assetto normativo precedente alla Riforma del Titolo V
- 3. La disciplina del lavoro nel nuovo assetto costituzionale
- 4. Il rapporto di lavoro dei dipendenti delle Regioni e degli Enti locali
- 5. La dirigenza

Bibliografia

L'assetto delle fonti normative – Gianfranco D'Alessio

1. Premessa

In questo rapporto generale, che intende proporsi più come un contributo di riflessione originato dallo studio collettivo realizzato, che come un vero e proprio rapporto di sintesi sui suoi risultati - non ci si propone di dar conto nel dettaglio ed in termini esaustivi di tutte le tematiche che hanno costituito l'oggetto del monitoraggio delle questioni giuridiche implicate dalla revisione del Titolo V della Costituzione intervenuta con la l. cost. 3/2001 in ordine alla disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni: sulle metodologie adottate per lo svolgimento dell'indagine, sulla consistenza e la qualità della documentazione reperita e selezionata nel corso della ricerca, e sugli elementi di valutazione da essa scaturiti, con riferimento alla ricognizione ed all'analisi dei diversi tipi di fonti di conoscenza presi in considerazione (legislazione regionale, statuti e regolamenti locali, giurisprudenza costituzionale, amministrativa e civile, contratti collettivi di lavoro, dottrina giuridica), si rinvia ai successivi, specifici contributi, che indicano gli esiti dell'attività del gruppo di lavoro da me coordinato, che ha operato presso il Dipartimento di Istituzioni Pubbliche, Economia e Società dell'Università Roma Tre.

Si intende, invece, illustrare in quali termini si configuri, soprattutto alla luce dell'attuale stato del dibattito sviluppatosi nella dottrina giuridica e dell'elaborazione giurisprudenziale, l'assetto - e l'articolazione fra i diversi livelli di governo - delle funzioni normative attinenti al personale pubblico in conseguenza della riforma costituzionale del 2001: questo, infatti, sembra tuttora configurarsi come il profilo di maggiore rilevanza, dal punto di vista giuridico, dell'insieme di questioni riferibili all'impatto di tale riforma sul sistema di regolazione e di gestione delle risorse umane nelle diverse strutture amministrative pubbliche. Lo scioglimento dei nodi interpretativi concernenti il significato, il valore e le prospettive attuative dei principi contenuti nel nuovo testo del Titolo V, in particolare, costituisce la premessa e la condizione logica per inquadrare e valutare i dati emergenti dagli atti normativi (legislativi, statutari e/o regolamentari) fin qui adottati da una serie di amministrazioni - e segnatamente da quelle regionali e locali - al fine di adeguare la disciplina del loro personale in relazione ai poteri ad esse riconosciuti in base al nuovo quadro costituzionale, e di superare l'incertezza e la "timidezza" con le quali fin qui molti enti si sono mossi in tale direzione; ed esso consente, altresì, di valutare e, se del caso, ridefinire lo spazio, il ruolo ed i contenuti delle fonti contrattuali derivanti dalla negoziazione collettiva (specie a livello decentrato) relativa ai dipendenti pubblici.

Il tema qui affrontato si collega a quello più generale concernente la nuova distribuzione fra Stato, regioni ed enti locali delle competenze in materia di lavoro: rispetto ad esso, però, presenta caratteri distinti, in quanto chiama in causa principi differenti rispetto a quelli concernenti il lavoro complessivamente considerato, o implica l'attribuzione di significati peculiari a questi ultimi. Anche per questi motivi, si entrerà nel merito dei problemi interpretativi ed attuativi della riforma costituzionale riguardanti la tematica generale del lavoro solo nella misura in cui essi assumano rilievo per l'assetto dei poteri di disciplina dei pubblici dipendenti.

2. La situazione precedente la riforma del Titolo V

Le differenze fra il regime costituzionale del lavoro e quello del pubblico impiego, specie in ordine alla distribuzione delle funzioni normative, risultano evidenti osservando la situazione precedente la riscrittura del Titolo V.

Quanto alla tematica generale del lavoro (in primo luogo, alle dipendenze di privati), la potestà legislativa era concentrata nello Stato, mentre la competenza concorrente regionale, nell'originario art. 117, c. 1, era limitata ad aspetti secondari o strumentali, come la materia dell' "istruzione artigiana e professionale" (da ritenersi comprensiva della formazione e dell'orientamento professionale). Più variegato il quadro dei poteri delle regioni a statuto speciale: alcune di esse, in base alle norme statutarie, hanno potestà concorrente su "legislazione sociale: rapporti di lavoro, previdenza e assistenza sociale, osservando i minimi stabiliti dalle leggi dello Stato" (art.17, c. 1, lett. f), stat. Sicilia) o competenza attuativa e integrativa su "lavoro previdenza e assistenza sociale" (art. 5, c. 1, lett. b), stat. Sardegna, e art. 6, c. 1, n. 2, stat. Friuli-Venezia Giulia).

Quanto al lavoro presso le pubbliche amministrazioni, quando esso era retto da un regime pubblicistico se ne considerava indiscutibile la piena riconduzione all'organizzazione amministrativa: quindi, si riteneva che le regioni ordinarie per la regolazione del proprio personale avessero una competenza legislativa concorrente, compresa in quella sull' "ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalle regione" di cui al vecchio art. 117. Per le regioni ad autonomia speciale si registra, invece, una potestà esclusiva su "stato giuridico ed economico degli impiegati della regione" (art. 14, c. 1, lett. q), stat. Sicilia) o su "stato giuridico ed economico del personale" (art. 3, c. 1, lett. a), stat. Sardegna, art. 4, c. 1, n. 1, stat. Friuli-Venezia Giulia, art. 2, c. 1, lett. a), stat. Valle d'Aosta), mentre in Trentino-Alto Adige alla regione compete l' "ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto", e alle province autonome l' "ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto" (v. art. 4, n. 1, ed art. 8, n. 1, stat. Trentino-Alto Adige).

Le due aree – del lavoro privato e dell'impiego pubblico – tendono a riavvicinarsi, anche quanto al "trattamento" costituzionale, quando, a partire dalla l. 421/1992 e dal d. lgs. 29/1993, si sostituisce il modello privatistico/contrattuale al precedente ordinamento pubblicistico del personale amministrativo: la "privatizzazione" comporta, in termini di principio, una chiara distinzione, negli apparati pubblici, fra disciplina del lavoro e dell'organizzazione, con l'affidamento della prima soprattutto a fonti negoziali.

Le conseguenze della riforma, in ordine alle relazioni fra contratti di lavoro (individuali e, soprattutto, collettivi), atti che esprimono il potere "datoriale" delle amministrazioni ed atti organizzativi di natura normativa ed amministrativa sono molteplici e controverse. Va, tra l'altro, considerato che dopo le modifiche al d. lgs. 29/1993 apportate negli anni 1997-1998 a seguito della legge "Bassanini" 59/1997 (poi trasfusa nel d. lgs. 165/2001) anche una parte degli atti organizzativi – quelli di "microorganizzazione" spettanti ai dirigenti – ha assunto carattere privatistico: riguardo alla classificazione ed alla disciplina normativa di tali atti, occorre capire se vada

attribuito maggiore rilievo all'oggetto oppure al regime giuridico, con quanto ne deriva in ordine al riparto delle relative competenze normative.

Il "trasloco" del pubblico impiego dal diritto pubblico al diritto privato ha comportato - anche limitandosi a ricordare il principio giurisprudenziale che riserva alla regolazione statale la sfera delle attività rette da regole e strumenti privatistici, e prescindendo dalla forte "centralizzazione" del sistema di contrattazione pubblica derivante dalle scelte in concreto effettuate dai protagonisti della vicenda - una tendenziale riduzione dell'ambito di competenza e delle occasioni di intervento del legislatore regionale.

3. I nuovi principi costituzionali sulle potestà normative in materia di lavoro

Passando alla versione del titolo V della Costituzione introdotta nel 2001, si constata che l'articolazione dei poteri legislativi sul lavoro viene, per lo più, collocata - dalla dottrina e dalle prime pronunce della Corte Costituzionale - all'incrocio fra potestà esclusiva statale sull'"ordinamento civile" (art. 117, c. 2, lett. l)) e potestà concorrente su "tutela e sicurezza del lavoro" (art. 117, c. 3). Non mancano, però, richiami ad altre materie o ambiti "trasversali" di normazione riservati alla legge statale, ai sensi dell'art. 117, c. 2 ("immigrazione", "tutela della concorrenza", "giurisdizione", "previdenza sociale" e, soprattutto, "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"), o ripartiti fra Stato e regioni in base al c. 3 dello stesso articolo ("istruzione", "professioni", "previdenza complementare e integrativa", "tutela della salute"), ovvero riconducibili alla competenza residuale delle regioni di cui al c. 4 (come l'"istruzione e formazione professionale"). Ancora, si segnalano nessi, diretti o indiretti, fra disciplina del lavoro ed ulteriori indicazioni del nuovo Titolo V: dal riferimento ai vincoli alla potestà legislativa statale e regionale "derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali" (art. 117, c. 1), all'affidamento allo Stato del compito di destinare risorse ed effettuare interventi in favore di determinate amministrazioni territoriali per "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale,...rimuovere gli squilibri economici e sociali,...favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona..." (art. 119, c. 5), fino al potere del Governo di sostituirsi alle regioni e agli enti locali quando, tra l'altro, lo richiedano "la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni..." (art. 120, c. 2). Né va dimenticato che secondo l'art. 120, c. 1, le regioni non possono "limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale". Ma, soprattutto, si evidenzia la necessità di leggere queste indicazioni del Titolo V alla luce dei principi della prima parte della Costituzione, a partire dall'art. 3 (eguaglianza formale e sostanziale) e dall'art. 4 (diritto al lavoro); senza trascurare gli articoli da 35 a 38 (tutela del lavoro e diritti dei lavoratori) e gli articoli 39 e 40 (sindacati e diritto di sciopero).

Per il lavoro pubblico entrano in gioco anche altri, fondamentali ambiti di competenza normativa definiti dal nuovo Titolo V: ad es., la giurisprudenza costituzionale attribuisce un ruolo significativo alla potestà esclusiva statale sulla "perequazione delle risorse finanziarie" (art. 117, c. 2, lett. e)) e alla potestà concorrente su "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica" (art. 117, c. 3).

Ma, in particolare, a livello esegetico e applicativo assume un peso determinante la (implicita) potestà piena regionale sull'ordinamento e l'organizzazione della propria amministrazione e di quelle degli altri organismi pubblici, ad eccezione delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali, deducibile dal riconoscimento al legislatore nazionale, di una competenza limitata all' "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" (art. 117, c. 2, lett. g), e dall' assenza di qualunque riferimento all' organizzazione degli uffici pubblici nell' art. 117, c. 3. Va anche ricordato che l' art. 123, c. 1, demanda agli statuti regionali la determinazione dei "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento".

Per il personale degli enti locali va, poi, valutata l'eventuale incidenza della potestà legislativa statale su "organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane" (art.117, c. 2, lett. p)); e vanno considerate la potestà statutaria degli enti (art. 114, c. 2) e la loro potestà regolamentare "in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite" (art. 117, c. 6).

4. Impiego pubblico "privatizzato" e potestà legislativa statale

Il dibattito sulla distribuzione delle competenze legislative in tema di lavoro pubblico si è incentrato sul peso da attribuire al carattere privatistico del regime vigente per larga parte dei dipendenti delle amministrazioni (eccettuate, cioè, le "categorie escluse" ex art. 3 del d. lgs. 165/2001, che peraltro sembrano destinate a collocarsi, in ragione delle loro caratteristiche e/o del loro inquadramento istituzionale, in una dimensione regolativa di livello nazionale) al momento dell'entrata in vigore della l. cost. 3/2001, e tuttora sussistente: da tale circostanza, infatti, una parte maggioritaria della dottrina (seguita in certa misura dalla giurisprudenza costituzionale) ha dedotto la riconducibilità della materia all' "ordinamento civile" e, quindi, alla potestà esclusiva dello Stato.

Occorre chiarire cosa vada incluso nella nozione di ordinamento civile, che interessa tutto il settore del lavoro (quello privato prima e più ancora che quello pubblico). Il significato della formula dell' art. 117, c. 2, lett. l) (che affianca i riferimenti a giurisdizione e norme processuali, ordinamento penale e giustizia amministrativa) non appare, peraltro, chiaro ed univoco.

Per "ordinamento", si è scritto, andrebbe inteso un complesso di principi, istituti e norme unificati a sistema; l' aggettivo "civile", a sua volta, non andrebbe riferito unicamente al codice, ma anche alle leggi "speciali" (qui, quelle sul lavoro), e riguarderebbe non solo la natura della fonte, ma anche i soggetti, gli atti ed i rapporti tipicamente disciplinati dal diritto privato. Secondo alcuni, la nozione si riferirebbe all'insieme delle norme sui rapporti tra i privati, e pertanto coinciderebbe o, perlomeno, deriverebbe dal limite del diritto privato, indicato dalla giurisprudenza sul previgente testo costituzionale come ambito sottratto (seppure in termini non assoluti) al potere legislativo regionale, in quanto fondato sull' esigenza, connessa al principio di eguaglianza, di garantire l' uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto sui rapporti fra privati: la sostanziale identità fra ordinamento civile e sfera del diritto privato è affermata, tra l' altro, in recenti decisioni del giudice costituzionale. Secondo una formula più estensiva, l' ordinamento civile definirebbe unitariamente l' area – che solo la normativa statale

sarebbe abilitata a delimitare, qualificare e garantire - costituita dall'insieme delle relazioni negoziali fra soggetti dotati di autonomia giuridica.

Ma risulta più convincente l'idea (che riprende la ricostruzione di un autorevole amministrativista), di una non sovrapposibilità dei concetti di "ordinamento civile" e di "privato": il primo dovrebbe includere non solo la sfera del diritto privato e le relazioni fra soggetti privati, ma anche strumenti e modelli giuridici riguardanti i rapporti fra privati e pubblica amministrazione, quale che ne sia il regime giuridico, definendo uno statuto complessivo, garantito unitariamente nella Repubblica, dei diritti delle persone (qui, dei lavoratori) e dei relativi obblighi (qui, delle amministrazioni datrici di lavoro).

Comunque, anche seguendo la tesi della coincidenza fra ordinamento civile e diritto privato, e guardando all'ultima giurisprudenza costituzionale prima della riforma (peraltro non riguardante il lavoro, sul quale pronunce risalenti mostravano una netta chiusura rispetto a spazi di intervento regionale), si coglie un elemento di "ammorbidente" della riserva statale, quando sono in gioco rilevanti ambiti di competenza regionale, con la conseguente possibilità per la regione di intervenire indirettamente sui rapporti di diritto privato e/o di modulare e adattare le regole privatistiche in relazione alla disciplina dei rapporti amministrativi, nel rispetto della ragionevolezza: questo può risultare estremamente interessante rispetto al nesso fra disciplina del lavoro del personale pubblico ed esercizio delle altre competenze regionali (e locali), in primo luogo quella relativa all'organizzazione degli uffici.

In ogni caso, quando si attribuisce un rilievo prevalente, se non esclusivo, all'ambito di intervento riportabile all'ordinamento civile per l'assegnazione del potere di legiferare sul personale pubblico (in quanto assoggettato allo stesso regime giuridico dei lavoratori privati) si fa, sostanzialmente, rientrare la materia nella sfera del legislatore statale: il modello normativo fondato sulla regolazione dei rapporti di lavoro presso le pubbliche amministrazioni mediante contratti individuali e collettivi, infatti, vincola anche le regioni (come confermato dal giudice costituzionale in varie decisioni).

Si è obiettato che tale ricostruzione sarebbe inficiata da un elemento di "precarietà": essendo fondata sull'afferenza del lavoro pubblico alla sfera privatistica, potrebbe essere ribaltata (o fortemente ridimensionata) nel caso di un ripensamento della scelta effettuata dal legislatore in favore della sottoposizione dei rapporti di lavoro in ambito pubblico al codice civile ed alle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa.

Va, però, verificato se tale *revirement* in senso pubblicistico sia possibile: se, cioè, non abbia valore la tesi secondo la quale la "privatizzazione" del pubblico impiego sarebbe stata indirettamente "costituzionalizzata", e quindi resa irreversibile, dovendosi attribuire alle norme costituzionali, seguendo un criterio di tipo storico-contenutistico, un significato corrispondente alla situazione normativa in atto al momento dell'approvazione delle relative disposizioni; che era, appunto, caratterizzata dal modello privatistico (in generale, sulla possibilità di trarre dalla normativa precedente la modifica costituzionale elementi per individuare i contenuti delle materie di cui ai commi 2 e 3 del nuovo art. 117, si è espressa più volte la Corte costituzionale). Ma questa posizione è largamente minoritaria e, tra l'altro, deve fare i conti con l'impostazione da tempo

adottata dal giudice delle leggi, che in ordine all'opzione fra disciplina pubblicistica o privatistica per il pubblico impiego riconosce al legislatore ordinario un ampio potere discrezionale.

Peraltro, può assumere carattere paradossale (e produrre conseguenze negative, sul piano della certezza del diritto e della concreta gestione delle amministrazioni) una situazione potenzialmente caratterizzata da uno spostamento "pendolare" della materia da e verso lo Stato o da e verso le regioni, a seconda delle scelte operate da fonti di rango legislativo (se lo Stato "ripubblicizza" il personale la relativa competenza legislativa passa, almeno in parte, alle regioni; se queste lo "riprivatizzano", la materia torna prevalentemente allo Stato), che farebbe dipendere il regime costituzionale delle fonti regolative di un settore dalle mutevoli decisioni del legislatore, di volta in volta statale o – ammesso che le regioni siano abilitate ad agire in tal senso - regionale.

Allargando lo sguardo alla collocazione del lavoro nel nuovo assetto delle competenze normative, e restando alla tesi di una prevalente assegnazione della materia alla legge statale, va detto della posizione di quanti, evitando di concentrare l'attenzione solo sull'"ordinamento civile", pongono a supporto della riconduzione del lavoro alla disciplina statale il principio di eguaglianza (art. 3, c. 1 e 2) e/o la funzione di definizione dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, c. 2, lett. m)). Tali indicazioni si sono registrate valutazioni critiche: si è rilevato che il riferimento generico all'art. 3 non trova riscontri puntuali nell'art. 117, e che è difficile vedere nelle norme inderogabili imposte ai datori di lavoro a garanzia dei lavoratori (disciplina della mobilità, cassa integrazione, limiti a licenziamenti, potere disciplinare, jus variandi, ecc.) degli (o solo degli) standard di prestazioni, così come è scorretto sovrapporre "livelli essenziali" e "trattamenti minimi economico-normativi"; e si è fatto presente che verrebbe messa in discussione, enfatizzando il ruolo dei livelli essenziali delle prestazioni in campo lavoristico, la libertà di contrattazione collettiva. Si sono, poi, espressi dubbi sulla effettiva applicabilità dei richiamati principi, specie di quello sulla fissazione dei "livelli essenziali", alla realtà del pubblico impiego: per una parte non irrilevante dei lavoratori pubblici, infatti, le istanze che stanno alla base dell'affermazione di tali principi potrebbero risultare attenuate, se non insussistenti. Pur tenendo conto di queste osservazioni, l'esigenza di definire una base omogenea di trattamento dei soggetti coinvolti e, più ancora, di conferire un carattere unitario al quadro delle previsioni legislative (ed alle loro prospettive applicative) appare, comunque, rilevante quando si affrontano le problematiche del mondo del lavoro.

Tornando ad aspetti riguardanti il pubblico impiego, si segnala che la Corte costituzionale per legittimare l'intervento del legislatore statale su questioni che investono il personale delle amministrazioni chiama spesso in causa altri e diversi principi costituzionali.

In alcune decisioni si pone a fondamento della applicabilità ai dipendenti delle regioni (e degli enti locali) di disposizioni contenute in leggi finanziarie o in altri atti legislativi statali, la finalità di "coordinamento della finanza pubblica", rientrando fra le materie o, meglio, fra le "clausole di competenza" elencate nell'art. 117, c. 3, in ordine alle quali al Parlamento compete la determinazione di principi fondamentali per la legislazione regionale: vanno in tal senso alcune sentenze sulla fissazione da parte del legislatore statale di limiti alle assunzioni di personale da parte degli enti locali, e sulla definizione di criteri per quantificare gli oneri derivanti dalla contrattazione integrativa anche riguardante il personale regionale, in relazione al rispetto del "patto di stabilità

interno” collegato al “patto di stabilità e crescita” europeo. Peraltro, sempre secondo la Consulta, la legge statale non può andare, nell’intervenire su aspetti della disciplina del lavoro pubblico in nome della potestà concorrente sul coordinamento della finanza pubblica, oltre la determinazione di principi, imponendo precetti specifici, che si risolvano in una invasione dell’area riservata alle autonomie regionali e locali: essa può prescrivere criteri (ad es., privilegiare il ricorso alla mobilità) ed obiettivi (ad es., contenere la spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi.

Altrove, la Corte fa riferimento alla promozione di condizioni che rendano effettivo, nel pubblico impiego, l’esercizio del diritto al lavoro (art. 4 Cost.) ed alla rimozione di ostacoli al suo esercizio in qualunque parte del territorio nazionale (art. 120, c. 1, Cost.): in particolare, richiamandosi a tali principi afferma la legittimità costituzionale della normativa statale sulla mobilità “intercompartimentale” del personale pubblico – in base alla quale le nuove assunzioni possano avvenire con procedure concorsuali solo dopo la verifica dell’impossibilità di valersi di personale proveniente da altre amministrazioni e destinato, se non ricollocato, al licenziamento – in quanto solo lo Stato può dettare in proposito una disciplina vincolante per tutte le amministrazioni, centrali e locali (evitando che si realizzi fra di esse una situazione di “incomunicabilità”), e si esclude che essa costituisca ingerenza nella competenza residuale delle regioni ovvero disciplina di dettaglio in materia di “tutela del lavoro”.

5. Lo spazio di intervento del legislatore regionale

Accanto alle posizioni che (in nome della natura “civilistica” della materia, o dell’unitarietà del sistema, del rispetto dell’eguaglianza e della tutela di diritti civili e sociali o, ancora, di esigenze di equilibrio finanziario) riservano alla potestà legislativa dello Stato la tematica lavoristica, se ne registrano altre che, invece, negano la pertinenza del lavoro - quello privato e, per motivi in parte diversi, quello pubblico - alla esclusiva dimensione regolativa statale, riconoscendo uno spazio di intervento alla potestà legislativa (e statutaria) delle regioni e, nel suo ambito di riferimento, alla potestà regolamentare (e statutaria) degli enti locali.

Si rileva, in via preliminare, la mancanza di riferimenti testuali al lavoro nel nuovo art. 117, c. 2, e l’assenza del lavoro, nel c. 3, fra le materie oggetto di competenza ripartita: questo ha fatto ipotizzare l’esistenza di una sfera di competenza regionale residuale sul lavoro in generale. E’ tesi estrema, che non tiene conto della complessiva distribuzione del potere normativo fra i vari livelli di governo, ed esclude qualunque intervento statale in un ambito che, invece, tocca una serie di interessi giuridicamente qualificati (e tutelati in Costituzione) necessariamente demandati alla cura del legislatore nazionale o, perlomeno, postula un raccordo fra diverse sedi di definizione delle regole normative.

Altrettanto improponibile appare l’idea di una totale riserva di competenza legislativa statale, che non si limiti a definire i fondamenti della disciplina del lavoro o vada al di là di quanto necessario a soddisfare i principi naturalmente affidati alla cura dello Stato, pretendendo di regolare puntualmente tutti gli aspetti della materia, in quanto afferenti ad una attività tutta interna alla sfera “privatistica”.

La critica ad una visione “monolitica” del lavoro come fenomeno giuridico si connette logicamente (anche se, spesso, non in modo esplicito) alla dottrina che, richiamando genesi e profilo teleologico propri del diritto del lavoro, ricorda come questa disciplina sia ispirata ad una ratio diversa da quella “paritaria” e “neutrale” che caratterizza il diritto privato: quindi, non dovrebbe essere data per scontata la sua inclusione in una dimensione puramente “civil-privatistica”. Ciò porta a dubitare della assegnabilità della materia in toto al legislatore nazionale (salvo il ricorso ad altri argomenti, derivanti dalle menzionate esigenze “egualitarie” ed “unitarie”).

Si sottolinea che fuori dall’ordinamento civile (diritto privato) restano ambiti di “diritto pubblico del lavoro” (previdenziale, amministrativo e penale): pertanto, il lavoro, compreso quello pubblico (se e fino a quando ha un regime privatistico) andrebbe ricondotto al potere normativo statale non in tutti i suoi aspetti, ma essenzialmente per quanto concerne la regolazione del rapporto individuale (definizione di diritti e obblighi delle parti e disciplina degli strumenti negoziali individuali) e il diritto sindacale (regolazione dei rapporti collettivi), che resta nella sfera statale per il suo specifico rilievo costituzionale (artt. 39, c. 1, e 40, Cost., in connessione con l’art. 3, c. 2) ed in quanto pertinente ad una sfera storicamente retta da fonti e strumenti negoziali. Pertanto le regioni di per sé non potrebbero, ad esempio, incidere sui diritti riconosciuti dalla legge statale alle organizzazioni sindacali nei confronti delle amministrazioni (rappresentanze sindacali, diritto a contrattare, diritto di consultazione, ecc.). Come pure non potrebbero mettere in discussione – sul punto, però, le opinioni non sono concordi - una dimensione nazionale della contrattazione collettiva (legata alla libertà di negoziazione ricavabile dall’art. 39 Cost., e che sopporta la fissazione di regole procedurali solo ad opera della legge statale), pur potendo intervenire sui livelli negoziali ulteriori, e sui relativi procedimenti: qui, peraltro, si dovrebbero affrontare il problema generale del rapporto fra fonti legislative regionali e fonti contrattuali, e quello specifico dei vincoli opponibili ad opera dei contratti nazionali alla contrattazione integrativa, che possono condurre, se troppo restrittivi, a svilire il ruolo dei soggetti abilitati a disciplinarla ed a gestirla (tematiche, queste, che travalicano i limiti della presente esposizione).

Al di fuori dei profili ora richiamati, si individua un campo d’azione nel quale entra in gioco in modo significativo (o, a parere di alcuni, esclusivo), il legislatore regionale. Riguardo al lavoro complessivamente considerato, la riflessione si è concentrata sulla materia (ma, per alcuni, non sarebbe una materia esattamente definita, quanto piuttosto una “tendenza” o una “direzione” regolativa) della “tutela e sicurezza del lavoro”, inserita dall’art. 117, c. 3, fra quelle oggetto di potestà ripartita fra Stato e regioni: tale formula era ed è destinata a suscitare ampie controversie interpretative, anche perchè, come si è rilevato, si tratta di una espressione “a fisarmonica”, equivoca ed ambigua, di carattere non tecnico ed estranea alla tradizione scientifica del diritto del lavoro. Si va da posizioni che (anche richiamando il concetto generale di “tutela” di cui all’art. 35, c. 1, Cost.) fanno rientrare in tale nozione tutta, o una parte prevalente della materia del lavoro nelle sue diverse forme ed applicazioni, ad altre che le attribuiscono un ambito di operatività molto limitato; nel mezzo sta una grande pluralità di opinioni, che di volta in volta leggono la “tutela” e la “sicurezza” come una endiadi o, al contrario, come due distinte sub-materie, salvo dividersi nel determinarne esattamente l’oggetto.

In particolare, va bilanciata l'area interessata dalla locuzione in questione e quella coperta dall'"ordinamento civile", e va individuato – sempre che ciò sia sempre possibile, e in più di un caso non si debba, invece, ragionare in termini di complementarietà fra di esse – il confine fra le due potestà legislative. Si è fatta coincidere la "tutela e sicurezza" con l'area – di cui sopra si è detto - del c.d. "diritto pubblico (o amministrativo) del lavoro", cioè con le forme dell'intervento pubblico nel settore; o, più in generale, la si è identificata con aspetti diversi dalla regolazione del rapporto lavorativo in senso stretto e dalle relazioni sindacali (in vari contributi si fa riferimento alla regolazione del mercato del lavoro e/o alle "politiche" del lavoro).

Il giudice costituzionale non ha affrontato la questione in termini generali ed esaustivi, ma ha, ad esempio, chiarito che, qualunque sia il contenuto da riconoscere alla materia "tutela e sicurezza del lavoro", mentre vi rientra la disciplina del collocamento ed in generale dei servizi per l'impiego, non vi è compresa la normazione dei rapporti intersoggettivi tra datore di lavoro e lavoratore, che fa parte, invece, dell'"ordinamento civile". La Corte ha, però, anche rilevato la presenza di istituti o complessi normativi che, collocandosi all'incrocio fra ordinamento civile e tutela del lavoro, presentano un intreccio di discipline richiedente il ricorso non al criterio della "prevalenza" di una materia sull'altra, bensì al principio di "leale collaborazione".

Per il lavoro presso le pubbliche amministrazioni, ad avvalorare la sussistenza di uno spazio di intervento della legge regionale si è chiamata in causa soprattutto la valenza organizzativa della disciplina del personale, o almeno di alcuni suoi aspetti, con conseguente riparto della competenza normativa a seconda dell'afferenza alla (o dell'incidenza sulla) organizzazione di questo o quel profilo della materia.

Questa impostazione è stata contestata da una parte consistente della dottrina lavoristica (che parla di una visione propria della tradizionale cultura amministrativistica) e, in generale, da quanti sostengono la netta distinzione fra le discipline dell'organizzazione e del rapporto di lavoro, conseguente alla riforma del pubblico impiego intervenuta nello scorso decennio ed avallata da una nota giurisprudenza costituzionale degli anni Novanta: si è fatto notare che la stessa organizzazione, nel sistema delle fonti delineato dal d.lgs. 165/2001, fuoriesce in parte dalla regolazione attraverso atti di diritto pubblico (il richiamo è alle determinazioni organizzative assunte "con le capacità e i poteri del privato datore di lavoro", di cui all'art. 5, c. 2); anche se, naturalmente, sono pubblicistiche le fonti in grado di definire o ridefinire questo assetto.

Non mancano, però, sentenze che – in contraddizione con le numerose pronunce che inquadrano la normazione sui dipendenti pubblici nell'"ordinamento civile", di competenza statale – assegnano la definizione dello stato giuridico ed economico del personale alla competenza residuale delle regioni ex art. 117, c. 4 (si tratta, peraltro, di decisioni che si occupano dei concorsi per l'accesso, mantenuti in ambito pubblicistico).

In ogni caso – fatta salva qualche posizione "massimalista" – anche i fautori delle tesi più nettamente privatistiche (e, di conseguenza, "stataliste") non negano la pertinenza al diritto pubblico di alcuni aspetti della problematica del personale pubblico: ad es., definizione degli organici, procedure per le assunzioni, regime di incompatibilità, divieto di cumulo di impieghi e responsabilità. Su questa linea si è orientata, in più occasioni, la giurisprudenza costituzionale, la quale, in particolare, ha fatto rientrare nella potestà organizzativa delle amministrazioni (e, quindi,

nella potestà legislativa esclusiva statale per le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali, ed in quella residuale regionale per le altre strutture pubbliche) il reclutamento del personale ed i relativi sistemi di accesso, compresi i meccanismi dei “passaggi” interni e dei collocamenti in ruolo, assimilabili alle procedure concorsuali (numerose recenti pronunce della Corte, contengono, tra l’altro, un forte richiamo al principio del concorso pubblico).

Alla stessa logica rispondono le decisioni che connettono all’organizzazione vari aspetti della formazione dei lavoratori pubblici, derogando per essi alla distribuzione della funzione normativa in materia di formazione professionale disegnata dal nuovo art. 117 Cost., che la assegna in generale alla potestà residuale regionale, e la riporta alla potestà statale sull’ordinamento civile quando si tratta di formazione gestita dai datori di lavoro in ambito aziendale (rientrante, come tale, nel rapporto contrattuale). Analogamente, determinati istituti di contrasto del fenomeno del c.d. mobbing, rientranti in linea di principio nell’ordinamento civile, si collegano alla materia “ordinamento e organizzazione amministrativa” se il datore di lavoro è una amministrazione pubblica .

Più articolato il discorso relativo alla responsabilità dei dipendenti regionali, in quanto (secondo l’organo di giustizia costituzionale) la potestà esclusiva regionale sull’ordinamento dei propri uffici può tradursi nella previsione di obblighi la cui violazione comporta responsabilità amministrativa dei dipendenti, ma non può incidere sul regime della stessa, riservato allo Stato ex art. 117, c. 2, lett. l), dato che gli aspetti sostanziali di detta responsabilità sono strettamente intrecciati con i poteri attribuiti dalla legge al giudice chiamato ad accertarla, o si riferiscono a situazioni soggettive riconducibili all’ordinamento civile.

Al di là dei singoli profili, si riconosce che non può essere ignorato, pur nella distinzione, un nesso storico, logico-giuridico e finalistico fra regolazione del personale e dimensione organizzativa delle amministrazioni (con quanto ne consegue per l’articolazione di competenze normative, amministrative e negoziali).

Appare anche irragionevole – e contraddittorio rispetto alla volontà del nuovo Titolo V di dar vita ad un ordinamento di tipo “pluralistico paritario” - far conseguire da una riconduzione della perdurante competenza legislativa statale sul lavoro pubblico al regime privatistico addirittura un irrigidimento, in termini di negazione di spazi per il legislatore regionale e, in generale, per l’autonomia normativa delle altre amministrazioni, rispetto alla situazione antecedente alla riforma costituzionale. Il riferimento è alle disposizioni del d. lgs. 165/2001 che individuano (art. 1, c. 3) nelle regole ivi dettate solo “principi fondamentali”, che le regioni a statuto ordinario possono adattare alle peculiarità dei loro ordinamenti: se è vero che nell’interpretazione dei principi costituzionali concernenti i diversi settori e materie si deve tenere conto dell’assetto normativo vigente al momento della loro introduzione, va ricordato che dentro tale assetto c’è, sicuramente, anche questo elemento di “adattabilità”.

Quanto alle regioni (e province) a statuto speciale, si rammenta che le disposizioni del d. lgs. 165/2001, sempre ai sensi dell’art. 1, c. 3, per esse costituiscono “norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica”: in proposito, si registra una divergenza nella giurisprudenza costituzionale, in quanto a volte si sostiene che tale limite è venuto meno dopo la l. cost. 3/2001, in quanto se esso permanesse nel nuovo assetto costituzionale la potestà esclusiva delle regioni (e

province) autonome sarebbe irragionevolmente ristretta entro confini più angusti di quella che oggi incontra la potestà residuale delle regioni a statuto ordinario, mentre in altre pronunce si considera tuttora applicabile il vincolo in questione (riconoscendo, in particolare, la vigenza come norma fondamentale di riforma economico-sociale del principio che assegna alla contrattazione collettiva la disciplina dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

E' emerso, nel dibattito istituzionale e dottrinale, il problema dell'identificazione del soggetto abilitato a rappresentare le amministrazioni nella contrattazione nazionale: ci si è divisi sulla sopravvivenza del modello incentrato sulla legittimazione a negoziare all'Aran, che secondo una diffusa opinione non sarebbe intangibile da parte delle leggi regionali. In tale contesto è stata avanzata, sia pure in termini dubitativi, l'ipotesi che le singole regioni, esercitando la loro competenza in tema di organizzazione, possano decidere di esercitare in prima persona l'attività negoziale o costituire proprie strutture per la contrattazione collettiva, e che altrettanto possano fare gli enti locali, grazie alla loro autonomia organizzativa. A prescindere dalla correttezza di questa lettura delle conseguenze della riforma costituzionale sulla rappresentanza dei datori di lavoro pubblici, contro lo smantellamento del modello definito nel d. lgs. 165/2001 valgono soprattutto motivi di opportunità, legati alla preoccupazione che dalla messa in discussione di un luogo e di una dimensione nazionale unitaria della contrattazione scaturisca una deleteria "frantumazione" di sedi e forme della negoziazione, tale da mettere in pericolo il rispetto degli equilibri complessivi di finanza pubblica e da produrre, una "balcanizzazione delle regole del lavoro pubblico". Sarebbe, quindi, da preferire una soluzione basata sul convergente affidamento ad un unico soggetto – eventualmente, la stessa Aran - del mandato a svolgere il ruolo negoziale da parte delle varie regioni (e da parte degli enti locali), che potrebbero a tal fine creare fra loro un vincolo associativo.

6. La disciplina della dirigenza

I profili problematici risultano ancora più evidenti, con uno spostamento dell'equilibrio in favore della dimensione "pubblicistico-organizzativa", quando si passa a trattare della dirigenza, pur respingendo l'idea di una separazione del suo sistema regolativo da quello concernente il restante personale pubblico (che, forse, potrebbe avere senso solo in un ragionamento che fondasse la competenza statale sui "limiti essenziali delle prestazioni", i quali attengono ad una dimensione "sociale" che poco si presta ad essere applicata ai soggetti appartenenti alle qualifiche dirigenziali). Rispetto al regime giuridico dei dirigenti, in effetti, l'intreccio fra organizzazione e lavoro è, per motivi comprensibili, più stretto: tra l'altro, si devono fare i conti con la discussa "ripubblicizzazione" di alcuni aspetti della disciplina della dirigenza statale (ma con riflessi sulle altre dirigenze) realizzata, o tentata, dalla l. 145/2002.

Innanzitutto, secondo una diffusa opinione va considerato un vincolo per tutti i legislatori (statale e regionali) il principio di distinzione funzionale fra politica e amministrazione (emerso in sede legislativa con le riforme degli anni '90, ma riconducibile, secondo la giurisprudenza, ai canoni costituzionali di imparzialità e buon andamento), anche se, naturalmente, esso potrà essere variamente qualificato in rapporto alle diverse realtà istituzionali.

Quanto al sistema delle fonti abilitate ad occuparsi dei dirigenti pubblici, sembra ai più che debba essere ricompreso nella potestà normativa ed organizzativa delle varie amministrazioni (segnatamente, delle regioni e degli enti territoriali, alla luce della nuova formulazione dell'art. 114 Cost.) l'assetto ordinamentale della dirigenza, l'individuazione degli uffici dirigenziali e la determinazione dei poteri dei soggetti ad essi preposti; pertanto, in ordine a questi aspetti lo Stato avrebbe il potere di legiferare solo per i propri dirigenti. Secondo alcuni, il discorso andrebbe ampliato, assegnando un ruolo alla legge regionale – ed gli atti normativi delle amministrazioni locali - anche in ordine ai rapporti fra livelli dirigenziali, ai criteri di conferimento degli incarichi, alla verifica dei risultati.

Dovrebbe rientrare nella dimensione negoziale – e, quindi, nell'"ordinamento civile" di competenza statale - ciò che, invece, riguarda il rapporto di lavoro del dirigente, posto che anche la legge di riordino del 2002, al di là delle intenzioni, non ha messo in discussione l'assetto privatistico della materia (valgono, comunque, le considerazioni precedenti sulla improponibilità di una "oscillazione" delle materie in relazione alle variabili scelte contingenti del legislatore); in ogni caso resterebbe ferma la giurisdizione del giudice ordinario, configurata dalla giurisprudenza costituzionale come giurisdizione per materia, che prescinde dalla natura degli atti e rapporti giuridici implicati.

Anche qui, peraltro, va tenuta presente la "flessibilità" prevista dal d. lgs. 165/2001, il quale stabilisce che in tema di dirigenza le regioni e le altre amministrazioni devono adeguare i propri ordinamenti ai principi ricavabili dallo stesso decreto, ma tenendo conto delle relative peculiarità (art. 27): come detto, sarebbe poco comprensibile che tale "flessibilità" venisse meno proprio oggi, nel nuovo assetto istituzionale di tipo pluralista e federalista, in nome di un richiamo rigido allo spartiacque costituito dall'"ordinamento civile"; semmai, la prospettiva può essere quella di andare al di là di essa, verso un ampliamento del potere di autodeterminazione degli enti autonomi. Conseguentemente (come si legge in qualche sentenza della Corte) non può escludersi – anche se la intervenuta contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici vincola anche le regioni, le quali pure sono dotate di poteri legislativi propri in tema di organizzazione amministrativa e di ordinamento del personale ai sensi dell'art. 117, c. 4 - una, "seppur ridotta", competenza regionale in materia di dirigenza, e nello specifico in ordine alla determinazione del regime procedimentale della contrattazione con i propri dirigenti.

7. Le fonti di regolazione del personale degli enti locali

Il ruolo delle diverse fonti normative, ed in particolare di quelle regionali, per la regolazione del lavoro pubblico assume connotazioni diverse a seconda che si parli della competenza delle regioni a legiferare (e/o dettare norme regolamentari) sul proprio personale, o di una loro competenza ad occuparsi del personale di altre amministrazioni, ed in particolare dei dipendenti di organismi dotati di autonomia istituzionale: le università e le altre autonomie funzionali e, soprattutto, gli enti locali. Nel primo caso la regione può avere, nei limiti di cui sopra, un più ampio spazio di regolazione, essendo direttamente in gioco la sua organizzazione; nella seconda ipotesi, invece, va valutato se ed in che misura essa possa agire per via legislativa in nome della sua

competenza residuale sull'organizzazione amministrativa delle amministrazioni diverse da Stato ed enti pubblici nazionali, e da che punto in poi entrino in gioco i poteri di autonormazione e di autorganizzazione dei soggetti di volta in volta interessati (in relazione a ciò, in ogni caso, sembra difficile da individuare qui un ruolo per i regolamenti regionali).

Per ciò che attiene agli enti locali (comuni, province, città metropolitane), viene in luce la peculiarità del sistema delle fonti abilitate a occuparsi del lavoro dei loro dipendenti. Sicuramente, anche per il personale (e per la dirigenza) locale sussiste, in generale, la competenza legislativa statale per gli aspetti strettamente "lavoristici" (rapporto di lavoro individuale, contrattazione collettiva, diritto sindacale, ecc.). Quanto ai profili di rilevanza organizzativa (e, quindi, assoggettati prevalentemente ad un regime "pubblicistico"), è complesso, invece, il discorso sull'ambito di intervento dello stesso legislatore statale e su quello (eventuale) del legislatore regionale. Come è noto, venuto meno, con l'abrogazione dell'art. 128 Cost., il potere del Parlamento di dettare norme generali sulle autonomie locali, ora lo Stato ha potestà esclusiva solo su legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali degli enti locali: quindi, non sull'organizzazione amministrativa degli uffici, e sui suoi riflessi in tema di personale. Permane, però, una competenza statale per quegli elementi riguardanti il personale che coinvolgano le attribuzioni degli organi dell'ente (sempre che la norma dell'art. 117, c. 2, lett. p), copra anche questo aspetto, e non la sola individuazione degli organi): si pensi all'attribuzione ai componenti dell'organo esecutivo delle funzioni dirigenziali nei piccoli comuni (art. 53, c. 23, della l. 388/2000, modif. dall'art. 29, c. 4, della l. 448/2001), ovvero alla competenza della giunta per l'emanazione del regolamento di organizzazione (anche se molti reputano che possano esservi scelte statutarie degli enti sul riparto della potestà regolamentare fra consiglio e giunta); mentre l'articolazione delle competenze sulla nomina del direttore generale è subordinata alla risoluzione del quesito sulla sopravvivenza o meno di una regolazione legislativa di tale istituto.

Discutibile è, poi, la legittimazione del legislatore regionale ad emanare – in nome della sua richiamata competenza residuale sull'organizzazione delle strutture pubbliche non statali - norme destinate ad incidere, sul personale e sulla dirigenza locale (la prospettiva cambierebbe se si seguisse la tesi dell'esistenza di una competenza regionale residuale sul lavoro, o si accettasse una interpretazione estensiva della potestà concorrente su "tutela e sicurezza del lavoro"). Infatti, occorre fare i conti con il modo in cui si concepisce l'autonomia normativa degli stessi enti locali, in termini sia di potestà statutaria che di potestà regolamentare.

Gli statuti locali (che ora hanno copertura costituzionale, ex art. 114, c. 2), sono la sede naturale di definizione delle linee generali dell'organizzazione e del funzionamento degli enti, analogamente a quanto previsto nell'art. 123 per gli statuti regionali (v. art. 4, c. 2, della l. 131/2003). Quanto al potere regolamentare, c'è la norma espressa dell'art. 117, c. 6 (che, però, viene da molti riferita solo all'"organizzazione" delle singole funzioni, mentre l'organizzazione complessiva sarebbe oggetto di potestà statutaria): la potestà regolamentare, se esclude l'incidenza nell'organizzazione locale di regolamenti statali e regionali, sicuramente è subordinata ad indicazioni legislative e statutarie.

Ma, come detto, c'è chi vede come sede naturale delle regole sull'organizzazione dell'ente locale lo statuto, condizionato solo dai principi costituzionali e dai principi generali in

materia di organizzazione pubblica, e non dalle leggi (fra statuto e legge intercorrerebbe un rapporto di separazione di competenza, salvo che per gli aspetti di cui all'art. 117, c. 2, lett. p)). Questo porterebbe, secondo alcuni, ad escludere un ruolo della legge statale al di fuori delle questioni concernenti gli organi, ma condurrebbe anche a negare uno spazio di intervento per la legge regionale; altri, però, ritengono ammissibile una normativa regionale, purché di principio e a carattere generale, facendo così salva la gerarchia delle fonti ed evitando una "prevaricazione" nei confronti degli enti locali. A supporto di tale tesi si richiama l'interpretazione che non ritiene sempre necessaria una copertura legislativa sull'organizzazione (rifacendosi alle risalenti, autorevoli tesi sulla "riserva di amministrazione" e sulla riferibilità della riserva dell'art. 97, c. 1, Cost., alla sola amministrazione statale, in quanto attinente al riparto funzionale fra diversi poteri e non alla soddisfazione di istanze garantistiche): si prospetta, sul punto, l'idea di una "riserva di statuto" sull'organizzazione. Alle stesse conclusioni (spettanza della disciplina dell'organizzazione essenzialmente all'"autonormazione locale") giunge anche chi nega la riserva di competenza locale e non esclude in via di principio un ruolo per la legge regionale, giustificando, peraltro, il riferimento preferenziale a scelte organizzative dettate dagli atti degli enti locali in base ai principi di autonomia, ragionevolezza e proporzionalità.

Ci si può chiedere quali possano essere i riflessi del nuovo quadro delle fonti abilitate a disciplinare il personale locale sulla "sopravvivenza" delle norme del titolo IV del testo unico sull'ordinamento degli enti locali (d. lgs. 267/2000), tuttora in attesa di essere rivisto per adeguarlo alla riforma costituzionale del 2001, secondo quanto previsto dall'art. 2, c. 2, della l. 131/2003).

Il sistema complessivo delle fonti sull'impiego locale, definito nel T. U. del 2000 - che rimanda alle previsioni del d. lgs. 165/2001 (rinvio che non può più essere diretto e generale, dovendosi intendere soltanto come un richiamo generale ai principi) e, quindi, riconosce il ruolo centrale delle fonti contrattuali - sembra, almeno in parte, reggere al confronto con la riforma costituzionale. Quanto all'ordinamento degli uffici, invece, dovrebbero essere perlomeno alleggerite le indicazioni legislative sui contenuti regolamentari in tema di organizzazione: la competenza della giunta sui regolamenti di organizzazione andrebbe confermata, perché si tratta delle funzioni di un "organo", pur senza escludere in proposito determinazioni assunte a livello locale; andrebbero, invece, escluse norme statali sugli uffici di supporto agli organi di direzione politica (come quelle dell'art. 90 del T. U.), in quanto le decisioni su costituzione, funzioni, struttura e personale di tali uffici sembrano rientrare nella potestà organizzativa delle amministrazioni interessate.

Il tema delle assunzioni (art. 91 del T. U.), che fuoriesce dalla dimensione "civilistica", andrebbe rimesso - fatti salvi i principi costituzionali - all'autonomia degli enti. Per la disciplina del rapporto di lavoro e la contrattazione valgono per i dipendenti degli enti locali i profili già messi in luce per tutto il personale pubblico: la materia è prevalentemente privatistica (ordinamento civile); se ci sono profili connessi con l'organizzazione, possono, forse, entrare in ballo le fonti locali (statuti e anche regolamenti). Si potrebbe, però, andare incontro ad una eccessiva frantumazione dei sistemi regolativi: il che induce a ritenere utile un contributo del legislatore regionale (se le eventuali normative emanate dalle regioni, però, fossero troppo vincolanti, finirebbero inevitabilmente per scontrarsi con le istanze autonomistiche degli enti locali, i quali già in varie

occasioni hanno espresso la preoccupazione che il nuovo interlocutore regionale possa assumere nei loro confronti un atteggiamento ancora più “intrusivo” rispetto al vecchio interlocutore statale) ed a considerare auspicabili, in questo come in altri campi, forme di aggregazione e di raccordo fra gli stessi enti locali.

Importante è il profilo della rappresentanza negoziale degli enti locali nella contrattazione nazionale di comparto: anche qui, in linea di principio, potrebbe ipotizzarsi la possibilità per gli enti di rompere con lo schema incentrato sull’Aran; ma, ancor più che per le regioni, per gli enti locali vengono in luce forti rischi di frammentazione e di confusione. Pure in questo caso, poi, si devono fare i conti con il limite delle compatibilità finanziarie generali, oltre che con l’imprescindibilità di una dimensione generale di contrattazione a livello nazionale.

La distinzione fra politica e amministrazione, fatto salvo il principio, nei termini e nelle forme delineati dal legislatore statale non appare più strettamente vincolante per gli enti locali, così come per le regioni: va considerata, però, la riserva di legge statale sugli “organi” degli enti (se la si estende anche alla determinazione della loro sfera funzionale); e, sullo sfondo, ci sono sempre i canoni dell’art. 97 Cost.

Anche la natura privatistica dei poteri di organizzazione e di gestione dei dirigenti (art. 89, c. 6, del T. U. del 2000) potrebbe essere messa in discussione: ma, ancora una volta, è difficile pensare a regimi giuridici diversi nei singoli enti locali su un tema come questo. Altrettanto dicasi per gli aspetti della disciplina dei dirigenti che fuoriescono dalla dimensione lavoristica, assumendo una valenza organizzativa (poteri, procedure e criteri di nomina, valutazione e responsabilità dirigenziale, ecc.): pure su questi aspetti ci sarebbe spazio per l’autoregolazione locale (e per l’eventuale disciplina regionale), da gestire, però, con moderazione ed equilibrio. Comunque, dovrebbe cadere la puntuale definizione dei compiti dirigenziali di cui all’art. 107, c. 3, del T. U.

Quanto al delicato problema dei segretari comunali e provinciali, non sembra accettabile l’idea di una conferma pura e semplice dell’attuale regolazione statale di funzioni, articolazione della figura, modalità di nomina e revoca (anche se questo non comporta necessariamente il venir meno di tutta la disciplina della categoria: albo, agenzia, ecc.). L’esigenza della presenza nell’ente locale di un soggetto con compiti – oltre che di sostegno e supporto tecnico all’azione degli organi - di verifica della “qualità giuridica” degli atti (ancor più dopo la scomparsa dei controlli esterni) è reale, ma questo non giustifica una disciplina uniforme di dettaglio: si tratta, poi, di vedere se la revisione delle norme sul segretario (compresa, al limite, una sua eventuale soppressione) spetti alla legge regionale o allo statuto locale. Lo stesso discorso vale per il direttore generale, che è figura tutta interna all’organizzazione degli enti, e già nel sistema vigente non è una figura necessaria, per cui la sua istituzione e la definizione del suo ruolo possono esse rimesse pressoché interamente alla potestà normativa locale.

8. Conclusione

Dalla ricognizione delle conseguenze dalla riforma costituzionale del 2001 sulla disciplina del personale delle pubbliche amministrazioni emerge un’esigenza di fondo, anche lasciando da parte le questioni relative all’alternativa fra regime pubblicistico o privatistico ed ai nessi fra

organizzazione e lavoro: la definizione di un equilibrio fra il riconoscimento dell'autonomia degli enti territoriali (rifiutando di riferirsi ad una dimensione solo regionale del federalismo e, quindi, tenendo conto anche della realtà provinciale e comunale), specie in una sfera così interna alla loro struttura e ai loro meccanismi di funzionamento, e la necessità di evitare una "disgregazione" del sistema regolativo del lavoro pubblico, che – oltre a comportare problemi di ordine finanziario e rischi di scollamento fra varie componenti dell'ordinamento – potrebbe creare una situazione incompatibile con i principi costituzionali sull'eguaglianza e sull'equo trattamento dei lavoratori.

Probabilmente, come è emerso in diversi passaggi dell'analisi, la strada migliore può essere quella – consigliata dalla migliore dottrina giuridica e dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale (pure attraversata da momenti di incertezza e di ambiguità nel confrontarsi con questi temi) – di privilegiare, rispetto alla ricerca defatigante di netti e rigidi criteri distintivi delle sfere di competenza dei vari soggetti istituzionali, l'individuazione e la costruzione di sedi, occasioni e strumenti di raccordo fra di essi, che consentano di pervenire ad una "ragionevole" composizione degli interessi in gioco, ispirata al fondamentale principio della "leale collaborazione".

Gli statuti regionali e locali – Francesco Gualtieri

1. *Le coordinate teoriche in tema di autonomia degli Enti locali ed organizzazione del lavoro alle loro dipendenze*

1.1 *L'autonomia organizzativa degli Enti locali*

L'individuazione certa delle fonti di regolazione del lavoro pubblico presso gli Enti locali rappresenta allo stato attuale un'operazione complessa in ragione del convergere sulla stessa materia della "capacità" normativa di ben tre diversi livelli territoriali di governo (Stato, Regioni, Enti locali stessi), ognuno dei quali può ben vantare un proprio titolo che sul piano costituzionale ne legittima l'intervento. Tale attività di "regolamento di confini" è peraltro complicata dalla nota caratteristica di molte delle materie indicate dal riformato Titolo V della Costituzione che alla luce di un carattere efficacemente definito come "trasversale", sono idonee a garantire una copertura di legittimità ad interventi del legislatore statale anche eventualmente lesivi della potestà normativa degli altri enti territoriali.

In via introduttiva ed in prima approssimazione, avvalendosi dei risultati esegetici ottenuti dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, pare opportuno indicare almeno due elementi ricostruttivi che oggi possono ritenersi pressoché acquisiti:

- in primo luogo, anche per ciò che concerne la disciplina del lavoro pubblico presso gli Enti locali, è da considerarsi operante la *summa divisio* che connota il rapporto dei dipendenti regionali: da un lato, emergono i profili prettamente lavoristici e privatistici che interessano la relazione d'impiego e che in virtù della spettanza al legislatore statale della potestà esclusiva in materia di "ordinamento civile" (art. 117, lett. *l*), Cost.), possono essere regolamentati solo dal legislatore nazionale, escludendosi dunque ogni intervento da parte di altri livelli di governo; a tali profili vanno contrapposti, d'altro canto, gli aspetti più propriamente pubblicistico-organizzativi che riguardano il rapporto di lavoro alle dipendenze dell'ente territoriale non statale e la cui regolazione spetta per l'appunto all'ente stesso, posto che la lettera *g*) dell'art. 117, Cost. consente al Parlamento nazionale di occuparsi dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa esclusivamente dello Stato e degli enti pubblici nazionali;

- in secondo luogo, la dottrina e la giurisprudenza costituzionale danno ormai per scontato che agli enti locali vada riconosciuto un certo margine di autonomia normativa nel disciplinare gli aspetti pubblicistici concernenti il rapporto di lavoro con i propri dipendenti, sebbene essi siano privi di potestà legislativa e nonostante la lettera dell'art. 117, Cost. parrebbe piuttosto legittimare uno spazio di operatività sulla materia a favore della fonte legislativa regionale: la cosiddetta clausola di residualità infatti stabilisce che ogni materia "innominata" venga rimessa all'autorità regionale. Ciononostante risultano ormai prevalenti le "ragioni" degli enti locali, sia in virtù dell'abrogazione espressa dell'art. 128, Cost. che restringeva la libertà di manovra di Comuni e Province nell'ambito dei "principi fissati da leggi generali della Repubblica", sia soprattutto a causa del riconoscimento costituzionale tanto dell'autonomia statutaria degli Enti

locali (art. 114, Cost.), quanto della loro potestà regolamentare (art. 117, comma 6, Cost.) in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni attribuite. Peraltro, pur accedendo a chiavi di lettura più slegate dal dato positivo offerto dalle nuove norme costituzionali, sono ben note le interpretazioni secondo cui l'effettivo riconoscimento dell'autonomia locale passi anche attraverso il garantire agli enti la potestà di auto-organizzarsi e come tutto ciò imponga il ritrarsi dei livelli di governo sovra-ordinati. Sin da ora è comunque bene ricordare come la riconosciuta autonomia dell'ente locale in tema di organizzazione non possa comunque esplicitarsi in senso assoluto, dovendosi innanzitutto rispettare le leggi nazionali che, ai sensi dell'art. 117, lett. p), sono chiamate ad intervenire sulla legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali degli Enti locali; nel prosieguo del lavoro si rileverà inoltre, come anche da altre disposizioni dell'ordinamento sia possibile ricavare ulteriori limitazioni al libero svolgersi della funzione normativa di Comuni e Province.

Posto questo quadro d'insieme, appare chiaro come le problematiche fondamentali relative al lavoro pubblico locale riguardino sia l'esatta delimitazione degli ambiti entro cui possano produrre i propri effetti le norme poste dai diversi livelli territoriali di governo sia, soprattutto, le modalità con cui riuscire a coordinare fonti che, pur beneficiando del rilievo costituzionale, rimangono formalmente su differenti piani gerarchici. Pertanto, il presente lavoro intende innanzitutto ricostruire sommariamente le relazioni attualmente intercorrenti tra le diverse fonti normative in grado di incidere sull'organizzazione del lavoro pubblico locale, con una specifica attenzione per il ruolo che gli strumenti statutario e regolamentare potranno assumere nel prossimo futuro; in secondo luogo, si tenterà di individuare i principi che, caratterizzando inderogabilmente la disciplina del pubblico impiego in Italia, non potranno in ogni caso essere aggirati al livello delle autonomie locali. In tal modo, *a contrario*, si potranno delineare i prospettabili confini entro i quali l'ordinamento del rapporto di lavoro alle dipendenze dell'ente locale potrà differenziarsi secondo formule originali.

1.2 L'autonomia statutaria degli Enti locali

La prima fonte a cui spetta indicare le norme relative all'organizzazione generale dell'ente locale è notoriamente lo Statuto che, oggi, alla luce delle novità introdotte dalla l. cost. 3/2001, assume una rilevanza innegabilmente nuova.

Le principali disposizioni che si occupano dell'autonomia statutaria degli Enti locali sono le seguenti:

- art. 114, Cost. che, come detto, riconosce a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni la natura di "enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione";
- art. 117, lett. p), Cost. che, attribuendo al legislatore statale la competenza esclusiva in materia di "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane", va inevitabilmente ad influire, in senso restrittivo, sull'autonomia statutaria riconosciuta dall'art. 114, Cost.;

- l'art. 6, D.lgs. 267/2000 (Testo Unico degli Enti locali), la cui attuale vigenza, a seguito della Riforma del Titolo V della Costituzione, è stata messa in discussione e che si occupa di indicare i contenuti e le modalità di approvazione degli Statuti comunali e provinciali, "nell'ambito dei principi fissati" dallo stesso Testo Unico degli Enti locali;

- l'art. 2, comma 4, l. n. 131/2003 (cd. Legge La Loggia), che, nel conferire al Governo la Delega per l'attuazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost. e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla l. cost. 3/2001, indica tra i criteri da seguire la "valorizzazione delle potestà statutaria e regolamentare dei Comuni, delle Province e delle Città Metropolitane" (lett. *a*) nonché l'attribuzione all'autonomia statutaria degli Enti locali della "potestà di individuare sistemi di controllo interno, al fine di garantire il funzionamento dell'ente, secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, nonché forme e modalità di intervento, secondo criteri di neutralità, di sussidiarietà e di adeguatezza, nei casi previsti dagli articoli 141, commi 2 e 8, 193, comma 4, 243, comma 6, lettera *b*), 247 e 251 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267" (lett. *e*). Si ricorda peraltro che il termine per l'esercizio della potestà legislativa delegata di cui sopra è scaduto il 31 dicembre 2005;

- l'art. 4, comma 2, l. n. 131/2003, tuttora in vigore, a tenore del quale "lo statuto, in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica, nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione, stabilisce i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare".

Un siffatto assetto normativo non poteva che produrre incertezze tra gli interpreti, aggravate peraltro dalla cronica insufficienza di disposizioni legislative attuative del rinnovato impianto costituzionale. In particolare, la posizione dello Statuto in quanto fonte di rilievo costituzionale ed a competenza sostanzialmente riservata ma di rango sub-primario è apparsa ai più come foriera di contraddizioni, al punto che alcuni Autori sono giunti a sostenere che la nuova veste assunta dalla Carta statutaria locale potesse sovvertire il rapporto tra le fonti che contraddistingue il nostro ordinamento.

In giurisprudenza, sul punto, si distinguono da un lato le pronunce tendenti ad accentuare le limitazioni, anche costituzionali, dell'autonomia organizzativa di Comuni e Province. In questo senso talune sentenze riaffermano l'impossibilità per gli Enti locali di "*appropriarsi direttamente, senza che una designazione legislativa sia stata effettuata, di competenze regionali*" (cfr. T.A.R. Puglia, Bari, Sez. II, sent. 2 marzo 2005, n. 912); in altri casi si sottolinea come "*la previsione di cui all'art. 118, comma 1, Cost. non è dotata di efficacia precettiva immediata, presupponendo che, in via legislativa, siano precisate le competenze demandate alla responsabilità comunale e quelle che, invece, al fine di assicurarne l'esercizio unitario, devono essere conferite a Stato, regioni, province, Città Metropolitane*" e come "*tale lettura riceve un esplicito avallo legislativo in quanto l'art. 7 comma 1 l. n. 131 del 2003 dispone che lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza,*

aggiungendo che, fino alla data di entrata in vigore dei provvedimenti previsti dalla legge stessa, le funzioni amministrative continuano ad essere esercitate secondo le attribuzioni stabilite dalle disposizioni vigenti" (cfr. T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 18 aprile 2005, n. 570; sul punto si veda anche T.A.R. Puglia, Bari, Sez. II, 26 novembre 2004, n. 5501); in altri casi ancora si puntualizza l'importante ruolo rivestito da quelle materie che, in quanto assegnate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, risultano in grado di incidere profondamente sull'autonomia di scelta degli Enti locali: *"nell'ambito del potere statutario comunale sulle norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente ed in particolare sulla specificazione delle attribuzioni degli organi occorre enucleare la competenza esclusiva dello Stato in materia di organi di governo, e connesse sfere di competenza, che evidentemente non può essere autonomamente disciplinata dal comune neppure in sede statutaria in mancanza di una norma legislativa statale che ne delimiti l'intervento integrativo"* e, ciò posto, si deduce *"che il potere di specificazione delle attribuzioni degli organi, genericamente rimesso alla potestà statutaria comunale, in considerazione della preferenza per un'interpretazione della norma costituzionalmente orientata, non può che riferirsi agli organi comunali "diversi" da quelli di governo, individuati dall'art. 36 comma 1 d.l.g. n. 267 del 2000 nel "consiglio, giunta, sindaco", e cioè ai dirigenti in genere, al direttore generale (ove previsto), agli incaricati a contratto in qualifiche dirigenziali ed all'organo di revisione"* (cfr. Cons. St., Sez. V, sent. 3 marzo 2005, n. 832); la stessa corrente giurisprudenziale peraltro segnala come l'autonomia statutaria appaia ancora eccessivamente conculcata tanto che *"tra i criteri per la delega al Governo per la revisione delle disposizioni in materia di enti locali per adeguarle alla l. cost. n. 3 del 2001 è stato inserito quello per la "valorizzazione della potestà statutaria e regolamentare dei comuni, delle province e delle città metropolitane" (art. 2 l. n. 131 del 2003, e successive modificazioni)"* (cfr. Cons. St., Sez. V, sent. 3 marzo 2005, n. 832); su questa lunghezza d'onda si allineano infine alcune sentenze in cui sembra propugnarsi un vero e proprio ridimensionamento dello stesso istituto statutario: *"la pretesa che lo Statuto possa costituire fonte esclusiva dell'ordinamento locale si pone in contrasto con il principio di legalità che costituisce tuttora il fondamento dello Stato di diritto nel sistema costituzionale delle fonti di diritto"* (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 6 maggio 2004, n. 1622).

Dall'orientamento finora esaminato si distacca un indirizzo decisamente più innovativo e possibilista che, aderendo in modo più stringente al dato costituzionale, tenta di ritagliare spazi di manovra sostanziali per l'autonomia statutaria degli Enti locali. In particolare, nell'importante sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione del 16 luglio 2005, n. 12868 si afferma espressamente che *"mentre in passato ogni disposizione di legge costituiva limite invalicabile all'attività statutaria, nella nuova disciplina introdotta dal Testo unico degli enti locali lo statuto può derogare alle disposizioni di legge che non contengano principi inderogabili: esso è vincolato unicamente al rispetto dei principi, delineandosi il rapporto tra legge e statuto non soltanto in termini di gerarchia, ma anche e soprattutto in termini di competenza, o di gerarchia limitatamente ai principi. Del pari, lo statuto si deve qualificare non più come disciplina di attuazione, ma di integrazione ed adattamento dell'autonomia locale ai principi inderogabili fissati dalla legge. Peraltro tale rapporto tra fonti normative statali e locali appare ancor più marcatamente influenzato dalla modifica del Titolo V, Parte II, Cost., sia in forza della delimitazione*

a settori specificamente e tassativamente determinati negli ambiti di intervento della legge statale (art. 117, co. 2, lett. p), sia per effetto dell'espresso riconoscimento costituzionale delle potestà statutarie e regolamentari dei Comuni". L'indicazione tassativa delle materie su cui può intervenire in via esclusiva il legislatore statale non viene dunque esaltata come limite in positivo all'autonomia organizzativa dell'ente locale, bensì viene letta a contrario come il sintomo del decremento dei poteri di influenza esercitabili dall'ente territoriale sovraordinato sulle realtà locali. Pertanto " nel quadro istituzionale derivante dall'introduzione del nuovo Titolo V, anche alla luce della legge n. 131 del 2003 (Legge La Loggia), il T. U. degli enti locali n. 267 del 2000 ha perso l'originaria connotazione di legge organica di sistema, una volta venuta meno la norma costituzionale di riferimento costituita dall'art. 128 Cost. (che affidava a leggi generali dello Stato l'enunciazione dei principi nell'ambito dei quali l'autonomia degli enti locali poteva esplicarsi). Inoltre la previsione del potere normativo locale tra le prerogative contemplate direttamente dalla Costituzione ha ulteriormente rafforzato il valore degli statuti locali nella gerarchia delle fonti: adesso esso si configura come atto formalmente amministrativo, ma sostanzialmente come atto normativo atipico, posto in posizione di primazia rispetto alle fonti secondarie dei regolamenti e al di sotto delle leggi di principio, in quanto diretto a fissare le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente ed a porre i criteri generali per il suo funzionamento, da svilupparsi in sede regolamentare".

Di fronte a tale scenario normativo e giurisprudenziale, in dottrina, nel tentativo di conferire una nuova coerenza al sistema, sono state proposte molteplici letture, spesso molto distanti l'una dall'altra.

Allo stato, sembrerebbe ormai possibile rigettare le tesi più estreme.

Da un lato l'ipotesi che grazie al riconoscimento costituzionale lo statuto locale potesse trasformarsi in fonte equiparabile alla legge ordinaria appare troppo ardita e non rispondente all'attuale realtà giuridica: è noto infatti che gli Enti locali continuano a rimanere privi di potestà legislativa, così come ogni loro atto, ivi compresi gli Statuti, si trova in posizione subordinata non solo rispetto alla Costituzione, bensì anche alle leggi adottate dal Parlamento nazionale sulla base della lettera p), art. 117, Cost. e ai principi espressi dalle leggi ordinarie che si occupano dell'ordinamento delle autonomie locali ed a cui rinvia direttamente il testo costituzionale. È peraltro da segnalare, in questo senso, l'esistenza di un orientamento giurisprudenziale, che, nel ribadire la natura regolamentare dello Statuto locale, ne riafferma coerentemente l'annullabilità di fronte al giudice amministrativo.

D'altro canto, appare fin troppo oltranzista altresì la tesi contrapposta secondo cui, rimanendo ferma la natura sub-legislativa degli statuti locali, sostanzialmente nulla sarebbe cambiato rispetto al passato, nonostante nel frattempo sia stata approvata la l. cost. n. 3/2001.

Se infatti da un lato è innegabile che anche prima del 2001, ai sensi del citato art. 6, d.lgs. 267/2000, gli Enti locali, nella stesura degli Statuti, godevano di un certo margine di autonomia, essendo tenuti al rispetto dei soli "principi" contenuti nel Testo Unico del 2000, non pare comunque sostenibile che le novità introdotte in Costituzione nel 2001 non abbiano in nulla modificato i rapporti di forza fra gli Statuti e le fonti sovra-ordinate. Non è infatti possibile rimanere indifferenti di fronte né alla sopra citata abrogazione dell'art. 128, Cost., né al combinato disposto dei rinnovati

artt. 114 e 117, lett. *p*), Cost. ai sensi del quale l'autonomia statutaria dell'ente locale risulta delimitata dai soli principi costituzionali e dalle norme ordinarie emanate su legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali. Peraltro le indicazioni provenienti dalla Riforma del 2001 sembrano essere state almeno in parte recepite dallo stesso legislatore del 2003, laddove da un lato sono state dettate norme per l'attuazione dell'art. 114, Cost. e 117, comma 6, Cost., proprio in tema di "potestà normativa" degli Enti locali; inoltre, tra i criteri da seguire per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla l. cost. n. 3/2001, si è inserito specificamente il riferimento alla "valorizzazione della potestà statutaria e regolamentare di Comuni, Province e Città Metropolitane", nel segno, dunque, di una chiara discontinuità rispetto allo stesso Testo Unico del 2000.

Ciò posto ed a fronte della latitanza del legislatore ordinario nell'attuazione del nuovo Titolo V, appare preferibile seguire l'impostazione per così dire intermedia fatta propria da quella parte della dottrina e dalla più recente giurisprudenza della Suprema Corte secondo cui, pur riconoscendosi il carattere comunque sub-primario dello strumento statutario, rimane comunque necessario, in sede ermeneutica, dare concreta attuazione alle nuove norme contenute in Costituzione, ritagliando una sorta di competenza riservata a favore dello Statuto in tema di organizzazione dell'Ente locale e "proteggendolo" dunque, sempre sul piano interpretativo, dalle interferenze provenienti dalle altre fonti di produzione.

Secondo questa chiave di lettura si è così giunti ad una serie di ragionevoli conclusioni:

- in primo luogo si è affermata la quasi totale incompetenza dei legislatori regionali sull'organizzazione degli Enti locali e dunque l'effettiva sussistenza di una forma di riserva statutaria in tema di organizzazione di Comuni e Province, delimitata dai soli principi costituzionali e dalle norme emanate sulla base dell'art. 117, lett. *p*). A sostegno di ciò sono state illustrate una serie di convincenti argomentazioni: innanzitutto si è sottolineato come la Costituzione riformata abbia riservato al solo legislatore statale la competenza sugli elementi portanti dell'ordinamento delle autonomie locali (legislazione elettorale, organi di governo, funzioni fondamentali), al fine sia di garantirne l'uniformità e sia di individuare uno spazio di manovra spettante in via esclusiva agli Enti locali stessi; in secondo luogo si è rimarcato come in presenza di una competenza regionale, ultronea rispetto a quella statale ritagliata dall'art. 117, lett. *p*), di fatto verrebbero svuotati di significato tanto l'art. 114 che l'art. 117, comma 6, Cost.. Nella stessa Legge La Loggia sono stati individuati appigli testuali a sostegno della tesi *de quo*: in particolare si è puntualizzato come non possa considerarsi casuale la scelta del legislatore del 2003 di imporre alle norme locali il rispetto delle leggi regionali solo all'art. 4, comma 3, l. n. 131, in tema di "disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane". D'altra parte, tanto il comma 2 che il 3 dell'art. 4, nell'attribuire alle fonti statutaria e regolamentare la competenza in tema di organizzazione dell'ente locale, omettono di richiamare la sottoposizione alla legislazione regionale; ebbene, anche in tale discrasia è stata letta l'intenzione del legislatore di delineare una sorta di riserva statutaria in tema di organizzazione. Peraltro, le conclusioni appena svolte non possono che essere circondate da una serie di cautele, posto che gli argomenti contrari secondo cui anche nella materia di competenza statutaria sarebbe da riconoscere un margine di intervento per le stesse Regioni poggiano

comunque su solide basi: alla luce della clausola di “residualità” di cui all’art. 117, comma 4, Cost., e della lettera dell’art. 117, lett. g), Cost., la competenza sull’ordinamento e l’organizzazione amministrativa degli enti sub-statali e degli enti pubblici non nazionali dovrebbe infatti necessariamente attribuirsi alle Regioni;

- in secondo luogo, si è sottolineato, come oggi, più di ieri, debba ammettersi la possibilità per gli Enti locali di adottare carte statutarie contenenti regole “diverse” in tema di organizzazione da quelle contenute in leggi ordinarie non di principio, nel rispetto dei soli principi costituzionali e di quelli chiaramente indicati come inderogabili dalle leggi ordinarie che si occupano di autonomie locali e che abbiano comunque un nesso con il dettato costituzionale;

- in linea con quanto appena detto, si è poi richiamata la necessità di considerare come costituzionalmente imposto una sorta di vincolo a carico del legislatore ordinario nell’adottare norme relative all’organizzazione degli enti locali che siano effettivamente solo di principio, senza addentrarsi eccessivamente nella disciplina di dettaglio ed indicando, dunque, in modo finalmente chiaro, quali siano le regole che necessariamente l’ente locale nell’esercizio delle proprie prerogative statutarie è comunque tenuto a rispettare;

- infine, è stata evidenziata la necessità di interpretare in senso restrittivo tutte quelle disposizioni già presenti nell’ordinamento, e la cui lettura formalistica rischierebbe di mettere a repentaglio l’autonomia statutaria degli enti locali, favorendo indebite intromissioni dei livelli di governo superiori: ad esempio, si è sostenuto come il richiamo ai “principi generali in materia di organizzazione pubblica” che, secondo l’art. 4, comma 2, l. n. 131/2003 costituirebbero un limite ulteriore al libero esplicarsi dell’autonomia statutaria, dovrebbe necessariamente riferirsi ai soli principi contenuti nella Carta Fondamentale in tema di Pubblica Amministrazione e non a tutti quelli disseminati nella legislazione ordinaria. Nello stesso senso sono state viste con sospetto le indicazioni di cui alle lettere e) ed m) dell’art. 2, comma 4, l. n. 131/2003, apparendo ad esempio l’attribuzione agli enti locali della “potestà di individuare sistemi di controllo interni” più una forma di “imposizione” che un effettivo “riconoscimento di potere”.

1.3 Il ruolo del regolamento sull’ordinamento degli uffici e dei servizi

In questo contesto, una specifica attenzione va evidentemente riservata al regolamento sull’ordinamento degli uffici e dei servizi, che, come noto, è chiamato a dettare, fra l’altro, le norme relative al rapporto d’impiego del personale dipendente dall’ente locale, nei limiti della competenza di quest’ultimo.

L’analisi di tale strumento dimostra come allo stato attuale, in assenza di norme primarie realmente attuative della l. cost. n. 3/2001 sia difficile individuare le modalità concrete attraverso cui la maggiore autonomia organizzativa degli enti locali possa effettivamente esplicarsi. Tale problematica si fa peraltro ancora più urgente, considerando che alla luce delle cospicue differenze esistenti tra le varie realtà locali del Paese, sarebbe opportuno dotare Comuni e Province di uno spazio di manovra vero in modo da poter adeguare e dimensionare efficacemente le rispettive organizzazioni, tanto più che i principi sinora esaminati in astratto e

secondo i quali la maggiore autonomia degli enti locali sarebbe da considerarsi effettiva si danno ormai per acquisiti.

La prima contraddizione di fondo è da segnalare sul tema dei contenuti del regolamento sugli uffici.

La dottrina si è dimostrata pressoché concorde nell'affermare la sopravvenuta inadeguatezza dell'art. 89, T.U.E.L. – relativo al regolamento di organizzazione - rispetto al nuovo testo costituzionale, con particolare riguardo all'art. 117, comma 6, Cost. A fronte infatti di quest'ultima norma che non dà indicazioni tassative in merito alle disposizioni che il regolamento sugli uffici debba riportare, risulta ancora in vigore il sopra citato art. 89 che al contrario detta un'elencazione specifica di contenuti. D'altro canto, ci si è comunque resi conto di come gli enti sub-statali, ivi compresi Province e Comuni, non potrebbero che occuparsi delle materie che l'art. 2, comma 1, lett. c), n. 1-7, l. del. N. 421/1992 sottrae al regime di diritto privato, in ragione della divisione fra aspetti privatistici del rapporto di pubblico impiego rimessi alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e profili pubblicistico-organizzativi attribuiti alla competenza dei singoli Enti locali. Peraltro, l'art. 89, T.U.E.L. riproduce pedissequamente l'elencazione di cui all'art. 2, comma 1, l. n. 421/1992 e, dunque, riferendosi a quest'ultima norma, si rischierebbe di recuperare l'indicazione tassativa delle competenze regolamentari pur ritenendo abrogata la disposizione del Testo Unico.

Ciò implica che, pur volendo superare l'art. 89, T.U.E.L., sarà comunque difficile individuare confini nuovi rispetto al passato entro cui possa muoversi l'autonomia organizzativa locale, atteso che solo laddove non siano coinvolti gli aspetti privatistici del pubblico impiego potrà subentrare la potestà normativa di Comuni e Province.

Ciò posto, si ravvisano comunque in una parte della dottrina atteggiamenti cautamente possibilisti anche su taluni punti che secondo differenti impostazioni appaiono intoccabili. Ci si riferisce, ad esempio, alla natura privatistica dei poteri organizzativi e gestionali dei dirigenti (art. 89, u. c., T.U.E.L. e art. 5, comma 2, d. lgs. 165/2001) nonché alla distinzione tra politica e amministrazione che, per l'appunto, secondo alcuni Autori, potrebbe essere modulata secondo formulazioni originali dai singoli Enti locali, fermo restando il principio di base.

Nello stesso senso, significative aperture si denotano in ordine al sistema di contrattazione collettiva incentrato sull'A.R.A.N. e che, fondandosi su norme a contenuto chiaramente pubblicistico, potrebbe considerarsi modificabile dall'autonomia locale; d'altro canto, si presentano comunque forti le obiezioni ad un'eccessiva frantumazione del sistema di rappresentanza negoziale dell'Amministrazione.

Infine, un sostanziale accordo in dottrina si è formato in ordine alla necessità di una pronta revisione delle troppe norme di dettaglio del Testo Unico del 2000 relative, fra l'altro, a figure quali il segretario comunale e provinciale (artt. 97 ss., d.lgs. 267/2000) ed il direttore generale (art. 108, d.lgs. 267/2000).

2. Indagine sugli Statuti comunali, provinciali e regionali approvati nel 2004, 2005, 2006.

Così delineate le coordinate teoriche della problematica, pare ora possibile analizzare nel concreto gli Statuti comunali, provinciali e regionali approvati più di recente nel Meridione italiano. In particolare, si è scelto di concentrare l'indagine sugli Statuti che, quanto al profilo dell'organizzazione del lavoro, presentano le caratteristiche più significative.

L'obiettivo dell'indagine è quello di comprendere se ed in che modo i Comuni e le Province del Meridione - sfruttando il maggiore tasso di autonomia derivante dalla Riforma del Titolo V della Costituzione - si siano discostati, in sede statutaria, dalle indicazioni legislative provenienti dal Testo Unico degli Enti Locali (d.lgs. n. 267/2000) in tema di organizzazione, funzionamento e disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze degli Enti locali stessi. Si intende pertanto verificare se ed in che misura gli Enti locali che più di recente hanno riformato le proprie Carte Fondamentali abbiano scelto di ritagliarsi spazi di autonomia organizzativa più accentuati rispetto al passato. Per completezza, sono stati esaminati altresì tre Statuti regionali di più recente elaborazione, utilizzando gli stessi criteri d'indagine impiegati in ordine agli Statuti degli Enti locali.

Con riguardo al rapporto di lavoro alle dipendenze degli Enti locali si prenderanno in considerazione esclusivamente quei profili pubblicistico-organizzativi rispetto ai quali le singole Amministrazioni possono allo stato attuale vantare il titolo giuridico che ne legittima l'intervento normativo. In particolare, si verificherà se siano state elaborate soluzioni innovative in relazione ai profili che in precedenza sono stati indicati come quelli che meglio si prestano ad essere reinterpretati in sede sub-statale.

Si analizzeranno i seguenti Statuti:

a) *Statuti comunali approvati nel 2004:*

Statuto del Comune di Enna; Statuto del Comune di Isernia; Statuto del Comune di Olbia; Statuto del Comune di Ragusa.

b) *Statuti comunali approvati nel 2005:*

Statuto del Comune di Bari; Statuto del Comune di L'Aquila; Statuto del Comune di Matera.

c) *Statuti comunali approvati nel 2006:*

Statuto del Comune di Carbonia; Statuto del Comune di Cagliari; Statuto del Comune di Salerno.

d) *Statuti provinciali approvati nel 2005:*

Statuto della Provincia di Benevento; Statuto della Provincia di Brindisi; Statuto della Provincia di Napoli; Statuto della Provincia di Nuoro; Statuto della Provincia di Trapani.

e) *Statuti provinciali approvati nel 2006:*

Statuto della Provincia di Carbonia-Iglesias; Statuto della Provincia del Medio Campidano.

f) *Statuti regionali:*

Statuto della Regione Calabria (L. R. 25/10/2004 n. 25); Statuto della Regione Puglia (L. R. 12/5/2004 n. 7); Statuto della Regione Abruzzo (L. R. 12/9/2006 n. 43/2).

Per ogni singolo Statuto, si prenderanno in considerazione i seguenti profili:

- individuazione delle funzioni amministrative da esercitare al livello di governo in questione (comunale o provinciale);
- rapporti tra organi di governo e organi di gestione;

Titolo V e lavoro pubblico – Ricerca sul monitoraggio giuridico

- funzioni assegnate alla dirigenza locale;
 - individuazione di peculiarità in merito alle figure dei segretari comunali e provinciali e dei direttori generali;
 - organizzazione dei meri uffici e rapporti tra questi ultimi e organi dirigenziali;
- controlli interni.

Statuto del Comune di Enna (del. C.c. n. 98 del 27.09.2004)

- Funzioni amministrative: le funzioni esercitate a livello comunale sono indicate in modo tassativo e non vi è alcun riferimento alla titolarità di funzioni “proprie” del Comune.
- Rapporti tra organi di governo e organi di gestione: sono regolati sulla base del principio di separazione tra la politica e l’amministrazione (art. 51).
- Funzioni assegnate alla dirigenza locale: sono attribuite ai dirigenti le tipiche funzioni di gestione tecnico-amministrativa, sulla falsariga di quanto stabilito in materia dal T.U.E.L. (art. 58).
- Il segretario comunale e il direttore generale: in merito al segretario comunale non si registrano disposizioni di rilievo. Viene conferita al Sindaco la facoltà di nominare il direttore generale.
- Organizzazione dei meri uffici e rapporti tra questi ultimi e organi dirigenziali: è prevista la possibilità di istituire uffici di progetto e di *staff* (art. 53, comma 3).
- Controlli interni: sono previsti strumenti per il controllo di regolarità amministrativa e contabile, il controllo di gestione, la valutazione del personale ed il controllo strategico. Si prevede che la raccolta dei dati informativo-statistici sia informatizzata in modo da poter essere utilizzata da tutti i soggetti interessati o coinvolti nei processi di monitoraggio, controllo e valutazione (art. 59).

Statuto del Comune di Isernia (del. C.c. n. 47 dell’1.06.2004)

- Funzioni amministrative: le funzioni esercitate a livello comunale sono indicate in modo tassativo e non vi è alcun riferimento alla titolarità di funzioni “proprie” del Comune.
- Rapporti tra organi di governo e organi di gestione: sono regolati sulla base del principio di separazione tra la politica e l’amministrazione. Si specifica che il provvedimento di revoca dell’incarico dirigenziale è assunto previo contraddittorio con il dirigente interessato secondo le modalità stabilite con il regolamento sull’ordinamento degli uffici e dei servizi (art. 58, comma 5).
- Funzioni assegnate alla dirigenza locale: sono attribuite ai dirigenti le tipiche funzioni di gestione tecnico-amministrativa, sulla falsariga di quanto stabilito in materia dal T.U.E.L. (art. 59).

Titolo V e lavoro pubblico – Ricerca sul monitoraggio giuridico

- Il segretario comunale e il direttore generale: in merito al segretario comunale non si registrano disposizioni di rilievo. Viene conferita al Sindaco la facoltà di nominare il direttore generale.
- Organizzazione dei meri uffici e rapporti tra questi ultimi e organi dirigenziali: non si segnalano disposizioni di rilievo al riguardo.
- Controlli interni: è istituito il controllo di gestione. Per il controllo sul livello qualitativo e quantitativo dei servizi, sono previste forme di consultazione con gli utenti, da svolgersi anche a campione (art. 72).

Statuto del Comune di Ragusa (del. C.c. n. 2 del 16.01.2004)

- Funzioni amministrative: le funzioni esercitate a livello comunale sono indicate in modo tassativo e non vi è alcun riferimento alla titolarità di funzioni "proprie" del Comune (art. 2).
- Rapporti tra organi di governo e organi di gestione: sono regolati sulla base del principio di separazione tra la politica e l'amministrazione (artt. 45 ss.). Lo Statuto *de quo* si contraddistingue per l'articolata disciplina concernente la funzione dirigenziale. Si specifica, tra l'altro, che è prerogativa dei dirigenti quella di partecipare alla formulazione degli obiettivi con attività di studio, di analisi, nonché attraverso l'utilizzazione delle risorse umane e materiali disponibili (art. 45, comma 1). È previsto un meccanismo di programmazione volto a verificare annualmente il raggiungimento da parte dei dirigenti degli obiettivi prefissati. Si stabilisce espressamente che il mancato raggiungimento degli obiettivi comporterà la riduzione dell'indennità dirigenziale secondo quanto previsto con apposito regolamento (art. 45, comma 3). Quanto alla revoca dell'incarico dirigenziale, si prevede che essa dovrà in ogni caso essere disposta con atto motivato, previa contestazione ed esame delle eventuali giustificazioni (art. 48, comma 5).
- Funzioni assegnate alla dirigenza locale: sono attribuite ai dirigenti le tipiche funzioni di gestione tecnico-amministrativa, sulla falsariga di quanto stabilito in materia dal T.U.E.L.; l'art. 50 istituisce la Conferenza dei responsabili dei servizi composta dai dirigenti responsabili delle aree e dei settori, presieduta e diretta dal Segretario comunale, con compiti di coordinamento e controllo.
- Il segretario comunale e il direttore generale: in merito al segretario comunale non si registrano disposizioni di rilievo. Non è prevista la figura del direttore generale.
- Organizzazione dei meri uffici e rapporti tra questi ultimi e organi dirigenziali: non si segnalano disposizioni di rilievo al riguardo.
- Controlli interni: si prevede il solo controllo economico di gestione (art. 64).

Statuto del Comune di Olbia (del. C.c. n. 110 del 7.11.2004)

- Funzioni amministrative: la Prima Parte dello Statuto è interamente dedicata all'autonomia organizzativa e normativa del Comune. Prima di elencare le funzioni esercitate dal

Comune si fa riferimento alle funzioni *proprie* (art. 5, comma 3), delle quali il Comune ha la piena titolarità e che sono esercitate secondo le disposizioni dello Statuto e dei regolamenti. Tali funzioni possono altresì essere disciplinate dagli accordi e dalle convenzioni stipulate con altre realtà territoriali, qualora producano effetti anche al di fuori del territorio comunale.

- Rapporti tra organi di governo e organi di gestione: sono regolati sulla base del principio di separazione tra la politica e l'amministrazione (art. 66).
- Funzioni assegnate alla dirigenza locale: sono attribuite ai dirigenti le tipiche funzioni di gestione tecnico-amministrativa, sulla falsariga di quanto stabilito in materia dal T.U.E.L.; è istituita la Conferenza dei Dirigenti, presieduta dal Direttore generale o, in sua assenza, dal Segretario comunale, e costituita da tutti gli appartenenti alle qualifiche dirigenziali dipendenti dal Comune e dai responsabili degli uffici di *staff* o di *line* autonomi. La Conferenza ha compiti di coordinamento, indirizzo e controllo. Per coordinare l'attuazione dei programmi la medesima Conferenza dei Dirigenti può essere convocata in sede di Conferenza di Programma.
- Il segretario comunale e il direttore generale: in merito al segretario comunale non si registrano disposizioni di rilievo. È prevista la possibilità di nominare un Direttore generale (artt. 64 ss.).
- Organizzazione dei meri uffici e rapporti tra questi ultimi e organi dirigenziali: peculiare attenzione è riservata all'organizzazione degli uffici e dei servizi. L'organizzazione e la gestione del personale sono considerate vere e proprie declinazioni dell'autonomia normativa ed organizzativa comunale, seppur sempre nel rispetto dei principi posti dal T.U.E.L. (art. 60). All'art. 60, comma 4, si prevede che un apposito ufficio - preposto alla gestione organizzativa, alle metodologie di lavoro allo sviluppo delle dotazioni tecnologiche e al processo di razionalizzazione complessiva delle strutture - acquisisca le valutazioni che fungeranno da riferimento per organizzare e modulare il lavoro del personale comunale. All'art. 66, comma 5, si prevede l'istituzione di uffici di *staff*, nonché, ove se ne ravvisi la necessità, di *line*, anche disaggregati dai settori, alla cui responsabilità saranno preposti funzionari muniti di adeguata professionalità ed esperienza. Ai responsabili degli uffici di *staff* che, dunque, non dovranno essere necessariamente diretti da personale con la qualifica dirigenziale, è consentito altresì adottare atti a rilevanza esterna.
- Controlli interni: si prevede il solo controllo economico di gestione (art. 92).

Statuto del Comune di Bari (del. C.c. n. 132 del 4.10.2005).

- Funzioni amministrative: accanto ad una serie di funzioni espressamente indicate, viene affermata la titolarità di funzioni *proprie*, da esercitare nel rispetto del principio di sussidiarietà (espressamente menzionato) e nel «*quadro della costituenda città metropolitana*».
- Rapporti tra organi di governo e organi di gestione: sono regolati sulla base del principio di separazione tra la politica e l'amministrazione (art. 58). Nel contempo è però previsto uno speciale potere di avocazione in capo al Sindaco, da esercitarsi per gravi motivi di necessità ed urgenza specificamente indicati nel provvedimento di avocazione. Lo stesso provvedimento dovrà prevedere l'affidamento degli atti avocati ad altro dirigente, *ad acta*; gli

atti avvocati saranno inoltre immediatamente trasmessi al Nucleo di valutazione. L'art. 60 prevede una dettagliata disciplina in tema di responsabilità dirigenziale rinviando al Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi ed al Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro la procedura da seguire per revocare gli incarichi.

- Funzioni assegnate alla dirigenza locale: sono attribuite ai dirigenti le tipiche funzioni di gestione tecnico-amministrativa, sulla falsariga di quanto stabilito in materia dal T.U.E.L. L'art. 56 conferisce al Sindaco la facoltà di attribuire ad un dirigente di ruolo ovvero ad un dirigente esterno le funzioni di direttore di progetto.
- Il segretario comunale e il direttore generale: in merito al segretario comunale non si registrano disposizioni di rilievo. È prevista la possibilità di nominare un Direttore generale.
- Organizzazione dei meri uffici e rapporti tra questi ultimi e organi dirigenziali: All'art. 55 si delineano i settori, gli staff e le posizioni organizzative come le diverse articolazioni dell'organizzazione comunale. Si prevede inoltre la possibilità di coordinare le singole strutture per aree funzionali.
- Controlli interni: si prevedono il controllo di regolarità amministrativa e contabile (art. 51), il controllo di gestione (art. 52), la valutazione dei dirigenti (art. 53) ed, infine, il controllo strategico (art. 53). La valutazione dei dirigenti ed il controllo strategico sono rimessi al Nucleo di valutazione.

Statuto del Comune dell'Aquila (del. C. c. n. 138 dell'11.11.2005)

- Funzioni amministrative: le funzioni esercitate a livello comunale sono indicate in modo tassativo e non vi è alcun riferimento alla titolarità di funzioni "proprie" del Comune (art. 3);
- Rapporti tra organi di governo e organi di gestione: sono regolati sulla base del principio di distinzione tra la politica e l'amministrazione (art. 4). Le verifiche concernenti l'attività dirigenziale sono svolte dall'Amministrazione, servendosi dell'apposito Nucleo di valutazione, composto, fra gli altri, dal Segretario comunale e dal Direttore generale (art. 49, comma 6).
- Funzioni assegnate alla dirigenza locale: sono attribuite ai dirigenti le tipiche funzioni di gestione tecnico-amministrativa, sulla falsariga di quanto stabilito in materia dal T.U.E.L.
- Il segretario comunale e il direttore generale: in merito al segretario comunale non si registrano disposizioni di rilievo. È prevista la possibilità di nominare un Direttore generale.
- Organizzazione dei meri uffici e rapporti tra questi ultimi e organi dirigenziali: l'intero Capo III è dedicato al tema della responsabilità. L'art. 54 è dedicato alla responsabilità per danno erariale degli amministratori e dei dipendenti comunali verso il Comune. L'art. 55, riprendendo taluni principi costituzionali ed altri elaborati in sede giurisprudenziale, definisce la responsabilità del Comune verso i terzi. In particolare, al comma 1 si impone agli amministratori, al segretario, al direttore ed ai dipendenti che abbiano cagionato un danno ingiusto, nell'esercizio delle loro funzioni, per dolo o colpa grave, di risarcirlo. Il comma 2 prevede il diritto di rivalsa del Comune sul soggetto che abbia effettivamente cagionato il danno, qualora quest'ultimo sia stato

risarcito dal Comune stesso. Al comma 3 si specifica che la responsabilità personale dei dipendenti comunali sussiste tanto in caso di adozione di atti o di compimento di operazioni, quanto in caso di omissioni ovvero di ingiustificato ritardo nell'adozione di atti o nel compimento di fatti cui questi soggetti siano obbligati per legge o per regolamento. L'art. 56 è infine dedicato al patrocinio legale ed alle assicurazioni, specificando, al comma 1, che il Comune assicura i propri dipendenti per i rischi conseguenti all'espletamento delle funzioni.

- Controlli interni: si prevedono il controllo di regolarità amministrativa e contabile, il controllo di gestione e la valutazione dei dirigenti (artt. 52 ss.).
Statuto del Comune di Matera (del. C. c. n. 22 dell'8.03.2005)
- Funzioni amministrative: accanto ad una serie di funzioni espressamente indicate, viene affermata la titolarità di funzioni *proprie* (art. 1, comma 5).
- Rapporti tra organi di governo e organi di gestione: sono regolati sulla base del principio di distinzione tra la politica e l'amministrazione (art. 44, comma 1). È previsto che Direttori, Dirigenti e Funzionari ad alta professionalità concorrano, sia autonomamente, sia per richiesta degli organi di governo, con iniziative, istruttorie, analisi e proposte, alla predisposizione degli indirizzi generali dell'amministrazione e alla definizione dei progetti attuativi da sottoporre all'approvazione della Giunta (art. 45, comma 7). La revoca degli incarichi dirigenziali è disposta secondo le modalità stabilite dal Regolamento di organizzazione ed, in ogni caso, previa contestazione all'interessato delle ragioni che la supportano (art. 48, comma 3). L'intero art. 49 è dedicato alle responsabilità direzionali. Si segnala, in particolare, il comma 6, laddove viene riaffermata la responsabilità *in vigilando* dei dirigenti, qualora decidano di delegare le proprie funzioni di direzione.
- Funzioni assegnate alla dirigenza locale: sono attribuite ai dirigenti le tipiche funzioni di gestione tecnico-amministrativa, sulla falsariga di quanto stabilito in materia dal T.U.E.L. Sono individuate diverse funzioni di direzione in cui si articola la struttura di direzione: direzione di coordinamento generale e/o funzionale, direzione settoriale, direzione professionale, direzione operativa, direzione di progetto.
- Il segretario comunale e il direttore generale: in merito al segretario comunale non si registrano disposizioni di rilievo. È prevista la possibilità di nominare un Direttore generale. Ove l'incarico di direttore generale venga affidato al Segretario comunale può essere istituita la figura del Direttore operativo, il cui incarico viene assegnato con le modalità previste per quello di Direttore generale (art. 47, comma 6). In quest'ultimo caso, la Giunta può altresì stabilire che durante il periodo di svolgimento del doppio incarico venga erogata una indennità *ad personam*, variabile anche in funzione della valutazione delle prestazioni professionali e dei risultati ottenuti nella realizzazione dei programmi dell'amministrazione (art. 47, comma 6).
- Organizzazione dei meri uffici e rapporti tra questi ultimi e organi dirigenziali: non si segnalano disposizioni di rilievo al riguardo.
- Controlli interni: si prevedono il controllo contabile e quello di gestione (artt. 62 ss.).

Titolo V e lavoro pubblico – Ricerca sul monitoraggio giuridico

Statuto del Comune di Carbonia (del. C.c. n. 31 del 15.03.2006)

- Funzioni amministrative: le funzioni esercitate a livello comunale sono indicate in modo tassativo e non vi è alcun riferimento alla titolarità di funzioni “proprie” del Comune (art. 3).
- Rapporti tra organi di governo e organi di gestione: sono regolati sulla base del principio di distinzione tra la politica e l’amministrazione (art. 18).
- Funzioni assegnate alla dirigenza locale: sono attribuite ai dirigenti le tipiche funzioni di gestione tecnico-amministrativa, sulla falsariga di quanto stabilito in materia dal T.U.E.L. (art. 22).
- Il segretario comunale e il direttore generale: in merito al segretario comunale non si registrano disposizioni di rilievo. È prevista la possibilità di nominare un Direttore generale.
- Organizzazione dei meri uffici e rapporti tra questi ultimi e organi dirigenziali: all’art. 25, comma 2, si stabilisce, in tema di personale, che devono essere garantite forme di lavoro di gruppo, improntate alla interdisciplinarietà ed alla partecipazione.
- Controlli interni: si prevedono il controllo contabile e quello di gestione (artt. 30 ss.).

Statuto del Comune di Cagliari (del. C. c. n. 15 del 07.02.2006)

- Funzioni amministrative: le funzioni esercitate a livello comunale sono indicate in modo tassativo e non vi è alcun riferimento alla titolarità di funzioni “proprie” del Comune (art. 8).
- Rapporti tra organi di governo e organi di gestione: sono regolati sulla base del principio di distinzione tra la politica e l’amministrazione (art. 41).
- Funzioni assegnate alla dirigenza locale: sono attribuite ai dirigenti le tipiche funzioni di gestione tecnico-amministrativa, sulla falsariga di quanto stabilito in materia dal T.U.E.L. (art. 37). È istituita la Conferenza dei Dirigenti, con compiti di programmazione, coordinamento ed organizzazione dell’attività amministrativa (art. 40). Si prevede che i Dirigenti collaborino alla definizione degli obiettivi posti dagli organi di governo (art. 37, comma 3).
- Il segretario comunale e il direttore generale: in merito al segretario comunale non si registrano disposizioni di rilievo. È prevista la possibilità di nominare un Direttore generale.
- Organizzazione dei meri uffici e rapporti tra questi ultimi e organi dirigenziali: all’art. 43 si prevede che gli Uffici sono istituiti, modificati o soppressi sulla base di valutazioni oggettive in relazione al variare del carico e delle modalità di svolgimento delle attività correlate ai programmi dell’Amministrazione.
- Controlli interni: sono previsti il controllo di gestione e di contabilità (artt. 50 ss.).

Statuto del Comune di Salerno (del. C.c. n. 20 del 14.03.2006)

- Funzioni amministrative: accanto ad una serie di funzioni espressamente indicate, viene affermata la titolarità di funzioni *proprie* (art. 4).
- Rapporti tra organi di governo e organi di gestione: sono regolati sulla base del principio di distinzione tra la politica e l'amministrazione (artt. 98, comma 3).
- Funzioni assegnate alla dirigenza locale: sono attribuite ai dirigenti le tipiche funzioni di gestione tecnico-amministrativa, sulla falsariga di quanto stabilito in materia dal T.U.E.L. (art. 98). Le strutture comunali sono articolate su due livelli dirigenziali e su due direttivi. Le funzioni dei dirigenti apicali sono distinte da quelle dei dirigenti sotto-ordinati. È istituita la Conferenza dei Dirigenti apicali (art. 100) che, insieme agli organi di governo, è chiamata ad indirizzare il lavoro del personale comunale ed a svolgere, in via generale, compiti di coordinamento organizzativo. In determinati casi la Conferenza dei Dirigenti apicali assume le funzioni della Conferenza di programma. All'art. 98 si specifica che gli atti a rilevanza esterna che comportano discrezionalità dei Dirigenti saranno definiti dal Regolamento di organizzazione che fisserà i limiti della loro potestà discrezionale.
- Il segretario comunale e il direttore generale: in merito al segretario comunale non si registrano disposizioni di rilievo. Non è prevista la possibilità di nominare il Direttore generale.
- Organizzazione dei meri uffici e rapporti tra questi ultimi e organi dirigenziali: all'art. 95, u.c., si specifica che nell'esercizio delle funzioni attribuite, la responsabilità dei dirigenti comunali è commisurata alla loro autonomia decisionale. Essa si estende ad ogni atto o fatto compiuto quando il comportamento tenuto dal dipendente nell'esercizio di pubbliche funzioni esorbita dalle sue specifiche competenze. Si prevede che il Settore Funzionale (art. 99) costituisca la struttura di massima dimensione presente nell'Ente alla cui direzione è preposto un dipendente provvisto di qualifica dirigenziale; ogni altra struttura o unità organizzativa è sotto-ordinata al settore *de quo*.
- Controlli interni: sono previsti i controlli contabile e di gestione (artt. 92 ss.).

Statuto della Provincia di Benevento (del. C. p. n. 30 del 20.06.2005)

- Funzioni amministrative: le funzioni esercitate a livello provinciale sono indicate in modo tassativo e non vi è alcun riferimento alla titolarità di funzioni "proprie" della Provincia.
- Rapporti tra organi di governo e organi di gestione: sono regolati sulla base del principio di separazione tra la politica e l'amministrazione (art. 42, comma 3). All'art. 48 si prevede la possibilità di nominare un Comitato di Direzione alle dirette dipendenze del Presidente della Provincia per sovrintendere al processo di pianificazione della gestione dell'Ente, nonché per raccordare le strategie generali e le attività operative per il proficuo utilizzo delle risorse umane e strumentali, nonché per il coordinamento delle unità organizzative interessate alla realizzazione degli obiettivi individuati dagli organi di governo.
- Funzioni assegnate alla dirigenza locale: sono attribuite ai dirigenti le tipiche funzioni di gestione tecnico-amministrativa, sulla falsariga di quanto stabilito in materia dal T.U.E.L. (art. 49).

Titolo V e lavoro pubblico – Ricerca sul monitoraggio giuridico

- Il segretario provinciale e il direttore generale: in merito al segretario provinciale non si registrano disposizioni di rilievo. È prevista la possibilità di nominare il Direttore generale.
- Organizzazione dei meri uffici e rapporti tra questi ultimi e organi dirigenziali: non si registrano disposizioni di rilievo.
- Controlli interni: sono previsti i controlli contabile e di gestione.

Statuto della Provincia di Brindisi (del. C.p. n. 35/7 del 19/05/2005)

- Funzioni amministrative: nello Statuto si rivendica la titolarità di funzione *proprie*, oltre alle funzioni attribuite e delegate per legge (art. 1, comma 2).
- Rapporti tra organi di governo e organi di gestione: sono regolati sulla base del principio di separazione tra la politica e l'amministrazione (artt. 54 ss.). L'intero art. 62 è dedicato alle responsabilità dirigenziali. Si segnala come i commi 3, 4 e 5 del citato art. 62 modulino le sanzioni conseguenti alla negativa valutazione dell'attività dirigenziale secondo la medesima gradazione di cui all'art. 21, d. lgs. 165/2001 e non sulla base dell'art. 109, T.U.E.L. Si prevedono in particolare le sanzioni della revoca e, nei casi di maggiore gravità, quelle dell'esclusione dal conferimento di altri incarichi dirigenziali e del recesso secondo la disciplina posta dalla legge oltre che dal C.C.N.L. del personale con qualifica dirigenziale.
- Funzioni assegnate alla dirigenza locale: sono attribuite ai dirigenti le tipiche funzioni di gestione tecnico-amministrativa, sulla falsariga di quanto stabilito in materia dal T.U.E.L. (art. 54, comma 2).
- Il segretario provinciale e il direttore generale: in merito al segretario provinciale non si registrano disposizioni di rilievo. All'art. 57, comma 2, si specifica che nella scelta del Direttore generale, criterio di priorità sarà lo svolgimento della funzione di Segretario Generale della Provincia e/o di Comuni di classe 1/A ovvero di aver svolto la funzione di direzione generale presso Pubbliche Amministrazioni dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni, di Enti pubblici, anche economici, di Aziende pubbliche e/o private.
- Organizzazione dei meri uffici e rapporti tra questi ultimi e organi dirigenziali: non si registrano disposizioni di rilievo.
- Controlli interni: sono previsti il controllo contabile, il controllo di legittimità e di regolarità amministrativa, il controllo di gestione, il controllo strategico e la valutazione dei dirigenti, demandata ad apposito Nucleo di valutazione (artt. 68 ss.).

Statuto della Provincia di Napoli (del. C.p. n. 117 dell'11.10.2005)

- Funzioni amministrative: non vi è alcun riferimento alla titolarità di funzioni proprie da parte della Provincia.
- Rapporti tra organi di governo e organi di gestione: sono regolati sulla base del principio di separazione tra la politica e l'amministrazione (art. 40, comma 3). È prevista l'istituzione di Strutture di Coordinamento con il compito di curare il raccordo delle attività delle

singole Direzioni e di verificare, anche attraverso il controllo di gestione, l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa in rapporto alla realizzazione degli obiettivi programmati (art. 41, comma 3). Alla direzione di ciascuna Struttura è preposto un Dirigente coordinatore con un incarico affidato secondo la specifica disciplina posta dall'art. 47. Sono istituiti la Conferenza dei Dirigenti ed il Comitato di Direzione (art. 48, comma 3).

- Funzioni assegnate alla dirigenza locale: sono attribuite ai dirigenti le tipiche funzioni di gestione tecnico-amministrativa, sulla falsariga di quanto stabilito in materia dal T.U.E.L. (art. 48).
- Il segretario provinciale e il direttore generale: in merito al segretario provinciale non si registrano disposizioni di rilievo. È prevista la possibilità di nominare il Direttore generale.
- Organizzazione dei meri uffici e rapporti tra questi ultimi e organi dirigenziali: non si registrano disposizioni di rilievo.
- Controlli interni: sono previsti il controllo di legittimità e di regolarità amministrativa, il controllo di gestione, il controllo strategico e la valutazione dei dirigenti, demandata ad apposito Nucleo di valutazione (artt. 63 ss.).

Statuto della Provincia di Nuoro (del. C.p. n. 47 del 23.03.2005)

- Funzioni amministrative: nello Statuto si rivendica la titolarità di funzione *proprie* (art. 6).
- Rapporti tra organi di governo e organi di gestione: sono regolati sulla base del principio di separazione tra la politica e l'amministrazione (art. 35, comma 2).
- Funzioni assegnate alla dirigenza locale: sono attribuite ai dirigenti le tipiche funzioni di gestione tecnico-amministrativa, sulla falsariga di quanto stabilito in materia dal T.U.E.L. (art. 41). È prevista la partecipazione dei dirigenti nella predisposizione dei programmi di attività (art. 41, comma 1).
- Il segretario provinciale e il direttore generale: in merito al segretario provinciale non si registrano disposizioni di rilievo. È prevista la possibilità di nominare il Direttore generale.
- Organizzazione dei meri uffici e rapporti tra questi ultimi e organi dirigenziali: non si registrano disposizioni di rilievo.
- Controlli interni: sono previsti il controllo di legittimità e di regolarità amministrativa, il controllo di gestione, il controllo strategico e la valutazione dei dirigenti, demandata ad apposito Nucleo di valutazione (art. 42).

Statuto della Provincia di Trapani (del. C.p. n. 102 del 22.12.2005)

- Funzioni amministrative: non vi è alcun riferimento alla titolarità di funzioni proprie da parte della Provincia.

- Rapporti tra organi di governo e organi di gestione: sono regolati sulla base del principio di separazione tra la politica e l'amministrazione (art. 60, comma 2).
- Funzioni assegnate alla dirigenza locale: sono attribuite ai dirigenti le tipiche funzioni di gestione tecnico-amministrativa, sulla falsariga di quanto stabilito in materia dal T.U.E.L. (art. 64). All'art. 65, comma 4, si specifica che i Dirigenti sono responsabili dei procedimenti di loro competenza ai sensi dell'art. 4, l. n. 241/1990: vi è dunque una predeterminazione statutaria del ruolo di responsabile del procedimento.
- Il segretario provinciale e il direttore generale: in merito al segretario provinciale non si registrano disposizioni di rilievo. È prevista la possibilità di nominare il Direttore generale.
- Organizzazione dei meri uffici e rapporti tra questi ultimi e organi dirigenziali: all'art. 67, comma 2, si prevede che la Direzione di Progetto può essere affidata, oltre che ai Dirigenti ed ai Dirigenti esterni, altresì ai Direttivi di ruolo (cat. D1), con incarico a tempo determinato. All'art. 68 si prevede l'istituzione della Conferenza dei Responsabili dei Settori e dei Servizi con compiti di coordinamento dell'attività amministrativa.
- Controlli interni: sono previsti i controlli contabile e di gestione (art. 73).

Statuto della Provincia di Carbonia-Iglesias (del. C. p. n. 2 del 03.03.2006)

- Funzioni amministrative: non vi è alcun riferimento alla titolarità di funzioni proprie da parte della Provincia.
- Rapporti tra organi di governo e organi di gestione: sono regolati sulla base del principio di separazione tra la politica e l'amministrazione (art. 58, comma 1).
- Funzioni assegnate alla dirigenza locale: sono attribuite ai dirigenti le tipiche funzioni di gestione tecnico-amministrativa, sulla falsariga di quanto stabilito in materia dal T.U.E.L. (art. 55). All'art. 58 si prevede la possibilità di convocare la Conferenza dei Dirigenti per trattare temi connessi all'organizzazione generale della Provincia. All'art. 60 si prevede la possibilità di costituire aree funzionali ed organizzative per il coordinamento di attività omogenee. Il Presidente può altresì costituire coordinamenti per l'attuazione di programmi, progetti intersettoriali di particolare complessità e rilevanza, indicando la relativa struttura di supporto.
- Il segretario provinciale e il direttore generale: in merito al segretario provinciale non si registrano disposizioni di rilievo. È prevista la possibilità di nominare il Direttore generale.
- Organizzazione dei meri uffici e rapporti tra questi ultimi e organi dirigenziali: l'art. 66 è specificamente dedicato alla responsabilità degli Amministratori e dei dipendenti verso i terzi prevedendo l'obbligo di risarcire ogni danno ingiusto che con dolo o colpa grave essi cagionino nell'esercizio delle rispettive funzioni.
- Controlli interni: sono previsti i controlli contabile e di gestione (art. 50).

Statuto della Provincia del Medio Campidano (del. C.p. n. 1 del 18.01.2006)

- Funzioni amministrative: nello Statuto si rivendica la titolarità di funzione *proprie* (art. 5, comma 1).
- Rapporti tra organi di governo e organi di gestione: sono regolati sulla base del principio di separazione tra la politica e l'amministrazione (art. 61, comma 3). Peculiare è la disciplina delle collaborazioni esterne. Se ne prevedono tre tipologie: all'art. 63, comma 1, si prevede la possibilità che per la copertura di posti in organico scoperti di livello dirigenziale si provveda mediante contratti a termine di diritto pubblico o, eccezionalmente e con provvedimento motivato, di diritto privato. Si stabilisce altresì che i posti da ricoprire con dette modalità non possono superare il 20% di quelli previsti dalla pianta organica (art. 63, comma 5). Si fissa in tal modo un limite piuttosto elevato di cui non v'è traccia né all'art. 110, T.U.E.L., né nell'ambito del d. lgs. n. 165/2001. Una seconda tipologia di incarichi esterni è prevista all'art. 63, comma 6, laddove si delinea la possibilità per la Provincia di stipulare contratti a tempo determinato di diritto pubblico o di diritto privato al fine di assicurare l'espletamento di funzioni dirigenziali ritenute necessarie per settori di intervento o progetti, per i quali non siano previsti i relativi posti nella dotazione organica. Al comma 7 si stabilisce che tali contratti non potranno stipularsi in misura complessivamente superiore al 5% del totale della direzione organica della dirigenza e dell'area direttiva e comunque per almeno una unità. Con quest'ultima clausola si richiamano dunque le limitazioni di cui all'art. 110, comma 2, T.U.E.L. Infine, all'art. 64 si prevede che per il conseguimento di obiettivi predeterminati o per fronteggiare situazioni di particolare complessità od urgenza, la Provincia può avvalersi di collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità.
- Funzioni assegnate alla dirigenza locale: sono attribuite ai dirigenti le tipiche funzioni di gestione tecnico-amministrativa, sulla falsariga di quanto stabilito in materia dal T.U.E.L. (art. 68). È prevista la possibilità di individuare specifici incarichi di progetto (art. 62, comma 2).
- Il segretario provinciale e il direttore generale: in merito al segretario provinciale non si registrano disposizioni di rilievo. È prevista la possibilità di nominare il Direttore generale.
- Organizzazione dei meri uffici e rapporti tra questi ultimi e organi dirigenziali: all'art. 61, comma 6, si stabilisce che per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo attribuite dalla legge ovvero dallo Statuto, il regolamento di organizzazione può prevedere la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del Presidente e degli Assessori. In essi possono essere inseriti anche collaboratori esterni.
- Controlli interni: sono previsti i controlli contabile e di gestione (art. 72).

Statuto della Regione Abruzzo (L. R. 12/9/2006 n. 43/2)

All'art. 53 viene riaffermata la vigenza del principio di distinzione tra politica ed amministrazione. Per il resto, la materia prettamente organizzativa è del tutto trascurata.

Statuto della Regione Calabria (L. R. 25/10/2004 n. 25)

Solo l'art. 50 è dedicato alla materia organizzativa. Al comma 2 si ribadisce la vigenza del principio di distinzione tra politica ed amministrazione. Al comma 6 si prevede che tutti gli incarichi dirigenziali devono essere formalmente conferiti entro 60 giorni dall'insediamento dei nuovi organi regionali.

Statuto della Regione Puglia (L. R. 12/5/2004 n. 7)

Salvo l'art. 28, comma 1, lett. d), ai sensi del quale è competenza dell'Ufficio di Presidenza attribuire e revocare gli «incarichi dirigenziali di vertice del Consiglio regionale», nessun'altra norma è dedicata alla materia organizzativa. In nessuna disposizione viene definito il rapporto intercorrente tra organi di governo e di gestione, né sono predisposte regole in ordine all'organizzazione degli uffici e del lavoro. Il Titolo V dello Statuto (artt. 51, 52, 53) è denominato «ordinamento amministrativo», ma nessuna norma si occupa della materia organizzativa.

3. Sintesi finale

Dagli Statuti esaminati emerge, tendenzialmente, una certa timidezza degli Enti regionali e locali nell'individuare soluzioni organizzative originali in ragione della maggiore autonomia ritagliata a loro favore con la Riforma del Titolo V.

Colpisce, in particolare, il pressoché totale disinteresse rispetto alla materia organizzativa emerso dall'analisi degli Statuti regionali presi in considerazione. Unica norma peculiare è l'art. 50, comma 6 dello Statuto della Regione Calabria, ai sensi del quale tutti gli incarichi dirigenziali devono essere formalmente conferiti entro 60 giorni dall'insediamento dei nuovi organi regionali. D'altro canto, in nessun altro punto dello Statuto vengono delineati i meccanismi di attribuzione e revoca degli incarichi dirigenziali. Pertanto, sebbene l'art. 50, comma 6 possa segnalarsi come una peculiarità dello Statuto calabrese, occorre comunque denunciarne il carattere isolato che non consente neanche di comprendere cosa accada qualora gli incarichi non vengano conferiti entro il termine di 60 giorni. Evidentemente, ogni scelta in merito è demandata a successive leggi di attuazione.

Quanto agli Statuti comunali e provinciali, si è senz'altro ravvisata l'intenzione di non "appiattirsi" troppo, nelle formulazioni normative, sulle indicazioni provenienti dal Testo Unico degli Enti locali; d'altro canto tale volontà non sembra tradursi in un sostanziale allontanamento dai principi contenuti nella fonte di derivazione statale.

Nei fatti, dunque, i Comuni e le Province che più di recente hanno riformato o approvato le proprie Carte statutarie hanno sostanzialmente scelto di "non rischiare", conformando i propri assetti organizzativi al modello prefigurato nel d.lgs. n. 267/2000, anche con riguardo a quei profili rispetto ai quali la dottrina ha ipotizzato spazi di manovra più ampi.

In questo senso un principio quale la distinzione tra politica ed amministrazione non viene in nessun caso messo in discussione. Allo stesso modo, la definizione dei compiti del Segretario comunale o provinciale e, ove previsto, del Direttore generale si fonda, in ogni Statuto analizzato, su quanto indicato dalle relative norme del Testo Unico. Infine, un altro profilo su cui per lo meno in

astratto gli Enti locali potrebbero intervenire differenziando la propria organizzazione, ossia la capacità di diritto privato dei dirigenti nella gestione dei rapporti di lavoro, non viene in sede statutaria neanche preso in considerazione.

Solo nell'individuazione delle funzioni amministrative esercitabili a livello locale si sentono riecheggiare gli effetti della Riforma costituzionale. Si è in questo senso sottolineato come molte Province e Comuni rivendichino in sede statutaria la titolarità di funzioni proprie, riprendendo evidentemente la lettera dell'art. 118, Cost. e riservandosi così la possibilità di attribuirsi compiti indipendentemente dall'espressa previsione normativa. Peraltro, è ancora aperto il dibattito in merito alla compatibilità tra una tale pretesa degli Enti locali ed il principio di legalità di cui all'art. 97, Cost.

Per quanto concerne, in particolare, i rapporti tra gli organi di governo e quelli di gestione e le funzioni espletate a livello dirigenziale, occorre distinguere due tipologie di clausole statutarie.

Da un lato si registrano casi in cui, pur aggiungendosi un *quid pluris* rispetto alle norme del Testo Unico, si è ottenuto il risultato di sviluppare e codificare norme di dettaglio che costituiscono semplicemente il logico corollario dei principi posti dal legislatore nazionale.

In molti Statuti, ad esempio, si specifica che i dirigenti sono chiamati a partecipare all'elaborazione degli indirizzi programmatici che dovranno poi attuare; talvolta si prevede la possibilità per gli organi di governo di ridurre ovvero di aumentare le indennità di cui beneficia il personale con qualifica dirigenziale sulla base dei risultati ottenuti (v. gli Statuti di Ragusa e di Matera); in altri casi ancora si stabilisce che potrà addivenirsi alla revoca degli incarichi dirigenziali solo in presenza di un adeguato contraddittorio con il destinatario del provvedimento; nello Statuto del Comune di Matera, infine, si riafferma espressamente la responsabilità *in vigilando* in capo ai dirigenti che deleghino al personale con qualifica non dirigenziale lo svolgimento di attività di loro spettanza.

A ben vedere si tratta di una serie di regole che tipicamente connotano ogni rapporto funzionale tra organo politico ed organo burocratico e che, dunque, per essere applicate, non è detto che necessitino di un'esplicita codificazione.

D'altro canto, occorre altresì segnalare taluni Statuti in cui il tentativo di discostarsi dalle logiche del Testo Unico si palesa in modo più consistente.

Nella Carta fondamentale del Comune di Salerno, ad esempio, si individuano due livelli dirigenziali, distinguendosi le funzioni dei dirigenti apicali da quelle dei dirigenti sotto-ordinati. Inoltre, si specifica che nel Regolamento di organizzazione verranno individuati espressamente i limiti entro cui i dirigenti, nell'adozione di atti a rilevanza esterna, potranno esercitare i rispettivi poteri discrezionali.

Nella Provincia di Trapani, si è invece scelto di predeterminare a livello statutario che i Dirigenti locali assumano il ruolo di responsabili del procedimento ai sensi dell'art. 4, l. n. 241/1990, sebbene quest'ultima norma non imponga alle Amministrazioni di attribuire tale funzione al solo personale con qualifica dirigenziale.

Particolare attenzione meritano infine gli Statuti del Comune di Bari, quello della Provincia di Brindisi e quello della Provincia del Medio Campidano.

Nel primo, pur mantenendosi ferma la distinzione funzionale tra organi di governo ed organi di gestione, si radica in capo al Sindaco uno speciale potere di avocazione da esercitarsi per gravi motivi di necessità ed urgenza specificamente indicati nello stesso provvedimento di avocazione. Quest'ultimo dovrà prevedere l'affidamento degli atti avvocati ad altro dirigente, *ad acta*.

Con la clausola citata si devia in modo evidente dal modello di relazione interorganica delineato nel Testo Unico sul Pubblico Impiego (d. lgs. n. 165/2001) e ripreso nel Testo Unico degli Enti locali, consentendosi all'organo politico di invadere quella sfera di competenza dirigenziale che alla luce del principio di separazione tra politica ed amministrazione dovrebbe rimanere tendenzialmente intangibile.

Altra importante peculiarità si può ravvisare nello Statuto della Provincia di Brindisi nella parte in cui, in tema di responsabilità dirigenziale, si è preferito inserire il sistema sanzionatorio configurato all'art. 21, d. lgs. 165/2001, anzichè quello delineato all'art. 109, T.U.E.L. Si è in tal modo recuperato il potere per l'Amministrazione provinciale di recedere dal rapporto d'impiego dirigenziale nei casi di maggiore gravità.

La Carta statutaria della Provincia del Medio Campidano, infine, è l'unica, tra quelle analizzate, in cui si registrano specificità in tema di collaborazioni esterne.

Se ne prevedono tre tipologie: in primo luogo si afferma la possibilità che per la copertura di posti in organico scoperti di livello dirigenziale si provveda mediante contratti a termine di diritto pubblico o, eccezionalmente e con provvedimento motivato, di diritto privato. Si stabilisce a questo fine che i posti da ricoprire con dette modalità non possono superare il 20% di quelli previsti dalla pianta organica. Si fissa in tal modo un limite piuttosto elevato di cui non v'è traccia né all'art. 110, T.U.E.L, né nell'ambito del d. lgs. n. 165/2001. Una seconda tipologia di incarichi esterni è prevista nella parte cui si delinea la possibilità per la Provincia di stipulare contratti a tempo determinato di diritto pubblico o di diritto privato al fine di assicurare l'espletamento di funzioni dirigenziali ritenute necessarie per settori di intervento o progetti, per i quali non siano previsti i relativi posti nella dotazione organica. In particolare si stabilisce che tali contratti non potranno stipularsi in misura complessivamente superiore al 5% del totale della direzione organica della dirigenza e dell'area direttiva e comunque per almeno una unità. Con quest'ultima clausola si richiamano dunque le limitazioni di cui all'art. 110, comma 2, T.U.E.L. Infine, si prevede che per il conseguimento di obiettivi predeterminati o per fronteggiare situazioni di particolare complessità od urgenza, la Provincia può avvalersi di collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità. Con le disposizioni citate si consente dunque all'Amministrazione provinciale di reclutare un elevato numero di dirigenti "a contratto", oltrepassando peraltro gli stessi limiti quantitativi fissati nel T.U.E.L.

Da ultimo, in tema di dirigenza locale, come tratto comune della maggior parte degli Statuti considerati nel campione, si può segnalare la frequente istituzione di organi di coordinamento dell'attività dirigenziale, quali le Conferenze dei Dirigenti, le Conferenze di Programma, le Conferenze dei Responsabili dei Servizi, i Comitati di Direzione.

Per quanto riguarda invece il tema dell'organizzazione degli uffici, si ravvisa una certa omogeneità negli Statuti esaminati.

Nella quasi totalità dei casi, una norma specifica della Carta fondamentale è dedicata alla flessibilità organizzativa in quanto canone che deve ispirare l'azione dell'Amministrazione nella configurazione delle sue strutture interne. In molte delle disposizioni analizzate si auspica la creazione di efficaci strumenti di coordinamento tra gli uffici degli Enti locali, favorendo anche forme di lavoro di gruppo, come nel caso dello Statuto del Comune di Carbonia.

Nella Carta statutaria del Comune di Olbia si prevede l'istituzione di un apposito ufficio con lo specifico compito di organizzare il lavoro del personale.

In molti casi, si prevede inoltre la possibilità di istituire Uffici di progetto per il temporaneo svolgimento di specifiche attività.

Peculiare attenzione è spesso riservata agli uffici di *staff*. In particolare, si segnala la disposizione dello Statuto del Comune di Olbia in cui si prevede che a detti *staff* possano adibirsi anche dipendenti privi della qualifica dirigenziale, munendoli in ogni caso del potere di adottare atti con rilevanza esterna.

Meritano da ultimo una particolare menzione le norme dello Statuto dell'Aquila che disciplinano il regime di responsabilità di tutti i dipendenti comunali, prevedendo l'obbligo di risarcimento a favore dei terzi danneggiati anche per il caso di ingiustificato ritardo nello svolgimento dell'attività amministrativa. Peraltro, si specifica altresì che il Comune assicura i propri dipendenti per i rischi conseguenti all'espletamento delle funzioni

I regolamenti regionali e locali – Paola D'Avena

1. Oggetto

Il presente elaborato analizza le fonti “minori” di alcuni Comuni, Province e Regioni, in particolare sui regolamenti che disciplinano la tematica del lavoro pubblico, espressione che sarà opportunamente chiarita e delimitata. Si tratta difatti di un’accezione che trova in sé difficile collocazione nell’ambito del potere regolamentare il quale, più che riguardare il rapporto di lavoro del personale delle amministrazioni, attiene ad aspetti organizzativi che incidono sui compiti e sulle posizioni giuridiche dei dipendenti.

Se da un canto a fronte del regolamento sussistono fonti gerarchicamente sopraordinate, che ne definiscono spazi d’intervento e conseguenti confini, allo stesso tempo, limitatamente all’autonomia locale, la Costituzione oggi riconosce espressamente al regolamento il potere di disciplina degli aspetti organizzativi delle funzioni. Resta impregiudicata, tuttavia, la verifica circa l’estensibilità di tale norma anche all’organizzazione degli uffici (art. 117, comma sesto).

Merita in ogni modo una precisazione la circostanza che le due tipologie di regolamento all’esame, quella regionale e quella locale, pur essendo ovviamente accomunate dall’essere fonti secondarie, sono indiscutibilmente diverse, poiché, anzitutto, sono distinti gli enti territoriali da cui sono adottati. Le une, le Regioni, a differenza degli altri, sono difatti dotate di potestà legislativa, oggi accordata anche sotto la veste di legge rinforzata statutaria e, per le Regioni speciali, di analogo atto legislativo. A questo ultimo proposito, si ricorda l’ulteriore ripartizione tra Regioni a statuto ordinario e speciale, con le conseguenti distinzioni ordinamentali che incidono anche sul tema allo studio. Questo ed altri aspetti impongono analisi diverse e parallele dei vari tipi di regolamento, che si muovono in contesti differenziati. Ciò, nonostante la ben nota pari dignità costituzionale tra livelli di governo, affermata dall’art. 114, Cost..

Il lavoro ha per oggetto i regolamenti approvati o modificati dopo l’entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001, con l’intento di verificare se e quali enti abbiano rivisitato il proprio ordinamento interno alla luce dei nuovi assetti di poteri.

Va precisato, con riguardo alle Regioni ordinarie, che i mutamenti sono riconducibili anche alla legge costituzionale n.1/1999, la quale ha inciso sulla disciplina organizzativa degli uffici, intervenendo in modo diretto ed esplicito, tuttavia, solo sul potere statutario. Difatti, l’art. 123, primo comma, Cost., nella sua formulazione attuale, risalente appunto alla riforma del 1999, dispone che i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione siano stabiliti proprio con atto statutario, ovviamente in armonia con la Costituzione medesima. Per quanto attiene invece alle due Regioni a statuto speciale interessate dalla ricerca, Sardegna e Sicilia, va citata la legge costituzionale n. 2/2001 la quale, pur considerata in qualche misura parallela alla legge n. 1/1999, non incide sugli aspetti di interesse.

Per ogni regolamento a disposizione sono state passate al vaglio e raffrontate tra loro alcune norme ritenute più significative con riguardo a possibili nuovi spazi di autonomia. Nell’effettuare tale operazione, è stato rilevato che alcuni regolamenti sono stati redatti ricorrendo

ad una formulazione analoga, quale è il caso, ad esempio, del regolamento del Comune di Bronte e quello sull'ordinamento degli uffici e servizi del Comune di Iglesias.

2. Metodologia

Il reperimento dei regolamenti di Comuni e Province presenta un elemento critico di primo ordine, del tutto peculiare rispetto alle altre fonti giuridiche: l'insussistenza di un adeguato sistema di pubblicizzazione. La questione relativa alla difficoltà conoscitiva dei regolamenti locali, nota agli esperti del settore¹, è stata spesso oggetto di contenzioso. Recentemente, la Corte di Cassazione – sezioni unite civili è tornata nuovamente sul tema con la sentenza n. 12868/2005 che, nel confermare tale complessità, ha tuttavia ribadito l'obbligo da parte del giudice di acquisire comunque tale fonte, alla stregua di ogni altro atto di produzione normativa².

L'elemento critico appena descritto, associato all'elevatissimo numero di tali enti, ed in particolare dei Comuni, nonché alla mancanza di una raccolta sistematica disponibile in rete, ha imposto un approccio fondato su tentativi mirati e rilevamenti a campione. L'indagine ha riguardato 250 siti di enti locali, di cui solo 35 contengono il testo del o dei regolamenti relativi al lavoro pubblico. La ricerca svolta induce alle seguenti considerazioni: la gran parte degli enti locali rende conoscibile in rete i regolamenti di disciplina delle funzioni c.d. gestionali (proprie, attribuite, etc.): essi spaziano, per esemplificare, dalla materia dei rifiuti a quella dei parchi urbani, dai cimiteri all'applicazione dell'ICI. Si ha l'impressione, dunque, in moltissimi casi, che la pubblicizzazione di documenti mediante la rete curi più le tematiche di impatto immediato sulla popolazione, quale può essere un servizio reso alla stessa, che l'area dell'organizzazione interna all'ente locale, apparentemente più distante e ininfluenza per la vita del cittadino.

Non sembra particolarmente alto, quindi, nel campione rilevato, l'interesse a rendere agevolmente rintracciabili i regolamenti "di organizzazione", i quali hanno un carattere, si potrebbe affermare, strumentale rispetto all'esercizio delle singole funzioni, ma non per questo meno rilevante. Se difatti è possibile che alcune funzioni amministrative non siano attribuite ad un ente locale, in un Comune o in una Provincia non può mancare né una struttura amministrativa "servente" né il personale che a vario titolo vi presta servizio e, quindi, una disciplina normativa di tale apparato.

Per quanto attiene, invece, ai regolamenti regionali, le difficoltà sono indiscutibilmente minori perché l'esiguo numero di Regioni, rispetto a quello di Comuni e Province, ha consentito di giungere a considerazioni conclusive di maggior pregio "statistico-percentuale", a prescindere dalla presenza o meno di una banca dati reperibile.

¹ R. Tosi, Sui rapporti tra fonti regionali e fonti locali, in *Le Regioni*, n. 5/2002, pp. 968 s.

² In particolare, tale pronuncia richiama l'ampio dibattito e le numerose pronunce relative al dovere del giudice di conoscere "in senso assoluto" i regolamenti, atteso che la pubblicazione di questi ultimi, a differenza delle altre fonti, avviene con diffusione meramente locale. Dopo un iniziale orientamento che escludeva tale obbligo, successivamente la giurisprudenza, condivisa dalla dottrina, ha affermato in linea di massima che il giudice ha il dovere di acquisire direttamente la fonte, a prescindere dall'attività assertiva e probatoria delle parti. A maggior ragione, afferma la Corte, tale regola vale per gli statuti locali, che invece sono sottoposti a tre forme di pubblicità.

3. Quadro normativo statale anteriore al 2001

a) Testo costituzionale

Sia per quanto attiene ai regolamenti regionali che a quelli locali va preso in considerazione, tra le varie disposizioni che assumono rilevanza in materia, l'art. 97, comma primo, Cost. il quale recita: "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e la imparzialità dell'amministrazione". Se l'art. 97 non ha una portata limitata, come qualcuno adduce³, alle amministrazioni dello Stato, non vi è dubbio che la riserva relativa di legge⁴ ivi prevista si applichi anche con riguardo agli enti territoriali. Del resto, alcuni regolamenti all'esame richiamano espressamente tali principi, dichiarando di conformarvi l'organizzazione degli uffici (art. 3, comma 1, regolamento sull'ordinamento dei settori degli uffici e dei servizi della Provincia di Taranto). Un'altra disposizione costituzionale riferibile a tali enti e, quindi, anche ai rispettivi regolamenti, è quella contenuta nel terzo comma del medesimo art. 97, che generalizza il concorso (pubblico) quale sistema di accesso nelle amministrazioni. Solamente la legge può stabilire i casi in cui sia possibile derogare alla regola del concorso.

Entrando poi nel merito delle disposizioni costituzionali riservate specificatamente al potere regolamentare regionale sul "lavoro pubblico", rileviamo, anzitutto, che la Costituzione del '48 non reca alcuna norma che si riferisca espressamente a questo potere.

Né, d'altro canto, si rinvengono disposizioni espressamente riservate alla potestà regolamentare locale, sebbene l'art. 128 riconosca l'autonomia degli enti locali, nei limiti dei principi fissati da leggi generali della Repubblica. Tale disposizione assicura un potere statale unico ed unitario, esercitato cioè con riguardo a tutte le autonomie locali e quindi da un canto senza particolarismi e differenziazioni⁵ e dall'altro senza interferenze da parte del potere legislativo regionale (ordinario)⁶.

³ D. Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, 2000, p. 216 s.. Favorevole ad una riferibilità a tutte le pubbliche amministrazioni, M. Calcagnile, *Organizzazione degli uffici e riserva di amministrazione nello Stato delle autonomie*, in www.giustizia-amministrativa.it.

³ Vi rientrerebbero i diritti del lavoratore, connessi alla sua prestazione lavorativa.

⁴ In tal caso, quindi, la legge non può retrocedere, neanche qualora lo voglia, dal dettare le norme fondamentali di organizzazione dei pubblici uffici, norme che, nonostante l'ampia autonomia degli statuti e dei regolamenti, continuano a essere sopraordinate ad entrambi.

⁵ Tale potere avrebbe dovuto essere comunque limitato alla definizione di linee principali dell'organizzazione locale e, al contempo, avrebbe preservato gli enti locali dall'invasione del potere legislativo regionale. Mentre quest'ultimo aspetto ha trovato un effettivo riscontro nella realtà, per quanto attiene alla presenza dello Stato ci si è imbattuti in un ruolo assai più pervasivo. Difatti, anziché limitarsi a stabilire le linee generali, demandando gli aspetti più puntuali all'autonomia locale, la disciplina dello Stato è stata pressoché onnicomprensiva. Nel periodo che va dagli anni '50 agli anni '90 continuano ad essere applicate le norme statali antecedenti alla Costituzione (si tratta, in particolare, del Testo unico della legge comunale e provinciale (r.d. 4 marzo 1934, n. 383). Poi, di volta in volta, il panorama si è arricchito con qualche intervento normativo ad hoc che ha riconosciuto un potere regolamentare locale in materia di "lavoro pubblico", pur non contemplandone tuttavia i profili organizzativi. Difatti, gli enti locali erano titolari del potere regolamentare organico del personale, che incideva piuttosto sugli aspetti relativi allo stato giuridico e retributivo del personale, sui requisiti per la nomina, la carriera e i congedi (A. Scarascia, *L'ordinamento degli uffici e dei servizi dopo la riforma del Titolo V* (Editoriale), in www.provincia.lecce.it/rassegnagiuridica/3-2004. Si avrà modo di notare di qui a breve che proprio gli aspetti demandati all'autonomia degli enti locali sono stati poi in parte sottratti alla loro sfera.

⁶ Va peraltro ricordato che il potere legislativo regionale nei confronti degli enti locali era limitato ad alcuni spazi, non attinenti alla materia in esame (es: circoscrizioni comunali, istituzioni di nuovi comuni).

b) Legislazione ordinaria

La Legislazione statale ordinaria non detta norme precettive per le Regioni circa il ricorso allo strumento regolamentare. L'ambito di intervento è rimesso agli statuti (approvati dal Parlamento) nonché alla Legislazione regionale, limitatamente ai propri ambiti di competenza. Ciò, ovviamente, non preclude alle leggi statali (es.: d. lgs. n.165/2001) di richiamare il regolamento in generale, accanto alle altre fonti, quale atto di disciplina della materia del lavoro pubblico.

Il potere regolamentare organizzativo locale trova fondamento nella legge n.142 del 1990 (art.5), modificata in alcuni aspetti nel 1997 con la legge n.127 che, tra le altre novità, attribuisce tale potere alla Giunta, sottraendolo al Consiglio⁷. L'art. 5 della legge n. 142 subisce una modifica ad opera della legge n. 265/1999 la quale, anziché prevedere il rispetto della legge (statale) da parte dei regolamenti, dispone il "mero" limite dei principi fissati dalla stessa. La norma confluisce successivamente nel c.d. testo unico degli enti locali (d. lgs. n. 267/2000, art. 7).

L'art. 7 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 stabilisce che: *" Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dallo statuto, il Comune e la Provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni."*

Altre disposizioni del testo unico prevedono e sviluppano ulteriormente l'ambito di competenza regolamentare sul "lavoro pubblico locale", assegnando all'ente un potere puntuale di disciplina sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, di cui vengono indicati presupposti e contenuti. Se ne tratterà a breve, mediante un raffronto tra le previsioni del d. lgs. n. 267/2000 e le singole disposizioni locali⁸. Si farà riferimento anche alle norme del d. lgs. n.165/2001, nei limiti in cui lo stesso contenga riferimenti ai regolamenti locali e rechi principi e precetti vincolanti per le autonomie.

4. Il quadro attuale

Dopo la riforma, l'art. 97, Cost. è rimasto immutato. Di estrema rilevanza, come si vedrà, soprattutto per quanto attiene al primo comma, il reperimento di principi sanciti dalla Legislazione

⁷ Art. 5, comma 4, che aggiunge il comma 2-bis all'art. 35. Si ricorda, inoltre, tra le modifiche apportate dalla legge n.127/97, l'art. 6, che sostituisce il comma 6 dell'art. 1 della legge n. 142/1990 nel seguente modo: "I Comuni e le Province disciplinano con appositi regolamenti, in conformità con lo statuto, l'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, in base a criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione, e secondo principi di professionalità e responsabilità. Nelle materie soggette a riserva di legge ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, la potestà regolamentare degli enti si esercita tenendo conto della contrattazione collettiva nazionale e comunque in modo da non determinarne disapplicazioni durante il periodo di vigenza. Nelle materie non riservate alla legge il comma 2-bis dell'articolo 2 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni e integrazioni, si applica anche ai regolamenti di cui al presente comma."

⁸ Per una ricostruzione storica del potere regolamentare locale in materia, vedi F. Caringella, Corso di diritto amministrativo, Tomo I, Giuffrè editore, 2001, pp. 911-916.

che possano considerarsi espressione del buon andamento e imparzialità dell'amministrazione e, come tali, tuttora vincolanti per i regolamenti. Le fonti nelle quali è possibile rinvenire l'esplicazione di tali principi sono, per Comuni e Province, essenzialmente i due "testi unici", rispettivamente sugli enti locali e sul lavoro pubblico. Entrambi, come noto, risalgono al periodo precedente alla riforma, benchè il secondo abbia subito qualche modifica (d. lgs. nn. 267/2000 e 165/2001). Per le Regioni, poi, ai principi statali si aggiungono quelli che le Regioni stesse, nell'ambito delle proprie competenze, sono legittimate ad adottare.

4.1 Il lavoro pubblico – riparto di competenze

L'ampio dibattito scaturito sulla materia del lavoro pubblico, solo in parte placato a seguito di pronunce della Corte costituzionale, riguarda, anzitutto, la competenza delle fonti legislative statali e regionali a seguito della riforma.

Anche se estraneo a questa parte della ricerca, l'esame dei confini tra il potere legislativo statale e quello regionale (ordinario) con riguardo alle "nuove materie" dell'art. 117, Cost. costituisce il presupposto della ricerca stessa. Segue quindi un sintetico cenno al riguardo: accanto a materie statali che possono comportare interferenze nel "lavoro pubblico" regionale e locale, quali i LEA⁹ e l'ordinamento civile¹⁰, vi è la potestà concorrente sull'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica¹¹ nonché quella relativa alla tutela e sicurezza del lavoro. Potrebbe restare in capo allo Stato anche il potere di determinare alcuni profili organizzativi degli uffici, in virtù della competenza esclusiva sulle funzioni fondamentali degli enti locali¹².

Va ricordato, invece, che è estranea alla tematica in esame la Legislazione elettorale locale, che non offre spazi per un potere normativo primario centrale sull'ordinamento degli uffici locali. Analoga considerazione può essere effettuata, ma con maggior cautela, nei riguardi della competenza statale sugli organi di governo, inclusiva, si direbbe, anche delle competenze di tali organi ma non di quelle degli uffici amministrativi (comma secondo, lett.p))¹³.

Sono invece competenze regionali residuali quelle riconducibili all'organizzazione e all'ordinamento regionale e locale, ivi incluse le norme sul personale che non siano di competenza dello Stato o della contrattazione collettiva. Attualmente, difatti, il sistema in materia di lavoro pubblico (salvo alcune eccezioni) si fonda su una sorta di spartiacque (irreversibile?) tra centro e periferia che colloca, per semplificare, la sfera privatistica ("ordinamento civile") sotto l'egemonia dello Stato, il quale può anche allocarla presso altre fonti (contrattazione), e quella pubblicistica nella sfera regionale.

⁹ Vi rientrerebbero i diritti del lavoratore, connessi alla sua prestazione lavorativa.

¹⁰ Tale materia coprirebbe la sfera del rapporto di lavoro degli impiegati pubblici, incluso il segretario comunale e quello provinciale.

¹¹ Più in generale, con riguardo alla potestà legislativa concorrente, si ricorda che l'art. 1, comma 3, del d. lgs. n. 165/2001 stabilisce che le disposizioni dello stesso decreto costituiscono principi fondamentali per il Legislatore regionale.

¹² Se riferita (e riferibile) all'organizzazione dell'ente, tale attività legislativa dovrà contemperare l'autonomia degli enti locali con un minimo di disciplina statale, G. Rolla, L'autonomia dei comuni e delle province, in T. Groppi – M. Olivetti (a cura di), La Repubblica delle autonomie, 2° ed., 2003, 215 ss.

¹³ Si veda Cons. St., sent. n. 832/2005 e TAR Campania, sez. I, n. 943/2006.

Tale ripartizione, seppur determinante anche per l'esatta delimitazione del potere regolamentare regionale e locale, assume tuttavia diversi ed ulteriori connotati se riferita a questa fonte secondaria.

Che ruolo rivestono i regolamenti regionali sul "lavoro pubblico regionale"? Il primo nodo consiste nel definire il confine tra legge/statuto regionali da una parte e legge statale dall'altra. Poi, nell'ambito di spettanza regionale, le stesse fonti interne alla Regione e gerarchicamente superiori al regolamento definiscono quanta parte della disciplina spetti a quest'ultimo. Difatti, l'art 117, comma sesto, Cost. non attribuisce al regolamento un'espressa competenza sul lavoro pubblico, tanto meno quindi una "riserva" che, invece, taluno riconosce – entro dei precisi limiti - ai regolamenti locali.

E gli enti locali? Questi ultimi non dispongono di potestà legislativa ma, d'altro canto, come appena accennato, (per alcuni) sarebbero stati beneficiati dal varo della riforma mediante un rafforzamento del potere regolamentare nell'ambito dell'organizzazione (che include il lavoro pubblico). Dunque, oltre a collocare la materia presso lo Stato o la Regione sotto un profilo legislativo, occorre verificare, per le autonomie locali, se ci siano nuovi spazi di potestà regolamentare, a svantaggio proprio della fonte legislativa altrui.

4.2 La peculiarità delle Regioni a statuto speciale e dei relativi enti locali

Occorre un'ulteriore precisazione relativa alle Regioni a statuto speciale, categoria alla quale appartengono due degli enti territoriali in esame (Sardegna e Sicilia). Lo studio dei regolamenti di tali Regioni - e, più in generale, della loro attività normativa - non riveste un carattere particolarmente significativo se rapportato all'arco temporale oggetto di questa ricerca. Infatti, come noto, per le Regioni in questione il quadro di riferimento è rimasto anzitutto lo Statuto e, a seguire, le norme di attuazione nonché la Legislazione regionale. Ciò premesso, nei due statuti regionali non si rinviene un espresso riconoscimento del potere regolamentare di organizzazione. Vi è invece il conferimento di una potestà legislativa primaria alle due Regioni in materia di lavoro pubblico regionale¹⁴. Questa competenza non ha subito modifiche per effetto della riforma del 2001, se non con riferimento alla possibile espansione ex art. 10, della legge costituzionale n. 3/2001¹⁵.

¹⁴ Art. 3, comma primo, lett.a), dello statuto della Regione Sardegna: "ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale" e "ordinamento degli uffici e degli enti regionali"; art.14, comma primo, lett. p) e q) dello statuto della Regione siciliana: "ordinamento degli uffici e degli enti regionali" e "stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione, in ogni caso non inferiore a quello del personale dello Stato".

¹⁵ Tale norma, nel fare salvi successivi adeguamenti degli statuti delle Regioni a statuto speciale, prevede l'applicazione della riforma anche nei confronti di tali enti per le parti in cui la stessa contenga forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. Infatti, il nuovo testo della Costituzione è stato ideato e approvato quasi interamente, peraltro a seguito di ampio dibattito parlamentare in merito, per le Regioni a statuto ordinario e per i relativi enti locali. Dunque, non è automaticamente e pedissequamente applicabile nei confronti delle Regioni speciali, se non nei limiti della maggior autonomia che le stesse possono conseguire rispetto al passato,

Se, dopo questa ricostruzione “astratta”, si passa alla ricerca concreta delle fonti regolamentari, nulla è stato reperito a fronte, invece, di varie previsioni di legge e di atti formalmente amministrativi.

Numerosi sono invece i regolamenti degli enti locali appartenenti alle Regioni speciali. Per essi, tuttavia, il dipanarsi della questione relativa alla applicabilità della riforma è ancora più complesso.

Mediante una sintetica ricostruzione “storica”, va anzitutto ricordato che gli statuti accordano alle Regioni in questione un potere legislativo, per lo più esclusivo, sull’ordinamento degli uffici locali¹⁶. Dunque, le norme inerenti al potere regolamentare di questi ultimi si rinvenivano già molto prima del 2001 essenzialmente nelle disposizioni regionali. Lo stesso decreto n. 267/2000, del resto, in via generale preserva le peculiarità di queste Regioni anche con riguardo all’ordinamento locale. Infatti, l’art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 267/2000 sancisce che: “Le disposizioni del presente testo unico non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.”.

Intervenuta poi la riforma del titolo V della Costituzione, la specificità di tali Regioni è stata ribadita e, oserei dire, evidenziata. Seguono le ragioni di tale considerazione: con la legge costituzionale n. 3/2001 si è aperta una *querelle* sull’estensibilità o meno ai Comuni e alle Province di queste Regioni della “disposizione di salvaguardia” introdotta dal citato art. 10. Questo, come appena riferito, consente alle Regioni speciali di assumere nuove competenze. La norma costituzionale pone quindi il problema, la cui soluzione è determinante per la presente ricerca, della riferibilità o meno di questo beneficio anche a favore degli enti territoriali interni alle Autonomie regionali speciali. Non è difatti di poco conto stabilire se l’estensione delle norme (più) favorevoli contenute nel nuovo testo costituzionale si applichi “solo” alle Regioni e alle Province autonome o se, invece, si riferisce anche agli enti locali appartenenti a tali enti speciali. Fino a che punto, dunque, l’eventuale maggior garanzia che la Costituzione “riserva” al potere regolamentare locale è esercitabile ed opponibile, ad esempio, dai Comuni siciliani alla stessa Regione siciliana?

Soccorre in tal caso la Corte costituzionale la quale, anzitutto, con la sentenza n. 314/2003, ha interpretato il dettato dell’art.10 quale « rapporto di preferenza, nel momento della loro “applicazione”, in favore delle disposizioni costituzionali» che prevedono, appunto, forme di autonomia più ampie di quelle risultanti dalle disposizioni statutarie. Molto recentemente, la sentenza n. 370/2006 ha offerto un contributo decisivo al chiarimento degli aspetti oggetto di discussione. Difatti, da un canto ha stabilito che il meccanismo di “estensione” dell’art. 10 opera soltanto a favore della Regione e non anche dell’ente locale. Ciò anche in ragione del tenore

¹⁶ Sicilia, art.14, comma primo, lett. o) dello statuto: “regime degli enti locali”; v. anche art.15, comma terzo: “ordinamento degli enti locali”, art.3, comma primo, lett. b) dello statuto Sardegna: “ordinamento degli enti locali”. Va precisato che lo Statuto della Regione Sardegna non utilizza espressamente il termine “esclusiva” con riferimento a questa potestà, che ha comunque tutte le caratteristiche di tale tipologia di leggi.

letterale della norma, che non riguarda gli enti locali bensì le Regioni. Tuttavia, non si esclude, afferma la Corte, che laddove una Regione a statuto speciale, in virtù dell'art. 10, benefici di un ampliamento della sfera di potere legislativo, dovrà al contempo rispettarne tutti i limiti, inclusi quelli imposti a tutela delle autonomie locali.

Limitando tali conclusioni alla presente ricerca, non sembra che l'ampliamento di competenze legislative a vantaggio delle Regioni ordinarie si ripercuota in un consequenziale ampliamento di quelle speciali e in un mutamento dei limiti costituzionali imposti a queste ultime. Le materie già accennate e spettanti alla Regione in via esclusiva/primaria già includono difatti tutti gli aspetti che qui hanno una rilevanza: dall'organizzazione degli uffici al conferimento degli incarichi o alla individuazione delle strutture¹⁷. Se quella suesposta è la ricostruzione del quadro normativo, come interpretato dalla giurisprudenza, va comunque precisato che dallo studio dei regolamenti degli enti locali di queste Regioni non sembra emergere una disciplina derogatoria e significativamente diversa da quella riscontrabile negli analoghi enti delle Regioni ordinarie. Di frequente, come si avrà modo di riscontrare, tali regolamenti richiamano dettagliatamente le norme statali.

5. *Le Regioni*

Come accennato, le uniche fonti espressamente abilitate dalla Costituzione ad intervenire nella tematica allo studio nelle Regioni ordinarie sono gli statuti, che dettano i principi fondamentali in materia di organizzazione e funzionamento. A ciò si aggiungano le leggi regionali che trovano spazio nel nuovo art. 117, Cost.. Nulla è disposto con riguardo ai regolamenti di organizzazione, che si collocano all'interno della disposizione generale relativa al potere regolamentare *tout court* delle Regioni (art.117, comma sesto, Cost.)¹⁸.

Dunque, volgendo uno sguardo agli Statuti (risalenti in parte al periodo successivo alla riforma del 1999 ed in parte al sistema previgente), essi prevedono anzitutto i principi su cui si fonda l'organizzazione amministrativa, sia in chiave ripetitiva e attuativa di quanto sancito dalla Costituzione¹⁹ che mediante la definizione di principi già contenuti nel d. lgs. n. 165/2001²⁰. Basti pensare alla distinzione tra attività di indirizzo politico e attività di gestione amministrativa, sancita dall'art. 50, comma 2, dello statuto Calabria.

¹⁷ Per completezza, e con riguardo alle competenze delle Regioni a statuto speciale, già in atto al momento dell'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, si ricordano le disposizioni del testo unico sul lavoro pubblico che richiama(va?)no la specialità di tali Regioni: art.1, comma 3: "I principi desumibili dall'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e successive modificazioni, e dall'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni ed integrazioni, costituiscono altresì, per le Regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica"; art. 46, comma 13: "Le Regioni a statuto speciale e le province autonome possono avvalersi, per la contrattazione collettiva di loro competenza, di agenzie tecniche istituite con legge regionale o provinciale ovvero dell'assistenza dell'ARAN ai sensi del comma 2."

¹⁸ Le altre norme costituzionali che si riferiscono al potere regolamentare sono l'art. 121, quarto comma e, come ricordato, l'art. 123, primo comma, Cost.. Entrambe, tuttavia, non fanno cenno al potere regolamentare di organizzazione.

¹⁹ Art. 49, comma 1, statuto Calabria e art. 51, comma 1, lett. a), statuto Puglia, che richiamano il buon andamento e l'imparzialità. Art. 47, comma primo, statuto Molise, in merito all'assunzione previa concorso pubblico, salvi i casi stabiliti dalla legge regionale limitatamente al personale esecutivo ed ausiliare.

²⁰ Es: art. 49, statuto Calabria.

Poi, si può rinvenire o meno il rinvio al potere regolamentare di organizzazione, di disciplina degli incarichi dirigenziali e dei sistemi di accesso nei pubblici uffici.

Non figura, ad esempio, un riferimento ai regolamenti “di organizzazione” negli statuti delle Regioni: Basilicata²¹, Campania²², Molise²³ e Puglia²⁴. Lo statuto dell’Abruzzo, che peraltro presenta la peculiarità di affidare il potere regolamentare al Consiglio, non accenna mai a questa fonte con riguardo al lavoro regionale e alla relativa organizzazione. Esso, piuttosto, dopo aver dettato numerose norme di principio – e non solo: es. art. 42 sulle nomine dei dirigenti – quale quella relativa alla separazione tra indirizzo politico-amministrativo e attività di gestione, deferisce poi alla legge il compito di regolare l’organizzazione regionale e alla stessa legge nonché al contratto il rapporto di lavoro del dirigente (artt. 53 e 54). Dunque, in tal caso, al regolamento sembra residuare solo la possibilità di dettare norme esecutive ed attuative della legge²⁵.

I regolamenti di organizzazione sono invece contemplati, peraltro in modo puntuale, dallo statuto della Regione Calabria, che oltre a demandarli alla Giunta (art. 50, comma 1), ne fissa i rapporti con la fonte normativa primaria: quest’ultima deve dettare (solo) disposizioni generali di principio (art. 43, comma 3) che, a loro volta, devono essere ispirate, sempre in virtù di disposizione statutaria, a canoni di funzionalità, efficacia, efficienza, economicità nell’acquisizione ed utilizzazione delle risorse, tenendo conto delle esigenze di professionalità e del principio di responsabilità (art. 49, comma 3). Si tratta, ovviamente, di regole che incidono anche sull’adozione dei regolamenti.

Come affermato da qualcuno, sembra che lo statuto abbia voluto demandare al regolamento la gran parte dell’intervento in materia, limitando invece il ruolo legislativo a scarse regole generali²⁶. Va sottolineato che, benché in apparenza sembri scomparire il ruolo dello Stato nella determinazione di norme generali, l’art. 49, comma 1, richiama sia i principi statali che quelli di derivazione comunitaria come ispiratori dell’attività amministrativa regionale.

A tale quadro statutario, si aggiunge quello delle leggi regionali che disciplinano la materia organizzazione/lavoro pubblico, talora con interventi ad hoc, talaltra in sede di approvazione di bilancio. Si tratta di leggi che solo in alcuni casi rinviano allo strumento regolamentare.

²¹ Lo statuto attribuisce alla legge regionale la costituzione degli uffici, la disciplina del personale, il ruolo organico dello stesso e l’inquadramento nella Regione (art. 48).

²² Similmente allo statuto del Molise, anche quello della Campania prevede una competenza generica del Consiglio sull’approvazione dell’ordinamento degli uffici e dei servizi regionali (art. 20, comma primo, n. 18) e una potestà legislativa sugli uffici regionali, potestà inclusiva del trattamento del personale (art. 68).

²³ Lo statuto del Molise, risalente al 1971, da un canto attribuisce al Consiglio regionale il potere di deliberare l’ordinamento degli uffici e dei servizi regionali, senza tuttavia specificare se tale potere sia esercitato con atti legislativi o regolamentari (art. 6, comma 1, lett. h)); poi, all’art. 47, demanda espressamente lo stato giuridico ed economico del personale alla legge.

²⁴ La Puglia demanda alla legge la disciplina del ruolo organico del Consiglio regionale (art. 23, comma 2) e alla deliberazione dell’Ufficio di presidenza, secondo i contratti collettivi di lavoro, lo stato giuridico e il trattamento economico del personale del Consiglio stesso (comma 3).

²⁵ S. Bartole, La funzione normativa tra Consiglio e Giunta nei nuovi statuti regionali, in www.issirfa.cnr.it.

²⁶ G. Di Cosimo, La potestà regolamentare negli statuti, in Osservatorio sulle fonti 2005 (a cura di P. Caretti), Giappichelli editore, 2006, p. 212.

Se si passa, per tutte le Regioni all'esame, dalla previsione della fonte regolamentare alla sua concreta adozione, il panorama è assai scarno. Per la Basilicata, il Molise, la Sardegna e per la Regione siciliana non sono state reperite fonti regolamentari vere e proprie, dalle quali si esclude il novero dei regolamenti interni agli organi politici e le numerose delibere prive dei requisiti formali dei regolamenti. Spesso, difatti, l'organo non deputato all'adozione dei regolamenti delibera atti sostanzialmente regolamentari ma formalmente amministrativi, contribuendo ad elevare il numero dei c.d. regolamenti travestiti²⁷. Tipico il caso della Giunta della Regione Sardegna, organo che non dispone della potestà regolamentare e che, tuttavia, ha adottato numerosi atti di organizzazione in materia²⁸. Similmente, in Molise la Giunta ha approvato un "regolamento" (17 ottobre 2003, n. 3) che, tuttavia, stante la potestà regolamentare del Consiglio, non può essere annoverato tra i veri e propri atti normativi.

A loro volta, i regolamenti reperiti attengono a diversi profili (es: controllo interno del personale²⁹) ma alcuni di essi sono assai risalenti nel tempo e quindi non significativi ai fini di questa ricerca³⁰.

Pare invece interessante richiamare il regolamento 16 ottobre 2006, n.17 della Regione Puglia che disciplina l'accesso ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato della Regione, sia per il personale non dirigenziale che per la qualifica dirigenziale. Tale atto, fin dalle premesse, si autodefinisce attuativo di una disposizione legislativa statale e non regionale. Ciò è comprovato dall'art. 1, comma 2, che inquadra dettagliatamente il contesto normativo di riferimento il quale, eccezione fatta per lo statuto, è costituito solo da normativa pubblicistica statale e dalla contrattazione collettiva.

Peraltro, la disposizione su cui si fonda il regolamento riguarda i regolamenti degli enti locali e non delle Regioni. Si tratta dell'art. 35, comma 7, del d. lgs. n. 165/2001, il quale prevede che i regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi degli enti locali fissino, tra l'altro, le modalità di assunzioni agli impieghi, i requisiti di accesso e le procedure concorsuali.

Nell'effettuare tale richiamo, la fonte regionale riproduce, con alcune puntualizzazioni, una serie di principi sanciti dal d. lgs. n.165/2001 sulla pubblicità della selezione, sulla parità uomo-donna, sulla trasparenza dei meccanismi di verifica, sui requisiti del "candidato" (art. 2). Non solo, dunque, non vengono messi in discussione i canoni fissati dallo Stato prima della riforma, ma gli stessi vengono recepiti con atto secondario.

²⁷ A. D'Atena, Introduzione, Tendenze e problemi della Legislazione regionale, in Camera dei deputati – Osservatorio sulla Legislazione, Rapporto 2002, p. 227, richiamato da A. Arabia, in La produzione regolamentare nella settima legislatura regionale, www.issirfa.cnr.it.

²⁸ Infatti, spesso alla mancanza di regolamenti non corrisponde un deficit di "disciplina" dell'organizzazione. Ad esempio, proprio la Sardegna risulta non aver approvato regolamenti nel corso del 2005 (Rapporto 2006 sulla Legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, tab. 7, Camera dei Deputati – Osservatorio sulla Legislazione, Tomo II, 22 gennaio 2007, in www.issirfa.cnr.it).

²⁹ Regolamento Giunta Calabria, 28 dicembre 2006, n. 4.

³⁰ Regolamento Abruzzo 7 ottobre 1997, n. 5, recante Regolamento delle norme disciplinari del personale della Regione Abruzzo, area non dirigenziale.

Tale regolamento, deliberato dalla Giunta, disciplina molto puntualmente numerosi aspetti tra cui i requisiti per l'accesso, le prove di esame e le commissioni di concorso, in coerenza, peraltro, con la natura di dettaglio tipica delle fonti secondarie. A tal proposito, l'atto regionale assume tra i poteri dell'organo di direzione politica della Regione la nomina delle commissioni nonché la determinazione del relativo compenso. Ciò in quanto, adduce il regolamento, tale potere rientra nell'ambito delle competenze dello stesso organo, in virtù della separazione tra attività di politica e gestione amministrativa. Inoltre, al medesimo organo è demandato il controllo sull'andamento delle operazioni concorsuali, per verificare il rispetto dei tempi prefissati e il buon andamento delle attività (art. 4, comma 2).

Circa l'accesso alla dirigenza mediante concorso per esami, la fonte regionale prevede una serie di requisiti parzialmente analoghi a quelli prescritti dall'art. 28 del d. lgs. n. 165/2001 e per altra parte diversificati (art.10 del regolamento). Laddove introduca delle differenze, occorre verificare la possibilità di derogare alla disciplina dello Stato. Numerose le eccezioni, di seguito riportate parzialmente e succintamente: non è necessario aver maturato una pregressa attività lavorativa nella PA, essendo richiesti, in alternativa, un diploma di laurea nonché un titolo *post-lauream* o un'esperienza di lavoro per un datore di lavoro privato. In quest'ultimo caso, il regolamento rinvia, per quanto attiene ai limiti e alle condizioni per essere ammessi al concorso, al dPCM n. 118/2004 che si riferisce, tuttavia, ad un canale diverso di accesso, quello del corso-concorso³¹.

Sulla derogabilità o meno delle regole statali, può venire parzialmente in soccorso l'art. 27, del decreto medesimo, e quindi una norma anteriore alla riforma costituzionale, che consente - per quanto concerne questa ricerca - alle Regioni a statuto ordinario e alle autonomie locali di tener conto delle rispettive peculiarità nell'adeguamento dei propri ordinamenti alle regole dettate per la dirigenza statale³². Rimane tuttavia aperta la questione, di carattere più generale, concernente il limite di tale autonomia regolamentare nei casi in cui la diversificazione dei requisiti rischi di pregiudicare, per l'esiguità dell'esperienza richiesta o per ragioni analoghe, il buon andamento dell'amministrazione, questo sì vincolante per tutte le pubbliche amministrazioni.

6. Enti locali – problemi interpretativi

Già prima del 2001, come riferito, il potere regolamentare locale in materia era riconosciuto e ampiamente esercitato. Le riflessioni che seguono hanno l'intento di verificare se le modifiche

³¹ Modalità di individuazione delle posizioni professionali di dipendenti privati, equivalenti a quelle di dipendenti pubblici, per l'ammissione al corso-concorso selettivo di formazione dirigenziale, bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione".

³² In tale direzione, v. parere dell'UPPA del Dipartimento della funzione pubblica - Presidenza del Consiglio dei ministri, del 6 febbraio 2006 (n. UPPA 4/06) in www.funzionepubblica.it. Il caso sottoposto all'attenzione del Dipartimento atteneva alla possibilità o meno di riconoscere anche ai dipendenti che avessero prestato esperienza nel settore privato la possibilità di partecipare ad un concorso pubblico per la dirigenza. A tal proposito, il Dipartimento, proprio evocando l'art. 27, del d. lgs. n. 165/2001, si è espresso positivamente.

intervenute abbiano accresciuto tale potere; occorre a tal fine una rilettura delle due fonti statali principali (dd. lgs. nn. 267/2000 e 165/2001), in attesa di adeguate modifiche testuali. Si tenga presente che la giurisprudenza ha finora fatto ricorso alla massima cautela nell'interpretazione delle nuove disposizioni costituzionali, non mettendo in discussione l'assetto legislativo previgente.

Un primo dato oggettivo è la scomparsa dalla Costituzione della previsione di una potestà legislativa statale di principio sulle autonomie locali, per effetto dell'abrogazione dell'art.128, Cost.. Benché, come visto, non si trattasse di una norma rivolta all'aspetto lavoristico ed organizzativo del personale locale, ne assorbiva indubbiamente i vari profili.

Sono state invece introdotte norme di interesse diretto per le fonti di derivazione locale. Più puntualmente, la potestà regolamentare trova un riconoscimento esplicito nel testo costituzionale e, in particolare, nell'art. 117, comma sesto. Il potere attiene alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni attribuite e, in qualche misura, recepisce e fa proprie le forme di autonomia già sancite dal Legislatore ordinario. La norma recita: "I Comuni, le Province (...) hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite."

Il testo è più complesso di quanto non possa apparire da una prima lettura: esso sembra riferirsi all'organizzazione delle funzioni attribuite (dallo Stato o dalle Regioni) e non all'organizzazione dell'amministrazione locale nel suo complesso. Ciò comporterebbe, anzitutto, la mancanza di una copertura costituzionale del potere regolamentare locale sull'organizzazione degli uffici pubblici.

Tuttavia, è possibile che il concetto di organizzazione cui si riferisce la Costituzione abbia carattere onnicomprensivo e, quindi, inclusivo anche dell'organizzazione degli uffici della pubblica amministrazione locale. Questa ha difatti carattere strumentale rispetto all'esercizio delle singole funzioni amministrative. In base a tale chiave ermeneutica, i regolamenti in esame sono espressione di un potere garantito dalla Costituzione³³.

³³ Entrambe le tesi sono ugualmente sostenute: interessante la ricostruzione di A. Marzanati, I rapporti tra gli organi degli enti locali, in Nuova Rassegna, n. 11-12, 2005, p. 1252, nota n. 4. L'Autrice ricollega all'art. 114, Cost., non solo la potestà statutaria, che pur è la sola a trovare in questa norma un espresso fondamento, ma anche i regolamenti per l'attuazione degli statuti in ordine alla disciplina dell'organizzazione dell'ente. Connette invece all'art. 117, comma sesto, "esclusivamente" i regolamenti inerenti alle singole funzioni amministrative, dando quindi un'interpretazione letterale a quest'ultima disposizione. Dunque, stando a tale ricostruzione, i due regolamenti sono differenziati e quelli di tipo organizzativo dell'ente trovano la propria fonte nell'art. 114. Anche M. Calcagnile, cit., distingue i due tipi di regolamento. Così S. Civitarese Matteucci, Il caso dei controlli, in Le Regioni, 2-3/2002, p. 468. V. Italia, nel sottolineare l'"amplissima" autonomia della potestà regolamentare sugli uffici, a fronte dei regolamenti organizzativi delle funzioni, sembra recepire la tesi della diversità delle due tipologie di atto (Considerazioni sul nuovo testo unico degli enti locali e sugli statuti, regolamenti e piani dei comuni e delle province, in Nuova Rassegna, n. 11-12, 2005, p. 2252).

Come spunto per la tesi che distingue i due tipi di regolamento sembra possa utilizzarsi, a posteriori, il parere reso dal Consiglio di Stato - Adunanza generale con riguardo alla natura compilativa o innovativa del decreto n. 267/2000 (parere n. 87 dell'8.6.2000). Difatti, il Consiglio di Stato richiama la distinzione tra ordinamento degli enti locali, in cui confluisce l'organizzazione degli uffici che è disciplinata dal decreto, e le singole funzioni spettanti agli enti locali medesimi, non disciplinate dal testo unico. E' evidente, va ricordato, che il parere dell'Adunanza generale del CdS non era finalizzato a dirimere la questione in esame.

Non sembra effettuare distinzione all'interno della categoria "regolamenti locali" A. Camarda, Il regolamento per il funzionamento del Consiglio comunale nell'ambito della potestà regolamentare, in Nuova Rassegna, n. 11-12, 2005, p. 1348. Ugualmente G. Ruggeri, I regolamenti degli uffici e del personale, in Nuova Rassegna, n. 11-12, 2005, p. 1307 ss.. A.

Tale quadro costituzionale, pur con le accennate incertezze interpretative, ha avuto attuazione con la legge n. 131/2003 la quale, all'art. 4, sviluppa contenuti e limiti della potestà regolamentare locale³⁴. La legge n. 131/2003 sembra aver colto la problematica interpretativa connessa al testo costituzionale ed ha quindi al contempo previsto e distinto l'organizzazione dell'ente da quella delle funzioni. Dalla lettura delle disposizioni relative ai due tipi di regolamento (commi 3 e 4) sembra dunque emergere la consapevolezza della differenza tra l'organizzazione delle funzioni singolarmente individuate e l'organizzazione *tout court* dell'ente, materia, quest'ultima, che rientra nell'oggetto del presente lavoro.

Per quanto concerne i regolamenti di organizzazione e svolgimento delle funzioni (comma 4, la legge n. 131/2003 richiama espressamente quanto già sancito dalla Costituzione. Sembra però aggiungere un'ulteriore competenza regolamentare, laddove demanda ai regolamenti anche la gestione delle funzioni. Un dato significativo è poi la riserva di competenza regolamentare, su cui si discute ampiamente in dottrina³⁵. Difatti, come noto, il diverso combinarsi del principio di legalità, della copertura costituzionale del potere regolamentare, della riserva fissata dalla legge n. 131/2003 e della cedevolezza delle norme statali/regionali innanzi all'esercizio del potere regolamentare, di cui si tratterà a breve, non agevolano certo la ricostruzione dei rispettivi ambiti di competenza delle diverse fonti, ed in particolare il ruolo della legge in questa materia. La legge "La Loggia", se per alcuni ha sostanzialmente riprodotto la (pre)vigente normativa, per altri ha disposto una maggior autonomia regolamentare rispetto alle altre fonti. Resta fermo, però, che tale legge non può aver mutato il quadro costituzionale, di cui costituisce attuazione.

I regolamenti di organizzazione delle funzioni devono comunque essere conformi alla Legislazione dello Stato o della Regione che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze (in virtù della materia)³⁶.

Con riferimento poi ai regolamenti di organizzazione dell'amministrazione locale (comma 3), la norma statale, senza dubbi di sorta, riconosce il potere regolamentare locale nella materia oggetto di queste riflessioni. Essa recita: "L'organizzazione degli enti locali è disciplinata dai regolamenti nel rispetto delle norme statutarie." La disposizione non fa alcun riferimento al ruolo

Corpaci, Revisione del titolo V e del sistema amministrativo, in *Le Regioni*, n.6/2001, p. 1318, ricollega l'autonomia organizzazione degli uffici e dei servizi a quella indicata dall'art. 117, comma 6, della Cost..

Vedi anche sul tema la riflessione di G. C. De Martin, La funzione statutaria e regolamentare degli enti locali (Note e Commenti a Convegno promosso dall'Università di Palermo-Trapani, 3 maggio 2002), in www.amministrazioneincammino.it.

³⁴ Si ricorda, peraltro, che lo stesso art. 4 attua non solo l'art. 117, comma sesto, ma anche la disposizione costituzionale su cui si fonda il potere statutario degli enti locali, ossia l'art. 114, comma secondo, Cost..

³⁵ Ne dà conto S. Gliniaski, Regolamenti di organizzazione degli enti locali e riserva di amministrazione, in *Nuova Rassegna*, n. 11-12, 2005, pp. 1332 s.

³⁶ G. Bottino, La disciplina dell'organizzazione delle funzioni nella <<delegificazione>> composita mediante i regolamenti locali, in *Nuova rassegna*, cit. p. 1298, nota n. 4. L'Autore sembra estendere il limite dei requisiti minimi anche ai regolamenti di organizzazione degli uffici. Va peraltro ricordato che, anche tra coloro che conferiscono ai regolamenti di organizzazione degli uffici locali la copertura costituzionale dell'art. 117, alcuni escludono che i requisiti minimi di uniformità riguardino tali regolamenti. A. Scarascia, *L'ordinamento ... cit.*

legislativo. Che spazi spettano, eventualmente, alla legge (statale o regionale), se si ritiene che tali regolamenti siano diversi da quelli prima illustrati? Non certo quello dei c.d. requisiti minimi.

Tuttavia, all'interno dello stesso articolo, si rinviene un altro precetto di fondamentale importanza per tentare di districare la questione: "Lo statuto in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica (...) stabilisce i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente ..." (comma 2)³⁷. Tale disposizione, oltre all'ovvio limite costituzionale, pone come ulteriore paletto quello dei principi generali i quali, se vincolano lo statuto, a maggior ragione sono cogenti per i regolamenti di organizzazione. Si discute sulla natura di tali principi, che potrebbero non avere necessariamente natura legislativa e potrebbero anche essere di derivazione comunitaria. Peraltro, va osservato che la legge n. 131/2001 non può aver imposto ai regolamenti locali limiti nuovi ed ulteriori rispetto a quelli già ammissibili in base alla Costituzione. Dunque, se si tratta di limiti di legge, devono rientrare nella disponibilità di quest'ultima fonte³⁸. Il concetto di principio generale costituisce, ad avviso di chi scrive, la vera chiave risolutiva dei rapporti tra regolamento e altri fonti. In mancanza di una soluzione interpretativa (sono carenti difatti in tal senso sia interventi normativi che giurisprudenziali), la lettura dei regolamenti reperiti e, si ritiene, la loro stessa redazione, risente del panorama ancora incerto su ambiti e rispettive competenze.

Va cionondimeno osservato che nella già citata pronuncia della Corte di Cassazione - sezioni riunite, la sent. n. 12868/2005, vi sono interessanti spunti anche con riguardo al rapporto tra legge e regolamento. Nella sentenza, difatti, si conferma la validità delle previsioni legislative e dei relativi principi come vincolo per i regolamenti, benché la stessa Corte richiami anche il fondamento costituzionale della potestà regolamentare.

Sintetizzando l'interpretazione letterale della legge n.131/2003, che distingue i due tipi di regolamento, si potrebbe affermare che quelli di "organizzazione dell'ente", i quali includono le tematiche di cui ci si sta occupando:

- non hanno copertura costituzionale né riserva di competenza;
- non incontrano il limite dei requisiti minimi di uniformità;
- sono assoggettati ai principi di organizzazione e funzionamento dell'ente fissati nello statuto, a sua volta ispirati ai c.d. "principi generali".

Peraltro, la citata sentenza della Corte di Cassazione ricongiunge il rapporto tra statuto e regolamento locale ad una relazione "mista" di tipo gerarchico-di competenza in cui i profili di subordinazione del secondo al primo, proprio nella materia "organizzazione dell'ente", si combinano con i diversi spazi accordati ad entrambi gli strumenti normativi³⁹.

³⁷ Il comma 2, secondo taluno, è tendenzialmente riassuntivo dell'art. 6, d. lgs. n. 267/2000 (M. Calcagnile, cit.).

³⁸ Per una ricostruzione del principio generale quale fattispecie non di derivazione legislativa, né statale né regionale, si veda G. D'Alessio, *Pubblico impiego*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali* (a cura di G. Corso e V. Lopilato), Milano, Giuffrè, 2006.

³⁹ Più vicina al rapporto di gerarchia è invece la relazione regolamento-statuto locale nella ricostruzione di P. Milazzo, *La fisionomia delle fonti degli enti locali*, in *Osservatorio delle fonti*, 2005, cit., p. 222.

Resta fermo l'obbligo di osservare i principi costituzionali (art. 4, comma 1) nonché le competenze legislative dello Stato e delle Regioni⁴⁰.

Infine, per completezza, si rammenta la previsione per tutti i regolamenti in questione della c.d. clausola di cedevolezza, clausola a cui il Legislatore del 2003 fa ricorso per colmare la mancanza di una disposizione transitoria nel nuovo testo costituzionale. In attesa dei regolamenti, si riconosce pertanto efficacia alle norme statali e regionali vigenti, laddove i regolamenti locali post-riforma non siano stati ancora adottati (art. 4, comma 6). Con specifico riguardo all'organizzazione degli uffici, già demandata al potere regolamentare locale prima della riforma, è evidente che la clausola di cedevolezza può trovare concreta applicazione non tanto in caso di mancata adozione di regolamenti locali ma nelle ipotesi di regolamenti preesistenti e non adeguati ad eventuali nuovi spazi accordati dal testo costituzionale. Peraltro, va qui sottolineato che, a tutt'oggi, le norme statali disciplinatrici della materia prima del 2001 sono ancora in vigore a tutti gli effetti⁴¹. Si pone quindi l'ulteriore problema applicativo della riforma la quale, qui come altrove, da un canto non rinvia nel tempo l'adeguamento dell'ordinamento alle nuove disposizioni, dall'altro è stata interpretata fin da subito come riforma non autosufficiente. Ne fu testimonianza la delega, non esercitata, conferita dal Parlamento al Governo con la legge n. 131/2003 per adeguare l'ordinamento al nuovo assetto di competenze in materia di enti locali (art. 2). In merito, al momento in cui si scrive, è all'esame del Parlamento un disegno di legge delega governativo che, tra gli altri propositi, si pone, appunto, quello di riforma del testo unico sugli enti locali⁴².

7. I regolamenti locali nel dettaglio

a) Premesse. Né il testo dei regolamenti né le relative delibere di approvazione da parte dell'organo competente consentono in genere di cogliere reali spinte innovatrici ed autonomistiche da parte degli enti locali. Eppure, va ricordato che nell'ottobre 2003, durante la XX Assemblea annuale ANCI, fu riportato l'esito di un'indagine, effettuata presso settantanove Comuni, per verificare l'intento o meno di aggiornare o riscrivere gli atti normativi di propria competenza alla luce delle modifiche costituzionali. Da tale ricognizione, risultò che oltre l'ottanta per cento dei Comuni interpellati intendeva effettuare un aggiornamento (2/3) se non una totale riscrittura (1/3) degli atti già in vigore (statuti e regolamenti). La parte restante era perlopiù incline ad intervenire ma non aveva ancora determinato in che misura procedere (quasi 18 %); l'esiguo 1-2 % esprimeva l'intento di mantenere immutato il quadro preesistente alla riforma. Nelle Regioni

⁴⁰ A. Scarascia, *L'ordinamento ...*, cit., esclude un intervento legislativo regionale in tale direzione. Si ricorda in effetti che il comma 2 non cita la legge regionale tra i limiti del potere normativo locale. Si tenga conto, tuttavia, di quanto riferito nel testo con riguardo ai principi generali.

⁴¹ Cons. St., sez. V, sent. n. 832/2005.

⁴² "Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, per l'istituzione delle città metropolitane e per l'ordinamento di Roma Capitale della Repubblica. Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 118, commi primo e secondo della Costituzione e delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3". Il d.d.l. è stato approvato dal Consiglio dei Ministri in via definitiva il 16 marzo 2007.

del Sud, alle quali appartengono i Comuni oggetto di questa relazione, vi era una maggior propensione ad intervenire in misura penetrante⁴³.

b) Chi li ha adottati? Per quanto attiene agli enti locali appartenenti alle Regioni ordinarie, il testo unico sugli enti locali (art.48, comma 3) attribuisce alla Giunta il potere di adottare tale regolamento sotto l'indirizzo politico del Consiglio, talvolta espressamente richiamato dai regolamenti (es.: Torre del Greco, art.1); la norma statale non rientra tra quelle oggetto di riesame, se si ritiene che la competenza esclusiva a legiferare sugli organi di governo investa, oltre alla individuazione degli organi, anche l'attribuzione delle relative funzioni⁴⁴.

Nelle Regioni a statuto speciale, benchè non si rinvengano direttamente negli statuti regionali di interesse (Sardegna e Sicilia) disposizioni attributive del potere regolamentare locale, vigono talvolta norme statutarie locali che demandano tale potere alla Giunta, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal Consiglio, analogamente agli enti locali delle Regioni ordinarie (es.: Comune di Iglesias⁴⁵). In alcuni casi, nel silenzio dello statuto, gli enti locali assumono il testo unico come fonte di riferimento anche per individuare l'organo competente, cioè la Giunta (es: Comune di Sassari⁴⁶). Molto più rara la presenza di regolamenti del Consiglio.

c) Uno o più regolamenti. Il decreto n. 267/2000, nel riferirsi al potere normativo in esame, talvolta prevede un unico regolamento, talaltra, invece, allude alla presenza di più atti. La ricognizione effettuata evidenzia che, mentre in alcuni enti si predilige l'adozione di un regolamento "onnicomprensivo", in cui far confluire tutti gli aspetti relativi al personale e agli uffici, talvolta invece i regolamenti sono vari e differenziati per "materia"; nella prima tipologia si può includere il regolamento della Provincia di Enna, alla cui entrata in vigore è conseguita l'abrogazione del regolamento per la disciplina delle procedure di assunzione, di quello organico dei servizi e del personale dipendente (art.157). Alla stessa stregua, il Comune di Guardiafredda si è dotato di un regolamento sull'organizzazione, comprensivo sia della parte relativa all'ordinamento degli uffici e dei servizi che di quella inerente ai concorsi. Se invece gli enti locali optano per la molteplicità dei regolamenti, la gamma degli atti adottati è assai varia: si va dal regolamento sull'accesso nell'amministrazione a quello più strettamente organizzativo, da quello relativo al conferimento di incarichi a quello sulle progressioni del personale dipendente. Naturalmente, va

⁴³ (A cura di) F. Clementi, A. Bianco, D. Guidi, L'opinione dei sindaci sugli effetti della riforma del titolo V della Costituzione e sui processi di cambiamento in atto nei comuni - XX Assemblea annuale ANCI 15-18 ottobre 2003, Fortezza del Basso – Firenze. Si precisa che l'indagine appena riportata attiene esclusivamente ai comuni. Il 12,9 % delle risposte di questa rilevazione a campione solleva l'esigenza di ricevere supporto nella stesura degli atti in questione, particolarmente nei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti.

⁴⁴ Contra, P. Caretti, Fonti statali e fonti locali, in *Le Regioni*, n. 5/2002, p. 953.

⁴⁵ Si tenga conto che in questo Comune la giunta ha approvato anche il regolamento sui concorsi, allegato al regolamento sugli uffici.

⁴⁶ Si veda in merito la delibera n. 251 del 10 aprile 2001, con la quale è stato approvato il regolamento generale sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, che poi è stato modificato per ben due volte dopo l'entrata in vigore della riforma del 2001 (delibere nn. 422 dell'8 settembre 2005 e 210 del 24 maggio 2006).

sempre ricordato che, stante l'ampia competenza statutaria sulla materia, anche la scelta della unità o meno dell'atto regolamentare è talvolta effettuata "dall'alto".

d) Contenuti. Tenendo conto di quanto appena riferito, la ricerca dei regolamenti ha preso avvio dalla delimitazione della materia in esame la quale, in realtà, come accennato all'inizio, più che attenersi al rapporto di lavoro, concerne l'ordinamento generale degli uffici e dei servizi: in tal senso si esprime il testo unico sugli enti locali (art. 89, comma 1). Per reperire le fonti di interesse, un primo elemento di supporto è offerto dal titolo dei regolamenti, perlopiù coincidente proprio con la denominazione del d. lgs. n. 267/2000 (Comuni di Bronte, Gravina di Catania, Iglesias, Pagani, Torre del Greco, S. Nicolò d'Arcidano, Napoli, Martano, Miglionico). In altri casi figura la denominazione di "regolamento di organizzazione" (Provincia di Sassari) ma si può rinvenire anche un'intitolazione di diverso tipo, che richiama i più ampi contenuti prima accennati (es.: regolamento di disciplina del personale – Comune di Misilmeri).

Va comunque sottolineato che, a prescindere dal titolo, mentre i regolamenti di organizzazione in senso stretto sono coerenti con i contenuti che la normativa statale pre-riforma attribuisce loro (art. 89 TUEL⁴⁷), quelli sul "personale", se non circoscritti ai profili individuati dalla normativa stessa⁴⁸, non sembrano avere in sé un'autonoma ragione di esistere. Difatti, poiché la materia strettamente legata al rapporto di lavoro era ed è sottratta alla competenza regolamentare, le eventuali disposizioni dei regolamenti che intervengono in questo ambito sono perlopiù ripetitive di quelle contrattuali o delle stesse norme di rango legislativo⁴⁹. Dunque, le norme sul personale, per rinvenire nel regolamento locale una adeguata fonte di disciplina, dovrebbero essere strumentali all'ordinamento degli uffici e dei servizi. Per tale loro accessorietà, qualcuno afferma che troverebbero la collocazione più idonea nel regolamento generale sull'ordinamento degli uffici anziché in un autonomo regolamento⁵⁰.

Quanto esposto finora si fonda ovviamente sull'immanente presenza nel nostro sistema del principio della c.d. privatizzazione del rapporto di lavoro. Infatti, il transito di tale rapporto nell'ambito civilistico ad opera del Legislatore statale, già prima della riforma costituzionale, fa sì, semplificando, che (per ora?) spetti solo allo Stato disciplinare o allocare presso altre fonti la disciplina "privata" dello stesso. Resta inteso che ogni incertezza interpretativa sui nuovi ambiti di competenza, in genere richiamata con riguardo al dibattito che investe i rapporti tra Stato e Regioni, si ripercuote sull'esatta delimitazione del potere regolamentare in questione.

Inoltre, non sono sufficienti lettura e studio di tali atti per comprendere la scelta organizzativa che ne costituisce il fondamento. Occorre difatti il previo esame delle diverse fonti (legislative, contrattuali, etc.) che precedono il regolamento stesso, se non gerarchicamente,

⁴⁷ Sui possibili mutamenti dei contenuti dei regolamenti in esame, infra, f.4).

⁴⁸ Es: accesso e avviamento al lavoro, ove si intersecano profili di diversa natura. Il comune di Iglesias ha approvato un regolamento relativo proprio alla fase instaurativa del rapporto di lavoro.

⁴⁹ Si ricordi in merito la disciplina dell'art. 2, commi 2 e 3 del d. lgs. n.165/2001.

⁵⁰ G. Ruggeri, cit., p. 1311.

quanto meno come norme “presupposte”. Resta da verificare se, dopo la riforma, queste norme, che sono spesso fonti statali, rientrano nel novero di quelle suscettibili di revisione.

e) Rinvii alla Legislazione statale e regionale. I testi normativi statali che investono in modo puntuale la materia del lavoro e dell’organizzazione degli uffici negli enti locali sono, come già illustrato, essenzialmente due: il testo unico sugli enti locali e il decreto legislativo sul pubblico impiego. Poiché entrambi sono risalenti ad un periodo antecedente alla riforma costituzionale del 2001, emerge di fatto che il quadro di riferimento dei regolamenti comunali e provinciali sia, per larga parte, sostanzialmente immutato.

Di conseguenza, se da un canto la ricerca ha voluto indagare su possibili risvolti ampliativi delle competenze di tali regolamenti, ha poi dovuto prendere atto che quelli esaminati attuano e si riferiscono, per quanto attiene alle norme statali, ad un assetto preesistente e in parte obsoleto, anche se tuttora in vigore. Tale quadro normativo deve recedere innanzi alle nuove e maggiori competenze legislative regionali⁵¹, che impattano anche sul rapporto tra leggi statali e potere regolamentare locale. Infatti, si ribadisce, il conflitto tra Stato e Regioni esercita un’influenza dirompente su tali regolamenti, laddove, in presenza di nuove leggi regionali che sostituiscano quelle statali, i regolamenti locali si conformassero alle prime. Ciò, ovviamente, restando impregiudicati i rimedi giurisdizionali previsti dall’ordinamento contro i diversi interventi normativi.

Partendo dall’assunto, quindi, che il regolamento locale “sull’organizzazione” deve tener conto di questo complesso intersecarsi e talvolta sovrapporsi di fonti, è parso interessante verificare se e quali spazi abbiano “occupato” i Comuni e le Province proprio sotto il profilo regolamentare.

Negli atti passati al vaglio è assente un qualsivoglia riferimento alla legge costituzionale del 2001 o alla legge n. 131/2003. Ciò sia per quanto attiene alle norme disciplinatrici (espressamente) del potere regolamentare che per quanto concerne l’art. 114, Cost.. Ovviamente, il rinvio ad una norma costituzionale o comunque superiore al regolamento non potrebbe rafforzare la natura di quest’ultimo; purtroppo, da questi primi aspetti, apparentemente formali ma in realtà significativi, non emerge una volontà di reinterpretare il proprio potere normativo in chiave ampliativa.

Tale considerazione risulterebbe avvalorata dal contenuto delle disposizioni regolamentari, che sono assai simili agli atti analoghi adottati prima del 2001. Dalle stesse premesse delle delibere di approvazione dei regolamenti, si ricava, spesso testualmente, che l’autonomia esercitata dagli enti locali rinvia alla normativa statale pre-riforma e non agli interventi costituzionali degli ultimi anni.

Privi di un riferimento alla Costituzione, i regolamenti richiamano invece spesso l’obbligo di rispettare le leggi statali e regionali. Mentre tuttavia il rinvio alle leggi statali è in genere particolarmente dettagliato⁵² e non limitato alle fonti principali in materia di lavoro pubblico (tra

⁵¹ Ad avviso di una parte della dottrina vi rientrano i rapporti tra politica e burocrazia, gli incarichi dirigenziali, i poteri dirigenziali e molti altri ambiti ancora: es. L. Zoppoli, La riforma del titolo V della Costituzione e la regolazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni: come ricomporre i “pezzi” di un difficile puzzle, in *Lav. pubbl. amm.*, 2002, suppl. n. 1, p. 158 ss..

⁵² Tra i tanti, il regolamento del comune di Martano, che all’art. 3 elenca la normativa di riferimento applicabile, non limitandosi agli atti principali, e il regolamento della Provincia di Pescara (art. 1).

tutti, come ricordato, il d. lgs. n.165/2001), quello alle fonti regionali, peraltro assai più raro⁵³, è di carattere vago e generico. Talvolta, poi, figurano dei riferimenti a imprecisate “leggi applicabili” (es: Guardiagrele, art.1, Pescara, art.1), siano esse statali che regionali. Eppure, dopo la riforma costituzionale, lo spazio riservato al Legislatore regionale in questa materia si è notevolmente esteso, tanto da indurre a programmare una revisione della principale fonte statale di rango legislativo in materia, il TUEL, appunto, proprio in chiave di riduzione dell’intervento dello Stato anche alla luce delle nuove competenze regionali.

Tra le esigue eccezioni si ricorda il regolamento della Provincia di Enna che, nel riprodurre una norma del decreto n.165/2001 (art. 2, comma 2) circa la non applicabilità della legge nel rapporto di lavoro se derogata da contratti successivi, effettua un chiaro e distinto richiamo alla legge statale e a quella regionale. La circostanza non è casuale, ad avviso di chi scrive, visto che l’ente locale in questione appartiene ad una Regione a statuto speciale, la cui potestà legislativa, come visto, gode di maggior spazio rispetto a quella statale da epoca di gran lunga anteriore alla riforma. Difatti, il regolamento chiarisce che la legge statale, per essere applicabile nel territorio della Provincia, deve essere “formalmente recepita nel territorio della Regione Siciliana o direttamente applicabile” (art. 3, comma 3).

In un altro Comune della stessa Regione si riscontra un raro riferimento puntuale ad una legge regionale: si tratta del regolamento del Comune di Mazzarino, che rinvia ad una legge regionale attuativa del d. lgs. n. 165/2001 con riguardo alle norme di accesso nella PA (art. 38, comma 1).

Esaminando puntualmente i richiami contenuti nei regolamenti, numerosissime, come riferito, sono le disposizioni che rinviano ai decreti nn. 165/2001 e 267/2000. Si considerino le norme sulla dotazione organica e sulla programmazione del fabbisogno (artt. 6, comma 1 e 91 del d. lgs. n.165, richiamati dal regolamento di Guardiagrele, art. 7) nonché quelle sui doveri dei dipendenti (art. 55, richiamato dall’art. 13 del regolamento del Comune di Pagani). Ancora: si pensi al rinvio all’art. 108 del T.U. sugli enti locali in merito alla figura del segretario comunale (Comune di Pagani, art. 14, comma sesto, lett. d)) e all’art. 110 sugli incarichi a contratto (art.19 regolamento del Comune di Palizzi).

Risulta a questo punto di estremo interesse una disamina di alcune norme statali contenute nel testo unico sugli enti locali e nel decreto legislativo n.165/2001 che, come visto, finora hanno costituito il quadro giuridico principale della disciplina dei regolamenti.

Tali norme saranno richiamate parallelamente alle disposizioni regolamentari che disciplinano gli stessi ambiti: si va dalla figura del direttore generale agli uffici c.d. di diretta collaborazione.

⁵³ Manca, ad esempio, nel regolamento sull’ordinamento degli uffici e dei servizi del Comune di Napoli, in quello del comune di Saracena e nel regolamento di organizzazione e di funzioni della dirigenza della Provincia di Taranto.

f) *Art. 89 del decreto n.267/2000.* Costituisce finora la fonte statale di riferimento per l'individuazione dei contenuti del regolamento di ordinamento degli uffici e servizi⁵⁴. Essa si fonda sui seguenti presupposti:

f. 1) *conformità dei regolamenti allo statuto locale.* Come visto, la riforma costituzionale ha ulteriormente chiarito rispetto al passato il rapporto tra le due fonti, anche grazie alla legge attuativa n. 131/2003⁵⁵. Se infatti è indiscussa la competenza di entrambi sulla materia, è altrettanto certo che i due ambiti contigui non devono sovrapporsi. Come visto, l'art. 4, comma 2, della legge "La Loggia" inquadra le diverse sfere di intervento dello statuto e del regolamento, l'una deputata alla disciplina dei principi di organizzazione e funzionamento dell'ente e l'altra alle norme di dettaglio. Poiché, tuttavia, il concetto di "principio", che delimita lo spazio statutario, può risultare indeterminato, altrettanto imprecisa può apparire la sfera spettante ai regolamenti.

Concretamente, dalla ricognizione effettuata emerge che i regolamenti richiamano in modo espresso la fonte statutaria, usualmente mediante rinvio generico mentre, raramente, con richiamo a disposizioni specifiche⁵⁶.

L'eventuale violazione dei rispettivi settori di operatività comporterebbe non solo la conseguente impugnabilità innanzi al giudice amministrativo sotto il profilo dei contenuti ma anche, almeno per le Regioni a statuto ordinario, per il diverso organo competente ad adottare l'atto⁵⁷.

Va peraltro considerato che, se si estremizza la tesi che vede rafforzata l'autonomia locale, è lo statuto, prima ancora del regolamento, ad acquistare spazi determinanti nelle "macro" scelte dell'ente. Se, ad esempio, si affermasse addirittura che la separazione tra attività di indirizzo politico e di gestione non sia più ricollegabile ad un principio di matrice costituzionale (ma in tal senso occorrerebbe un revirement della giurisprudenza) e non sia imponibile né dalla legge statale né da quella regionale, solo lo statuto sarebbe legittimato a confermare o meno la vigenza di tale principio. In tal senso, il valore di fonte sub-primaria o para-primaria accordato allo statuto prima della riforma ne risulterebbe senz'altro rinforzato.

f.2) *salvaguardia della contrattazione collettiva nazionale.* Frequenti sono i richiami alla contrattazione collettiva, che disciplina profili indisponibili da parte dei regolamenti locali. Il regolamento di Saracena si rifà espressamente alla contrattazione collettiva nazionale e all'art. 89 del d.lgs. n. 267/2000, che la richiama quale limite della potestà regolamentare in questione (art. 1, comma 2). Così il regolamento del Comune di Potenza (art. 3), che amplia il riferimento alla

⁵⁴ Ritenuta sicuramente ancora vigente da G. Ruggeri, cit., p. 1311, che tuttavia ne sottolinea la incompatibilità con l'ordinamento post riforma.

⁵⁵ Il testo unico sugli enti locali, difatti, nell'enucleare le competenze dell'una e dell'altra fonte, non sempre agevola l'individuazione dei rispettivi confini. Ad esempio, l'art. 89 attribuisce al regolamento il potere di fissazione dei principi fondamentali dell'organizzazione degli uffici, che invece sembrerebbe competere essenzialmente allo statuto.

⁵⁶ Un richiamo puntuale ad una norma dello statuto è effettuato dal regolamento degli uffici e dei servizi -organigramma e dotazione organica, della provincia di Campobasso, in merito alla nomina del direttore generale (art. 10, comma, 1, con richiamo all'art. 25, dello Statuto).

⁵⁷ Per la questione inerente al contrasto tra regolamento e statuto, laddove il primo abbia disatteso le norme del secondo (art. 7 del TUEL), si richiama la giurisprudenza amministrativa che esclude la necessità di impugnare l'atto, occorrendo la sua "disapplicazione", istituito peraltro contestato con riguardo al processo amministrativo (Cons. St., sez. V, 25 gennaio 2005, sent. n.147, la quale, tuttavia, non attiene in modo specifico ai regolamenti in esame).

contrattazione, rinviando sia a quella nazionale che alla decentrata. Il regolamento della Provincia di Enna dichiara di conformarsi ai contratti collettivi di lavoro vigenti per il comparto Regioni – autonomie locali (art. 3, comma 2).

f.3) fissazione di criteri e di principi rivolti al potere regolamentare. Alcuni sono determinati direttamente dall'art. 89; si tratta di: autonomia, funzionalità, economicità di gestione, professionalità e responsabilità. A ciò si aggiungono i principi sanciti dall'art. 2 del decreto n.165/2001⁵⁸, il quale fissa i criteri che le singole amministrazioni pubbliche devono seguire nell'adozione di atti organizzativi: tra questi, la flessibilità, l'imparzialità, la trasparenza⁵⁹.

Dopo il varo della riforma, la vigenza o meno di tali disposizioni, nei termini appena illustrati, dipende dalla sopravvivenza o meno del potere di fissare i principi da parte della Legislazione statale, dalla possibilità di intervenire con principi legislativi regionali e, infine, dall'autonomia degli enti locali. Dalla ricognizione effettuata, emerge che nessun regolamento si discosta da questi principi i quali, anzi, vengono perlopiù ribaditi e ulteriormente specificati, con o senza espressi rinvii alla fonte statale. Talvolta, difatti, il richiamo alla normativa statale risulta evidente dalla stessa terminologia utilizzata dai regolamenti e non da espressa citazione di norme. Ne costituisce un esempio il regolamento del Comune di Pagani, che all'art. 2 definisce alcuni dei principi informatori dell'attività degli uffici (efficacia interna ed esterna, efficienza tecnica e gestionale, etc., principi che richiamano l'art. 2 del d. lgs. n.165/2001). Lo stesso regolamento e quello di Guardiagrele (rispettivamente, art. 3, comma primo, lett. e) e art. 4, comma 1, lett. f)) prevedono il coordinamento degli orari anche con quelli del lavoro privato, integrando così un principio già fissato dal decreto del 2001. La Provincia di Enna cita espressamente la norma statale per i criteri ispiratori dell'ordinamento dell'amministrazione (art.1, comma 1). A Torre del Greco il regolamento indirizza l'attività al conseguimento di ottimali livelli di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, tra l'altro, dei principi di trasparenza e parità uomo-donna (art. 7). Talora vi è un rinvio espresso ai principi generali dell'ordinamento e a tutti quelli rinvenibili nel testo unico sugli enti locali (artt. 1 e 2 del regolamento del Comune di Napoli).

Rammentando ancora una volta che i regolamenti esaminati, pur se successivi alla riforma del 2001, si trovano di fronte ad un panorama normativo statale perlopiù immutato, resta fermo che oggi i criteri dettati dalla Legislazione statale continuano ad operare se sono ancorati direttamente a canoni di matrice costituzionale e quindi, in particolare, all'art. 97, se non

⁵⁸ Va osservato che il decreto legislativo sul lavoro pubblico si applica anche con riguardo all'organizzazione locale, nel rispetto dell'autonomia locale. Ciò in virtù del richiamo contenuto all'art. 88 del testo unico del 2000 (vedi, altresì, l'art. 1, comma 1, del d. lgs. n. 165/2001). Art. 88 "1. All'ordinamento degli uffici e del personale degli enti locali, ivi compresi i dirigenti ed i segretari comunali e provinciali, si applicano le disposizioni del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, e le altre disposizioni di legge in materia di organizzazione e lavoro nelle pubbliche amministrazioni nonché quelle contenute nel presente testo unico." La lettura ed interpretazione di tale articolo, che sembra consentire interventi normativi statali anche di dettaglio, doveva tuttavia fin dall'inizio essere compatibile con le disposizioni del decreto n. 267/2000 che attribuiscono ampio spazio alla potestà regolamentare locale in materia di uffici e servizi (in particolare, proprio l'art. 89). Occorre poi tener conto di quanto sancito dallo stesso testo unico sugli enti locali all'art. 7, già riportato, che demanda alle leggi solo la normativa di principio. A ciò si aggiunga che oggi lo stesso art. 88 potrebbe essere oggetto di rivisitazione alla luce delle nuove norme post-riforma.

⁵⁹ Si tratta di principi non messi in discussione da G. Ruggeri, cit., p. 1310.

addirittura a principi comunitari; in alternativa, occorre reperire una competenza legislativa statale tuttora in vigore, di natura esclusiva, concorrente o c.d. trasversale.

Diversamente, difatti, non avrebbe più ragione d'essere un'imposizione dall'alto, peraltro statale e non regionale, sui criteri organizzativi dell'amministrazione locale. A tal proposito, si richiama quanto ampiamente trattato in precedenza in merito all'art. 4, comma 2, della legge n.131/2003.

f.4) elenco di "materie" spettanti ai regolamenti in questione, pur se nel limite della competenza contrattuale⁶⁰. Dunque, l'art. 89 del TUEL individua concretamente gli spazi di intervento dei regolamenti e, ci si chiede oggi, se essa sia da considerarsi norma di principio, come tale ancora coerente con l'assetto normativo.

Inoltre, è bene tener presente che l'assegnazione di "materie" o, meglio, di ambiti di spettanza locale, potrebbe scontrarsi con la competenza generalizzata dei regolamenti sull'organizzazione che, dopo la riforma, sono delimitati "solo" dalla Costituzione (se si ritiene che l'art. 117, comma sesto, faccia riferimento anche ad essi) e dalla legge n.131/2003. Dunque, non è detto che l'area di intervento di tali regolamenti rimanga quella definita in passato dal Legislatore statale; si ritiene, in merito, che dopo la riforma costituzionale il testo unico dovrebbe costituire un punto di partenza per ampliare eventualmente, ma mai ridurre, gli spazi del regolamento. Comunque, allo stato attuale, è interessante notare la pressoché generalizzata conformità dei regolamenti alla disciplina statale nella individuazione del proprio raggio di azione. I Comuni di Iglesias e di Bronte, ad esempio, citano quasi integralmente le materie dell'art. 89 nel regolamento di "organizzazione" (in entrambi art.1, comma 2)⁶¹.

A questo punto, considerato che le tematiche relative al lavoro pubblico sono da un canto assai numerose, ma dall'altro non sembra abbiano subito decisivi e radicali mutamenti sotto il profilo regolamentare, se ne metteranno in luce alcune, ritenute più significative.

g) Articolazione degli uffici. Gli enti locali hanno ampia autonomia nell'articolazione delle strutture interne, variamente denominate: si va dai regolamenti che prevedono la direzione generale come vertice della struttura organizzativa, articolata in settori, servizi, uffici, unità di progetto e altri uffici ancora (Torre del Greco, art.10) alla suddivisione in direzioni centrali,

⁶⁰ Peraltro, si ricorda che, a fronte della previsione del testo unico sugli enti locali, che demanda alla contrattazione collettiva e ai regolamenti le materie in esame, la legge n. 421/1992, demanda(va) le stesse materie alla Legislazione, anziché alla contrattazione, ferma restando la competenza degli atti normativi (secondari) e amministrativi ad intervenire in osservanza della legge stessa (art. 2, comma 1, lett. c), legge n. 421/1992). Sull'argomento, L. Mazzaroli (e altri), *Diritto amministrativo*, I, Monduzzi Editore, 1998, pp. 787 ss.

⁶¹ Si tratta:

delle responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell'espletamento delle procedure amministrative;
degli organi, uffici, modi di conferimento della titolarità dei medesimi;
dei principi fondamentali di organizzazione degli uffici;
dei procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro;
dei ruoli, dotazioni organiche e loro consistenza complessiva;
della garanzia della libertà di insegnamento ed autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca;
della disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra impiego nelle pubbliche amministrazioni ed altre attività e dei casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici.

dipartimenti, servizi (questi ultimi interni alle direzioni centrali o ai dipartimenti, ma anche autonomi); dalla presenza di unità organizzative autonome e interne ai servizi e di unità di progetto (Comune di Napoli, artt. 6 ss. del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi) ai settori, servizi e uffici (Comune di Iglesias, artt.13 ss. del regolamento di "Organizzazione", Provincia di Enna, art. 7, Comune di Mazzarino, art. 6). Poi, mentre alcuni regolamenti si limitano a configurare un quadro organizzativo, altri disciplinano anche compiti ed attività spettanti ad ogni singola struttura (San Nicolò d'Arcidano, art. 5); alcuni prevedono solo uffici stabili, altri configurano pure unità di progetto (es: strutture temporanee del Comune di Martano, art. 11, del regolamento). Non si ritiene, comunque, che questo aspetto sia stato spiccatamente modificato dalla riforma in quanto, rappresentando una delle parti salienti dell'organizzazione dell'ente, rientrava nel potere decisionale locale fin dagli anni '90.

h) Attività di indirizzo politico e di gestione. Attuando il principio fissato dal Legislatore statale⁶², i regolamenti locali richiamano la separazione del potere di indirizzo politico-amministrativo e di controllo dall'attività amministrativa di gestione (art. 2 del regolamento del Comune di S. Martino in Pensilis⁶³, art. 2, comma 1, lett. f) del regolamento sull'ordinamento dei settori dei servizi e degli uffici della Provincia di Taranto, art. 3 del regolamento del Comune di Bitetto, artt. 4, comma 3, lett. e) e 5 del regolamento di "organizzazione" del Comune di Iglesias, art. 2 ss. del regolamento del Comune di Monasterace, art. 2 del regolamento del Comune di Mazzarino, art. 2, comma primo, lett. f) del regolamento del Comune di Pagani, art. 2 del regolamento del comune di Torre del Greco, art. 5, comma 2, lett.a) del regolamento del Comune di Potenza). Con il primo tipo di attività, svolta dagli organi di governo, si definiscono gli obiettivi e i programmi da attuare, si indicano le priorità e le conseguenti direttive generali per l'azione amministrativa e si effettua il controllo sull'attività gestionale. Con la seconda, spettante agli organi burocratici, si svolgono i servizi e le attività amministrative, tecniche, finanziarie e strumentali dell'ente⁶⁴.

Il principio di separazione tra le due sfere decisionali, quella politica e quella amministrativa, scaturisce direttamente dall'art. 97, della Cost., che impone imparzialità e buon andamento

⁶² Art. 4, d. lgs. n. 165/2001, richiamato, con riguardo anche agli enti locali, dall'art. 27, comma 1, dello stesso decreto, che fa salve le peculiarità di tali enti; inoltre, si ricordino gli artt. 78, comma 1 e 107, comma 1, d. lgs. n. 267/2000.

⁶³ Da sottolineare l'espresso riferimento nel regolamento del comune anche alla interdipendenza tra organi politici e gestionali e alla "sovraordinazione direzionale" tra giunta e organi gestionali.

⁶⁴ Fanno eccezione i comuni con meno di cinquemila abitanti i quali, oggi, possono attribuire ai componenti dell'organo esecutivo mediante regolamento le funzioni di responsabilità degli uffici e dei servizi nonché l'adozione di atti di norma spettanti alla classe dirigenziale (art. 53, comma 23, l. n. 388/2000, come modificato dall'art. 29, comma 4, della legge n. 448/2001). Benché tale norma sia stata oggetto di impugnazione alla Corte costituzionale, il giudice delle leggi l'ha invece considerata conforme a Costituzione, in quanto rientrante nella competenza statale su organi politici e in quanto rivestita di carattere di facoltatività per ogni singolo comune, da esercitare mediante regolamenti (sent. 17/2004). Interessante, a parere di chi scrive, la ricostruzione della materia "organizzazione degli enti locali". Difatti, stando al tenore della sentenza della Corte, sembra quasi che la materia sia in realtà un'unica macro area in cui da un canto si inserisce la competenza sugli organi politici di governo, spettante allo Stato, e dall'altro si colloca invece la parte più prettamente organizzativa degli uffici, spettante invece alla normativa locale. Vi è da dire, difatti, che se si riconoscesse allo Stato di incidere sulla sfera degli organi politici, concedendo loro anche poteri di gestione, di fatto la potestà locale sulle competenze degli organi burocratici ne potrebbe risultare compromessa. Significativa e compromissoria, dunque, la previsione della facoltatività dello strumento, rimesso all'iniziativa di ogni singolo ente locale.

nell'azione degli uffici amministrativi (comma primo)⁶⁵. Si ricorda, a tal proposito, che il TAR Campania - sez. Salerno, con sentenza n. 943 del 2006, ha definito tale principio come "fondamentale" e ne ha confermato la permanenza anche dopo la riforma. Ciò non implica, tuttavia, l'obbligo per gli enti locali di preservare tutta la disciplina puntuale dello Stato relativa agli organi burocratici. Al riguardo, si richiama l'attenzione sulla sentenza del Consiglio di Stato n. 832/2005 la quale, anche se con riguardo al potere statutario, effettua una sorta di catalogazione degli organi di governo non politici identificabili con i dirigenti in genere, il direttore generale (ove previsto), gli incaricati a contratto in qualifiche dirigenziali e gli organi di revisione. Sono queste le figure nei confronti delle quali il potere normativo locale, anche regolamentare, interviene mediante la specifica delle relative attribuzioni.

Con riferimento proprio ai compiti assegnati alle due tipologie di organo, si richiama un caso giunto all'esame della Corte di Cassazione che riguarda la procura alle liti, funzione che, secondo la giurisprudenza prevalente del passato, è riservata agli organi politici locali, ed in particolare al sindaco/presidente⁶⁶. In virtù di tale orientamento, qualsiasi fonte normativa locale che, al contrario, demandi ad un organo burocratico la legittimazione processuale, dovrebbe essere disapplicata. La Suprema Corte, nella già citata sentenza n. 12868 del 2005, ha invece riconosciuto la legittimazione delle fonti locali a conferire tale potere processuale anche ai dirigenti: per i regolamenti, purtuttavia, ha imposto che lo statuto rechi una norma abilitativa in tal senso. La possibilità di attribuire tale compito agli organi di gestione risiede, afferma la Suprema Corte, nella non esclusiva spettanza agli organi politici.

i) Diretta collaborazione. Argomento connesso a quello trattato nel paragrafo precedente è quello che attiene agli uffici di c.d. "diretta collaborazione", i quali potrebbero apparire una figura ibrida tra le strutture politiche, di cui sono supporto, e quelle gestionali. Il testo unico sugli enti locali prevede, all'art. 90, la possibilità di istituire uffici alle dirette dipendenze degli organi di governo con il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi. Detta inoltre una serie di regole atte ad indicare ove reperire le unità di personale che vi prestino servizio (dipendenti dell'ente o esterni, che possono a loro volta essere dipendenti o meno di altra amministrazione). Tutti gli esterni sono assunti con contratto a tempo determinato e, se dipendenti di altra PA, sono collocati in aspettativa senza assegni.

⁶⁵ Numerosi gli interventi in tale direzione, anche di carattere giurisprudenziale. Es.: Corte cost. 15 ottobre 1990, n. 453.

⁶⁶ Secondo l'orientamento dominante fino a poco tempo fa, spetta alla giunta il diverso potere autorizzativo alla lite e, quindi, tacitamente, la decisione di agire o resistere in giudizio. In merito, proprio nella sentenza della suprema Corte di cui si discorre, si afferma che, stante le modifiche intervenute negli anni '90, che hanno accresciuto il ruolo del sindaco/presidente tramite, anzitutto, la sua elezione diretta, sarebbe anacronistico ritenere sussistente, a tutt'oggi, l'obbligo di autorizzazione alla lite. Ciò non esclude, tuttavia, la possibilità che lo statuto (la sentenza in tal caso non menziona il regolamento) disponga una preventiva determinazione del dirigente o della giunta, quale atto necessario di valutazione tecnica circa l'opportunità della lite. Non potrebbe invece trattarsi di una vera e propria autorizzazione in quanto sarebbe contrario al nuovo assetto di competenze dei vari organi che il vertice dell'amministrazione diventasse un mero esecutore della determinazione altrui.

Sono coerenti con tale orientamento le disposizioni, ad esempio, del Comune di Miglionico e quello di S. Nicolò d'Arcidano, che conferiscono al Direttore generale il (mero) compito rispettivamente di esprimere un parere o di avanzare una proposta in ordine alla decisione di promuovere, resistere, conciliare e transigere le liti (art.46, comma 1, art. 13, comma 3).

All'insegna delle novità introdotte dalla legge costituzionale n. 3/2001, ci si chiede se tali misure, sia quelle relative alla previsione degli uffici che quella attinente alla loro parziale disciplina, possano considerarsi superate. Chi scrive tenderebbe ad escludere che gli uffici in questione, seppur strumentali allo svolgimento dell'attività di organi politici (es: Giunta provinciale), possano essere assorbiti nell'accezione di organo di governo e, quindi, nella competenza esclusiva dello Stato in materia. Si tratta difatti di strutture amministrative e, dunque, di uffici strumentali all'organizzazione dell'ente locale. Ciò stante, va verificato se ha comunque ragione di persistere una normativa statale, anche se solo di principio generale (ex art. 4, comma 2, della legge n.131/2003 o addirittura quale principio derivante dall'art. 97⁶⁷).

I regolamenti reperiti, comunque, sembrano attenersi alle linee del testo unico, talvolta rinviando laconicamente alla normativa vigente (art. 11, regolamento di Guardiagrele), talaltra richiamandola più dettagliatamente (art. 62, regolamento della Provincia di Trapani). Non si riscontrano dunque né ambizioni autonomistiche superiori a quelle già riconosciute prima del 2001 né si fa cenno a possibili spazi della Legislazione regionale.

Nelle fonti in esame è specificato che si tratta di uffici privi di competenze gestionali (art. 46, comma sesto, regolamento del Comune di Bitetto); se ne sottolinea quindi il carattere marcatamente "politico" sotto il profilo funzionale (art. 31, commi 2 e 3, Pagani): ciò è in linea con la regola statale, fondata sulla distinzione tra sfera di indirizzo politico e di gestione amministrativa e sulla strumentalità di tali strutture alla prima. Ciò, si ritiene, non confligge con il carattere non politico degli uffici di diretta collaborazione, quali apparati dell'amministrazione. L'autonomia locale comporta talvolta che l'ente delimiti le "categorie" di soggetti di cui avvalersi con contratto a tempo determinato, per il supporto degli uffici. Il regolamento di Napoli, ad esempio, dispone che tali soggetti abbiano i requisiti generali per l'accesso alle pubbliche amministrazioni (art. 6, comma 4).

l) Collaborazione esterne con alte professionalità. Pur senza riferirsi esplicitamente alla norma statale (art.110, comma 6, t.u. enti locali⁶⁸), è evidente il tacito richiamo alla stessa da parte di numerosi regolamenti locali, tra cui quello del Comune di Pagani, che specifica le competenze in materia di adozione di tali convenzioni e i contenuti delle stesse (art. 34). Nulla, comunque, di peculiare rispetto a quanto sarebbe stato adottabile prima della riforma. Interessanti e particolarmente dettagliati i presupposti, i contenuti e la procedura per la realizzazione di tali collaborazioni, dettati per il Comune di Ragusa con delibera commissariale, che ha modificato molto recentemente (2006) il regolamento di organizzazione degli uffici (art. 13). Non si tratta di disposizioni derogatorie della sintetica norma statale ma, piuttosto, di una completa (ri)disciplina, che comunque si rifà espressamente all'art. 110 del testo unico. Un rinvio alla disposizione statale in esame è contenuto anche all'art. 20, comma 1, del regolamento del Comune di Palizzi.

⁶⁷ In tal senso, M. Calcagnile, cit. .

⁶⁸ "Per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità."

m) Il direttore generale. Preme ora effettuare una riflessione sulla sopravvivenza o meno di tutte le disposizioni del testo unico relative al direttore generale, a partire da quella che ne prevede la (facoltativa) presenza. Muovendo dall'assunto che il testo unico non impone l'istituzione della figura del direttore ma, al contrario, la vieta nei Comuni con scarsa densità abitativa, è forse azzardato affermare che anche i piccoli Comuni potrebbero oggi valutare di introdurre un'autonoma figura di direttore? Certo, si tratterebbe di una scelta in controtendenza rispetto alla propensione a favorire le gestioni coordinate di funzioni ma, a rigore, da non escludere. Va peraltro precisato che tale opzione spetterebbe alla sfera statutaria in quanto rientrante più nelle scelte di principio che nei profili di dettaglio così come spetterebbe allo statuto rendere obbligatoria tale figura o, al contempo, sopprimerla. Per quanto attiene invece ai compiti assegnati al direttore, i regolamenti dispongono autonomamente scelte integrative del testo unico sugli enti locali e, dunque, aggiungono numerosi compiti alle attività indicate all'art. 108 dello stesso testo unico. Un esempio: il Comune di Guardiagrele disciplina alcuni aspetti della figura del direttore generale, prevista appunto dall'art. 108 del testo unico. Nell'effettuare tale operazione, il regolamento in parte riproduce quanto fissato dallo Stato, circa la possibilità, ad esempio, di una convenzione tra Comuni inferiori a 15.000 abitanti per conferire tale incarico ad un'unica persona; al contempo, definisce i contenuti della convenzione, che vanno dalla indicazione delle funzioni del Direttore generale ai rapporti tra questo e il segretario generale dei Comuni in convenzione. Fino a che punto oggi la disciplina statale deve essere considerata vincolante? Quanta parte della stessa? Sono quesiti che ci si è posti ma ai quali possono solo offrirsi risposte interlocutorie, in attesa di scelte normative o chiarimenti giurisprudenziali. Per ora, può solo rilevarsi che tanto la scelta sulla presenza o meno di tale figura quanto la puntuale indicazione dei suoi compiti, sembrano rientrare a pieno nella sfera organizzativa dell'ente.

n) Incarichi conferiti da terzi ai dipendenti locali. Come conseguenza dell'incompatibilità del lavoro pubblico a tempo pieno con altri ruoli ed incarichi, eventuali attività lavorative del dipendente locale per soggetti esterni sono sottoposte ad una procedura autorizzativa. Così dispone l'art. 53 del decreto n.165/2001. Anche qui, se l'autorizzazione è vista quale strumento che garantisce il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione (si ricorda che il primo principio è espressamente citato dall'art. 53, comma 5, del decreto), si conferma un potere legislativo di imposizione dell'autorizzazione stessa, salvo poi verificare se la competenza è statale o regionale⁶⁹. In caso contrario, si pone ancora una volta il problema di rinvenire il fondamento di un potere legislativo di principi⁷⁰, peraltro, ancora una volta, non necessariamente di tipo statale. Il decreto, tuttavia, non si limita a fissare dei principi ma detta anche regole puntuali da applicare, in parte, a tutti i dipendenti pubblici a tempo pieno (v. comma 6). Ne sono un esempio l'elenco di casi in cui l'autorizzazione non è necessaria, le modalità procedurali e i tempi per l'adozione dell'autorizzazione. Si impone quindi una distinzione tra le parti che continuano ad essere

⁶⁹ L. Zoppoli, cit., p. 159, inquadra senz'altro il regime dell'incompatibilità e del divieto di cumulo di impieghi nella competenza "esclusiva" regionale, seppur con riguardo ai dipendenti regionali. A tale disciplina è connessa quella della autorizzazione agli incarichi.

⁷⁰ G. Ruggeri, cit., p. 1312, cita l'art. 53 tra le norme che sanciscono principi.

precettive anche per gli enti locali e quelle demandabili all'organizzazione di ogni singola amministrazione, pur tenendo conto che si tratta di tematica che incide sul rapporto di lavoro. Allo stato attuale, non sembra sia stato messo in discussione il principio imposto dalla legge statale, neanche nelle aree delle Regioni a statuto speciale, salvo incontrare puntualizzazioni e diversificazioni di dettaglio, talora più rigorose di quelle statali.

L'art. 29 e l'art. 84, rispettivamente dei regolamenti del Comune di Torre del Greco e di Bitetto, dettano da un canto una procedura autonoma ed integrativa di quella fissata dal d. lgs. n.165/2001, ma al contempo ricongiungono il sistema ad unità. Nel primo caso, difatti, si richiama il meccanismo dell'anagrafe delle prestazioni e la Comunicazione alla "Presidenza del Consiglio dei ministri - settore della funzione pubblica" degli incarichi autorizzati (e conferiti); nel secondo si rinvia, integrandola, alla procedura di autorizzazione prescritta dalla normativa statale.

Va peraltro fatto presente che l'organo incaricato del rilascio dell'autorizzazione ha nell'un caso natura politica (il sindaco: Torre del Greco, ma analoga disposizione vige in altri enti locali quale S. Martino in Pensilis) mentre nell'altro riveste natura amministrativa (segretario comunale: Bitetto).

Altre volte lo stesso varia a seconda di chi sia il soggetto che richiede l'autorizzazione (Provincia di Enna: presidente della Provincia per il dirigente, il dirigente del settore personale, sentito il dirigente del settore cui è assegnato il richiedente, negli altri casi).

A prescindere dai profili procedurali, vi sono poi misure autonome anche sotto il profilo contenutistico: la Provincia di Enna prevede l'obbligo di autorizzazione pure in circostanze che, secondo la norma dello Stato, sono esentate da tale richiesta (art. 82: collaborazione a giornali, riviste, pubblicazioni e simili).

o) Dirigenza. La normativa relativa alla dirigenza è contenuta, per le amministrazioni dello Stato, nel decreto n. 165/2001 il quale, come visto, è applicato anche agli enti locali in virtù dell'art. 88 del TUEL⁷¹. Questa applicazione, che non può che essere limitata ai principi, è confermata anche dall'art. 27 del d. lgs. n.165/2001, in virtù del quale gli enti locali si adeguano ai principi sulla dirigenza statale, tenendo conto delle rispettive peculiarità. La disciplina della dirigenza locale è integrata dal TUEL, ed in particolare dagli articoli 109, 110 e 111. Il primo riguarda il conferimento degli incarichi, il secondo gli incarichi "esterni" a contratto nell'ambito o al di fuori della dotazione organica⁷²; il terzo infine richiama le norme dello stesso testo unico nonché quelle sulla dirigenza presenti nel d. lgs. n.165/2001, che costituiscono principi anche per i regolamenti locali⁷³.

Il quadro pre-riforma prevedeva quindi da un canto che gli enti locali fossero assoggettati ai principi del decreto n. 165/2001 e dall'altro che si applicassero le norme, anche di dettaglio, del

⁷¹ Nota n. 58.

⁷² Si specifica, in merito, che il regolamento è richiamato per gli incarichi conferiti al di fuori della dotazione organica, lo statuto invece disciplina gli incarichi nell'ambito della dotazione stessa (commi 2 e 1).

⁷³ Si ricorda anche il richiamo all'art. 19, comma 6, del d. lgs. n. 165/2001 effettuato nella dichiarazione congiunta n. 1 allegata al CCNL dell'area della dirigenza del comparto Regioni e autonomie locali per il quadriennio normativo 2002-2005 e il biennio economico 2002-2003.

testo unico sugli enti locali, ferma restando l'autonomia di questi ultimi. Oggi la ricostruzione delle competenze richiede una doppia operazione, l'una riferita alle norme di principio e l'altra a quelle puntuali.

La prima impone di verificare se i principi statali, qualunque sia la fonte di rango primario che li ha posti in essere, siano ancora applicabili nei confronti degli enti locali o se, invece, tale disciplina oggi spetti alle leggi regionali. Altra soluzione prevede che, trattandosi di misure organizzative di principio, la loro determinazione competa allo statuto locale.

In seconda battuta, cioè dopo la ricostruzione della fonte "di principio", si potrebbero ipotizzare nuovi spazi regolamentari sotto il profilo della disciplina puntuale sulla dirigenza.

Entrambe le operazioni sono complesse sia in ragione dell'intersecarsi di profili organizzativi e lavoristici che per il sovrapporsi, in norme statali, di principi e di precetti di dettaglio.

Il lavoro effettuato evidenzia che in alcuni regolamenti vige una disciplina integrativa di quella statale. Ad esempio, mediante una norma organizzativa che tuttavia attiene anche alla sfera dei diritti dei dipendenti, primo fra tutti quello della riservatezza, il regolamento di Torre del Greco pone un'interessante regola di comunicazione all'amministrazione a carico del dirigente, entro 90 giorni dal conferimento dell'incarico (art.49, comma 4). Si tratta della dichiarazione relativa ai diritti reali su beni immobili e mobili registrati, alle azioni societarie, alle funzioni rivestite in società, nonché la copia dell'ultima dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche. A tale dichiarazione iniziale ne seguono altre, effettuate annualmente, con le quali il dirigente tiene costantemente aggiornata l'amministrazione presso la quale ha ricevuto l'incarico.

o.1) durata e revoca. Per quanto attiene alla disciplina degli incarichi dirigenziali, si è appena accennato all'art. 109 che, nel rinviare al regolamento locale la fissazione delle modalità di conferimento, ne sancisce "solamente" una imprecisata durata determinata (art. 109, comma 1), confermata dalle disposizioni regolamentari all'esame (es: Torre del Greco, ove si stabilisce una durata fissa di due anni - art. 49, comma 2, lett.b). La norma statale detta poi ulteriori regole, tra cui quella relativa alla revoca. In particolare, prevede delle cause (tassative) di revoca degli incarichi dirigenziali. L'esclusività delle cause, connessa all'esigenza di salvaguardare il dirigente in carica da scelte che potrebbero pregiudicarlo, sembra in parte aver subito un vulnus ad opera di alcuni regolamenti locali. Vi sono difatti cause estintive dell'incarico diverse da quelle previste dal testo unico; talvolta si tratta di ragioni connesse ad esigenze organizzative che, purtuttavia, interferiscono sulla posizione dell'incarico.

Un esempio è costituito dall'art. 50, comma 1, lett. e) del regolamento di Torre del Greco, che prevede anche " motivate ragioni organizzative e produttive" per la revoca dell'incarico. Di norma, tuttavia, i regolamenti richiamano sinteticamente la disciplina dettata dallo Stato (es: regolamento Provincia di Campobasso, art. 27, comma 1).

o.2) Incarichi dirigenziali a contratto. La normativa statale (art.110, d. lgs. n.267/2000) prevede due distinte possibilità di conferire incarichi da dirigente con contratto a tempo determinato.

L'una possibilità (comma 1) è connessa alla copertura di posti dell'organico, l'altra, invece, a incarichi da conferire al di fuori della dotazione organica (comma 2). Quest'ultima a sua volta è disciplinata in modo diverso a seconda che nell'ente locale sia o meno prevista la qualifica dirigenziale.

In ogni caso i contratti non possono avere durata eccedente quella del mandato del sindaco o del presidente di Provincia in carica. Sussistono poi ulteriori regole da osservare, benchè al contempo, con specifico riguardo alla seconda tipologia, sia rimessa al regolamento locale la fissazione dei criteri, limiti e modalità con cui possono essere stipulati tali contratti. Del resto, anche l'art. 50, comma 10, del decreto n. 267/2000 demanda la determinazione di una parte delle modalità e dei criteri di tali incarichi alla fonte regolamentare locale.

A prescindere dall'autonomia già riconosciuta in passato, ci si chiede se oggi l'ente locale, eventualmente proprio mediante tale fonte, possa introdurre una disciplina differenziata delle figure contrattuali a termine, in merito ad esempio, alla percentuale ammissibile.

Pure qui, come altrove, si riscontra nei regolamenti in esame una tendenziale aderenza al dettato statale, con le dovute integrazioni, quali la richiesta del curriculum della persona prescelta (Pagani art. 33) o la costituzione da parte della giunta di una commissione esaminatrice per gli incarichi da conferire con contratto di diritto pubblico (art. 28, comma 3, regolamento Provincia di Pescara). Anche nelle Regioni speciali si rinvencono regolamenti rispettosi, benchè in funzione integrativa, del sistema statale (la Provincia di Sassari ha difatti previsto nel proprio regolamento una selezione pubblica per il conferimento di incarichi dirigenziali esterni, un preliminare parere – eventuale - del direttore generale o del comitato tecnico di coordinamento, art. 23). Da sottolineare, in quest'ultima disposizione, la volontà di consentire al vertice politico, autore della scelta "fiduciaria" dell'incarico, di avvalersi del supporto di una figura, ugualmente di sua fiducia, che è tuttavia sovraordinata alla gestione dell'ente locale.

o.3) Affidamento incarichi in mancanza di dirigente. L'art. 109, comma 6, del testo unico sugli enti locali stabilisce che: "Nei Comuni privi di personale di qualifica dirigenziali le funzioni di cui all'art. 107, commi 2 e 3, fatta salva l'applicazione dell'art. 97, comma 4, lettera d), possono essere attribuite, a seguito di provvedimento motivato del sindaco, ai responsabili degli uffici o dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale, anche in deroga a ogni diversa disposizione". Dopo l'entrata in vigore della riforma, la possibilità di ricorrere a tale tipologia di incarico solo in difetto di figura dirigenziale interna è regola ancora coerente con le nuove (residue) competenze dello Stato in ordine agli enti locali? E ancora: si tratta di un principio o di una regola di dettaglio? In merito, nel richiamare ancora una volta la sentenza del Consiglio di Stato n. 832/2005, ci si chiede se la competenza (per la verità al limite, qui, solo statutaria) normativa sugli organi non politici dell'ente stesso, può rendere legittima una norma locale che, in deroga al testo unico, preveda l'attribuzione di funzioni dirigenziali alle figure previste anche in

presenza di dirigenti interni o, al contrario, la vieti in ogni caso o, ancora, la ammetta apponendo però varie condizioni.

o.4) accesso alla dirigenza. Come si desume dall'argomento appena trattato, una tematica contigua ma diversa da quella del conferimento degli incarichi da dirigente è l'ambito relativo all'accesso alla relativa qualifica, laddove prevista (nell'ambito dei Comuni oggetto della ricerca, molti non prevedono la figura dirigenziale; tra questi, solo per fare un esempio, il Comune di Martano).

Per chi sia in possesso del diploma di laurea, requisito "minimo"⁷⁴ per l'accesso alla qualifica di dirigente, la disciplina statale prescrive un duplice percorso, l'uno fondato sul concorso per esami e l'altro sul corso-concorso (art. 28 d. lgs. n.165/2001).

Per quanto attiene agli enti locali, e con riferimento al requisito "base", in alcuni regolamenti reperiti figura un'evidente deroga a quanto disposto dal decreto legislativo (art. 48 Torre del Greco, nel disciplinare il concorso per esami, non prevede il diploma di laurea tra i requisiti necessari per la partecipazione). Per verificare la possibilità di un discostamento dal decreto statale, occorre valutare la portata innovativa che si attribuisce alla riforma costituzionale. Rammentando sempre la duplice interpretazione possibile, l'una più favorevole e l'altra più cauta nei confronti di un ampliamento del potere regolamentare, va sottolineato che i regolamenti in esame devono sottostare non solo allo statuto ma, anzitutto, alla Costituzione. La richiesta del diploma di laurea può essere variamente letta ed interpretata: può difatti considerarsi una scelta attuativa del principio di buon andamento, sancito dalla Costituzione, e quindi indiscutibilmente vincolante anche per le autonomie locali. Può d'altro canto essere considerato un principio generale sull'organizzazione locale e quindi, in quanto vincolante per gli statuti (art. 4, comma 2, l. n. 131/2003), a maggior ragione obbligatorio per i regolamenti. Ancora, qualora si ritenesse che la materia sia di competenza legislativa regionale, potrebbe riconoscersi in merito uno spazio per le scelte di principio effettuate dalla Regione stessa. Diversamente, la laurea può essere ritenuta un requisito imposto dalla Legislazione dello Stato per i propri dipendenti statali e annoverato tra le disposizioni di dettaglio che non vincolano gli enti locali.

o.5) Accesso per concorso. L'accesso alla qualifica di dirigente deve avvenire di norma mediante la procedura del concorso pubblico. La pubblicità del concorso, pur nel silenzio del decreto n.165/2001 e dell'art. 97, comma terzo, di cui questa parte del d. lgs. è diretta derivazione, garantisce l'attuazione degli articoli 3, 51 e 97, comma primo, Cost, ed è tuttora

⁷⁴ Per gli altri requisiti si rinvia a quanto esposto in precedenza con riguardo alle Regioni, § 5, pur tenendo conto della diversa natura dei due tipi di enti territoriali. Varie le deroghe all'art. 28 del decreto statale anche sul profilo locale. Nella provincia di Enna, ad esempio, che impone il possesso del titolo universitario prescritto dal d. lgs. n. 165/2001, al concorso per esami possono partecipare anche coloro che abbiano esercitato le funzioni dirigenziali in PPAA per un periodo non inferiore a tre anni, anziché a cinque, come richiesto dal decreto legislativo n. 165 (art.151, comma 2, lett. c). Va peraltro sottolineato che in tal caso si tratta di un ente appartenente ad una Regione speciale. Tra i comuni delle Regioni ordinarie si ricorda quello di Torre del Greco, che contempla tra i possibili requisiti l'aver prestato servizio da dirigente per almeno cinque anni in strutture private (art. 48, comma 4).

vincolante anche per gli enti locali⁷⁵. Solo la legge può derogarvi, peraltro attenendosi ai limiti posti dalla giurisprudenza costituzionale⁷⁶. Dunque, i regolamenti concorsuali, anche a seguito della riforma, devono attenersi a tale regola generale, salvo le eccezioni consentite.

p) Segretario comunale e provinciale. Sono state effettuate ampie discussioni circa la persistenza o meno, e in quali ambiti, della competenza statale⁷⁷. Tenendo sempre presente l'obbligo da parte del regolamento di osservare i principi fissati dallo statuto locale al quale, tuttavia, la giurisprudenza amministrativa ha negato il potere di incidere sulla stessa esistenza della figura del segretario, tutti i regolamenti all'esame sono in linea con il decreto n. 267/2000; questo, peraltro, demanda proprio alle fonti locali (statuto e regolamento) la determinazione di ulteriori funzioni oltre a quelle già attribuite dal decreto stesso o attribuibili dal sindaco o presidente della Provincia (art. 97, comma 4, lett. d)). Ne sono esempio il regolamento del Comune di Guardigliare (art.17 e ss.) e quello di Pagani (art.14). In tale direzione, si può richiamare la sentenza del TAR Calabria – sez. II, n. 779/2005 la quale ammette la possibilità che l'elenco di funzioni attribuite al dirigente in base all'art. 107 del d.lgs. n. 267 del 2000 sia considerato stringente. Purtuttavia, tale pronuncia afferma che l'art. 97, comma 4, lett. d), appena accennato, costituisce in realtà una norma in bianco che consente, nei casi in cui manchi la dirigenza locale, di individuare, con regolamento o nello Statuto, nell'unico soggetto munito di funzioni dirigenziali e cioè il Segretario comunale, quello capace di presiedere le Commissioni di concorso.

q) Relazioni sindacali. Nei regolamenti reperiti non figura alcun riferimento ai nuovi soggetti che potrebbero essere abilitati alla rappresentanza delle amministrazioni in sede di relazioni sindacali. L'art. 5 del regolamento di Torre del Greco conferma la disciplina contenuta nel decreto n.165/2001 e, quindi, non accenna a possibili determinazioni da parte delle Regioni circa una diversa allocazione di tale potere. Si tratta comunque di un profilo la cui disciplina sfugge alle determinazioni della fonte in esame.

8. Disposizioni transitorie

Benchè le regole di redazione degli atti normativi sconsiglino le disposizioni che destano incertezze sull'individuazione delle fonti da applicare, nei regolamenti in esame si rinvengono spesso norme di questa tipologia. Ciò accade ogni volta in cui i regolamenti esigono ulteriori atti di adeguamento, in attesa dei quali il quadro normativo risulta di incerta definizione. Il Comune di Napoli, ad esempio, stabilisce che: "Nelle more dell'adeguamento dell'ordinamento interno ai principi dello Statuto e del presente regolamento, non si applicano le preesistenti disposizioni regolamentari comunali in materia organizzativa che risultino contrastanti ed in ogni caso, in materia organizzativa, l'ordinamento comunale è letto e interpretato, nella sua interezza e nelle

⁷⁵ L. Oliveri, Un caso concreto di "eccesso" di autonomia statutaria, in www.Lexitalia.it, Articoli e note, n. 9/2005.

⁷⁶ G. Trivellato, Alcuni casi concreti in tema di potestà normativa degli enti locali sull'organizzazione e funzionamento, in Nuova Rassegna, n. 11-12, 2005, pp. 1338, ss..

⁷⁷ M. Calcagnile, cit.

varie specifiche sue disposizioni, alla luce dei nuovi principi e criteri posti dalle intervenute leggi e dal presente Regolamento” (art. 55).

A tal proposito si osserva che i regolamenti, deputati dal d. lgs. n. 267/2000 anche alla fissazione di principi fondamentali di organizzazione degli uffici, sono divenuti, ad opera della riforma costituzionale, le fonti di dettaglio per eccellenza. Ciò in quanto la legge n.131/2003 ha specificato, come visto, i rispettivi ambiti di intervento delle diverse fonti in materia. Pertanto, i regolamenti non dovrebbe contenere norme di principio e non immediatamente attuabili; queste spettano ormai in modo inequivocabile ad altre fonti e, in particolare, allo statuto locale nonché, come visto, secondo taluni, alla legge (statale o regionale).

Inoltre, se, come in tal caso, i regolamenti sanciscono l'immediata vigenza dei nuovi principi, con il consequenziale divieto di applicare norme contrastanti, si demanda all'interprete e, quindi, in tal caso, prima di tutto all'amministrazione comunale, la responsabilità di effettuare tale discernimento, estremamente arduo.

A ciò si aggiunga che il regolamento cita la materia "organizzazione" come ambito di riferimento per disapplicare l'ordinamento comunale preesistente, se contrario a quello attuale, ma, come visto, si tratta di una tematica dai contorni non ancora nettamente (ri)definiti. Va d'altro canto sottolineato che gli enti locali nel redigere i regolamenti si trovano di fronte ad un lavoro di complessa realizzazione perché, come ripetutamente riportato, manca ancora una chiara definizione del nuovo quadro di competenze.

9. Giurisprudenza

La giurisprudenza finora non è stata investita di molte questioni attinenti alla nuova configurazione del potere regolamentare locale, soprattutto per ciò che concerne il suo ruolo attuale. Negli scarsi interventi riferiti a questa fonte, in genere non si accenna alle novità introdotte dalla riforma (es: sent. Tar Calabria – sez. II (Catanzaro), n. 1869/2004, Cons. Stat., sez. IV, sent 5498/2004). Alcune pronunce, poi, investono le competenze degli statuti locali e sono estensibili ai regolamenti solo se ne derivi l'affermazione di un principio riproducibile "a cascata". Tendenzialmente, comunque, pur nell'affermazione della maggiore autonomia organizzativa conferita agli enti locali, non viene messa in discussione la vigenza delle norme statali preesistenti. Si riscontrano difatti di frequente ricorsi e pronunce in cui l'esame e la valutazione della legittimità di regolamenti locali sono fondati comunque sul presupposto della persistenza dei principi fissati dallo Stato prima della riforma. Solo un esempio: la sentenza n. 2116/2004 del TAR Puglia - sez. Bari, pronunciata a seguito di ricorso promosso, tra l'altro, avverso il regolamento comunale dei concorsi del Comune di Bari, afferma che "il principio generale dei concorsi per l'accesso alla dirigenza sia desumibile dall'art. 28, commi 1 e 2 T.U.P.I.". Non sembra quindi che allo stato attuale, anche sotto il profilo giurisprudenziale, vi siano stati veri e propri stravolgimenti che abbiano inciso sull'assetto antecedente alla legge costituzionale n. 3/2001. Viene confermato in materia il

principio di gerarchia delle fonti mentre non sembra essere concretamente riconosciuto il diverso principio che si fonda su rapporti di competenza tra le fonti stesse⁷⁸ .

⁷⁸ R. Depiero, Posizioni della giurisprudenza amministrativa sul rapporto tra le fonti e l'organizzazione degli enti locali, in Nuova rassegna, 11-12, 2005, ricostruisce il quadro giurisprudenziale in materia, pp. 1285 ss..

Le fonti negoziali – Daniela Bolognino

1. Introduzione

I problemi di ricostruzione del quadro teorico di riferimento della collocazione del lavoro pubblico a seguito della modifica del Titolo V, parte seconda Cost., coinvolgono anche la contrattazione collettiva e sono particolarmente complessi per la peculiare posizione della stessa, in quanto “materia da regolare” e “strumento di regolazione di materie già affidate alla potestà legislativa di Stato e Regioni”.

Per affrontare adeguatamente la problematica è sembrato opportuno scindere l’analisi della “contrattazione collettiva” (nella sua duplice accezione) in due parti, (anche se le stesse presentano un elevato grado di connessione), in particolare:

- a) i livelli di contrattazione;
- b) i soggetti della contrattazione.

Il modello di contrattazione collettiva delineato dal legislatore della riforma del lavoro pubblico si articola, secondo quanto stabilito nel d.lgs. n. 165/01, su un livello nazionale, che ha il compito di fissare materie e limiti, e su autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, che si presenta come una contrattazione di natura derivata in quanto “*si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono*”. La contrattazione integrativa, proprio per queste sue caratteristiche non può travalicare tali limiti, pena la nullità e l’impossibilità di applicazione delle clausole difformi (art. 40, comma 3, d.lgs. n. 165/01)⁷⁹.

Questo assetto “multilivello”, rende necessaria l’analisi sia della contrattazione nazionale, che della contrattazione decentrata integrativa, nella duplice dimensione temporale antecedente e successiva alla modifica del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, dunque alla tornata contrattuale 1998 –2001 ed alla tornata contrattuale 2002 –2005.

2. La Contrattazione Collettiva Nazionale di Lavoro

In relazione alla contrattazione nazionale si è proceduto ad individuare, con riferimento ai comparti del personale e per le aree dirigenziali:

- i. quale sia la sua “ramificazione orizzontale” e se abbia, nel tempo, sviluppato ulteriori “settori” di contrattazione;
- ii. quali comparti di contrattazione siano interessati, in sede di contrattazione integrativa, da una contrattazione decentrata territoriale.

⁷⁹ Si vedano inoltre i controlli previsti all’art. 40 *bis*, d.lgs. n. 165/01, - *Compatibilità della spesa in materia di contrattazione integrativa* - introdotto dall’art. 17, comma 2, legge 28 dicembre 2001, n. 448 (finanziaria 2002).

2.1. “Ramificazione orizzontale” e sviluppi dei “settori” di contrattazione

Con riferimento al Personale, in relazione alle citate tornate contrattuali interessate dalla ricerca, i Comparti di contrattazione sono stati individuati per la tornata contrattuale 1998 -2001, attraverso il Contratto collettivo nazionale quadro (CCNQ) del 2 giugno 1998, e successivamente modificati dai CCNQ del 9 agosto 2000 e dal CCNQ 6 marzo 2001.

In particolare, i Comparti di contrattazione del Personale individuati dai suddetti CCNQ, antecedenti alla modifica del Titolo V, parte seconda Cost., sono raffigurati nella Tabella A:

Tabella A

COMPARTI DI CONTRATTAZIONE COLLETTIVA 1998 -2001	CCNQ
Comparto del personale dipendente dai Ministeri	2 giugno 1998
Comparto del personale degli Enti Pubblici non economici	2 giugno 1998
Comparto del personale delle Regioni e delle Autonomie locali	2 giugno 1998
Comparto del personale del Servizio Sanitario Nazionale	2 giugno 1998
Comparto del personale delle Istituzioni e degli Enti di ricerca e di sperimentazione	2 giugno 1998
Comparto del personale della Scuola	2 giugno 1998
Comparto del personale dell'Università	2 giugno 1998
Comparto del personale delle Aziende e delle Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo	2 giugno 1998
Comparto del personale dipendente della Presidenza del Consiglio dei Ministri	9 agosto 2000
Comparto del personale dipendente dalla Agenzia delle entrate, delle dogane, del territorio e del demanio, denominate “Agenzie fiscali”	9 agosto 2000
Comparto del personale dipendente dalle Accademie delle belle arti, dall'Accademia di danza, dall'Accademia nazionale di arte drammatica, dagli Istituti superiori per le industrie artistiche (ISIA), dai Conservatori di musica e dagli Istituti musicali pareggiati.	6 marzo 2001

Con riferimento alla tornata contrattuale 2002 -2005, successiva alla modifica del Titolo V, parte seconda, Cost., i Comparti di contrattazione del Personale sono stati individuati dal CCNQ del 18 dicembre 2002 che si è sostituito integralmente alle disposizioni contenute nei precedenti CCNQ⁸⁰, in particolare i Comparti di contrattazione sono raffigurati nella seguente Tabella B:

Tabella B

COMPARTI DI CONTRATTAZIONE COLLETTIVA 2002 -2005	CCNQ
Comparto del personale delle Agenzie fiscali	18 dicembre 2002
Comparto del personale delle Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo	18 dicembre 2002
Comparto del personale degli Enti pubblici non economici	18 dicembre 2002
Comparto del personale delle Istituzioni di alta formazione e specializzazione	18 dicembre 2002

⁸⁰ Art. 15, CCNQ del 18 dicembre 2002.

Titolo V e lavoro pubblico – Ricerca sul monitoraggio giuridico

artistica e musicale	
Comparto del personale delle Istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione	18 dicembre 2002
Comparto del personale dei Ministeri	18 dicembre 2002
Comparto del personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri	18 dicembre 2002
Comparto del personale delle Regioni e delle Autonomie locali	18 dicembre 2002
Comparto del personale del Servizio sanitario nazionale	18 dicembre 2002
Comparto del personale della Scuola	18 dicembre 2002
Comparto del personale dell'Università	18 dicembre 2002

Come emerge dalle Tabelle A e B, l'articolazione nei vari Comparti di contrattazione sembra tener conto dei processi di riforma che hanno, sin dagli anni 90, interessato le pubbliche amministrazioni, ciò non esclude, come emerge anche dagli stessi Accordi Quadro, che, tali comparti potranno in futuro subire ulteriori modifiche, nonché, "ferma rimanendo l'unicità dei comparti di riferimento"⁸¹, sarà possibile valutare l'opportunità di una articolazione della normativa contrattuale per specifici settori o sezioni" (art. 14, comma 2, CCNQ, 18 dicembre 2002).

Il personale dirigente delle amministrazioni pubbliche è stato raggruppato nelle seguenti Aree di contrattazione, con riferimento alle tornate contrattuali antecedente e successiva alla modifica del Titolo V, parte seconda, Cost., messe a confronto nella Tabella C:

Tabella C

TORNATA CONTRATTUALE 1998-2001		TORNATA CONTRATTUALE 2002-2005	
AREA	Riferimento	AREA	Riferimento
I	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministeri; ▪ Enti pubblici non economici; ▪ Aziende ed amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo; ▪ Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione; ▪ Università; ▪ Presidenza del Consiglio dei Ministri⁸²; ▪ Agenzie fiscali⁸³. 	I	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministeri; ▪ Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo;
II	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regioni ed Autonomie locali. 	II	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regioni ed Autonomie locali
III	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ruoli professionale, tecnico, amministrativo e Servizio Sanitario Nazionale. 	III	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dirigenti dei ruoli sanitario, professionale, tecnico, amministrativo del comparto del Servizio Sanitario

⁸¹ "Per il personale dei settori misti, ove operano amministrazioni pubbliche e soggetti privati, in particolare dei comparti di Regioni ed Autonomie locali e Sanità o altri settori caratterizzati da contiguità, le parti - fermi restando i rispettivi ambiti di rappresentanza - ravvisano l'opportunità di realizzare omogeneità e coerenza di comportamenti nelle scelte politiche contrattuali (e ove possibile la con testualità) nel rinnovo dei contratti collettivi di lavoro, anche assumendo iniziative di sensibilizzazione nei confronti dei soggetti competenti delle rispettive trattative" (art. 14, comma 3, CCNQ 18 dicembre 2002).

⁸² Specificazione inserita dall'art. 2, comma 1, del CCNQ del 9 agosto 2000, modificativo del CCNQ del 24 novembre 1998.

⁸³ Specificazione inserita dall'art. 2, comma 1, del CCNQ del 9 agosto 2000, modificativo del CCNQ del 24 novembre 1998.

			Nazionale
IV	▪ Dirigenza medica, comprendente medici, veterinari ed odontoiatri del Servizio Sanitario Nazionale ⁸⁴ .	IV	▪ Dirigenza medico –veterinaria, comprendente medici, veterinari ed odontoiatri del comparto del Servizio Sanitari Nazionale
V	▪ Dirigenza Scolastica ⁸⁵ .	V	▪ Dirigenti dei comparti della Scuola e delle Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale
		VI	▪ Dirigenti dei comparti Agenzie fiscali ed Enti pubblici non economici ⁸⁶ .
		VII	▪ Dirigenti dei comparti Università ed Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione.
		VIII	▪ Dirigenti del comparto della Presidenza del Consiglio dei Ministri ⁸⁷ .

Già antecedentemente alla modifica del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, in virtù dell'unicità della carriera e dell'inquadramento, rispetto ai dirigenti, sono state avanzate richieste di una "contrattazione autonoma" dei Segretari comunali e provinciali che, sia pur ricompresi nell'ambito del Comparto Regioni ed Autonomie locali⁸⁸, appaiono destinatari di una specifica, sebbene parziale, articolazione contrattuale. Il 18 aprile 1997 è stato stipulato l'Accordo successivo per i Segretari generali comunali e provinciali ai sensi dell'art. 6, comma 2, del CCNL Area dirigenziale delle amministrazioni dello Stato (biennio economico 1996 -1997); tale accordo stabilisce la sua applicazione ai segretari generali comunali e provinciali, ai sensi dell'art. 73, 3° comma, del d.lgs. n. 29 del 1993, e disciplina gli istituti economici distinti dallo stipendio tabellare in base alla classificazione degli Enti di cui alla Tabella D allegata al DPR n. 749 del 1972⁸⁹. Successivamente sono stati stipulati il CCNL Segretari comunali e provinciali (quadriennio normativo 1998-2001 e biennio economico 1998-1999), firmato il 16 maggio 2001, ed il CCNL dei Segretari comunali e provinciali (biennio economico 2000-2001) firmato in data 16 maggio 2001.

In particolare Il CCNL stipulato il 16 maggio 2001, (quadriennio normativo per il Comparto Regioni ed Autonomie locali, Area Segretari comunali e provinciali), prevede l'applicazione a tutti i segretari comunali e provinciali iscritti all'albo di cui all'art. 98, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali 18 agosto 2000, n. 267, e all'art. 9 del DPR n. 465/1997, ed opera una regolamentazione contrattuale articolata e completa, disciplinando il sistema di relazioni sindacali, il rapporto di lavoro, la retribuzione.

⁸⁴ Area I- IV definite nel CCNQ del 24 novembre 1998.

⁸⁵ Specificazione inserita dall'art. 3, comma 1, del CCNQ del 9 agosto 2000, modificativo del CCNQ del 24 novembre 1998.

⁸⁶ Il CCNQ del 3 ottobre 2005 ha stabilito, all'art. 1, comma 2, che "ai sensi dell'art. 7, comma 4, della legge 145 del 2002, i professionisti del comparto Enti pubblici non economici sono collocati in apposita separata sezione nell'area dirigenziale VI".

⁸⁷ L'Accordo Quadro per la definizione delle autonome aree di contrattazione della dirigenza per il quadriennio 2002 – 2005 è stato firmato il 23 settembre 2004 ed ha sostituito integralmente i CCNQ di definizione delle aree dirigenziali di contrattazione del 25 novembre 1998 e del 9 agosto 2000.

⁸⁸ Come specificato dall'art. 3, comma 3, del CCNQ 25 novembre 1998 e ribadito dall'art. 10, comma 2, CCNQ, 18 dicembre 2002, che stabilisce che "il rapporto di lavoro dei Segretari comunali e provinciali è regolato nell'ambito del comparto Regioni ed Autonomie locali".

⁸⁹ L'art. 1, comma 3, dell'accordo del 18 aprile 1997, sono definiti "Enti metropolitani" le Province e i Comuni capoluogo di cui all'art. 17 della legge n. 142 del 1990 e delle leggi delle Regioni a Statuto speciale ivi previste.

2.2. I comparti interessati da contrattazione decentrata territoriale: il Comparto Regioni ed Autonomie locali.

Delineato il quadro della contrattazione collettiva del lavoro pubblico in relazione alla contrattazione nazionale, occorre verificare quali comparti/aree siano, in sede di contrattazione integrativa, interessati da una contrattazione decentrata territoriale.

I principali Comparti che presentano un'articolazione territoriale, con riferimento al personale dipendente, sono:

- a) Regioni ed Autonomie locali;
- b) Servizio Sanitario Nazionale;
- c) Scuola⁹⁰.

In particolare si focalizzerà l'attenzione sul Comparto Regioni ed Autonomie locali, sia con riferimento al personale dipendente che al personale con incarico dirigenziale.

Quanto al personale dipendente, l'ambito di applicazione della suddetta area di contrattazione precisato, da ultimo, all'art. 10 del CCNQ del 18 dicembre 2002, comprende il personale dipendente:

- dalle Regioni a statuto ordinario;
- dagli Enti pubblici non economici dipendenti dalle Regioni a statuto ordinario;
- dagli ex Istituti autonomi per le case popolari comunque denominati e dal Consorzio regionale IACP Marche ed i cui dipendenti siano disciplinati dai contratti collettivi relativi al rapporto di lavoro pubblico del comparto;
- dai Comuni;
- dalle Province;
- dalle Comunità montane;
- dai Consorzi, associazioni e comprensori tra comuni, province e comunità montane ed i cui dipendenti siano disciplinati dai contratti collettivi relativi al rapporto di lavoro pubblico del comparto;
- dalle Aziende pubbliche di servizi al personale (ex IPAB), che svolgono prevalentemente funzioni assistenziali;
- dalle Università agrarie ed associazioni agrarie dipendenti dagli enti locali;
- dalle Camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura e dalle loro associazioni regionali cui esse partecipano ed i cui dipendenti siano disciplinati dai contratti collettivi relativi al rapporto di lavoro pubblico del comparto;
- dalle Autorità di bacino, ai sensi della legge 21 ottobre 1994, n. 584;
- dall'Agenzia per la gestione dell'albo dei Segretari comunali e provinciali;

⁹⁰ E' stato sottolineato che il comparto Scuola è quello con il maggior numero di livelli negoziali nella definizione della struttura della contrattazione, infatti "accanto al livello integrativo di amministrazione centrale, sono presenti livelli territoriali di ambito provinciale e livelli interni alle singole istituzioni scolastiche" C. RUSSO, *La contrattazione integrativa nel lavoro pubblico: l'implementazione dei CCNL 1998-2001*, in LPA, 2006,

- dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione locale (SSPAL).

3. La contrattazione decentrata integrativa nel Comparto Regioni ed Autonomie locali

Con riferimento alla contrattazione decentrata integrativa nel Comparto Regioni ed Autonomie locali, posto che il *focus* è il rapporto Stato/Regioni/Autonomie locali, occorre analizzare come, sulla base della disciplina prevista negli artt. 40 – 50, d.lgs. n. 165/01, si sia in concreto strutturata la contrattazione collettiva nel rapporto tra CCNL e Contrattazione decentrata, in particolare, per il personale (e, separatamente per la dirigenza) del Comparto Regioni ed Autonomie locali, verificando se vi siano state apportate delle modifiche nei contratti a seguito dell'introduzione del nuovo Titolo V, parte seconda, Cost., modifiche desumibili dal confronto della tornata contrattuale antecedente alla modifica del Titolo V (1998 –2001) e successiva alla stessa (2002- 2005).

3. 1) Il campione d'indagine

Il campione sottoposto ad analisi ha riguardato la contrattazione decentrata integrativa del Comparto Regioni ed Autonomie locali:

- per il quadriennio normativo 1998 –2001 per il Comparto del personale sono stati analizzati n. 85 Contratti collettivi decentrati integrativi (CCDI) – di cui n. 6 Regioni; n. 8 Province n. 71 Comuni – e n. 4 CCDI per l'area dirigenziale – di cui n. 1 Regione, n. 1 Provincia, n. 2 Comuni;
- per il quadriennio 2002 – 2005 per il Comparto personale sono stati analizzati n. 5 CCDI – di cui n. 3 Regioni e n. 2 Comuni con riferimento alle Regioni del Centro – Sud – Isole.

In dettaglio, con riferimento al personale dipendente del Comparto Regioni ed Autonomie locali per il quadriennio contrattuale 1998 –2001, sono stati analizzati i seguenti contratti collettivi decentrati:

a) Regioni del Centro – Sud:

Regione Abruzzo; Regione Basilicata; Regione Campania; Regione Molise; Regione Puglia;

b) Regioni a statuto speciale:

Regione Sardegna.

c) Province:

Regione Abruzzo: Campobasso e Chieti; Regione Calabria: Cosenza e Reggio Calabria; Regione Campania: Benevento e Napoli; Regione Puglia: Lecce; Regione Sicilia: Trapani;

d) Comuni:

Regione Abruzzo: Lanciano, Montesilvano, Pescara, S.Benedetto del Tronto;

Regione Basilicata: Tito; *Regione Calabria:* Ardore, Belcastro, Castrovillari, Caulonia, Crotona, Polistena, Reggio Calabria;

Regione Campania: Acropoli, Casalnuovo, Casandrino, Casapulla, Caloria, Contursi, Ercolano, melito irpino, Minori, Mondragone, Napoli, Nocera, Nusco, Roccapiemonte, San Giorgio del

Sannio, Salerno, San Giorgio a Cremano, San Ruffo, Sant'Antimo, Santa Maria della Fossa, Teano, Torre del Greco, Villaricca;

Regione Puglia: Andria, Bari, Barletta, Bisceglie, Canosa, Corato, Foggia, Gioia del Colle, Gravina, Martina Franca, Minervino Murge, Modugno, Mola, Molfetta, Polignano a mare, Rocchetta, Ruvo di Puglia, Spinazzola, Vernole;

Regione Sardegna: Arbus, Bonnanaro, Cagliari, Marrubiu, Ninnai;

Regione Sicilia: Acquedolci, Bagheria, Barcellona pozzo di gotto, Campobello di Licata, Catania, Aci Catena, Gela, Marsala, Palermo, Piazza armerina, Scicli, Villa Franca Sicula;

Con riferimento al personale con incarico dirigenziale, area II, quadriennio contrattuale 1998 -2001 sono stati analizzati i contratti collettivi decentrati della Regione Sardegna; dei Comuni di Livorno e Bologna; della Provincia di Salerno.

Con riferimento alla Contrattazione decentrata relativa al personale del Comparto Regioni ed Autonomie Locali – quadriennio 2002 -2005, sono stati analizzati i contratti collettivi decentrati:

a) Regioni:

Regione Puglia; Regione Emilia Romagna – documento contenente le materie oggetto di contrattazione CCDI 2003 –2005;

b) Regioni a statuto speciale:

Regione Sicilia;

c) Comuni:

Comune di Roma; Comune di Firenze.

Con riferimento al campione relativo alla tornata contrattuale 2002- 2005, è necessario sottolineare che l'esiguità dei contratti allo stato attuale firmati può dipendere da una lentezza nei rinnovi dei contratti collettivi nazionali, che ha riguardato tutti i comparti di contrattazione⁹¹, che possono aver influito negativamente sulla rapida chiusura dei contratti integrativi. Inoltre risulta "carente", allo stato attuale, il principale sistema di archiviazione della contrattazione collettiva – l'Archivio CNEL con riferimento alla tornata contrattuale 2002 –2005. I contratti esaminati sono dunque stati reperiti sui siti www.fpcgil.it e su www.aransicilia.it.

L'analisi è stata condotta separatamente per i Contratti collettivi decentrati delle Regioni a statuto speciale Sicilia e Sardegna.

⁹¹ In ordine cronologico sono stati firmati per il personale dipendente i CCNL: del Comparto Ministeri (12 giugno 2003); del Comparto degli Enti pubblici non economici (9 ottobre 2003); del Comparto delle Regioni e delle Autonomie Locali (22 gennaio 2004); del Comparto del Personale del Servizio Sanitario Nazionale (19 aprile 2004); del Comparto della Presidenza del Consiglio dei Ministri (17 maggio 2004); del Comparto delle Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo (26 maggio 2004); del Comparto Agenzie fiscali (28 maggio 2004), del Comparto Università (27 gennaio 2005); del Comparto delle Istituzioni di Alta Formazione e Specializzazione Artistica e Musicale (16 febbraio 2005); del Comparto delle Istituzioni e degli Enti di Ricerca e Sperimentazione (7 aprile 2006). In ordine cronologico sono stati firmati per la dirigenza pubblica i CCNL: dell'Area II Dirigenza di Regioni e Autonomie Locali (23 febbraio 2006); dell' Area V - Scuola (11 aprile 2006); dell' Area VIII - Presidenza del Consiglio dei Ministri (13 aprile 2006); dell' Area I (21 aprile 2006).

3.2 I risultati dell'analisi della Contrattazione decentrata integrativa Comparto Regioni ed Autonomie locali (tornata 1998-2001 e 2002 -2005)

Con riferimento al campione, l'analisi ha tenuto conto di una duplice prospettiva:

- a) l'individuazione delle tipologie di materie oggetto di contrattazione in sede decentrata integrativa e del "grado" di regolamentazione delle stesse;
- b) l'individuazione della "modalità" di regolamentazione contrattuale delle materie in sede decentrata integrativa, al fine di verificare se sussistano delle possibili "interazioni" tra contrattazione e normativa (statale e/o regionale).

3.2.a Tornata contrattuale 1998-2001

Alla luce del quadro generale delineato dal contratto collettivo nazionale (art. 4, CCNL 1998-2001) e dei dati legati al campione di indagine, le principali materie oggetto di regolazione ad opera dei CCDI per il personale del Comparto Regioni ed Autonomie locali, per il 1998 -2001, sono state raggruppate nelle seguenti voci:

1. Relazioni sindacali, diritti sindacali, sciopero/servizi essenziali;
2. Sistema di classificazione del personale: a) nuovo ordinamento professionale ed istituti collegati; b) sistema permanente di valutazione;
3. Risorse economiche: a) utilizzo delle risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività (art. 17, comma 2, CCNL 1998 -2001); b) lo straordinario (art. 14, CCNL 1998 - 2001);
4. Formazione ed aggiornamento professionale;
5. Pari opportunità,
6. Sicurezza sul lavoro – *Mobbing*;
7. Orario di lavoro;
8. Contratti atipici – Part-time;
9. Eccedenze di personale e mobilità;
10. Altro.

Sulla base di questa classificazione, e attribuendo a ciascuna voce un valore percentuale di regolamentazione all'interno dei CCDI è possibile affermare che, oltre all'utilizzo delle risorse economiche per lo sviluppo delle risorse umane e per la produttività, le materie con il maggior grado di regolazione sono quelle legate al sistema di classificazione del personale e agli istituti collegati, in particolare la progressione economica orizzontale, con una percentuale totale dell'86,15%, e con le percentuali parziali del 100% per le Regioni, dell'71,42% per le Province e dell'86,79% per i Comuni.

La regolamentazione delle progressioni verticali e delle posizioni organizzative ha avuto minore incidenza, sono state rilevate, per i comuni, percentuali del 45,28% sia per le prime che per

le seconde. La situazione generale della regolamentazione delle materie legate al nuovo sistema di classificazione del personale è riportata nella Tabella N. 1.

Tabella n. 1 - SISTEMA DI CLASSIFICAZIONE DEL PERSONALE E ISTITUTI COLLEGATI.

<i>NUOVO ORDINAMENTO PROFESSIONALE ED ISTITUTI COLLEGATI</i>				
Materia	Regioni	Province	Comuni	Totale
Classificazione del personale (struttura dell'ente)	20%	14,28%	22,64%	21,53%
Progressioni verticali (criteri)	20%	14,28%	45,28%	40,00%
Posizioni organizzative (istituzione e criteri)	60%	42,85%	45,28%	46,15%
Progressione economica orizzontale (criteri)	100%	71,42%	86,79%	86,15%
<i>SISTEMA PERMANENTE DI VALUTAZIONE</i>				
Materia	Regioni	Province	Comuni	Totale
Sistema permanente di valutazione	100%	71,42%	79,24%	81,53%

Ulteriore oggetto di regolamentazione è la formazione e aggiornamento professionale con una percentuale totale del 66,15% (e una punta dell' 67,92% per i Comuni). Il processo legato alla formazione nell'ambito del Comparto Regioni ed Enti locali, si presenta di rilevante importanza strategica, viene prevista infatti una pianificazione dell'attività formativa del personale dell'ente sia con riferimento alla cd "formazione continua" che con riferimento alla formazione più strettamente legata allo sviluppo professionale.

Tabella n. 2. - FORMAZIONE ED AGGIORNAMENTO PROFESSIONALE

Materia	Regioni	Province	Comuni	Totale
Formazione ed aggiornamento professionale	60%	57,14%	67,92%	66,15%

La disciplina delle pari opportunità, trova invece una regolamentazione del 27,69% totale, con sostanziali differenze nella presenza della regolamentazione tra le Regioni, le Province ed i Comuni, con uno scarto di 20 punti percentuali nelle tre realtà. Va sottolineato che in numerosissimi contratti è presente la volontà, in applicazione della legge n. 125 del 1991, di intervenire con futuri accordi sulla materia. I dati relativi alla regolamentazione delle pari opportunità sono riportati nella tabella seguente n. 3.

Tabella n. 3. - PARI OPPORTUNITA'

Materia	Regioni	Province	Comuni	Totale
Pari opportunità	60%	42,85%	22,64%	27,69%

La regolamentazione della prevenzione e della sicurezza sull'ambiente di lavoro ha una percentuale totale del 36,92%. Come è possibile notare dalla tabella n. 4, le Province presentano un maggior grado di regolamentazione della materia con una punta del 42,85%. Con particolare riferimento al fenomeno del mobbing, ha ricevuto una specifica regolamentazione nei CCDI, solo per un totale del 3,07%, percentuale che cresce nelle Regioni analizzate (20%), ma assente nelle province del campione in questione.

Tabella n. 4. - SICUREZZA SUL LAVORO -MOBBING

Materia	Regioni	Province	Comuni	Totale
Prevenzione e sicurezza dell'ambiente di lavoro	40%	42,85%	35,84%	36,92%
Mobbing	20%	--	1,88%	3,07%

Una materia oggetto di particolare attenzione nell'ambito della contrattazione decentrata è quella legata all'articolazione dell'orario di lavoro, con una percentuale totale del 44,61% ed una punta del 57,14% per le province. E' da precisare che questa voce è comprensiva sia delle disposizioni dei CCDI sui criteri generali per le politiche dell'orario di lavoro (ex art. 4, comma 2, lett. *m*) CCNL 1998 –2001), che delle modalità e delle verifiche per l'attuazione della riduzione d'orario di cui all'art. 22 (ex art. 4, comma 2, lett. *i*) CCNL 1998 –2001).

Tabella n. 5. - ORARIO DI LAVORO

Materia	Regioni	Province	Comuni	Totale
Orario di lavoro	40%	57,14%	43,39%	44,61%

La regolamentazione contrattuale dei contratti atipici è presente, ma in misura non elevata. I contratti disciplinano in particolare il telelavoro, adottato in via sperimentale da alcune amministrazioni. La percentuale totale di regolamentazione è del 6,15%. La percentuale di regolamentazione contrattuale rilevata per il part-time è di poco superiore, con un totale del 9,23%. Quest'ultima percentuale, come è possibile verificare nella Tabella n. 6, sale con riferimento al campione dei comuni sino al 9,43% e delle Regioni del 20%, ma è assente nelle Province analizzate.

Tabella n. 6. CONTRATTI ATIPICI – PART - TIME

Materia	Regioni	Province	Comuni	Totale
Contratti atipici	--	--	7,54%	6,15%
Incarichi da ricoprire con accesso dall'esterno	--	--	7,54	6,15
Part-time	20%	--	9,43	9,23

Le modalità di gestione delle eccedenze di personale hanno trovato una regolamentazione contrattuale con una percentuale totale del 7,69%, con una specifica regolamentazione della mobilità interna per una percentuale totale del 27,69 % e di mobilità esterna del 10,76%. Per una visione complessiva della regolamentazione della materia è qui riportata la Tabella n. 7.

Tabella n. 7. - ECCELENZE DI PERSONALE E MOBILITA'

Materia	Regioni	Province	Comuni	Totale
Eccedenza di personale e mobilità collettiva	--	--	9,43%	7,69%
Mobilità interna	20%	14,28%	30,18%	27,69%
Mobilità esterna	20%	--	11,32%	10,76%

3.2.b *Tornata contrattuale 2002-2005*

L'analisi della Tornata contrattuale 2002-2005 fa emergere un minore intervento di Contratti Collettivi Decentrali Integrativi per il personale del Comparto Regioni ed Autonomie locali. Tale carenza potrebbe dipendere anche da una minore riapertura dei tavoli di contrattazione con riferimento agli istituti normativi a seguito del ritardo nella sottoscrizione del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per la tornata contrattuale 2002-2005, avvenuta il 22 gennaio 2004.

I contratti collettivi decentrati integrativi, qualora non ne sia stata data disdetta da una delle parti contraenti almeno tre mesi prima di ogni singola scadenza, si rinnovano tacitamente di anno in anno, sicché (con riferimento agli istituti normativi), ove tali contratti non siano stati rinnovati, è stato dato "per confermato" l'assetto di materie regolamentate in sede di contrattazione decentrata integrativa (come delineatosi nella tornata contrattuale 1998-2001).

L'analisi dei contratti decentrati integrativi per la tornata contrattuale 2002-2005 a disposizione si è presentata, comunque, di notevole interesse per l'organicità dei loro testi (si veda in particolare i CCDI del Comune di Roma).

Alla luce dell'analisi effettuata è possibile affermare che:

- sebbene non siano mancate le innovazioni nell'ambito del CCNL 2002-2005, non sono state modificate le materie oggetto di contrattazione decentrata integrativa a livello di ente previste dall'art. 4 del CCNL Comparto Regioni ed Autonomie locali. Dunque, l'intervenuta modifica del Titolo V, parte seconda della Costituzione, non sembra aver prodotto una variazione "nell'architettura delle materie", che il CCNL demanda alla regolamentazione in sede di contrattazione decentrata ed integrativa;
- con riferimento alla modifica del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, è stato introdotto nel CCNL 2002 –2005 il *Titolo III, Capo III – Disposizioni per l'area di vigilanza della*

polizia locale, dove si prevede che a seguito delle modifiche degli assetti istituzionali e della modifica del Titolo V, parte seconda della Costituzione, le parti sociali hanno riconosciuto:

- la centralità della città nello sviluppo delle politiche della sicurezza;
- il nuovo potere legislativo affidato alle Regioni;
- il rispetto dei diversi livelli istituzionali;
- il ruolo specifico della polizia locale, come servizio di polizia dei comuni e delle province, definendone correttamente i compiti e le funzioni (premessa al Capo III CCNL 22.1.2004 Comparto Regioni ed Autonomie locali).

Sicché, nel rispetto della piena autonomia organizzativa dei corpi di polizia locale (l. n. 65/86), il CCNL ha previsto la necessità di assicurare la formazione e lo sviluppo professionale del vigile urbano (nell'ambito dei percorsi previsti per lo sviluppo di carriera) e rendere operante il principio di "parità di tutela a parità di rischio infortunistico" stabilito dalla Corte di Cassazione nella sentenza n. 16364/02⁹².

- I CCDI analizzati hanno disciplinato "le medesime materie" rilevate nella precedente tornata contrattuale;
- in questo quadro va messo in evidenza il CCDI del Comune di Roma ha dato attuazione alla previsione di cui al Capo III, del CCNL 2004, - disposizioni per l'area di vigilanza e della Polizia locale;
- con riferimento al quadro della "modalità" di regolamentazione contrattuale delle materie in sede decentrata integrativa, emerge, con riferimento ad alcune materie, il richiamo all'ambito contrattuale della normativa statale, ad esempio:
 - in tema di Pari opportunità i CCDI si adoperano al fine di attivare misure e meccanismi tesi a consentire una reale parità tra uomini e donne all'interno del comparto, nell'ambito delle più ampie previsioni dell'art. 2, comma 6, della l. 125/1991 e degli artt. 7, comma 1, e 61 del d. lgs. n. 29/93. In alcuni CCDI in materia di pari opportunità sono confermate tutte le disposizioni dell'art. 7 del DPR 13/05/1987, n. 268 e dell'art. 28 del DPR n. 333/1990⁹³;
 - in tema di Salute e sicurezza sul posto di lavoro alcuni CCDI confermano quanto previsto dall'art. 32, DPR 268/87, dall'art. 27, DPR 333/90 e dalla legge 104/92. L'Amministrazione riconosce ai rappresentanti per la sicurezza⁹⁴ le attribuzioni e le prerogative previste dall'art. 19 D.lgs. 626/94 e dal CCNL 13/05/96.

3.2.c *La contrattazione integrativa per l'area della dirigenza*

La contrattazione integrativa per l'area della dirigenza ha sempre registrato una minore frequenza, non solo nell'Area II - Regioni ed Autonomie locali, ma anche, ad esempio, nell'Area

⁹² La Cassazione ha equiparato l'attività prestata dal vigile urbano addetto a piedi alla viabilità stradale che rientra tra le attività protette equiparandola a quelle ad alto rischio previste dall'art. 1, comma 3, DPR n. 1124/65.

⁹³ Si veda l'art. 12 del CCDI del Comune di Ardore, l'art. 13 del CCDI di Belcastro, l'art. 38 del CCDI del comune di Castrovillari (Calabria).

⁹⁴ Il rappresentante per la sicurezza ai sensi dell'art.19, comma 1, lett. (g), D.Lgs. 626/94 e successive modificazioni ed integrazioni, ha diritto ad una formazione particolare in materia di salute e sicurezza (Decreto Ministero Lavoro 16/01/97).

I⁹⁵. La carenza di regolamentazione contrattuale di secondo livello, già rilevata per la tornata contrattuale 1998-2001, sembra essere confermata nella tornata contrattuale 2002- 2005, anche a seguito dell'avvenuta stipula del CCNL a ridosso della scadenza del quadriennio in questione. Come è stato già osservato nell'ambito della contrattazione del personale, l'intervenuto CCNL della successiva tornata contrattuale 2002 – 2005, è stato sottoscritto il 9 giugno 2005.

Il CCNL in questione non ha modificato le materie demandate alla contrattazione decentrata integrativa a livello di ente previste nell' art. 4 del CCNL Area II - Regioni ed Autonomie locali, sicché si ritiene, anche in questo caso, di poter sostenere che l'intervenuta modifica del Titolo V, parte seconda della Costituzione, non sembra aver prodotto una variazione "nell'architettura delle materie" che il Contratto collettivo nazionale di lavoro demanda alla regolamentazione decentrata e integrativa, comportando delle modifiche sostanziali per le materie regolate (o quanto meno regolabili) in sede di CCDI nella tornata 2002-2005.

Per un approfondimento delle materie oggetto di contrattazione dei CCDI a disposizione⁹⁶, è possibile verificare dalle Tabelle n. 8-10 che i CCDI in questione hanno effettuato la regolamentazione delle materie demandate dall'art. 4, comma 1, CCNL 1998 -2001 – dell' Area II – Regioni ed Autonomie locali, alla contrattazione decentrata integrativa dedicando particolare attenzione al trattamento economico, con riferimento ai criteri generali per la distribuzione delle risorse finanziarie destinate alla retribuzione di posizione e a quella di risultato (ex art. 4, lett. g), CCNL 1998-2001) (tre contratti sul totale di n. 3 contratti - Tabella n. 9).

Nell'ambito del rapporto di lavoro è stata disciplinata sia la mensa che le assicurazioni (Comune di Bologna) (Tabella n. 8), nonché, con riferimento al Contratto collettivo del Comune di Livorno, dei criteri per l'affidamento e la revoca degli incarichi dirigenziali (Tabella n. 10).

Tabella n. 8

Materia	Province	Comuni
Relazioni sindacali	--	Bologna
Sciopero nei servizi pubblici essenziali / Posizioni dirigenziali	Salerno	--
Formazione ed aggiornamento professionale	Salerno	Bologna
Pari opportunità	Salerno	Bologna
Prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro	Salerno	--
Orario di lavoro	--	Bologna
Mensa (art. 33 CCNL 1998-01)	--	Bologna
Assicurazioni	--	Bologna

⁹⁵ Per l'Area I, tornata contrattuale 1998 -2001, non sembrano essere presenti contratti integrativi. Dato rilevato dalla ricerca su *I sistemi di valutazione della dirigenza nelle pubbliche amministrazioni dello Stato*, Centro di ricerca "V. Bachelet" (a cura di), Roma, 2005.

⁹⁶ Si veda il paragrafo n. 3 a) relativo alla composizione del campione di indagine.

Tabella n. 9 - Trattamento economico

Materia	Province	Comuni
Retribuzione di posizione e di risultato	Salerno	Livorno Bologna

Tabella n. 10 - Affidamento e revoca degli incarichi dirigenziali

Materia	Comuni
Affidamento e revoca degli incarichi dirigenziali	Livorno

4. Contrattazione decentrata integrativa e normativa Regionale: uno sguardo al futuro

Fornito questo quadro generale, in relazione alla “tipologia” di materie, al “grado” e “modalità” di regolamentazione contrattuale delle stesse, occorre chiedersi se sia possibile ipotizzare la presenza di una “interazione” tra le materie oggetto di contrattazione collettiva e gli interventi legislativi regionali (nel limite chiaramente in cui risultino ammissibili in relazione al nuovo quadro proposto dal Titolo V, parte seconda Cost.). In questo scenario un ruolo di primo piano lo gioca la Corte Costituzionale, quale soggetto che individua di volta in volta un confine dai contorni non sempre nitidi. Rinviando per una approfondita trattazione al capitolo relativo alla giurisprudenza della Corte Costituzionale, in questa fase può affermarsi che una interazione tra normativa regionale e disciplina contrattuale potrebbe ipotizzarsi nella regolamentazione del fenomeno del *mobbing*, ciò anche a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 359/03. La Corte, nel dichiarare l’illegittimità della legge della Regione Lazio dell’11 luglio 2002, n. 16, afferma che “deve ritenersi certamente precluso alle Regioni di intervenire, in ambiti di potestà normativa concorrente, dettando norme che vanno ad incidere sul terreno dei principi fondamentali” e stabilisce che “non esclude che le Regioni possano intervenire, con propri atti normativi, anche con misure di sostegno idonee a studiare il fenomeno in tutti i suoi profili e a prevenirlo o limitarlo nelle sue conseguenze”⁹⁷.

Più precisamente sembra possibile che, in sede di contrattazione collettiva decentrata integrativa, le parti contrattuali possano decidere in piena autonomia di affiancare (richiamandola nel contratto) alla normativa nazionale di riferimento (si vedano le disposizioni in tema di pari opportunità e di *mobbing*) la normativa regionale, quale ulteriore elemento “di garanzia” per il lavoratore, proponendo un panorama differenziato (da Regione a Regione) nella disciplina contrattuale delle suddette materie.

Ci si è domandati a questo punto se l’autonomia contrattuale delle Province e dei Comuni possa subire delle “flessioni” a seguito del subentrare di una ipotetica normativa regionale (intesa sempre in senso di ulteriore “stratificazione” con la normativa statale e fermo restando che i poteri delle parti e le modalità di stipula dei contratti collettivi sono disciplinati dal Titolo III Contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale, d.lgs. n. 165/01). La risposta sembra essere negativa,

⁹⁷ Corte Costituzionale, n. 359/03, su www.giurcost.it

l'autonomia del secondo livello di contrattazione, allo stato attuale, è circoscritta nei limiti del CCNL ai sensi dell'art. 40, comma 3, d.lgs. n. 165/01; non vi sarebbe dunque un obbligo di tener conto dell'ulteriore disciplina legislativa regionale, ma sussiste comunque la possibilità di una libera scelta in tal senso; chiaramente tanto più elevata sarà la possibilità di distinzioni nella disciplina contrattuale di una materia, quanto più elevata è la percentuale (grado) di regolamentazione contrattuale della stessa⁹⁸.

5. *La Contrattazione Collettiva nella Regione Sardegna e nella Regione Sicilia*

Al fine di verificare se siano state apportate delle modifiche, nei contratti collettivi stipulati nelle Regioni Sicilia e Sardegna, a seguito dell'introduzione del nuovo Titolo V, parte seconda, Cost., si è operata, analogamente alla parte di questo studio relativa alla contrattazione decentrata integrativa nel Comparto Regioni ed Autonomie locali nelle Regioni a statuto ordinario, un'indagine sui "livelli di contrattazione". E' stato innanzitutto necessario individuare "i contratti da analizzare", al fine di verificare la concreta possibilità di un confronto della tornata contrattuale antecedente alla modifica del Titolo V (1998 –2001) e successiva alla stessa modifica (2002- 2005).

Il campione, ricostruito sulla base dei dati rilevati dall'archivio *on-line* del CNEL, dal sito della Regione Sardegna e dell'Aran Sicilia, e sottoposto ad analisi, è composto:

- per la Regione Sardegna, quadriennio normativo 1998 –2001 dal: *a)* Contratto Collettivo Regionale di Lavoro (CCRL) del *personale dipendente* dell'Amministrazione regionale e degli Enti strumentali della Regione a Statuto speciale Sardegna 1998 –2001; *b)* Contratto Collettivo Regionale di Lavoro relativo al *personale con qualifica dirigenziale* dell'Amministrazione regionale e degli Enti strumentali 1998- 2001;
- per i Comuni della Regione Sardegna, quadriennio normativo 1998 –2001, dai CCDI del Comune di: *a)* Arbus, *b)* Bonnanaro, *c)* Cagliari, *d)* Marrubiu, *e)* Ninnai;
- per la Regione Sicilia, quadriennio 2002-2005 da: *a)* Contratto Collettivo Regionale di Lavoro del *comparto non dirigenziale* della Regione siciliana e degli Enti di cui all'art. 1, legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 (*quadriennio giuridico 2002 –2005, biennio economico 2002-2003*);
- per i Comuni della Regione Sicilia, quadriennio normativo 1998 –2001 dai CCDI del comune di: *a)* Acicatena, *b)* Acquedolci, *c)* Bagheria, *d)* Barcellona Pozzo di Gotto, *e)* Campobello di Licata, *f)* Catania, *g)* Gela, *h)* Marsala, *i)* Palermo, *l)* Piazza Armerina, *m)* Scicli, *n)* Villa Franca Sicula;
- per le Province della Regione Sicilia, quadriennio 1998 – 2001 dal CCDI della Provincia di Trapani.

⁹⁸ Per verificare il grado di regolamentazione contrattuale della materia si rinvia alle Tabelle del capitolo n. 2. 3. Comparto Personale – Regioni ed Autonomie locali: Le principali materie oggetto di contrattazione dei CCDI (1998 –2001) ed il "grado" di regolamentazione delle stesse.

Sebbene tale campione di riferimento presenti una concentrazione pressoché totale (salvo che per il CCRL del personale della Regione Sicilia) nel quadriennio normativo 1998 –2001, antecedente dunque alla modifica del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, si è comunque sviluppata un'analisi, in analogia a quella effettuata nella prima parte di questo studio, volta ad individuare:

- a) le tipologie di materie oggetto di contrattazione in sede decentrata integrativa, (ma non del "grado" di regolamentazione delle stesse, in quanto l'esiguità del campione non permette di ricavare percentuali di valore apprezzabile);
- b) la "modalità" di regolamentazione contrattuale delle materie in sede decentrata integrativa.

Questa analisi permette infatti di verificare come si sia sviluppata la contrattazione decentrata integrativa nelle Regioni Sardegna e Sicilia, con la conseguente possibilità di confrontarla con quella sviluppatasi nelle altre Regioni ed Autonomie locali oggetto d'analisi nella prima parte di questo studio.

Dall'analisi dei contratti summenzionati emerge la coesistenza, nell'ambito della Regione Sicilia e della Regione Sardegna, di un duplice sistema di contrattazione: quello regionale e degli enti dipendenti dalla Regione e quello delle Autonomie locali.

5.1- La contrattazione regionale e degli enti dipendenti dalla Regione.

I Contratti Collettivi Regionali di Lavoro (CCRL), sia della Regione Sardegna che della Regione Sicilia, si ispirano ai principi di riforma introdotti nel pubblico impiego recepiti nella legge regionale del 15 maggio 2000 n. 10 – "*Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione siciliana. Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali. Istituzione dello Sportello unico per le attività produttive. Disposizioni in materia di protezione civile. Norme in materia di pensionamento*" per la Regione Siciliana e nella legge regionale del 13 novembre 1998, n. 31, - "*Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione*" per la Regione Sardegna.

Tali CCRL si applicano sia al personale dipendente dell'Amministrazione regionale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato ed a tempo determinato, escluso quello con qualifica dirigenziale, che al personale, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e determinato, degli Enti strumentali regionali.

I CCRL rappresentano, in queste Regioni e per i soggetti destinatari, il "contratto di primo livello" (con funzione analoga a quella del CCNL). I due contratti collettivi analizzati, l'uno antecedente (Regione Sardegna – quadriennio normativo 1998-2001), l'altro successivo (Regione Sicilia quadriennio normativo 2002-2005) alla modifica del Titolo V, parte seconda, Cost., presentano delle particolarità nel sistema delle relazioni sindacali (nei livelli di contrattazione e nei soggetti in grado di essere parte trattante su determinate materie), collegate alla posizione di

“Regione a Statuto speciale” delle stesse. Il CCRL della Regione Sicilia, sia pur intervenuto successivamente alla modifica del Titolo V, parte seconda della Cost., non sembra presentare degli interventi contrattuali direttamente collegati alla introduzione del nuovo testo costituzionale.

Ferma restando la peculiarità della posizione di Regione a Statuto speciale delle Regioni Sardegna e Siciliana, per entrambi i CCRL analizzati le “materie oggetto” di regolamentazione contrattuale sono in linea (salvo che con riferimento alla formazione del Fondo di cui all’art. 15 CCNL e della sua utilizzazione) con quelle del CCNL del Comparto Regioni ed Autonomie locali. I CCRL della Regione Sardegna e della Regione Siciliana disciplinano: *a)* il sistema di relazioni sindacali, i diritti sindacali, l’interpretazione autentica del contratto ed i servizi essenziali in caso di sciopero; *b)* il sistema di classificazione del personale, le progressioni di carriera e le posizioni organizzative; *c)* il rapporto di lavoro; *d)* l’orario di lavoro; *e)* le pari opportunità; *f)* la mobilità; *g)* l’igiene e la sicurezza sul luogo di lavoro; *h)* la formazione; *i)* le ferie; *l)* le assenze, i permessi, le aspettative ed il congedo; *m)* i contratti atipici ed il *part-time*. Il CCRL della Regione Sicilia prevede anche la regolamentazione contrattuale del codice disciplinare.

Inoltre, la “modalità” di regolamentazione contrattuale delle materie si presenta in linea con quella adottata dal CCNL del Comparto Regioni ed Autonomie locali.

In particolare, il CCRL della Regione Sardegna richiama: *a)* i principi della l. n. 146/90, e successive modificazioni, nell’ambito dello sciopero nei servizi pubblici essenziali; *b)* il d.lgs. n. 626/94, nell’ambito della disciplina dell’igiene e sicurezza sul lavoro; *c)* la l. n. 125/91 nell’ambito della disciplina delle “pari opportunità”; *d)* l’art. 5, della l. n. 53/2000 con riferimento alla disciplina del congedo formativo. Viene, inoltre, prevista contrattualmente l’applicazione della legge regionale con riferimento alla “mobilità su domanda”, dove il CCRL della Regione Sardegna prevede l’attivazione ai sensi e con le modalità di cui all’art. 38 della legge regionale n. 31/1998, nonché alle disposizioni per il personale del “Corpo Forestale e di Vigilanza Ambientale”, dove il CCRL della Regione Sardegna le disciplina secondo i principi di cui all’art. 58 della legge regionale 13 novembre 1998, n. 31.

Il CCRL della Regione Sicilia richiama espressamente, nelle materie oggetto di regolamentazione contrattuale, la disciplina prevista dal d.lgs. n. 165/01 oltre alla richiamata l. n. 125/91 nell’ambito della disciplina delle “pari opportunità”.

5.2 La contrattazione collettiva delle Autonomie locali

Con riferimento ai Contratti Decentrali Integrativi delle Province e dei Comuni (CCDI) sardi e siciliani analizzati, si evidenzia la loro espressa adesione al CCNL del Comparto Regioni ed Autonomie locali, per il quadriennio normativo 1998-2001. Ne deriva l’intervento, nel cd secondo livello contrattuale, nelle materie di cui all’art. 4, CCNL, costituendo il fondo di cui all’art. 15 CCNL ed utilizzandolo secondo la previsione di cui all’art. 17 CCNL.

È dunque confermato lo schema delle principali materie oggetto di regolazione, già emerso nella parte di questo studio relativa alla contrattazione decentrata integrativa nel Comparto Regioni ed Autonomie locali nelle Regioni a statuto ordinario, sicché anche i CCDI delle Autonomie locali della Regione Sardegna e della Regione Sicilia hanno avuto ad oggetto: *a)* le relazioni sindacali, diritti sindacali, sciopero/servizi essenziali; *b)* il sistema di classificazione del personale: nuovo ordinamento professionale ed istituti collegati; sistema permanente di valutazione; *c)* le risorse economiche: utilizzo delle risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività (art. 17, comma 2, CCNL 1998 –2001); lo straordinario (art. 14, CCNL 1998 – 2001); *d)* la formazione ed aggiornamento professionale; *e)* le pari opportunità, *f)* la sicurezza sul lavoro – *Mobbing*; *g)* l' orario di lavoro; *h)* i contratti atipici – Part-time; *i)* le eccedenze di personale e mobilità; *l)* altro.

Dall'analisi delle "modalità" di regolamentazione contrattuale delle materie è emersa una regolamentazione del tutto analoga a quella effettuata in sede di contrattazione decentrata integrativa da parte delle Autonomie locali analizzata nella parte di questo studio relativa alla contrattazione decentrata integrativa nel Comparto Regioni ed Autonomie locali nelle Regioni a statuto ordinario.

In conclusione, in relazione all'influenza del nuovo Titolo V, parte seconda Cost., è possibile riproporre le considerazioni a cui si è giunti nella prima parte di questo contributo; sicché l'assetto di materie regolamentate in sede di contrattazione decentrata integrativa (come delineatosi nella tornata contrattuale 1998-2001), può essere dato per confermato, sia in considerazione della previsione di rinnovo tacito dei CCDI alla loro scadenza, qualora non ne sia stata data disdetta da una delle parti contraenti almeno tre mesi prima di ogni singola scadenza, che in considerazione del fatto che nell'ambito del CCNL del comparto Regioni ed Autonomie locali 2002-2005, non sono state modificate le materie oggetto di contrattazione decentrata integrativa a livello di ente previste dall'art. 4 del CCNL Comparto Regioni ed Autonomie locali.

Ne deriva che, anche a seguito della modifica del Titolo V, parte seconda della Costituzione non sono intervenute variazioni "nell'architettura delle materie" che il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro demanda alla regolamentazione in sede di contrattazione decentrata ed integrativa. Inoltre, anche qualora fossero stati stipulati i Contratti Collettivi Decentrati Integrativi relativi alla tornata contrattuale 2002-2005, fermo restando il quadro di riferimento, è possibile affermare con ragionevole sicurezza che sarebbero intervenuti per disciplinare le medesime materie rilevate nella precedente tornata contrattuale.

Si rinvia al paragrafo n. 4 per ulteriori approfondimenti.

5.3 Sardegna: CCRL relativo al personale dirigenziale dell'Amministrazione regionale e degli Enti strumentali 1998- 2001

Il Contratto Collettivo Regionale di Lavoro relativo al personale con qualifica dirigenziale dell'Amministrazione regionale e degli Enti strumentali 1998- 2001 (Regione Sardegna) trova

applicazione a tutto il personale con qualifica di dirigente dipendente dall'Amministrazione Regionale, dall'Azienda delle Foreste demaniali e dagli Enti regionali di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 69 della legge regionale 13 novembre 1998, n. 31⁹⁹.

Viene stabilito che "le amministrazioni destinatarie del presente contratto danno attuazione agli istituti a contenuto economico e normativo con carattere vincolato ed automatico entro 30 giorni dalla data in cui hanno avuto conoscenza dell'avvenuta stipulazione ai sensi del comma 2"¹⁰⁰.

Nell'ambito della disciplina delle relazioni sindacali, in particolare con riferimento ai diritti sindacali, viene stabilita la procedura dell'informazione preventiva¹⁰¹ alle Organizzazioni Sindacali sui criteri generali relativi a:

- a) affidamento, mutamento e revoca degli incarichi dirigenziali;
- b) articolazione delle posizioni organizzative, delle funzioni e delle connesse responsabilità ai fini della retribuzione di posizione;
- c) modalità di attribuzione della retribuzione collegata ai risultati e al raggiungimento degli obiettivi assegnati;
- d) programmi di formazione e di aggiornamento dei dirigenti;
- e) misure di pari opportunità;
- f) implicazioni delle innovazioni organizzative e tecnologiche sulla qualità del lavoro e sulla professionalità dei dirigenti;
- g) tutela in materia di igiene, ambiente, sicurezza e prevenzione nei luoghi di lavoro.

Viene inoltre disciplinata la procedura per l'esame delle materie previste dall'articolo 4, comma 1, lettere a), b), c), d) e g), tra Organizzazioni Sindacali (OO.SS.) ed Amministrazione, esame che si conclude con la redazione di un verbale dal quale risultino le posizioni delle parti nelle materie oggetto del confronto. Si precisa che *"resta ferma l'autonoma determinazione dell'Amministrazione regionale o degli Enti nelle stesse materie"* e che *"durante il periodo in cui si svolge l'esame le amministrazioni non adottano provvedimenti unilaterali nelle materie oggetto dell'esame, e le Organizzazioni Sindacali che vi partecipano non assumono sulle stesse iniziative conflittuali"* (art. 5 CCRL per il personale con qualifica dirigenziale 1998 – 2001)¹⁰².

⁹⁹ Tale CCRL è pubblicato nel Supplemento straordinario al Bollettino Ufficiale n. 37 del 5 dicembre 2000.

¹⁰⁰ Gli effetti giuridici decorrono dal giorno successivo alla data di stipulazione, salvo diversa prescrizione del presente contratto. Il testo del contratto è comunicato all'Amministrazione e agli Enti interessati a cura del CO.RA.N. (art. 2, comma 2, CCRL per il personale con qualifica dirigenziale 1998 – 2001).

¹⁰¹ *L'informazione, ad opera dell'Assessore regionale agli affari generali, personale e riforma della Regione e i Presidenti degli Enti regionali, tramite il direttore generale, è prevista per le amministrazioni dove siano in servizio almeno 3 dirigenti.*

¹⁰² Nelle amministrazioni nelle quali siano in servizio almeno 3 dirigenti, su richiesta delle Organizzazioni Sindacali di cui all'art. 3 sono fornite adeguate informazioni scritte sui provvedimenti e sugli atti di gestione adottati riguardanti l'organizzazione del lavoro, la costituzione, la modificazione e l'estinzione dei rapporti di lavoro della dirigenza (art. 6 CCRL per il personale con qualifica dirigenziale 1998 – 2001).

Nell'ambito del rapporto di lavoro, dopo aver disciplinato la modalità di costituzione dello stesso ed il periodo di prova, delinea la disciplina: dell'orario di lavoro, delle ferie e delle festività, nonché le ipotesi di sospensione della prestazione (in specie: assenze, aspettativa).

In particolare, con riferimento alla mobilità, l'art. 27 stabilisce che "nell'ambito dell'area contrattuale i dirigenti possono essere assegnati nelle diverse strutture organizzative secondo quanto stabilito dalla legge regionale 13 novembre 1998, n. 31". Quanto poi all'estinzione del rapporto di lavoro, vengono disciplinate le cause di cessazione del rapporto¹⁰³, le ipotesi di nullità del licenziamento, la disciplina del collegio arbitrale.

Istituti di peculiare interesse vengono considerati la "Formazione" e le "pari opportunità".

La prima è considerata "metodo permanente per la valorizzazione delle capacità e delle attitudini e quale supporto per l'assunzione delle responsabilità affidate" alla dirigenza. Si precisa che "la partecipazione alla iniziative di formazione, inserite in appositi percorsi formativi, anche individuali, viene concordata dall'Amministrazione con i dirigenti interessati ed è considerata servizio utile a tutti gli effetti" (art. 37).

Le seconde, nell'ambito delle più ampie previsioni dell'art. 2, comma 6, della legge n. 125/1991 e della legge regionale 13 novembre 1998, n. 31, art. 7, sono conseguite attraverso un percorso che ha inizio con la costituzione del Comitato per le Pari Opportunità al fine di realizzare interventi che si concretizzino in «azioni positive» a favore delle donne dirigenti.

Si stabilisce inoltre che, su proposta del Comitato, il CO.RA.N. e le OO.SS. si riuniscano per concordare le misure volte a favorire effettive pari opportunità nelle condizioni di lavoro e di sviluppo professionale, considerando anche la posizione delle donne dirigenti in seno alla famiglia, con particolare riferimento a:

- a) accesso ai corsi di formazione e modalità di svolgimento degli stessi;
- b) perseguimento di un effettivo equilibrio di posizioni funzionali a parità di requisiti professionali, di cui si deve tener conto anche nell'attribuzione di incarichi o funzioni più qualificate;
- c) individuazione di iniziative di informazione per promuovere comportamenti coerenti con i principi di pari opportunità nel lavoro.

Nell'ambito del Trattamento economico il Contratto in questione delinea la struttura della retribuzione della qualifica unica dirigenziale che si compone delle seguenti voci: a) trattamento economico fondamentale, b) retribuzione di posizione; e c) retribuzione di risultato, dove le retribuzioni di cui alle lettere b) e c) costituiscono il trattamento economico accessorio.

¹⁰³ La cessazione del rapporto di lavoro, superato il periodo di prova, oltre che nei casi stabiliti dalla legge ha luogo:

- a) al compimento del limite massimo di età o, a domanda, al raggiungimento dell'anzianità massima di servizio previsti dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'Amministrazione;
- b) per recesso del dirigente;
- c) per recesso dell'Amministrazione;
- d) per risoluzione consensuale (art. 29 CCRL personale con qualifica dirigenziale 1998 -2001).

Vengono infine disciplinati la mensa e le indennità¹⁰⁴.

6. Tipologie di "ARAN regionali"

Dall'analisi sino ad ora effettuata sembra emergere che, all'intervenuta modifica del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, non sono seguite modifiche nel quadro delle "materie" oggetto di Contrattazione collettiva, né a livello di contrattazione nazionale, né a livello di contrattazione decentrata integrativa.

Questo ci porta a ipotizzare che le problematiche connesse all'attuazione del Titolo V, parte seconda Cost., (ferme restando le possibili ipotesi di "interazione" nei termini precisati nel paragrafo n. 4 di questo contributo), si spostino dalle materie oggetto di regolamentazione ai soggetti della contrattazione collettiva. In particolare, ci si chiede se vi sia una legittimazione dell'ARAN ad "impegnare", attraverso la contrattazione nazionale, anche le Regioni, in settori in cui il legislatore regionale ha un'ampia competenza esclusiva in materia di organizzazione e ordinamento, sia per la regione medesima sia per gli altri comparti che si sviluppano a livello subnazionale (ad es. sanità ed istruzione).

Per la valorizzazione del ruolo delle Regioni e delle Autonomie locali, in qualità di soggetti della contrattazione, sono state prospettate, in dottrina, varie soluzioni collegate all'introduzione del nuovo Titolo V, parte seconda, Cost.. Queste vanno dall'ipotesi dell'esistenza di un autonomo esercizio del potere negoziale delle Regioni attraverso "agenzie negoziali regionali", all'apertura di nuovi spazi per le Regioni e per le Autonomie locali, rivisitando la struttura dell'ARAN e dei comitati di settore, tenendo conto degli aspetti dove la Regione ha ampia competenza legislativa e regolamentare decentrata, riservando al CCNL un valore di regolazione di base (contemperando così tale forma di intervento locale con le esigenze di perequazione delle risorse finanziarie e con la tutela della concorrenza).

Rinviando per un approfondimento dottrinale della problematica al capitolo relativo all'analisi della dottrina, nelle pagine che seguono si esaminano le figure "regionali" o "atipiche" che emergano nelle esperienze contrattuali oggetto d'indagine. In particolare si procederà all'analisi de:

¹⁰⁴ Sembra di particolare interesse l' Art. 49 - Norma finale – che stabilisce che:

1. Le parti si riservano, entro 6 mesi dalla stipula del presente contratto, di procedere ad una revisione del testo contrattuale, limitatamente alla forma, alla sua organizzazione, all'indicazione dei riferimenti legislativi, al fine di facilitarne la consultazione.
2. L'Amministrazione si farà carico della pubblicazione e della diffusione del testo del presente contratto, nella redazione aggiornata ai sensi del presente articolo a cura del Comitato per la rappresentanza negoziale, a tutto il personale dirigenziale del comparto.
3. Entro 1 anno dalla stipulazione del presente contratto, le parti procederanno alla disciplina delle materie di cui alla legge regionale 5 novembre 1985, n. 26 e successive modifiche e integrazioni, di competenza contrattuale. Le restanti materie, fatta salva la riserva legislativa, saranno disciplinate unilateralmente dall'Amministrazione regionale nella funzione di datore di lavoro.

- a) l'Agencia per la Rappresentanza Negoziale della Regione Sicilia (ARAN Sicilia), delegazione di parte pubblica preposta alla negoziazione nel pubblico impiego della Regione Sicilia;
- b) il Comitato per la Rappresentanza Negoziale della Regione Sarda (CO.RA.N), delegazione di parte pubblica preposta alla negoziazione nel pubblico impiego della Regione Sardegna;
- c) la "Struttura tecnica interregionale per la disciplina dei rapporti con il personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale" (SISAC), delegazione di parte pubblica nella stipula dell'Accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici pediatri di libera scelta stipulato ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992, sottoscritto in data 28 settembre 2005 - (pur non trattandosi di un contratto collettivo, ma di un accordo collettivo, l'esperienza merita di essere approfondita e confrontata con gli altri due soggetti summenzionati).

L'analisi è stata condotta individuando la struttura e l'organizzazione del soggetto contrattuale di parte datoriale, nonché l'*iter* del procedimento di contrattazione collettiva in cui sono delegazione di parte pubblica il CORAN, l'ARAN Sicilia e la SISAC.

A conclusione delle suddette analisi si è proceduto alla predisposizione di una tabella riepilogativa di confronto sia tra le tre realtà analizzate, che di queste ultime con l'ARAN (nazionale).

6.1 // CORAN Sardegna

6.1.a Struttura e organizzazione

Nella negoziazione dei contratti collettivi regionali la Regione Sardegna è legalmente rappresentata dal Comitato per la Rappresentanza Negoziale della Regione Sarda (art. 59, l. reg. n. 31/98).

Il CORAN è composto da tre membri, nominati con decreto dell'Assessore competente in materia di personale, su conforme delibera della Giunta regionale, che decide anche sulla durata dell'incarico e sul relativo compenso. Il Presidente del CORAN è eletto dal Comitato al proprio interno.

La scelta dei membri del Comitato deve ricadere su esperti di riconosciuta competenza in materia di relazioni sindacali e di gestione del personale, anche estranei alla pubblica amministrazione che non rivestano incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali, che non ricoprano rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni e che non siano dipendenti, in servizio o in quiescenza, dell'Amministrazione o degli enti.

Il comitato adotta all'unanimità le delibere, che vengono sottoscritte da tutti i componenti.

Per le attività di segreteria il Comitato si avvale di personale dell'Amministrazione regionale messo a sua disposizione sulla base di apposita intesa con l'Assessore competente in materia di personale.

Di particolare interesse la previsione dell'art. 59, l. reg. n. 31/98, che prevede che "nella sua attività il comitato è assistito dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), ai sensi del comma 16 dell'articolo 50 del decreto legislativo n. 29 del 1993". A tal fine l'Assessore regionale competente in materia di personale è autorizzato a definire con l'ARAN le necessarie intese.

Tali intese definiscono le modalità con le quali l'ARAN svolge in favore della Regione, oltre all'assistenza nella negoziazione dei contratti collettivi regionali, altre attività di studio, monitoraggio, documentazione ed assistenza nelle relazioni sindacali; le modalità di utilizzazione del personale dell'Amministrazione regionale eventualmente messo a disposizione dell'ARAN; gli oneri a carico della Regione per le prestazioni svolte dall'ARAN in suo favore.

6.1.b *Le fasi della contrattazione*

Le fasi del procedimento di contrattazione collettiva individuate nell'art. 63, l. r. n. 31/98, possono essere così schematizzate:

- *emanazione degli atti di indirizzo al CORAN* dalla Giunta regionale, su proposta dell'Assessore competente in materia di personale, con deliberazione che deve essere comunicata al Consiglio regionale almeno quindici giorni prima dell'invio al comitato;
- *costante informazione* dell'andamento delle trattative da parte del CORAN alla Giunta regionale;
- *richiesta di parere favorevole*, in relazione al testo contrattuale ed agli oneri finanziari diretti ed indiretti che ne conseguono a carico dei bilanci dell'Amministrazione e degli enti, *alla Giunta*;
- *pronuncia della Giunta* entro cinque giorni dal ricevimento della comunicazione da parte del CORAN;
- *trasmissione dell'ipotesi d'accordo* da parte del CORAN, il giorno successivo dal ricevimento del parere favorevole della Giunta, *alla sezione regionale del controllo della Corte dei conti*, che certifica, nei tempi stabiliti dall'art. 51, comma 5, del decreto legislativo n. 29 del 1993, l'attendibilità dei costi quantificati e la loro compatibilità con i limiti stabiliti dalle leggi finanziaria e di bilancio della Regione¹⁰⁵ e da eventuali strumenti di programmazione finanziaria approvati dal Consiglio regionale;

¹⁰⁵ "L'ammontare massimo delle risorse finanziarie da destinare alla contrattazione collettiva è determinato con apposita norma da inserire nella legge finanziaria. La spesa per gli oneri contrattuali del personale dell'Amministrazione regionale e degli enti posta a carico del bilancio della Regione è iscritta, in ragione dell'ammontare determinato ai sensi del comma 1, in un apposito fondo dello stato di previsione dell'Assessorato del bilancio.

In esito alla sottoscrizione dei contratti collettivi, l'Assessore competente in materia di bilancio è autorizzato a ripartire, con propri decreti, le somme occorrenti per la copertura dei costi contrattuali, quali risultanti dai prospetti di cui al comma 1 dell'articolo 64, mediante trasferimento dal fondo oneri contrattuali a favore dei capitoli del bilancio della Regione destinati

- decorsi i termini previsti dall'art. 51, comma 5, d.lgs. n. 29/93, la certificazione si intende effettuata positivamente;
- *comunicazione dell'esito* della certificazione da parte della Corte dei conti al CORAN ed alla Giunta regionale.

Vi è, poi, una duplice possibilità di sviluppo del procedimento di contrattazione collettiva. Nel caso di certificazione positiva della Corte dei Conti, il CORAN sottoscrive definitivamente il contratto collettivo; nel caso in cui la certificazione sia negativa, il CORAN, sentita la Giunta regionale, assume le iniziative necessarie per adeguare la quantificazione dei costi contrattuali ai fini della certificazione, ovvero, qualora non lo ritenga possibile, convoca le organizzazioni sindacali ai fini della riapertura delle trattative.

Salvo che per l'ipotesi di riapertura delle trattative, la procedura di certificazione deve concludersi entro quaranta giorni dall'ipotesi di accordo, decorsi i quali il CORAN ha mandato di sottoscrivere definitivamente il contratto collettivo.

6.2 L'ARAN Sicilia

6.2.a Struttura e organizzazione

L'art. 25 della legge della Regione Sicilia n. 10/2000 stabilisce che ai sensi del comma 16, dell'articolo 50 del d.lgs. del 3 febbraio 1993, n. 29, è istituita l'Agenzia per la rappresentanza negoziale della Regione Sicilia, con la funzione di rappresentare legalmente gli enti di cui all'articolo 1, l. reg. n. 10/00 e di svolgere le funzioni e i compiti attribuiti all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modifiche¹⁰⁶.

L'ARAN Sicilia è un organismo tecnico, con personalità giuridica di diritto pubblico e con un'autonomia organizzativa e contabile nei limiti del proprio bilancio (affluiscono direttamente al bilancio dell'ARAN Sicilia i contributi di cui al comma 5)¹⁰⁷.

Attraverso propri regolamenti l'ARAN Sicilia determina le norme concernenti l'organizzazione interna, il funzionamento e la gestione finanziaria. Tali regolamenti sono soggetti al controllo del Presidente della Regione o dell'Assessore alla Presidenza eventualmente delegato da

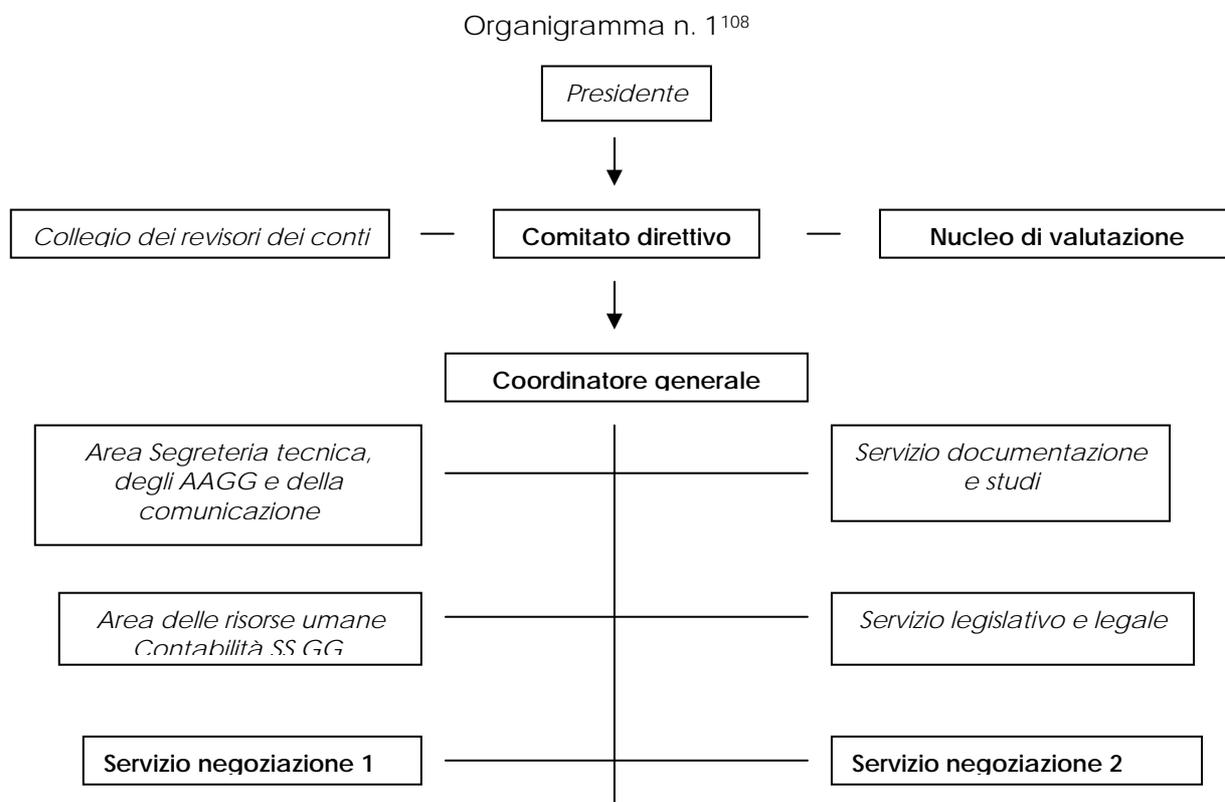
alle spese per il personale dell'Amministrazione e dei capitoli destinati al finanziamento degli enti regionali. Le somme trasferite agli enti devono trovare specifica allocazione nelle entrate dei rispettivi bilanci, per essere assegnate ai pertinenti capitoli di spesa dei bilanci medesimi" (art. 62, l. reg. n. 31/98 "Risorse per la contrattazione").

¹⁰⁶ Gli enti sottoposti al controllo della Regione e gli enti locali possono avvalersi dell'assistenza dell'ARAN Sicilia ai fini della contrattazione integrativa (art. 25, comma 2, l. n. 10/00).

¹⁰⁷ L'art. 25, comma 5, della leg. Reg. n. 10/00 prevede che "Per la sua attività l'ARAN Sicilia si avvale: a) delle risorse derivanti da contributi posti a carico dell'Amministrazione regionale e degli enti di cui all'articolo 1, corrisposti in misura fissa per dipendente in servizio della Regione e degli enti di cui all'articolo 1. La misura annua del contributo individuale è concordata tra l'ARAN Sicilia e la Giunta regionale ed è riferita a ciascun biennio contrattuale; b) di quote per l'assistenza alla contrattazione integrativa e per le altre prestazioni eventualmente richieste poste a carico dei soggetti che se ne avvalgono".

esercitarsi entro quindici giorni dal ricevimento degli stessi. La gestione finanziaria è soggetta al controllo consuntivo della sezione regionale della Corte dei conti.

La struttura dell'ARAN Sicilia è composta da:



Preme mettere in evidenza che, dei soggetti componenti la struttura dell'ARAN Sicilia (organigramma n. 1), sono previsti dalla legge regionale n. 10/00 all'art. 25 solo il Presidente e il Comitato direttivo. L'ulteriore articolazione della struttura (probabilmente prevista nel regolamento interno) è stata individuata sul sito dell'Aran Sicilia: www.aransicilia.it

Il Presidente

È nominato dal Presidente della Regione (art. 59 l. reg. n. 10/00) ed ha funzioni di rappresentare l'ARAN Sicilia e curare i rapporti con il Governo regionale e l'Assemblea, con gli organi istituzionali regionali nazionali e comunitari.

In particolare:

- sottoscrive i contratti collettivi di lavoro ex art. 27, comma 9, l. reg. n. 10/2000;

¹⁰⁸ Questo organigramma è presente su: www.aransicilia.it

- convoca e presiede le riunioni del Comitato direttivo, stabilisce l'ordine del giorno della commissione e dirige i lavori;
- vigila sull'attuazione delle delibere collegiali;
- vigila sul rispetto, da parte degli uffici, degli indirizzi degli obiettivi e delle direttive demandate al comitato direttivo;
- cura i rapporti con il comitato di settore (eventualmente costituito ai sensi dell'art. 27 l. reg. n. 10/2000) in relazione agli indirizzi della contrattazione collettiva;
- trasmette alla giunta regionale, tramite la presidenza della regione, l'ipotesi di contratto relativa ai dipendenti regionali ed al comitato di settore, eventualmente costituito, oltre all'ipotesi di accordo per il personale degli enti pubblici non economici sottoposti a vigilanza e/p a controllo della regione, per l'acquisizione dei pareri di rispettiva competenza;
- trasmette la quantificazione dei costi contrattuali alla Presidenza della regione ai fini della valutazione sulla loro congruità e compatibilità con gli strumenti di programmazione;
- predisporre ed invia semestralmente al governo regionale, alle competenti commissioni parlamentari ed al comitato di settore, ove costituito, un rapporto sulle retribuzioni dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche regionali¹⁰⁹.

Il Comitato direttivo

È composto da cinque componenti scelti secondo i criteri previsti dal comma 7 dell'articolo 50, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come modificato dall'articolo 2 del decreto legislativo 4 novembre 1997, n. 396. In particolare: tre membri sono designati dal Presidente della Regione, uno dall'Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI); uno dall'Unione regionale delle province siciliane (URPS).

I componenti del Comitato direttivo dell'Agenzia sono scelti tra esperti di riconosciuta competenza in materia di relazioni sindacali e di gestione del personale, anche estranei alla pubblica amministrazione. Non possono far parte del Comitato coloro che rivestono incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che ricoprono rapporti di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni o con le amministrazioni locali.

Il Comitato direttivo è nominato dal Presidente della Regione, previa delibera della Giunta regionale, dura in carica quattro anni, i suoi componenti possono essere riconfermati una sola volta e godono del trattamento economico previsto per i componenti del comitato direttivo dell'ARAN nazionale.

Gli altri organi dell'ARAN Sicilia

Il Collegio dei revisori dei conti. È un organo collegiale composto da tre membri, iscritti all'Albo dei revisori contabili, nominati dal Comitato direttivo su proposta del Presidente. I Revisori dei conti durano in carica quattro anni e possono essere riconfermati per una sola volta.

¹⁰⁹ Dati rilevati su: www.aransicilia.it

Il Collegio dei Revisori dei Conti vigila sulla regolarità contabile e finanziaria della gestione dell'ARAN Sicilia, attesta la corrispondenza del conto consuntivo alle risultanze della gestione e collabora con il Comitato Direttivo nella sua funzione di indirizzo e di controllo¹¹⁰.

Il Nucleo di valutazione. È un organo con funzione di supporto al Presidente dell'ARAN ed al Comitato direttivo in relazione alla valutazioni. La sua composizione può variare da uno a tre componenti, nominati dal Comitato su proposta del Presidente (allo stato attuale è presente un unico valutatore)¹¹¹.

Il Coordinatore generale. Ha la funzione di responsabile del coordinamento delle strutture intermedie ed in particolare:

- istituisce le unità operative di base e le eventuali unità di supporto allo svolgimento delle funzioni dello stesso Coordinatore Generale;
- affida l'incarico di dirigere le strutture intermedie (Aree e Servizi), i compiti operativi e di gestione a dirigenti in servizio presso l'Aran Sicilia, valutandone successivamente i risultati;
- sovrintende al funzionamento delle strutture intermedie dell'ARAN Sicilia e ne assicura la direzione ed il coordinamento;
- sovrintende a tutte le attività negoziali, amministrative e contabili necessarie alla gestione dell'ARAN Sicilia, assicurando la loro conformità con le disposizioni normative vigenti in materia, anche agli effetti della legge regionale 10/1991 e del decreto legislativo 196/2003;
- predispone, di concerto con i dirigenti delle Aree e dei Servizi che fanno capo ai centri di costo, il bilancio di previsione sulla base della programmazione deliberata dal Comitato direttivo;
- sovrintende all'elaborazione di ogni altro atto afferente le funzioni obiettivo;
- propone al Presidente gli strumenti di razionalizzazione dei servizi e di snellimento delle procedure;
- è responsabile, nel rispetto delle vigenti disposizioni in materia di relazioni sindacali, della gestione complessiva delle risorse umane, sia negli aspetti normativi che in quelli economici;
- provvede all'assegnazione delle risorse umane e strumentali alle strutture intermedie;
- cura i rapporti con il Collegio dei Revisori dei conti di concerto con i dirigenti delle strutture intermedie interessate;
- cura le relazioni con le rappresentanze sindacali per le problematiche aziendali;
- sovrintende all'acquisto di prodotti, servizi, materiali e beni strumentali necessari al funzionamento dell'ARAN Sicilia;

¹¹⁰ Dati rilevati da www.aransicilia.it

¹¹¹ Dati rilevati da www.aransicilia.it

Titolo V e lavoro pubblico – Ricerca sul monitoraggio giuridico

- sovrintende allo svolgimento dei controlli interni;
- partecipa , senza diritto di voto, alle sedute del Comitato direttivo;
- cura l'adempimento degli obblighi del datore di lavoro previsti dal D.Lgs.626/1994 e successive modifiche ed integrazioni;

A supporto del Coordinatore Generale opera il Servizio Prevenzione e Protezione D. lgs. 626/1994.

Il Coordinatore Generale, nel caso in cui necessiti per l'attività istituzionale dell'Aran Sicilia di particolari consulenze o collaborazioni professionali, può proporre¹¹² al Comitato direttivo, di propria iniziativa o su richiesta dei responsabili delle Aree e dei Servizi, il ricorso all'opera di consulenti o a collaborazioni esterne¹¹³.

L'Area Segreteria tecnica – AAGG e Comunicazione. È competente per la predisposizione dei comunicati stampa e la verifica di regolarità amministrativo-contabile degli impegni di spesa. All'interno dell'Area opera l'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico (URP) ed il Servizio di Protocollo Informatico.¹¹⁴

L'Area risorse umane, contabilità e SS.GG. È competente per il servizio del consegnatario ed il servizio del cassiere e l'implementazione di un sistema informatico per la gestione del bilancio.

L'Aran Sicilia sezione Negoziazione 1. Si occupa del Contratto collettivo regionale di lavoro area dirigenziale comparto unico - Contrattazione integrativa su richiesta Enti Pubblico non economici e degli Enti locali¹¹⁵.

L'Aran Sicilia sezione Negoziazione 2. Si occupa del Contratto collettivo regionale di lavoro area non dirigenziale comparto unico - Contrattazione integrativa su richiesta Enti Pubblico non economici e degli Enti locali¹¹⁶.

Il Servizio studi e documentazioni. Elabora modelli statistici di rilevazione per la contrattazione collettiva¹¹⁷.

Il Servizio legislativo e legale. Effettua consulenza giuridica interna agli Uffici dell'Amministrazione Regionale e degli Enti di cui all'art. 1 della LR 10/2000; si assume il Contenzioso in cui sia parte l'Aran Sicilia e funge da Supporto al Coordinatore Generale per la valutazione della dirigenza¹¹⁸.

¹¹² Dati rilevati da www.aransicilia.it

¹¹³ Dati rilevati da www.aransicilia.it

¹¹⁴ Dati rilevati da www.aransicilia.it

¹¹⁵ Dati rilevati da www.aransicilia.it

¹¹⁶ Dati rilevati da www.aransicilia.it

¹¹⁷ Dati rilevati da www.aransicilia.it

¹¹⁸ Dati rilevati da www.aransicilia.it

6.2.b *Le fasi della contrattazione*

L'art. 27 della legge della Regione Sicilia n. 10/00 disciplina gli "Indirizzi per la contrattazione collettiva e procedimento contrattuale". Le fasi del procedimento di contrattazione collettiva individuate sono così schematizzabili:

- emanazione degli atti di indirizzo all'ARAN Sicilia dalla Giunta regionale, per i dipendenti dell'Amministrazione regionale;
- emanazione degli atti di indirizzo all'ARAN Sicilia da un comitato di settore¹¹⁹ per gli enti di cui all'articolo 1, per la contrattazione relativa agli stessi, nell'ipotesi di individuazione di un comparto autonomo a norma del comma 2 dell'articolo 24;
- valutazioni della Giunta in relazione agli atti di indirizzo del comitato di settore, che, entro dieci giorni, può esprimere le sue valutazioni per quanto attiene agli aspetti riguardanti la compatibilità con le linee di politica economica e finanziaria regionale;
- costante informazione dell'andamento delle trattative da parte dell'ARAN Sicilia alla Giunta regionale ed eventualmente il comitato di settore;
- richiesta di parere favorevole da parte dell'ARAN Sicilia, in caso di raggiungimento dell'ipotesi di accordo per i dipendenti degli enti di cui al comma 1, al comitato di settore in relazione testo contrattuale e sugli oneri finanziari che ne conseguono a carico del bilancio delle amministrazioni interessate;
- pronuncia del comitato di settore entro cinque giorni dalla richiesta dell'ARAN Sicilia (il comitato di settore provvede, con gli effetti di cui al comma 1 dell'articolo 46 del decreto legislativo 3 febbraio 1993);
- trasmissioni degli atti da parte del comitato di settore alla Giunta regionale che esprime parere, previa acquisizione delle valutazioni della Presidenza della Regione, dipartimento regionale del personale e dipartimento regionale della programmazione, sulla congruità dei costi quantificati e sulla loro compatibilità con gli strumenti di programmazione;
- richiesta di parere favorevole da parte dell'ARAN Sicilia (con trasmissione degli atti il giorno successivo), in caso di raggiungimento dell'ipotesi di accordo per i dipendenti regionali, alla Presidenza della Regione - dipartimento regionale del personale e dipartimento regionale della programmazione, in relazione al parere sulla congruità dei costi quantificati e sulla loro compatibilità con gli strumenti di programmazione;
- possibilità di acquisire da parte della Presidenza della Regione elementi istruttori e valutazioni, nominando, prima che l'ipotesi di accordo sia trasmessa alla stessa Presidenza della Regione, tre esperti¹²⁰;
- intervento del parere da parte della Presidenza della Regione entro venti giorni dalla

¹¹⁹ Il comitato di settore è costituito dai presidenti o legali rappresentanti degli enti di cui all'art. 1, l. reg. 10/2000. Al comitato di settore di cui al comma 1 si applicano le disposizioni di cui all'articolo 46, comma 1, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

¹²⁰ I tre esperti sono nominati dal Presidente della Regione di concerto con l'Assessore per il bilancio e le finanze.

- trasmissione della quantificazione dei costi contrattuali, decorsi i quali il parere si intende espresso positivamente;
- sottoposizione del parere della presidenza della Regione all'approvazione della Giunta regionale che delibera, entro dieci giorni dalla data di trasmissione del parere da parte della Presidenza della Regione.

Vi è, poi, una duplice possibilità di sviluppo del procedimento di contrattazione collettiva. Nel caso di delibera favorevole da parte della Giunta regionale il presidente dell'ARAN Sicilia sottoscrive definitivamente il contratto collettivo.

Nel caso in cui il parere della Presidenza della Regione o il parere della Giunta regionale di cui al comma 5, non siano favorevoli l'ARAN Sicilia, sentito il Presidente della Regione o il comitato di settore, assume le iniziative necessarie per adeguare la quantificazione dei costi contrattuali ai fini dei pareri di rispettiva competenza, ovvero, qualora non lo ritenga possibile, convoca le organizzazioni sindacali ai fini della riapertura delle trattative.

Le iniziative assunte dall'ARAN Sicilia sono comunicate alla Giunta regionale e al Presidente della Regione, il quale riferisce all'Assemblea regionale siciliana sulla definitiva quantificazione dei costi contrattuali, sulla loro copertura finanziaria e sulla loro compatibilità con gli strumenti di programmazione.

Salvo che per l'ipotesi di riapertura delle trattative, la procedura per il rilascio dei pareri di cui ai commi 5 e 6 si deve concludere entro quaranta giorni dall'ipotesi di accordo, decorsi i quali il Presidente dell'ARAN Sicilia sottoscrive definitivamente il contratto collettivo.

6.3 *La SISAC*

Sebbene lo scenario sia differente sembra interessante analizzare, in chiave comparativa, la delegazione di parte pubblica dell' Accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici pediatri di libera scelta stipulato ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992. Tale accordo, sottoscritto in data 28 settembre 2005 (in seguito Acn), si applica ai medici specialisti in pediatria, iscritti negli elenchi di ciascuna azienda sanitaria (art. 32, comma 4, Acn) e ne disciplina il rapporto di lavoro con il Sistema sanitario nazionale (S.s.n.) per il triennio economico 2001-03 e per il biennio normativo 2004-05.

6.3.a *La SISAC e il sistema negoziale*

Per il rinnovo degli accordi contrattuali del personale sanitario a rapporto convenzionato, la delegazione di parte pubblica è rappresentata dalla Sisac, istituita all'art. 52, comma 27, l. n. 289/02¹²¹ e le cui modalità operative e di funzionamento sono state definite dalla Conferenza Stato-regioni.

¹²¹ Tale articolo ha sostituito l'art. 4, comma 9, l. 30 dicembre 1991, n. 412.

La disposizione prevede che la Sisac sia composta dai rappresentanti delle Regioni, nominati dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome e, per le materie di loro competenza, dai rappresentanti dei ministeri dell'economia e delle finanze, del lavoro e delle politiche sociali e della salute, designati dai rispettivi ministri¹²². Il procedimento di contrattazione collettiva è stato disciplinato con l'Accordo Governo-regioni, per il rinnovo degli accordi con il personale convenzionato con il S.s.n. del 23 luglio 2003, tenendo conto di quanto stabilito per la contrattazione collettiva del personale pubblico agli artt. 40-42 e 46-49 del d.lgs. n. 165/01 (art. 52, comma 27, l. n. 289/02).

È possibile così schematizzare le fasi del procedimento di contrattazione collettiva individuate nell'art. 5 del summenzionato Accordo:

- *emanazione degli atti di indirizzo alla Sisac* da parte delle Regioni attraverso il Comitato di settore del comparto sanità, prima di ogni rinnovo contrattuale (nonché ogni volta che la Sisac ponga in essere un'attività negoziale);
- *valutazioni del governo* in relazione agli atti di indirizzo, con riguardo agli aspetti relativi alla compatibilità con le linee di politica economica e finanziaria nazionale nei termini stabiliti all'art. 47, comma 1, d.lgs. n. 165/01, nei limiti del quadro istituzionale delineato nel nuovo Titolo V, parte seconda, Cost.;
- *costante informazione* dell'andamento delle trattative da parte della Sisac al Comitato di settore del comparto sanità e al governo;
- *richiesta di parere favorevole*, in caso di conseguita ipotesi di accordo siglata dalla Sisac e dalle organizzazioni sindacali, *al Comitato di settore del comparto sanità*, in relazione al testo e agli oneri finanziari, diretti ed indiretti, a carico delle amministrazioni interessate;
- *pronuncia del Comitato di settore* entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione da parte della Sisac;
- *trasmissione degli atti* da parte della Sisac, nei tre giorni dal ricevimento del parere favorevole del Comitato di settore del comparto sanità, *alla Corte dei conti*, che, nei tempi e con le modalità di cui all'art. 47, d.lgs. n. 165/01¹²³, certifica la compatibilità dell'ipotesi di accordo, con gli strumenti di programmazione e di bilancio;
- *comunicazione dell'esito* della certificazione da parte della Corte dei conti alla Sisac, al Comitato di settore del comparto sanità e al governo.

Vi è, poi, una duplice possibilità di sviluppo del procedimento di contrattazione collettiva. Nel caso di certificazione positiva della Corte dei conti, l'ipotesi di accordo sarà oggetto di intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni ai sensi dell'art. 3 d.lgs. n. 281/97; nel caso in cui la

¹²² In precedenza, la delegazione di parte pubblica per il rinnovo degli accordi riguardanti il comparto del personale sanitario a rapporto convenzionato con il S.s.n. era costituita da rappresentanti regionali nominati dalla Conferenza Stato-regioni; partecipavano anche i rappresentanti dei ministeri del tesoro, del lavoro e della previdenza sociale, della sanità e, limitatamente al rinnovo dei contratti, del Dipartimento della funzione pubblica, designati dai rispettivi ministri. La delegazione aveva sede presso la segreteria della Conferenza, con un apposito ufficio al quale era preposto un dirigente generale del Ministero della sanità, a tal fine collocato fuori ruolo.

¹²³ In particolare, anche in questa procedura negoziale, la Corte dei conti può acquisire elementi istruttori e valutazioni da tre esperti, nominati, prima che l'ipotesi di accordo sia alla stessa trasmessa, dal Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con la Conferenza Stato-regioni e con il ministro dell'economia e delle finanze. La deliberazione della Corte dei conti, deve intervenire entro 15 giorni, decorsi i quali la certificazione si intende effettuata positivamente.

certificazione sia negativa, la Sisac, sentito il Comitato di settore del comparto sanità, assumerà le iniziative necessarie, comunicate ai soggetti e nei termini di cui all'art. 47, comma 6, d.lgs. n. 165/01¹²⁴, ai fini dell'adeguamento della quantificazione dei costi contrattuali per la certificazione o, nel caso in cui ciò non sia possibile, convoca le organizzazioni sindacali per la riapertura delle trattative.

Salvo che per l'ipotesi di riapertura delle trattative, la procedura di certificazione, ai sensi dell'art. 47, comma 7, d.lgs. n. 165/01, deve concludersi entro quaranta giorni, decorsi i quali l'ipotesi di accordo collettivo è oggetto di intesa in sede di Conferenza Stato-regioni.

6.3.b il ruolo della SISAC negli accordi regionali

Il sistema di contrattazione collettiva del personale convenzionato con il S.s.n., si ispira al sistema configurato dal d.lgs. n. 165/01 e delinea tre livelli di contrattazione: nazionale, regionale e aziendale.

Il livello di negoziazione nazionale, "recepisce le garanzie per i cittadini" e, nel rispetto dei principi di federalismo e decentramento, individua: *a)* il ruolo, il coinvolgimento dei medici nell'organizzazione sanitaria e le relative responsabilità, i criteri di verifica periodica e le garanzie per il personale sanitario convenzionato; *b)* i servizi erogati per assicurare i livelli essenziali di assistenza; *c)* le compatibilità economiche; *d)* la responsabilità delle istituzioni (regioni e Aziende) nei confronti della piena applicazione dell'accordo. Inoltre l'Accordo nazionale rappresenta la cornice generale degli Accordi regionali (art. 3 Acn).

Il livello di negoziazione regionale definisce gli obiettivi di salute, i modelli organizzativi, i meccanismi operativi per attuarli in coerenza con le strategie e le finalità del Servizio sanitario regionale, integrando elencazione, incentivazione e remunerazione di compiti con il perseguimento di obiettivi e risultati. Inoltre gli Accordi regionali definiscono le linee guida degli accordi decentrati aziendali, "al fine di armonizzare la contrattazione periferica agli obiettivi generali della programmazione regionale" (artt. 4 e 14 Acn¹²⁵).

¹²⁴ Le iniziative assunte dalla Sisac in tale fase vengono comunicate al governo ed alla Corte dei conti, che informa il parlamento sulla quantificazione dei costi, sulla copertura finanziaria e sulla compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

¹²⁵ Nel nuovo quadro istituzionale, che tende a valorizzare le specificità locali, mantenendo uniformi livelli essenziali di assistenza (Lea) su tutto il territorio nazionale, l'Accordo nazionale si pone come "accordo quadro", che individua gli indirizzi generali, al fine di garantire l'uniformità dei Lea, mentre gli Accordi regionali, muovendosi nei limiti individuati dall'Acn, valorizzano, nel momento organizzativo, le peculiarità locali. Ai sensi dell'art. 14, comma 2, Acn, è demandato alla trattativa regionale, sulla base degli indirizzi generali individuati nell'Acn, un complesso di materie, ai fini della loro organizzazione e definizione, in particolare il comitato aziendale, il comitato regionale, la programmazione ed il monitoraggio delle attività, le *equipes* territoriali e le unità di assistenza primaria (Utap), l'appropriatezza delle cure e dell'uso delle risorse, la copertura degli ambiti territoriali carenti di assistenza primaria, l'instaurazione del rapporto convenzionale, le sostituzioni, gli incarichi provvisori, la scelta del pediatra, gli elenchi nominativi e variazioni mensili, il Fondo a riparto per la qualità dell'assistenza, l'assistenza al bambino con patologia cronica, le forme associative, la continuità assistenziale, l'attività territoriale programmata, l'assistenza domiciliare e ambulatoriale ai bambini con patologia cronica. Inoltre, gli Accordi regionali possono prevedere la realizzazione di livelli assistenziali aggiuntivi e l'erogazione di prestazioni aggiuntive funzionali ad una migliore integrazione tra interventi sanitari e sociali. Agli accordi regionali viene anche demandata, in via esclusiva, la possibilità di prevedere la sperimentazione di ulteriori forme associative tra medici pediatri di libera scelta.

Il livello di negoziazione aziendale definisce i progetti e le attività dei pediatri di famiglia necessarie all'attuazione degli obiettivi individuati nella programmazione regionale.

Di particolare interesse il ruolo svolto dalla SISAC negli accordi regionali, che devono intervenire entro sei mesi dall'entrata in vigore dell'Acn. La SISAC, infatti, da una parte monitora l'avanzamento della negoziazione regionale¹²⁶, dall'altra, in caso di ritardo nella procedura di negoziazione, dispone l'attivazione della procedura di garanzia (art. 10 e disposizione finale n. 2). In particolare, la SISAC può concedere ulteriori tre mesi per il raggiungimento dell'Accordo regionale, decorsi i quali le parti negoziali dell'Accordo nazionale avocano la stipula dell'Accordo regionale. Le fasi di questa procedura prevedono:

- la convocazione delle parti negoziali regionali al fine di raggiungere l'accordo;
- in caso di mancato raggiungimento dell'accordo, la stipula, da parte della SISAC e delle organizzazioni sindacali nazionali, di un Accordo regionale sostitutivo, da sottoporre all'approvazione della Conferenza Stato-regioni, la cui validità cesserà al subentrare di un successivo Accordo regionale.

La disposizione finale n. 2 prevede inoltre che in caso di mancato recepimento o mancata applicazione dell'Accordo imputabile alla regione, "gli aumenti previsti all'art. 58, lett. b) continueranno ad essere erogati ai medici ai sensi dell'art. 8, lett. b)"; mentre, in caso di mancata sottoscrizione da parte delle organizzazioni sindacali interessate, "gli aumenti previsti dall'art. 58 saranno congelati in un fondo vincolato non alienabile e saranno erogabili o alla sottoscrizione dell'Accordo ex art. 10, comma 3, o alla stipula degli accordi regionali".

¹²⁶ Si prevede, entro 120 giorni dall'entrata in vigore dell'Accordo, l'istituzione dell'Osservatorio consultivo nazionale permanente per l'attuazione degli accordi regionali ed aziendali presso la Sisac, con la partecipazione delle organizzazioni sindacali (art. 10, comma 4, Acn)

Titolo V e lavoro pubblico – Ricerca sul monitoraggio giuridico

10. Tabella riepilogativa di confronto tra CORAN Sardegna, ARAN Sicilia, SISAC ed ARAN ex art. 46, d.lgs. n. 165/01¹²⁷.

	<i>CORAN Sardegna</i>	<i>ARAN Sicilia</i>	<i>SISAC</i>	<i>ARAN</i>
<i>Organi</i>	1. Comitato 2. Presidente	1. Comitato direttivo 2. Presidente 3. Collegio dei revisori dei conti 4. Nucleo di valutazione 5. Coordinatore generale 6. Area Segreteria tecnica – AAGG e Comunicazione 7. Area risorse umane, contabilità e SS.GG. 8. Sezione Negoziazione 1 9. Sezione Negoziazione 2 10. Servizio studi e documentazioni 11. Servizio legislativo e legale	1 Rappresentanti delle Regioni, nominati dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome e, per le materie di loro competenza; 2 Rappresentanti dei ministeri dell'economia e delle finanze, del lavoro e delle politiche sociali e della salute, designati dai rispettivi ministri.	1. Comitato direttivo; 2. Presidente; 3. Revisori dei conti; 4. Nucleo di valutazione; 5. Segreteria organi dell'Agenzia; 6. Affari generali organizzazione Risorse Umane; 7. Ufficio informazione e comunicazione; 8. Ufficio relazioni pubbliche; 9. Servizio contrattazione e coordinamento 1; 10. Servizio contrattazione 2; 11. Servizio contrattazione 3; 12. Servizio contrattazione 4; 13. Servizio amministrazione e ss.gg. 14. Servizio studi e documentazione

¹²⁷ Questa Tabella è stata predisposta tenendo conto dei dati emergenti: a) della legge della Regione Sardegna del 13 novembre 1998, n. 31 – "Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione"; b) dalla legge regionale – Regione Sicilia n. 10 del 15 maggio 2000; c) dai dati presenti sul sito ufficiale dell'Aran Sicilia www.aransicilia.it; d) dall'art. 52, comma 27, l. n. 289/02 (Sisac); e) dal Titolo III "Contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale" del d.lgs. n. 165/01; f) dai dati presenti sul sito ufficiale dell'Aran www.aranagenzia.it

Titolo V e lavoro pubblico – Ricerca sul monitoraggio giuridico

COMITATO DIRETTIVO				
	CORAN Sardegna	ARAN Sicilia	SISAC	ARAN
Criteria per la scelta del Comitato direttivo	Esperti di riconosciuta competenza in materia di relazioni sindacali e di gestione del personale, anche estranei alla pubblica amministrazione.	Esperti di riconosciuta competenza in materia di relazioni sindacali e di gestione del personale anche estranei alla pubblica amministrazione.	--	Esperti di riconosciuta competenza in materia di relazioni sindacali e di gestione del personale anche estranei alla pubblica amministrazione.
Designazione dei componenti	--	Tre membri designati dal Presidente della Regione; uno dall'Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI); uno dall'Unione regionale delle province siciliane (URPS).	--	Tre membri sono dal Presidente del consiglio dei Ministri su proposta del ministro della funzione pubblica di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica; uno è designato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni; uno è designato dall'ANCI e dall'UPI.
Incompatibilità	Incarichi pubblici elettivi; cariche in partiti politici o organizzazioni sindacali; rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni; dipendenti, in servizio o in quiescenza, dell'Amministrazione o degli enti.	Incarichi pubblici elettivi; cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali; rapporti di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni o con le amministrazioni locali.	--	Incarichi pubblici elettivi; cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che ricoprono rapporti di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni.
Durata Comitato	Durata dell'incarico decisa dalla Giunta regionale.	4 anni e possibilità di rielezione per una sola volta	--	4 anni e possibilità di riconferma.
Nomina del	Decreto dell'Assessore	Presidente della Regione, previa delibera della Giunta regionale.		Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Titolo V e lavoro pubblico - Ricerca sul monitoraggio giuridico

comitato	competente in materia di personale, su conforme delibera della Giunta regionale.		--	
Delibere Comitato	Adozione all'unanimità	--	--	A maggioranza dei componenti.

PRESIDENTE				
	CORAN Sardegna	ARAN Sicilia	SISAC	ARAN
<i>Presidente</i>	Eletto dal Comitato al proprio interno	Nominato dal Presidente della Regione	--	Designato dal Presidente del consiglio dei Ministri (tra i tre membri del comitato direttivo da Lui designati), su proposta del Ministro della funzione pubblica di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita la Conferenza unificata Stato-regioni e Stato-città.
Personale di supporto	Personale dell'Amministrazione regionale	Dotazione organica iniziale fissata con decreto dell'Assessore alla Presidenza. In fase di prima applicazione l'ARAN Sicilia si avvale di personale comandato proveniente dalla Regione, dagli enti locali siciliani e dalle Università.	--	Contingente di 25 unità di personale anche in qualifica dirigenziale proveniente dalle pubbliche amministrazioni rappresentate, in posizione di comando o collocati fuori ruolo; personale messo direttamente a disposizione dalle amministrazioni e dagli enti rappresentati con oneri a carico di questi; nei limiti del bilancio può avvalersi di esperti e collaboratori esterni con modalità di rapporto stabile con i regolamenti adottati ai sensi del comma 10.
Indirizzi per la contrattazione	Al CORAN - Emanati dalla Giunta regionale, su proposta dell'Assessore competente in materia di personale, con deliberazione che deve essere comunicata al Consiglio regionale almeno quindici giorni prima dell'invio	All'ARAN SICILIA - Emanati dalla Giunta regionale, per i dipendenti dell'Amministrazione regionale; Emanati da un comitato di settore per gli enti di cui all'articolo 1, per la contrattazione relativa agli stessi, nell'ipotesi di individuazione di un comparto autonomo a norma del comma 2 dell'articolo 24.	Alla SISAC- Emanati dalle Regioni attraverso il Comitato di settore del comparto sanità, prima di ogni rinnovo contrattuale (e ogni volta che la Sisac ponga in essere	All'ARAN - Per la CCNL deliberati dai <u>Comitati di settore</u>

Titolo V e lavoro pubblico – Ricerca sul monitoraggio giuridico

	al comitato.		un'attività negoziale).	
Rapporti con l'ARAN	Assistenza dell'ARAN al CORAN. Ipotesi di intese.	--	--	--
Rappresentatività sindacale	Rilevazione ad opera del CORAN in applicazione dell'art. 47 bis, comma 1 e 3, d.lgs. n. 29/93.	Rilevazione ad opera dell'ARAN Sicilia ai sensi dell'art. 47 del d.lgs.n. 29/93.	Rilevazione ad opera della Sisac (in collaborazione con il Ministero della salute).	<p><u>Ammissione alla CCNL</u> delle Organizzazioni sindacali che abbiano nel comparto o nell'area una rappresentatività non inferiore al 5, considerando a tal fine la media tra il dato associativo ed il dato elettorale.</p> <p>Alla contrattazione collettiva nazionale per il relativo comparto o area, partecipano altresì le confederazioni alle quali le organizzazioni sindacali ammesse alla contrattazione collettiva nazionale (ex art. 43, comma 1, d.lgs. n. 165/01) siano affiliate.</p> <p><u>Ammissione alla contrattazione collettiva per la stipula degli accordi o contratti collettivi che definiscono o modificano comparti o le aree o che regolano istituti comuni a tutte le pubbliche amministrazioni o riguardanti più comparti</u>, le confederazioni sindacali alle quali, in almeno due comparti o due aree contrattuali, siano affiliate organizzazioni sindacali rappresentative ai sensi del comma 1.</p> <p>Ai sindacati delle minoranze linguistiche della provincia di Bolzano e delle regioni Valle D'Aosta e Friuli Venezia-Giulia, riconosciuti rappresentativi agli effetti di speciali disposizioni di legge regionale e provinciale o di attuazione degli statuti, spettano, eventualmente anche con forme di rappresentanza in comune, i medesimi diritti, poteri e prerogative per le OOSS considerate rappresentative in base al d.lgs. n. 165/01.</p>
Interventi della delegazione di parte pubblica (di I livello)	--	L'Amministrazione <u>può</u> avvalersi, nella contrattazione collettiva integrativa, della <u>attività di assistenza</u> ARAN Sicilia.	In caso di ritardo o inerzia del 2° livello, interviene la SISAC con	Le pubbliche amministrazioni <u>possono</u> avvalersi dell' <u>assistenza</u> dell'ARAN nella contrattazione collettiva integrativa. Sulla base di apposite intese, l'assistenza può essere assicurata anche collettivamente ad amministrazioni

Titolo V e lavoro pubblico - Ricerca sul monitoraggio giuridico

nella contrattazione di "Il livello".			l'attivazione della procedura di garanzia e, con <u>accordo</u> <u>provvisoriament</u> <u>e sostitutivo</u> .	dello stesso tipo ubicate nello stesso ambito territoriale. Su richiesta dei comitati di settore, in relazione all'articolazione della contrattazione collettiva integrativa nel comparto ed alle specifiche esigenze delle pubbliche amministrazioni interessate, possono essere costituite, anche per periodi determinati, delegazioni dell'ARAN su base regionale o pluriregionale.
---	--	--	--	---

La giurisprudenza costituzionale – Francesca Di Lascio

1. Premessa

La revisione del Titolo V della Costituzione operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, riorganizzando le competenze legislative ed amministrative sulla base del novellato art. 117, ha avviato una profonda fase di riflessione e di conseguenti conflitti tra i poteri istituzionali coinvolti.

In alcuni ambiti, in particolare, il contenzioso ha assunto caratteri particolarmente “aspri”, senza per questo riuscire a fornire orientamenti univoci e stabili attraverso i quali procedere ad una delimitazione certa dei confini entro cui possono, oggi, legiferare lo Stato e le regioni.

Questa osservazione è tanto più vera nei casi in cui la materia (o “ambito materiale”, secondo l’espressione spesso utilizzata dalla stessa Corte costituzionale) oggetto di discussione non appare espressamente nominata negli elenchi di cui ai commi 2 e 3 dell’art. 117. In tutte queste ipotesi, infatti, assume ancora più importanza la direzione e la stabilità dei criteri interpretativi adottati dalla Suprema Consulta in relazione alle singole fattispecie oggetto di contenzioso che, di volta in volta, possono fornire un profilo utile alla definizione complessiva dei predetti confini.

Per cercare di comprendere, quindi, in che modo gli orientamenti espressi dalla Corte costituzionale in tema di lavoro nelle pubbliche amministrazioni abbiano, sinora, contribuito alla definizione dell’attuale fisionomia dei rapporti tra Stato e regioni in questo settore, è necessario andare oltre le motivazioni generali più frequentemente poste a giustificazione delle difficili questioni interpretative derivanti dalla riforma del Titolo V nel suo complesso, nonché della sua discussa inattuazione.

Ci si riferisce, ad esempio, alla discrasia esistente tra il momento di approvazione della riforma costituzionale, che, si ricorda, è avvenuta a pochi mesi dal termine di una legislatura, e l’avvio della sua concreta definizione, spettante ad una diversa compagine governativa, poco favorevole a molti dei caratteri propri dell’assetto definito dal novellato Titolo V.

Si potrebbe, inoltre, assumere che i meccanismi di effettivo “funzionamento” della riforma costituzionale siano stati rallentati dalle ricorrenti imperfezioni tecniche contenute nel testo del nuovo Titolo V nonché da alcuni “tasselli” mancanti al completamento di un disegno organico in senso pienamente federale del nostro Stato. Si tratta, più precisamente, di tutti quei profili sui quali, nel corso della precedente legislatura, le forze politiche coinvolte non hanno raggiunto un ampio e necessario consenso in sede di dibattito parlamentare, come, ad esempio, il riassetto del Parlamento con l’introduzione della Camera delle autonomie, l’accesso delle autonomie locali alla Corte Costituzionale ed il potenziamento dei meccanismi di “dialogo” tra i diversi livelli di governo.

Diversamente, l’approvazione della legge n. 131 del 2003 (c.d. legge La Loggia), sostenuta da una maggioranza molto forte ed estesa, a dimostrazione dell’avvertita necessità di adottare ulteriori disposizioni legislative, volte a rendere più agevole il concreto utilizzo dei principi e dei criteri contenuti nel novellato Titolo V.

La predetta legge, che contiene la disciplina di adeguamento del nostro sistema alle modifiche introdotte dalla l. cost. n. 3 del 2001, ha fornito, tra l'altro, rilevanti precisazioni in merito ai meccanismi procedurali atti alla definizione dei rapporti tra normativa statale e regionale, sia con riguardo alla configurazione assunta da quest'ultima, sia con riferimento all'assetto delle competenze negli ambiti materiali che l'art. 117, co. 3, ha rimesso alla potestà concorrente.

È anche vero, però, che il disegno contenuto nel provvedimento citato, che, per essere compiuto, prevedeva l'adozione di numerosi provvedimenti attuativi, non è mai stato ultimato: ad oggi, infatti, sono stati emanati solo alcuni degli atti previsti ovvero il decreto legislativo n. 30 del 2006, recante la ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, il decreto legislativo n. 170 del 2006, recante la ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e il decreto legislativo n. 171 del 2006, recante la ricognizione dei principi fondamentali in materia di casse di risparmio, casse rurali e aziende di credito a carattere regionale, mentre è ancora all'esame del Parlamento uno schema di decreto concernere la "*Ricognizione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio*" (Atto del Governo n. 610, XIV legislatura).

Pertanto, anche a fronte di questa nuova ed organica "intenzione" di disciplina della riforma costituzionale, la difficile attuazione della legge costituzionale 3 del 2001 ha imposto un crescente intervento da parte della Corte costituzionale, che ha assunto il ruolo di vero e proprio "giudice creativo" nell'individuazione di soluzioni interpretative di risposta alle continue richieste di orientamento avanzate da Stato e Regioni.

A distanza di sei anni dall'entrata in vigore della predetta legge, infatti, si può affermare che il contenzioso relativo al Titolo V non ha "risparmiato" pressoché nessuna delle materie elencate dall'articolo 117, all'interno delle quali la Corte costituzionale ha, di volta in volta, dovuto ricondurre gli "oggetti" in discussione nei giudizi ad essa rimessi.

2. I caratteri della giurisprudenza costituzionale in tema di lavoro pubblico

Questo diffuso processo di interpretazione e definizione ha riguardato, naturalmente, anche il lavoro pubblico, che è stato oggetto di numerose (e, talvolta, controverse) decisioni della Corte costituzionale.

Si è già detto, tuttavia, che l'ambito considerato non è direttamente rintracciabile negli elenchi di cui al novellato art. 117 della Costituzione, né con riguardo agli ambiti di potestà esclusiva statale (co. 2), né con riferimento a quelli per i quali si prevede un'attività legislativa concorrente o ripartita tra Stato e Regioni (co. 3 e 4). Ciò vuol dire che, per cercare di individuare in che modo si equilibra il riparto delle competenze legislative in questo settore, occorre avvalersi di criteri più complessi della mera riconduzione, entro le materie elencate, del singolo oggetto del contenzioso.

In parte, ad esempio, l'esame delle decisioni della Corte costituzionale può essere condotto sulla base di un criterio c.d. legislativo-evolutivo, da cui far discendere la possibilità che un mutamento nella legislazione ordinaria di settore, riferita al lavoro pubblico, possa comportare lo spostamento della collocazione di uno o più profili afferenti a questa materia all'interno del

riparto di potestà di cui all'art. 117. In tal senso, " *al fine di identificare la materia cui una norma afferisce, assume rilievo la finalità perseguita: una legge regionale sugli animali esotici, per esempio, in quanto persegue obiettivi di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria viene ricondotta alla materia concorrente della "tutela della salute" (sentenza 222 del 2003); mentre la disposizione statale che impone anche alle regioni di riservare, nell'acquisto dei pneumatici per i loro autoveicoli, una quota di almeno il 20% ai pneumatici ricostruiti viene ricondotta alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente (sentenza 378 del 2003)*"¹²⁸.

Sotto questo profilo, assume, pertanto, rilevanza, per la definizione dei confini entro cui può legittimamente esplicarsi l'azione legislativa di Stato e Regioni, l'incidenza che assumono, rispetto all'ambito considerato, le c.d. materie trasversali. Si tratta di quei settori che la stessa Corte costituzionale, in più occasioni, ha definito come "materie – non materie", in grado cioè di interessare più ambiti diversi e, come tali, suscettibili di legittimare un eventuale intervento statale su settori apparentemente di sola spettanza regionale (in proposito, vedi, a titolo esemplificativo, con riguardo ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, le sentenze nn. 282 del 2002 e 338 del 2003; con riguardo alla tutela dell'ambiente, le sentenze nn. 407 del 2002, 93 del 2003 e 307 del 2003; con riguardo alla tutela della concorrenza, le sentenze nn. 14 del 2004, 345 del 2004, 175 del 2005 e 285 del 2005).

Rispetto alle decisioni considerate in tema di lavoro pubblico, vi sono alcune delle predette materie che hanno influenzato, in modo maggiore, gli orientamenti espressi dalla Suprema Consulta. Si tratta, in specie, in relazione alla potestà esclusiva statale, dell' "*ordinamento civile*" (art. 117, co. 2, lett. l) e dell' "*ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali*" (art. 117, c. 2, lett. g), e in relazione alla potestà concorrente di cui all'art. 117, co. 3, della "*tutela e sicurezza del lavoro*" e del "*coordinamento della finanza pubblica*".

Più precisamente, si potrebbe dire che nelle pronunce cui si fa riferimento, la Corte ha sfruttato la richiamata accezione di trasversalità per giustificare e, al contempo, garantire l'azione del legislatore statale anche in contesti nei quali, stando alla lettera della Carta costituzionale, le Regioni ben avrebbero potuto rivendicare maggiore indipendenza ed autonomia.

Questa impostazione di fondo, sebbene ricorra spesso nelle decisioni aventi ad oggetto tematiche riconducibili al lavoro nelle pubbliche amministrazioni, non è però la sola modalità mediante cui la Corte costituzionale ha operato nell'interpretare le disposizioni dell'art. 117. Come si vedrà, infatti, in alcune ipotesi si è assistito ad un uso di segno contrario della forza "aggravata" riconosciuta alle materie trasversali, che sono state utili per delimitare e non espandere la potestà legislativa statale a fronte di quella regionale.

3. I criteri di analisi

Le considerazioni generali sinora esposte sono alla base dei criteri che si è ritenuto opportuno utilizzare per la classificazione delle sentenze monitorate.

¹²⁸ Relazione su "*La giustizia costituzionale nel 2003*" del Presidente della Corte costituzionale Gustavo Zagrebelsky, reperibile su www.cortecostituzionale.it

L'assenza della "materia" lavoro pubblico dagli elenchi contenuti nell'art. 117 non ha, infatti, consentito di classificare "a monte" la documentazione raccolta, in ragione cioè delle puntuali "locuzioni" utilizzate dalla Costituzione per la delimitazione dei settori oggetto di potestà legislativa statale e regionale.

Al contrario, mancando un'espressa menzione dell'ambito di interesse, è stato necessario, in prima istanza, procedere alla raccolta di un numero molto ampio di decisioni, e, in seconda istanza, individuare, tra queste, quelle di maggior rilievo ed originalità nell'ottica di enucleare i principi – guida utili alla puntuale definizione del riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Successivamente, la riorganizzazione sistematica delle decisioni selezionate è avvenuta in modo "piramidale", procedendo ad una prima suddivisione delle pronunce secondo la loro riferibilità alla disciplina sostanziale del rapporto di lavoro oppure all'organizzazione amministrativa nel suo complesso.

Nella prima ipotesi, ci si riferisce, in specie, alla regolamentazione del rapporto di lavoro in quanto tale, ivi includendo tutte le questioni attinenti allo stato giuridico ed economico del personale nel rapporto individuale *inter pares* con l'amministrazione di appartenenza nonché alle questioni più strettamente di diritto sindacale. Nella seconda ipotesi, invece, l'organizzazione amministrativa rileva e viene considerata nella parte in cui incide sulla gestione delle risorse umane, attraverso provvedimenti che impattano, in vario modo, sull'assetto delle dotazioni organiche (c.d. micro – organizzazione).

Molto discusse sono, però, anche le pronunce che riguardano più da vicino la c.d. macro – organizzazione, pure con riguardo a profili connessi con la disciplina del personale dirigenziale.

In entrambi i casi, comunque, è spesso l'uso che la Corte costituzionale fa delle materie trasversali a fissare, per ciascuna decisione, la linea di demarcazione nel riparto di competenze tra Stato e Regioni. Una linea che, tuttavia, appare meno marcata e definita di come ci si potrebbe aspettare, anche in ragione del fatto che l'assetto delle potestà legislative deve comunque essere tracciato nel rispetto dei principi generali del nostro ordinamento, costituzionalmente tutelati e valorizzati dalla riforma del Titolo V.

Si evidenzia, inoltre, che l'analisi delle sentenze ha presentato, in alcune ipotesi, la possibilità di una "doppia lettura", in ragione del fatto che la Corte si è avvalsa di più criteri e materie per dirimere i profili specifici della questione generale ad essa rimessa. È, ad esempio, il caso della sentenza n. 95 del 2007, in cui le disposizioni statali oggetto di censura vengono legittimate nella parte in cui sono riconducibili alla materia dell'ordinamento civile e dichiarate incostituzionali laddove, invece, sono riferibili al coordinamento della finanza pubblica (vedi *infra*).

Tra l'altro, tra le pronunce complessivamente esaminate, sono state prese in considerazione solamente quelle in cui la Suprema Consulta si è avvalsa di criteri interpretativi collegati a disposizioni costituzionali novellate dalla legge n. 3 del 2001 e, in specie, riferiti all'assetto delle potestà legislative di cui all'art. 117. Non sono, quindi, riportate le decisioni fondate su principi generali non incisi dalla predetta riforma.

Si precisa, infine, che le decisioni aventi ad oggetto giudizi inerenti la legislazione regionale adottata dalle amministrazioni destinatarie del progetto di ricerca (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna) sono state trattate separatamente dal contesto

generale, con l'obiettivo di porre in risalto i motivi dei conflitti insorti come le soluzioni adottate, di volta in volta, dal giudice delle leggi.

4. Le decisioni sulla disciplina sostanziale

Un primo gruppo di sentenze riguarda l'utilizzo che la Corte costituzionale fa della competenza esclusiva statale in tema di ORDINAMENTO CIVILE.

La Suprema Consulta, infatti, sull'idea di una sostanziale identità tra la sfera dell'ordinamento civile e quella del diritto privato *tout court*, attrae alla competenza statale non solo la materia del lavoro in generale, ma anche quella del lavoro pubblico, che viene considerato come espressione piena di un rapporto negoziale paritario tra soggetti privati.

Ad esempio, con la sentenza n. 359 del 2003 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio n. 16 del 2002, recante "*Disposizioni per prevenire e contrastare il mobbing nei luoghi di lavoro*", il cui art. 2 dettava una definizione del predetto fenomeno mediante cui il legislatore regionale ha ritenuto di poterne fornire autonomamente la nozione giuridica, nonostante lo stesso non fosse ignorato nel nostro ordinamento statale, pur non essendo ancora emerso come oggetto di una disciplina specifica.

In particolare, la Corte ha ricondotto la disciplina del richiamato fenomeno all'interno dell'ordinamento civile, rispetto al profilo della regolazione dei suoi effetti sul rapporto di lavoro e sulla salvaguardia della dignità e dei diritti fondamentali del lavoratore garantiti dagli artt. 2 e 3, co. 1, della Costituzione, mentre la disciplina che le conseguenze degli atti vessatori possono avere sulla salute fisica e psichica del lavoratore viene fatta rientrare nella tutela e sicurezza del lavoro, di cui all'art. 117, co. 3, della Costituzione.

Con ciò, tuttavia, la Corte non ha escluso che "*le Regioni possano intervenire, con propri atti normativi, anche con misure di sostegno idonee a studiare il fenomeno in tutti i suoi profili e a prevenirlo o limitarlo nelle sue conseguenze. Deve, viceversa, ritenersi certamente precluso alle Regioni di intervenire, in ambiti di potestà normativa concorrente, dettando norme che vanno ad incidere sul terreno dei principi fondamentali*".

Seguendo la stessa *ratio*, nella sentenza n. 50 del 2005 la Corte ha ritenuto che "*i contratti a contenuto formativo, tradizionalmente definiti a causa mista, rientrano pur sempre nell'ampia categoria dei contratti di lavoro, la cui disciplina fa parte dell'ordinamento civile e spetta alla competenza esclusiva dello Stato*" e, più in generale, "*la disciplina intersoggettiva di qualsiasi rapporto di lavoro, e quindi anche di quello a tempo parziale...rientra nella materia "ordinamento civile", di competenza esclusiva dello Stato*".

Nella sentenza n. 234 del 2005, invece, sono sia le norme relative all'attività dei "Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso" (CLES), sia quelle disciplinanti il regime agevolato fiscale e previdenziale dell'emersione ad essere ricondotte alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile. In particolare, "*la speciale disciplina contenuta nelle norme denunciate, essendo idonea a modificare a fini di uniformità l'originario regolamento contrattuale, attiene ...all'esercizio dell'autonomia negoziale in tema di contratti di lavoro e deve perciò essere ricondotta, secondo un criterio di prevalenza, alla materia dell'"ordinamento civile"*". Inoltre, "*le*

norme oggetto di censura vanno... annoverate tra quelle che...pongono alla potestà legislativa regionale «il limite cosiddetto del diritto privato, fondato sull'esigenza, connessa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati».

L'orientamento è ribadito dalla sentenza n. 411 del 2006, nella quale la Corte ha ritenuto che specifiche previsioni poste a tutela del lavoro (nel caso considerato si sanciva che *"al personale delle IPAB che si trasformano in persone giuridiche di diritto privato, in servizio alla data di trasformazione, si applicano i contratti in essere"*, con conseguente ultrattività dei contratti collettivi «pubblicistici» vigenti al momento della predetta trasformazione), non possono limitare l'autonomia negoziale delle parti che si esplica all'interno dell'ordinario procedimento di contrattazione collettiva. Non è possibile, cioè, imporre ad un soggetto privato, di tenere un comportamento prescritto dalla legge, incidendo così sul suo potere di autodeterminarsi, il che, invece, avviene se si prevede *"un procedimento negoziale – al quale il datore di lavoro è obbligato a partecipare prima di poter scegliere il contratto collettivo da applicare – le cui controparti (le organizzazioni sindacali del pubblico impiego) sono autoritativamente individuate"*.

Si è detto in precedenza che l'utilizzo delle materie trasversali per la delimitazione del riparto di competenze legislative emerge anche con riferimento ad ambiti di potestà concorrente.

In quest'ottica è stato possibile individuare un secondo gruppo di pronunce nelle quali la Corte costituzionale adopera quale criterio interpretativo il COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA.

In ordine cronologico, la prima pronuncia che si richiama è la sentenza n. 4 del 2004, con la quale è stata giudicata legittima una norma statale che ribadisce il principio in base al quale gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali sono a carico delle amministrazioni di competenza, nell'ambito delle disponibilità dei rispettivi bilanci, trattandosi di un profilo riconducibile alla materia concorrente di cui si discute. La disposizione scrutinata, inoltre, non esprime affatto una disciplina di dettaglio lesiva della competenza regionale, ma indica *"principi fondamentali volti al contenimento della spesa corrente, che rientrano nella competenza della legislazione statale"*. Inoltre, lo Stato può dettare regole strumentali al coordinamento della finanza pubblica, senza con ciò violare l'autonomia di spesa riconosciuta alle Regioni ai sensi dell'art. 119 della Costituzione.

Nella stessa ottica, sono legittime norme statali che perseguono *"il fine di dare effettività al patto di stabilità interno, da un lato, <<sanzionando>> esclusivamente i soggetti pubblici (con l'esclusione delle Regioni) che non hanno rispettato tale patto riguardo al 2001, e, dall'altro lato, incidendo, con il divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato e di far lievitare le spese per il personale a tempo determinato, su una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo"*. *"Non può dirsi"*, peraltro, *"che la legislazione statale abbia esorbitato rispetto al fine del patto di stabilità, dal momento che proprio il mancato raggiungimento (da parte dei soggetti destinatari della norma) dell'obiettivo nel 2001 abilita lo Stato a tentarne, nel 2002, il raggiungimento attraverso la compressione di una voce di spesa corrente notoriamente decisiva a tal fine"*.

I criteri ed i contenuti di questa decisione sono serviti alla Corte per salvaguardare, nella sentenza n. 260 del 2004, *"le disposizioni che, nelle leggi finanziarie del 2003 e del 2004, pongono vincoli ai comitati di settore in sede di deliberazione degli atti di indirizzo riguardanti i dipendenti del comparto Regioni-autonomie locali"*, all'interno del procedimento di contrattazione collettiva. Le norme richiamate, infatti, recano criteri generali che concretano il legittimo esercizio statale della potestà concorrente in tema di coordinamento della finanza pubblica.

Come accennato, i principi utilizzati nelle precedenti pronunce sono ripresi dalla Suprema Consulta nella sentenza n. 95 del 2007, che ha ad oggetto la legittimità di una norma statale che impone ai suoi destinatari l'obbligo di sopprimere le indennità di trasferta e di limitare il rimborso delle spese di viaggio aereo nella sola classe economica, al fine di realizzare il disegno governativo di contenimento della spesa in materia di pubblico impiego e, in particolare, di razionalizzazione della materia dei trattamenti di trasferta.

Riguardo alle prime, il giudice costituzionale ha ritenuto che, *"il legislatore, disponendo la "soppressione" delle indennità e stabilendo l'inderogabilità di tale soppressione con riferimento alle clausole dei contratti e degli accordi collettivi che le prevedono, ha inteso incidere sull'autonomia negoziale collettiva nell'intero settore del pubblico impiego"*. In tal modo, ovvero abolendo gli istituti dell'ordinamento civile costituiti dalle predette indennità e stabilendo, al contempo, che siano eliminate dai contratti e dagli accordi collettivi in vigore e vietate per quelli da stipularsi le clausole che le prevedono, viene fissato *"un inderogabile limite generale all'autonomia contrattuale delle parti"*.

Inoltre, *"il rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali, essendo stato "privatizzato"... è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti. Con la conseguenza che la legge statale, in tutti i casi in cui interviene a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, costituisce un limite alla menzionata competenza residuale regionale e va, quindi, applicata anche ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni e degli enti locali"*.

Questo orientamento trova giustificazione nell'assunto che il limite fissato dal legislatore statale, pur imponendosi nell'intero settore del pubblico impiego come un tipico limite di diritto privato, è fondato sull'esigenza di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati ed è, quindi, riconducibile alla materia dell'ordinamento civile.

La riconduzione della fattispecie in esame alla competenza legislativa indicata serve, dunque, nel caso di specie, per legittimare un'ingerenza dello Stato nell'autonomia regionale. Nella medesima decisione, tuttavia, la Corte agisce anche in direzione opposta, sfruttando gli spazi concessi dalla potestà concorrente in tema di coordinamento della finanza pubblica.

Il giudice ritiene, infatti, che la norma di diniego del rimborso per *"le spese di viaggio aereo in classi superiori a quella economica al personale appartenente alle Regioni e agli enti locali...lede l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, perché non stabilisce un parametro generale di contenimento della spesa, ma un precetto specifico e puntuale sull'entità di questa"*.

La Corte ribadisce, altresì, quanto affermato in altre pronunce circa il fatto che *"la previsione, da parte della legge statale, di un limite all'entità di una singola voce di spesa della Regione non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve, di conseguenza, in un'indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. all'autonomia finanziaria delle Regioni. Ad esse la legge statale può solo prescrivere obiettivi (ad esempio, il contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio le modalità e gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi"* (vedi su questo tema, in generale, le sentenze nn. 36 del 2004, 390 del 2004, 417 del 2005, 449 del 2005).

Da ultimo, la valenza dell'ambito concorrente in esame si rinviene nella sentenza n. 88 del 2006, con cui viene accolto il ricorso presentato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia avverso le disposizioni statali contenute nella legge finanziaria 2005, che impongono lo specifico limite delle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno precedente per effettuare assunzioni a tempo indeterminato.

In questo caso, la materia – non materia "coordinamento della finanza pubblica" permette di avvalorare le disposizioni statutarie regionali, in base alle quali si riconosce *"la potestà legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione»; locuzione che, letta in connessione con quanto la medesima norma prevede subito dopo riguardo «allo stato giuridico ed economico del personale», rende chiaro come l'autonomia regionale debba potersi manifestare non solo nel disciplinare normativamente i propri uffici, ma anche nell'organizzarli, destinando ad essi il personale ritenuto necessario"*.

La Corte, infatti, ritiene che le norme statali impugnate comprimano illegittimamente l'autonomia regionale, imponendo limiti precisi e puntuali e non già di principio, ovvero limiti che, come espresso nelle pregresse decisioni, non sono *"giustificabili dall'esigenza di coordinare la spesa pubblica; esigenza che lo Stato può salvaguardare prescrivendo "criteri ed obiettivi" ma senza «imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi»"*.

Per quanto concerne la materia concorrente della TUTELA E SICUREZZA DEL LAVORO, è significativo l'orientamento che emerge nella sentenza n. 384 del 2005. Qui la Corte costituzionale ha, in primo luogo, ribadito un orientamento espresso nelle sentenze nn.359 del 2003, 234 del 2005 e 50 del 2005, che sono state prima prese in esame in riferimento ai profili in cui le stesse si avvalgono, quale criterio interpretativo, della materia trasversale ordinamento civile. In particolare, nella decisione richiamata si sostiene che *"quale che sia il completo contenuto che debba riconoscersi alla materia tutela e sicurezza del lavoro...è indubitabile che, mentre vi rientra certamente la disciplina del collocamento ed in genere dei servizi per l'impiego, altrettanto certamente non vi è compresa la normazione dei rapporti intersoggettivi tra datore di lavoro e lavoratore, che fa parte invece dell'ordinamento civile"*.

È, invece, di carattere più generale la considerazione espressa nella sentenza n. 231 del 2005, in cui la Corte ha interpretato la questione ad essa sottoposta assegnando la prevalenza al principio di leale collaborazione rispetto a quello di prevalenza delle materie.

Nel dettaglio, oggetto del conflitto era l'istituzione di un fondo utile all'erogazione di finanziamenti finalizzati a sostenere progetti inerenti la costituzione di organi o la regolamentazione di procedure di informazione o di mera consultazione dei lavoratori sulla vita delle aziende e sulle scelte di massima da compiere.

Il Giudice costituzionale ha ritenuto di ricondurre la fattispecie all'interno della materia della tutela del lavoro, a causa dell'obiettivo di rafforzamento delle relazioni industriali posto alla base dei richiamati progetti, che non miravano a modificare gestioni o assetti imprenditoriali, né ad incidere direttamente sul rapporto di lavoro.

In generale, tuttavia, la Corte ha sostenuto che *"il complesso normativo oggetto della impugnazione viene a collocarsi all'incrocio di materie rispetto alle quali la competenza legislativa è diversamente attribuita dalla Costituzione: esclusiva dello Stato in tema di ordinamento civile, concorrente in materia di tutela del lavoro. Se la prima giustifica la legittimazione dello Stato a dettare norme primarie...sotto il profilo dell'esigenza di un progetto unitario di disciplina della società europea, l'esistenza della seconda rende illegittima, anche ai sensi dell'art. 119 Cost., l'esclusione delle Regioni da ogni coinvolgimento, in violazione del principio di leale collaborazione. E' su questo piano e in questi limiti che le norme censurate presentano un profilo di illegittimità costituzionale cui occorre porre rimedio. Premesso che il principio di leale collaborazione può essere diversamente modulato poiché nella materia in oggetto non si riscontra l'esigenza di specifici strumenti costituzionalmente vincolati di concretizzazione del principio stesso, deve essere rimessa alla discrezionalità del legislatore la predisposizione di regole che comportino il coinvolgimento regionale"*

In conseguenza di ciò, una parte delle norme impugate sono state dichiarate incostituzionali, in quanto non hanno previsto alcuno strumento volto a garantire la leale collaborazione tra Stato e Regioni.

5. Le decisioni sull'organizzazione amministrativa

Le pronunce che hanno ad oggetto tematiche afferenti all'organizzazione amministrativa del personale regionale sono numerose e presentano oggetti variegati, oltre ad essere tra quelle che esprimono in modo più evidente le oscillazioni degli orientamenti espressi dalla Corte costituzionale.

Si è ritenuto opportuno, inoltre, inserire in questo profilo una parte delle decisioni che coinvolgono questioni relative alla dirigenza ed all'interpretazione, alla luce dell'assetto di questa, dei rapporti tra politica ed amministrazione.

La prima sentenza che si considera è già stata affrontata parlando della riconduzione del fenomeno del *mobbing* tra gli istituti dell'ordinamento civile; si tratta della sentenza n. 359 del 2003, qui presa in esame per la parte in cui specifica che, se è vero che in generale il contrasto del predetto fenomeno rientra nella materia "ordinamento civile", è altrettanto vero che, qualora il datore di lavoro sia una pubblica amministrazione o un ente pubblico nazionale, viene in rilievo anche la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento e organizzazione

amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”, di cui all’art. 117, co. 2, lett. g, della Costituzione.

In particolare, nel caso di specie, si pone il contrasto con detta ultima potestà laddove la legge impugnata prevede un vero e proprio obbligo di diffida disponendo che il centro anti – *mobbing* rivolga al datore di lavoro una prescrizione affinché *“esegua gli obblighi relativi alla tutela della personalità del dipendente e della sua salute nascenti dal rapporto”*. Nel caso il datore non adempia, infatti, potrebbe configurarsi un elemento per il suo eventuale inadempimento alla norma di legge.

Nella sentenza n. 3 del 2004, invece, la Corte discute su quale sia l’interpretazione conforme a Costituzione della locuzione “amministrazioni pubbliche”, nel caso di una legge statale impugnata in quanto ritenuta lesiva delle prerogative regionali e ritiene che un espresso riferimento alle “amministrazioni dello Stato”, prima, ed un generico richiamo alle amministrazioni “pubbliche”, poi, possa essere letto solo come sinonimo di “statali”. In ragione di ciò, la normativa in esame può essere ricondotta entro la disciplina dell’“ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”, riservata in via esclusiva alla legislazione statale.

L’orientamento è stato ribadito nella successiva sentenza n. 4 del 2004 (esaminata in precedenza per un’altro profilo), rispetto ad un’analoga questione sollevata dalla Regione Basilicata che, secondo la Consulta, ha erroneamente ricondotto la norma impugnata alla materia, ritenuta di sua competenza esclusiva, del pubblico impiego del personale regionale invece che a quella concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

Si è accennato in premessa che, trattando delle pronunce intervenute in tema di organizzazione amministrativa del personale, si sarebbe dato conto anche delle decisioni riguardanti la dirigenza e l’interpretazione, alla luce dell’assetto di questa, dei rapporti tra politica ed amministrazione.

In proposito, la Corte costituzionale è intervenuta in molte occasioni, non sempre fornendo orientamenti consolidati e/o omogenei.

Come si vedrà, diverse delle decisioni più discusse in tema di dirigenza, sono state esaminate rispetto alle amministrazioni regionali di interesse per la ricerca, le cui norme sono state oggetto di impugnativa da parte statale. Si rinvia, quindi, al paragrafo successivo per approfondimenti in tal senso.

In questa sede si ritiene comunque utile esaminare, tra le altre, la sentenza n. 181 del 2006.

La citata decisione raggruppa cinque distinti ricorsi, uno dei quali mosso verso una legge statale e quattro in senso opposto ovvero verso leggi regionali; in tutti i casi, l’oggetto delle questioni poste attiene al rapporto di lavoro del personale dirigenziale sanitario ed all’esclusività o meno del medesimo rapporto in relazione alla direzione di strutture semplici o complesse.

Secondo la Corte, il fulcro della questione esposta risiede nell'individuazione della materia in cui collocare le predette disposizioni, in ragione della quale diviene possibile legittimare l'intervento legislativo statale o, in alternativa, quello regionale.

In tal senso, la scelta della Consulta ricade sull'ambito della materia concorrente "*tutela della salute*", alla luce di un orientamento ripetutamente espresso secondo cui detta materia individuata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, essendo ben più ampia della pregressa materia denominata "*assistenza sanitaria ospedaliera*", ha una peculiare forza attrattiva, che ben consente di ascriverle le questioni pertinenti, tra l'altro, all'organizzazione del servizio sanitario regionale ed alle condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, "*essendo queste ultime condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi, e segnatamente di coloro che rivestono una posizione apicale*".

Lo scrutinio di costituzionalità delle norme impugnate deve, pertanto, essere effettuato considerando che spetta allo Stato la fissazione dei principi fondamentali ed alle Regioni quella della disciplina attuativa di tali principi.

Rispetto alla legge statale impugnata, la Corte ha ritenuto che la stessa rechi in sé il superamento del principio in base al quale l'esclusività del rapporto di lavoro dirigenziale del personale sanitario era condizione per avere la titolarità dell'incarico di direzione di strutture ed, anzi, attribuisca un valore meramente dispositivo a detta condizione.

Le disposizioni statali così considerate non escludono, pertanto, "*che alle Regioni residui uno spazio di intervento in subiecta materia, venendo in rilievo sotto questo profilo le prerogative ad esse spettanti in merito alla «determinazione dei principi sull'organizzazione dei servizi e sull'attività destinata alla tutela della salute»*"; "*Ciò significa, in altri termini, che le stesse ... sono libere di disciplinare le modalità relative al conferimento degli incarichi di direzione delle strutture sanitarie, ora privilegiando in senso assoluto il regime del rapporto esclusivo ... ora facendo della scelta in suo favore un criterio "preferenziale" per il conferimento degli incarichi di direzione*".

Ricostruito nei termini considerati il rapporto tra le fonti statali e regionali in relazione ai rispettivi ambiti di operatività, la Corte afferma l'infondatezza delle censure di legittimità costituzionale formulate nei confronti delle disposizioni legislative oggetto di impugnazione.

6. La giurisprudenza costituzionale relativa alle Regioni oggetto di analisi

In questo paragrafo sono esaminate le decisioni della Corte costituzionale direttamente riferite a leggi adottate dalle Regioni destinatarie del progetto ovvero Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna.

La trattazione separata delle pronunce richiamate ha l'obiettivo di porre in rilievo le criticità emerse rispetto ai provvedimenti adottati dalle amministrazioni regionali e le soluzioni interpretative che la Suprema Consulta ha ritenuto opportuno ed utile adottare per dirimere i conflitti insorti tra Stato e Regioni nelle fattispecie oggetto di conflitto.

In tal modo, è altresì possibile trarre utili indicazioni rispetto a quale possa essere la linea di confine pacificamente riconosciuta nell'esercizio della potestà legislativa delle Regioni nelle materie concorrenti di cui all'art. 117, co. 3, ed in quelle residuali, di cui all'art. 117, co. 4. Questo

sia rispetto all'azione dello Stato, diretto ed interessato "antagonista" del legislatore regionale, sia in relazione al giudizio della Corte costituzionale, soggetto deputato alla definizione dei criteri di equilibrio nel rapporto tra i livelli di governo coinvolti nell'esercizio della predetta potestà.

Si segnala che la selezione delle decisioni in questione è avvenuta secondo le stesse modalità utilizzate per individuare le sentenze significative riferite in generale alla materia del lavoro nelle pubbliche amministrazioni ossia si è posta l'attenzione sui profili relativi alla disciplina sostanziale del rapporto ed all'organizzazione amministrativa e, in un secondo momento, questa suddivisione è stata specificata in ragione dell'uso fatto dalla Corte rispetto alle c.d. materie trasversali in prevalenza ricorrenti.

Si precisa, infine, che non tutte le Regioni sopra elencate sono state protagoniste di decisioni significative assunte dalla Consulta successivamente alla modifica del Titolo V della Costituzione intervenuta nel 2001. Nel dettaglio, le sentenze analizzate sono le seguenti:

- a. Regione Abruzzo:
sentenza n. 62 del 2006; sentenza n. 233 del 2006
- b. Regione Calabria:
sentenza n. 2 del 2004; sentenza n. 34 del 2004; sentenza n. 159 del 2005; sentenza n. 233 del 2006
- c. Regione Puglia:
sentenza n. 297 del 2006
- d. Regione Sicilia:
sentenza n. 314 del 2003; sentenza n. 308 del 2006; sentenza n. 40 del 2007
- e. Regione Sardegna:
sentenza n. 274 del 2003.

6.1 Regione Abruzzo

La sentenza n. 62 del 2006 si riferisce al giudizio di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 1 della legge regionale n. 39 del 2004, "*Interpretazione autentica della legge regionale n. 18 del 2001 concernente: Consiglio regionale dell'Abruzzo, autonomia e organizzazione*".

La norma stabilisce, in generale, che la responsabilità delle segreterie dei gruppi del Consiglio regionale può essere attribuita a personale di categoria "D" o a personale assunto con contratto di lavoro a tempo determinato in possesso dei requisiti per l'accesso a tale categoria. Nello specifico, la disposizione denunciata prevede che questa possibilità si applichi, a tempo determinato, anche a tutto il personale interno alla Regione che sia in possesso dei requisiti per l'accesso alla categoria "D", prescindendo dal livello di appartenenza; proprio questo assunto violerebbe l'art. 97, co. 1 e 3, della Costituzione, contrastando con la regola del concorso pubblico.

A riguardo la Corte, dopo aver ribadito il consolidato orientamento per cui "*nell'accesso a funzioni più elevate, ossia nel passaggio ad una fascia funzionale superiore, nel quadro di un sistema, come quello oggi in vigore, che non prevede carriere o le prevede entro ristretti limiti, deve essere ravvisata una forma di reclutamento soggetta alla regola del pubblico concorso,*

che, in quanto meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, resta il metodo costituzionalmente corretto per la provvista di titolari degli organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità, costituendo ineludibile momento di controllo dell'accesso, funzionale al miglior rendimento della pubblica amministrazione" (vedi le sentenze nn. 218 del 2002, 407 del 2005, 467 del 2005) ha respinto la censura mossa dal ricorrente.

La norma impugnata, infatti, non prevede alcun automatico e generalizzato inquadramento nella qualifica superiore di personale regionale in possesso di determinati requisiti per l'accesso ad essa, ma disciplina esclusivamente il conferimento temporaneo di una mansione propria della qualifica superiore, senza che ciò comporti alcun avanzamento automatico dell'inquadramento professionale del lavoratore, tenuto, alla scadenza dell'assegnazione temporanea, a riassumere le funzioni in precedenza ricoperte nella struttura organizzativa regionale.

La Regione Abruzzo è stata protagonista, per sua parte, anche della discussa sentenza n. 233 del 2006, con cui la Corte ha operato un primo organico intervento sul meccanismo di "*spoils system*" nei sistemi regionali.

Oggetto del ricorso sono alcune disposizioni della legge regionale n. 27 del 2005, recante "*Nuove norme sulle nomine di competenza degli organi di direzione politica della Regione Abruzzo*", di contenuto non dissimile da quelle contenute nella legge della Regione Calabria n. 12 del 2005 (impugnata nel medesimo ricorso e su cui vedi *infra*).

Si discute, in particolare, riguardo alle previsioni di decadenza automatica delle nomine degli organi di vertice di enti regionali, in qualunque momento conferite dagli organi politici della Regione, per effetto dell'insediamento del nuovo Consiglio regionale, e senza alcuna valutazione tecnica di professionalità e competenza dei nominati. In tal modo, denuncia il ricorrente, vengono violati i principi di buon andamento e imparzialità della Pubblica Amministrazione.

La Corte non ha condiviso l'ipotesi esposta ed ha ritenuto che la questione non fosse fondata, argomentando il suo giudizio con le considerazioni già utilizzate rispetto alla questione posta sulla legge della Regione Calabria n. 12 del 2005 (sulla quale vedi il paragrafo successivo).

È infondata, tra le altre, anche la censura relativa alla presunta incostituzionalità derivante dalle differenze fra lo *spoils system* disciplinato dalla legge regionale in esame e quello di cui alla legge statale n. 145 del 2002: nella materia dell'organizzazione amministrativa regionale, di competenza residuale ex art. 117, co. 4, non rileva l'assetto, né i contenuti di una normativa statale omologa.

6.2 Regione Calabria

Con la sentenza n. 2 del 2004 il Governo ha sollevato questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni dello Statuto della Regione Calabria. Di interesse, in particolare, l'impugnazione dell'art. 50, co. 5, della predetta legge che, attribuendo alla potestà statutaria, legislativa e regolamentare della Regione la disciplina del regime contrattuale dei dirigenti regionali, si sarebbe posto in contrasto con la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di

"ordinamento civile", cui sarebbero riconducibili gli aspetti fondamentali del rapporto di lavoro privato e, pertanto, anche quelli del rapporto di pubblico impiego nonché di diritto sindacale *tout court*.

La decisione in esame è significativa, tra l'altro, perché riguarda la prima organica deliberazione legislativa regionale di adozione di uno statuto impugnata dallo Stato ed è, dunque, stata un'utile occasione in cui la Corte ha effettuato alcune considerazioni circa l'ampiezza ed i limiti del potere statutario delle Regioni ad autonomia ordinaria dopo l'adozione del nuovo Titolo V della Costituzione.

Si legge nella sentenza, ad esempio, che *"la Regione dispone di un autonomo potere normativo per la configurazione di un ordinamento interno adeguato alle accresciute responsabilità delineate dal nuovo Titolo V della Costituzione ed alle attese di un'istituzione regionale decisamente migliorata sul piano della funzionalità e della sua stessa democraticità: dopo la riforma dell'art. 123 della Costituzione e la eliminazione della approvazione dello statuto regionale da parte del Parlamento, i limiti a questa rilevante autonomia normativa possono derivare solo da norme chiaramente deducibili dalla Costituzione"*. Si rafforza, però, al contempo *"la necessità di una lettura particolarmente attenta dei rapporti e dei confini fra le diverse aree normative affidate agli statuti o alle altre fonti legislative statali o regionali, senza presumere la soluzione del problema interpretativo sulla base della sola lettura di una singola disposizione costituzionale, tanto più ove essa utilizzi concetti che possono legittimamente giustificare interpretazioni tra loro non poco difformi a seconda del contesto in cui sono collocati"*.

Poste queste premesse generali, il Giudice costituzionale ha esaminato la questione relativa alla presunta illegittimità dell'art. 50, co. 5, dello Statuto della Regione Calabria e l'ha ritenuta infondata.

La Corte ha ritenuto, infatti, che l'interpretazione prospettata dalla difesa dell'amministrazione regionale della discussa *"disposizione statutaria deve essere considerata non implausibile e compatibile con la disciplina costituzionale, nonché con la stessa legislazione statale vigente in materia di ordinamento della dirigenza pubblica"*.

La Regione, in effetti, ha espressamente riconosciuto che la disciplina sostanziale del rapporto di lavoro può essere attratta alla competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile, ma ha escluso che siano riconducibili a quest'ambito le procedure e le modalità della contrattazione collettiva, che sono invece riservate all'autonomia degli enti direttamente interessati e che già oggi, in parte, si svolgono in sede regionale e locale. In quest'ottica, la norma statutaria impugnata si limita a richiamare la realtà, in base alla quale la *"Regione disciplina con provvedimenti normativi il regime procedimentale della contrattazione con i propri dirigenti, ovviamente per la parte di sua competenza"*.

La Corte conclude affermando che *"se...la intervenuta privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici vincola anche le Regioni...le quali pur sono dotate, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, di poteri legislativi propri in tema di organizzazione amministrativa e di ordinamento del personale, deve rilevarsi che la stessa legislazione statale in materia di ordinamento della dirigenza non esclude una, seppur ridotta, competenza normativa regionale in materia"*.

La sentenza n. 34 del 2004 attiene al giudizio di costituzionalità promosso verso l'art. 2 della legge della Regione Calabria n. 4 del 2002, recante la "*Definizione del rapporto precario del personale operante presso il Centro "Ricerca applicata in Oncologia e Farmacia Tossicologica dell'Azienda Ospedaliera "Ciaccio Pugliese" di Catanzaro"*".

Nello specifico, la censura investe la disposizione che autorizza l'Azienda ospedaliera a coprire un aumento di organico con un concorso riservato a personale in possesso di particolari e specifici requisiti. Così facendo, infatti, il ricorrente ha ritenuto che si sia sostanzialmente derogato al principio del pubblico concorso, privilegiando irragionevolmente le aspettative di singoli aspiranti rispetto all'interesse oggettivo della Pubblica Amministrazione e scegliendo criteri non atti ad assicurare la selezione dei soggetti effettivamente più qualificati e capaci.

La Corte costituzionale ha giudicato la questione fondata ed ha ampiamente argomentato la sua decisione, riconoscendo, tra l'altro, nel "*concorso pubblico...la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione*" e ritenendo "*che possa derogarsi a tale regola solo in presenza di peculiari situazioni giustificatrici, nell'esercizio di una discrezionalità che trova il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione...ed il cui vaglio di costituzionalità non può che passare attraverso una valutazione di ragionevolezza della scelta operata dal legislatore*".

In tal senso, non sono ammissibili selezioni caratterizzate da arbitrarie ed irragionevoli forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi, pur potendo l'accesso essere condizionato al possesso di requisiti fissati in base alla legge, anche allo scopo di consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nell'ambito dell'amministrazione.

Questo, però, a condizione di non escludere o irragionevolmente ridurre, "*le possibilità di accesso, per tutti gli altri aspiranti, con violazione del carattere "pubblico" del concorso*", il che, invece, è avvenuto nel caso in esame con la previsione di una riserva concorsuale integrale in favore di dipendenti con requisiti così specifici come quelli richiesti.

Come la precedente, anche la sentenza n. 159 del 2005 riguarda questioni legate all'accesso al pubblico impiego.

In questo caso, l'oggetto dell'impugnativa statale è la legge n. 28 del 2003, recante l'"*Inquadramento degli ispettori fitosanitari*", che viene censurata in quanto prevede l'accesso alla qualifica "funzionario D3" mediante un concorso riservato al solo personale interno ed in quanto prevede che tutti gli idonei presteranno servizio presso la medesima struttura dell'amministrazione regionale.

Tra l'altro, "*il meccanismo concorsuale prescelto, nel prevedere l'accesso alla qualifica superiore di tutto il personale ritenuto idoneo*" realizza, altresì, "*un illegittimo scivolamento automatico verso una posizione superiore*".

Come prevedibile, la questione di costituzionalità è stata giudicata fondata e la Corte ha colto l'occasione per ribadire nuovamente che il concorso pubblico è "*la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale al canone*

di efficienza dell'amministrazione" e che si può derogare "a tale regola solo "in presenza di peculiari situazioni giustificatrici", nell'esercizio di una discrezionalità che trova il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione...ed il cui vaglio di costituzionalità non può che passare attraverso una valutazione di ragionevolezza della scelta operata dal legislatore".

Il Giudice costituzionale ha, inoltre, ricordato che *"l'accesso dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni a funzioni più elevate non sfugge, di norma, alla regola del pubblico concorso e che non sono pertanto ragionevoli norme che prevedano scivolamenti automatici verso posizioni superiori (senza concorso o comunque senza adeguate selezioni o verifiche attitudinali) o concorsi interni per la copertura della totalità dei posti vacanti".*

In quest'ottica, non è ammissibile la giustificazione prospettata dalla Regione, secondo cui la limitazione dell'accesso al concorso si giustificerebbe in quanto le attività tecnico-ispettive indicate dalla norma costituiscono funzioni che richiedono un'esperienza professionale maturata in relazione alle specificità colturali e vegetali del territorio calabrese.

L'ultima decisione considerata per la Regione Calabria è la già citata sentenza n. 233 del 2006, in cui vengono impugnati due distinti provvedimenti: la legge n. 12 del 2005, recante *"Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria"* e la legge n. 13 del 2005, intitolata *"Provvedimento generale, recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – Collegato alla manovra di assestamento di bilancio per l'anno 2005 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8"*.

Nel primo caso, la legge impugnata prevede che l'insediamento dei nuovi organi rappresentativi della Regione comporti la decadenza automatica di alcune nomine e di tutti gli incarichi dirigenziali conferiti dagli organi precedenti, senza nessuna valutazione tecnica della professionalità e competenza dei soggetti nominati o incaricati. In particolare, le nomine di cui si tratta riguardano gli organi di vertice degli enti regionali ed i rappresentanti regionali nei consigli di amministrazione degli enti dell'ordinamento regionale, effettuate dagli organi rappresentativi della Regione e sono tutte caratterizzate dall'*intuitus personae*, nel senso che si fondano su valutazioni personali coerenti all'indirizzo politico regionale.

Le censure mosse in proposito dal ricorrente possono essere riunite nel presunto contrasto con i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, che si evidenzia anche per l'assenza di previsioni idonee a garantire il rapporto di lavoro degli interessati come avviene, invece, nella relativa legislazione statale.

Sulla questione, la Corte premette che le norme impuginate attengono all'organizzazione amministrativa regionale, materia di competenza residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, co. 4, della Costituzione. Dunque, dette norme *"devono essere intese nel senso che esse non si riferiscono (anche) alle nomine di rappresentanti regionali in organi statali o di enti pubblici nazionali, né ad intese o concerti con autorità statali, ma operano esclusivamente all'interno dell'ordinamento regionale"*.

Passando alla discussione nel merito della questione, la Corte evidenzia come le disposizioni oggetto di ricorso " vietano che le nomine in esame, se effettuate nei nove mesi prima delle elezioni, si protraggano nella legislatura successiva, e pertanto ne dispongono la decadenza all'atto della proclamazione del nuovo Presidente della Giunta. Essi quindi, in realtà, si limitano ad anticipare il termine finale di durata degli incarichi conferiti con le nomine". E, ancora, " siffatta regola (come si desume dalla lettera delle norme impugnate) opera per il futuro; e quindi, dopo la sua entrata in vigore, chi fosse nominato negli ultimi nove mesi di una legislatura non potrebbe vantare alcun ragionevole affidamento sulla continuazione dell'incarico dopo la proclamazione del nuovo Presidente".

Ciò posto, la finalità della cessazione all'atto dell'insediamento di nuovi organi politici risiede nella possibilità, per questi, di rinnovare le nomine scegliendo soggetti idonei a garantire "l'efficienza e il buon andamento dell'azione della nuova Giunta", evitando che essa risulti condizionata dalle scelte effettuate nello scadere della legislatura precedente. È evidente come in quest'ottica "la previsione di un meccanismo di valutazione tecnica della professionalità e competenza dei nominati, prospettata dal ricorso come necessaria a tutelare l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione, non si configura, nella specie, come misura costituzionalmente vincolata".

Rispetto, poi, all'accusa mossa dal ricorrente circa l'indebita estensione anche agli incarichi dirigenziali di livello non generale dello *spoils system*, la Corte, dopo aver ricostruito la disciplina contenuta nella legge calabrese ed aver indicato con precisione le modalità di conferimento degli incarichi per i due livelli dirigenziali, la interpreta anche alla luce delle disposizioni statutarie. Queste, infatti, nel sistema delle fonti, sono sovraordinate alla legge regionale ordinaria ed affermano che "l'organizzazione amministrativa regionale è regolata dalla legge e dai regolamenti di organizzazione «nel rispetto del principio di distinzione tra funzioni di indirizzo e controllo e funzioni di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica»" (art. 50, co. 2), stabilendo al contempo che "tutti gli incarichi dirigenziali devono essere formalmente conferiti entro 60 giorni dall'insediamento dei nuovi organi regionali" (art. 50, co. 6)

Le disposizioni richiamate, ad avviso della Suprema Consulta, devono evidentemente essere interpretate con riferimento all'attribuzione degli incarichi dirigenziali cosiddetti "apicali", che avviene per soggetti individuati *intuitu personae* al fine di "rafforzare la coesione tra l'organo politico regionale (che indica le linee generali dell'azione amministrativa e conferisce gli incarichi in esame) e gli organi di vertice dell'apparato burocratico (ai quali tali incarichi sono conferiti ed ai quali compete di attuare il programma indicato), per consentire il buon andamento dell'attività di direzione dell'ente".

Può, così, essere esclusa la predetta illegittima estensione del meccanismo di decadenza automatica dagli incarichi per la dirigenza non apicale.

Le questioni relative alla legge n. 11 del 2004 sono, invece, fondate, sia pure nei limiti indicati dalla Corte.

Nello specifico, si ritiene che in merito agli "effetti della nomina di un nuovo direttore generale delle aziende ospedaliere o sanitarie locali sugli incarichi di direttore sanitario e

amministrativo” le disposizioni impugnate non riguardino un’ipotesi di *spoils system* in senso tecnico poiché regolano “*un rapporto fondato sull’intuitus personae tra l’organo politico che conferisce un incarico ed il soggetto che lo riceve ed è responsabile verso il primo dell’efficienza dell’amministrazione*”.

Si tratta, invece, di profili afferenti all’organizzazione della struttura amministrativa regionale in materia sanitaria, atti “*a garantire, all’interno di essa, la consonanza di impostazione gestionale fra il direttore generale e i direttori amministrativi e sanitari delle stesse aziende da lui nominati. In questa prospettiva, la norma impugnata tende ad assicurare il buon andamento dell’amministrazione, e quindi non viola l’art. 97 Cost.*”.

Diversamente, laddove si dispone che “*la nomina di un nuovo direttore generale determina la decadenza anche delle nomine dei responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e dei responsabili dei distretti sanitari territoriali*”, si provoca, conseguentemente, l’azzeramento automatico dell’intera dirigenza in carica, con pregiudizio, stavolta, per i richiamati principi costituzionali.

6.3 Regione Puglia

La sentenza n. 297 del 2006 riguarda la questione di legittimità costituzionale sollevata riguardo all’art. 5, co. 1, della legge n. 186 del 2003, intitolata “*Norme sullo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado*”.

Si tratta di un’altra decisione in tema di accesso agli impieghi, che si riferisce, nello specifico, alla riserva prevista per il primo concorso per l’accesso in ruolo degli insegnanti di religione cattolica, “*riservato esclusivamente a coloro che hanno «prestato continuativamente servizio per almeno quattro anni nel corso degli ultimi dieci anni» e sono in possesso di altri requisiti*”. Il criterio selettivo è ritenuto irragionevole, in quanto “*volto a restringere il numero dei soggetti legittimati a partecipare al primo concorso per l’accesso in ruolo*”.

Nell’argomentare il suo giudizio la Corte ha posto in rilievo il carattere eccezionale della norma impugnata rispetto al contesto in cui è inserita, poiché la stessa “*disciplina il primo inquadramento in ruolo di una categoria di insegnanti che ha operato tradizionalmente con un rapporto di servizio costituito mediante incarico annuale e non in base a concorso*”.

È in ragione di questa rilevata specialità che la norma in esame si sottrae alla dichiarazione di incostituzionalità derivante dalla riserva di tutti i posti ai soli incaricati annuali che la stessa norma ammette al concorso.

I criteri prescelti per l’ammissione alla procedura concorsuale, infatti, ad avviso del Giudice, “*sono tra di loro congruenti e, nell’insieme, non palesemente irragionevoli. Il legislatore – nell’ambito delle possibilità di scelta compatibili con i principi costituzionali – ha ritenuto che l’espletamento continuativo, nell’ultimo decennio, per quattro anni, dell’insegnamento della religione cattolica costituisce indice di una più sicura professionalità e, su tale base, ha delimitato l’accesso al concorso per la copertura dei primi posti nel ruolo organico dei docenti in argomento*”.

6.4 Regione Sicilia

La sentenza n. 314 del 2003 ha ad oggetto la questione di legittimità del disegno di legge n. 1147 approvato dall'Assemblea regionale siciliana il 20 aprile 2001, recante "*Norme per il riconoscimento del periodo pre ruolo per il restante personale inquadrato a norma della legge regionale 25 ottobre 1985, n. 39*", e del disegno di legge n. 1176 approvato dall'Assemblea regionale siciliana il 2 maggio 2001, recante "*Estensione dell'applicazione dell'articolo 39 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10*".

Data la peculiare natura dei provvedimenti censurati, la Corte ha preliminarmente ritenuto necessario chiarire la possibilità di procedere all'esame nel merito dei ricorsi promossi alla luce della disciplina dell'impugnazione dei disegni di legge approvati dall'Assemblea regionale ai sensi dello Statuto speciale per la Regione Siciliana, e non invece secondo il novellato art. 127 della Costituzione; "*tale valutazione preliminare è resa necessaria dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che impone l'applicazione delle disposizioni della stessa legge costituzionale, tra cui per l'appunto il nuovo art. 127, anche alle Regioni a Statuto speciale (oltre che alle Province autonome di Trento e di Bolzano) «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Tra le «forme di autonomia» in questione sono comprese anche le modalità in cui si estrinsecano i controlli che lo Stato svolge sull'esercizio della potestà legislativa regionale e le forme di proposizione del giudizio costituzionale*".

Al termine di una lunga ed articolata dissertazione, la Corte conclude affermando che "*il sistema di impugnativa delle leggi siciliane previsto dallo Statuto speciale resta tuttora applicabile, come riconosciuto del resto anche dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131 ..., il quale, sostituendo l'art. 31, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, fa espressamente salva «la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana». Tutto ciò fino all'eventuale adeguamento dello Statuto alle norme del nuovo Titolo V della II Parte della Costituzione, secondo quanto prefigurato dallo stesso citato art. 10*". In conseguenza di ciò, le questioni oggetto dei ricorsi in esame devono essere esaminate alla stregua del sistema costituzionale, anteriore al nuovo Titolo V, vigente al momento della proposizione dei ricorsi.

Posta questa necessaria premessa, il Giudice costituzionale ha ritenuto fondata l'illegittimità del primo dei due disegni di legge oggetto dei ricorsi.

Infatti, dopo aver, anche qui, ripercorso attentamente la successione normativa collegata al d.d.l. n. 1147, in modo da chiarire il contesto in cui questo si inserisce, si è osservato che la questione va ricondotta alla disciplina dei rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, cui le disposizioni impugnate intendono concorrere per le fattispecie particolari in esse previste.

La materia considerata è, però, attualmente oggetto di contrattazione collettiva, secondo un principio che costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, alla stregua dell'art. 1, co. 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001 e, poiché tale principio, secondo lo Statuto, si impone a qualunque tipo di potestà legislativa regionale, si deve necessariamente constatare che lo stesso appare violato dalla disciplina impugnata.

Con lo stesso ragionamento, viene ritenuta fondata anche la questione concernente il d.d.l. n. 1176, non potendo la Regione assumere la potestà di legiferare “in materia di condizioni soggettive per il collocamento a riposo e per il conseguente accesso alle prestazioni previdenziali, posto che tali prestazioni sono erogate da un ente pubblico statale, in base a requisiti stabiliti esclusivamente dalla legislazione dello Stato”. “Tali condizioni”, infatti, “risultano da una normativa che costituisce principio fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica (art. 1, comma 2, della legge 8 agosto 1995, n. 335), come tale idonea a imporsi a qualunque tipo di potestà legislativa regionale”.

La sentenza n. 308 del 2006, che riguarda l'impugnativa proposta avverso l'art. 39, co. 9, della legge della Regione Sicilia n. 10 del 2000, recante “*Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione siciliana. Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali. Istituzione dello Sportello unico per le attività produttive. Disposizioni in materia di protezione civile. Norme in materia di pensionamento*”, ribadisce l'orientamento espresso nella precedente sentenza n. 314 del 2003.

La decisione si riferisce, infatti, al tema della contrattazione collettiva nel pubblico impiego e, nello specifico, si sostiene che la disposizione censurata, intervenendo in materia di trattamento economico di dipendenti di pubbliche amministrazioni, violerebbe la norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica in base alla quale, appunto, si generalizza il metodo della contrattazione.

In particolare, la norma impugnata disciplina un aspetto del trattamento economico di alcuni dipendenti degli enti locali siciliani e la Corte, per costruire il suo giudizio, si avvale del ragionamento sviluppato in precedenza.

La conclusione cui giunge la Corte è che, pur se la disposizione in esame è stata emanata in epoca anteriore alla riforma del Titolo V, le norme fondamentali di riforma economico-sociale costituiscono comunque un limite all'esercizio di qualunque tipo di potestà legislativa della Regione Siciliana. Pertanto, ne dichiara l'illegittimità costituzionale “*poiché, concorrendo alla disciplina del trattamento economico del personale degli enti locali, viola il principio...della disciplina di quel trattamento per mezzo di contratti*”.

L'ultima pronuncia selezionata per la Regione Sicilia è la recente sentenza n. 40 del 2007 che interviene, come nel caso della sentenza n. 314 del 2003, su una delibera legislativa adottata dalla Regione: la delibera approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 20 gennaio 2006 (disegno di legge n. 1095, stralcio XII), recante “*Riproposizione di norme concernenti il personale del Corpo forestale della Regione*”.

Questo provvedimento stabilisce, tra l'altro, che, in attesa della riforma del Corpo forestale regionale, siano istituiti, per il personale direttivo e non direttivo del Corpo medesimo, i medesimi ruoli che la legislazione statale contempla per il proprio Corpo forestale e che l'inquadramento del predetto personale sia definito in un successivo decreto del Presidente della Regione.

Secondo il ricorrente, così disponendo, la delibera impugnata trascurerebbe il diritto di partecipazione dei lavoratori, mediante le rappresentanze sindacali, alla definizione del

trattamento applicabile al loro rapporto di lavoro. Verrebbe, in aggiunta, vanificato l'obbligo che l'amministrazione regionale aveva assunto nel contratto collettivo regionale di lavoro relativo al quadriennio 2002-2005 circa la costituzione di Comitato con la partecipazione di rappresentanti dell'ARAN Sicilia, dell'Amministrazione forestale e delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto, finalizzato ad approfondire gli aspetti di carattere giuridico riguardanti, appunto, il Corpo forestale regionale.

Questa clausola, però, a detta della Corte costituzionale "*non stabilisce che la materia dell'ordinamento professionale del personale forestale deve costituire oggetto di autonoma determinazione in sede negoziale. Al comitato da essa previsto è affidato semplicemente il compito di elaborare «proposte» (e non, quindi, di concludere accordi sindacali) per «i conseguenti provvedimenti da adottare» (e, dunque, neppure si prevede un'esclusiva competenza della fonte contrattuale a disciplinare le materie oggetto delle proposte elaborate dal comitato)*".

Si deve, peraltro, considerare che il termine previsto dal contratto collettivo era già ampiamente scaduto alla data di adozione della delibera oggetto di impugnativa, senza che il predetto Comitato abbia formulato le proprie proposte.

La Corte conclude, quindi, affermando che non è possibile in alcun modo "*pervenire alla conclusione che l'attività legislativa della Regione abbia compresso indebitamente l'autonomia negoziale collettiva*".

6.5 Regione Sardegna

Per la Regione Sardegna è stata selezionata la sentenza n. 274 del 2003, che concerne il giudizio relativo agli artt. 3 e 4 della legge regionale n. 11 del 2002, intitolata "*Norme varie in materia di personale regionale e modifiche alla legge reg. 13 novembre 1998 n. 31*".

La pronuncia riguarda, almeno in parte, disposizioni inerenti l'accesso al pubblico impiego secondo modalità differenti dal pubblico concorso di cui all'art. 97 della Costituzione.

Il primo dei due articoli richiamati, infatti, dispone l'inquadramento nei ruoli organici della Regione e di altri soggetti pubblici regionali, di soggetti impiegati in lavori socialmente utili e di dipendenti assunti a termine o a tempo determinato il cui rapporto sia ancora in atto o sia stato prorogato almeno una volta. In tal modo, si sarebbe prevista una deroga ingiustificata alla regola generale del concorso, oltre a prefigurarsi una violazione della legislazione statale in materia di lavori socialmente utili.

In proposito, la Corte ha ritenuto, consolidando l'orientamento già riportato con riguardo ad altre Regioni, che "*alla regola del pubblico concorso - quale metodo che, per l'accesso alla pubblica amministrazione, offre le migliori garanzie di selezione dei più capaci, in funzione dell'efficienza della stessa amministrazione...sia possibile apportare deroghe...qualora ricorrano particolari situazioni che le rendano non irragionevoli*".

Nel caso di specie, trattandosi dell'inserimento "*di soggetti i quali si trovavano da tempo, nell'ambito dell'amministrazione regionale (o degli enti regionali), in una posizione di precarietà, perché assunti con contratto a termine o con la particolare qualificazione connessa alla figura*

degli addetti a lavori socialmente utili", si può ritenere acquisita, sia pure in situazione di precarietà, l'esperienza necessaria a far ritenere la stabilizzazione della loro posizione funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione.

In questa pronuncia, la Corte offre, però, anche indicazioni in tema di dirigenza.

La seconda delle disposizioni impugnate, infatti, recava talune modifiche alla legislazione vigente in relazione alle modalità di accesso alla qualifica dirigenziale del personale regionale.

L'assetto normativo che ne derivava, a detta del ricorrente, si poneva in contrasto con la necessità che *"l'accesso alla qualifica di dirigente di ruolo avvenga mediante concorso o procedura selettiva di pari serietà, aperti soltanto a soggetti muniti di laurea"*, per questo non consentendosi il ricorso a concorsi interni per coprire la quasi totalità delle vacanze ed al fine di evitare che *"la dirigenza divenga, per il cumulo di attribuzioni ope legis e di concorsi interni, un'ulteriore prosecuzione della "progressione verticale"*.

L'atteggiamento della Corte a riguardo è stato di censura.

Secondo il Giudice costituzionale, infatti, la norma di cui si discute ha notevolmente ampliato la deroga al principio del concorso pubblico presente nelle leggi pregresse, contrastando con l'orientamento in base al quale *"l'accesso dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni a funzioni più elevate non sfugge, di norma, alla regola del pubblico concorso, cui è possibile apportare deroghe solo se particolari situazioni ne dimostrino la ragionevolezza...requisito non...configurabile...a proposito di norme che prevedono scivolamenti automatici verso posizioni superiori (senza concorso o comunque senza adeguate selezioni o verifiche attitudinali) o concorsi interni per la copertura della totalità dei posti vacanti"*.

Su queste basi, è stata dichiarata l'incostituzionalità della disposizione impugnata.

La dottrina – Federica Parisi

1. Lavoro pubblico: contenuti e limiti della competenza Stato-Regioni nel nuovo Titolo V

La revisione del Titolo V della Costituzione, intervenuta con la legge costituzionale n. 3 del 2001, ha evidenziato non poche problematiche di tipo giuridico nell'ambito del sistema delle fonti di regolazione del personale delle pubbliche amministrazioni, e, in particolar modo, relativamente all'applicazione o meno a certi rapporti del contratto di lavoro e del relativo diritto, nonché in merito al ricomprenderli nell'area riservata allo Stato.

La Carta costituzionale non detta una disciplina organica in materia di pubblico impiego; è evidente, infatti, come il nuovo art. 117 Cost. non menzioni espressamente la materia del lavoro pubblico regionale in maniera autonoma, creando una duplicità di rapporti che si instaurano tra l'amministrazione e il dipendente pubblico.

Il legislatore con la legge delega n. 421 del 1992 e, successivamente, con il decreto legislativo n. 29 del 1993, ha segnato un passaggio epocale generalmente ricordato come "*la privatizzazione*" o più propriamente "*contrattualizzazione del pubblico impiego*".

I rapporti di impiego pubblico, ricorda *Natullo*¹²⁹, caratterizzati dall'esistenza di uno statuto pubblicistico, fondato sull'unitarietà della legge o di altri atti pubblicistici sub-legislativi, vengono trasformati in rapporti di lavoro, come quelli del settore privato, e regolati contrattualmente (art. 2, d.lgs.n. 29/93).

Il rapporto di lavoro ha origine, quindi, non più nell'atto unilaterale di nomina, ma nel contratto individuale di lavoro, riconoscendo quali fonti di disciplina dei rapporti di lavoro il contratto individuale, i contratti collettivi, le norme del codice civile sul lavoro subordinato, le leggi speciali sui rapporti di lavoro nell'impresa e le norme del d.lgs. n. 29/93 che disciplinano alcuni istituti del rapporto di lavoro in maniera differente rispetto al settore privato.

A partire dai decreti Bassanini è stato messo in moto un consistente processo di devoluzione, e, in particolare, grazie al decreto legislativo n. 469 del 1997, sono state conferite alle Regioni e alle Province le funzioni riguardanti materie dell'impiego e del collocamento.

Il nuovo assetto costituzionale realizza una profonda dislocazione dei poteri dal centro alla periferia, attuando le istanze di sussidiarietà e di federalismo già significativamente presenti in ampie aree della società, della politica e dell'economia italiana e portando il Paese ad un allineamento ai fenomeni di regionalizzazione e federalizzazione dei poteri pubblici che nel contesto europeo hanno assunto una notevole rilevanza.

La presente ricerca intende ripercorrere, attraverso una ricostruzione sistematica, l'analisi del rapporto di lavoro nella legislazione vigente, riconoscendo un ruolo crescente alle Regioni e agli Enti locali nella definizione ed attuazione di politiche attive del lavoro.

Il materiale bibliografico raccolto è costituito per lo più da numerosi articoli di riviste giuridiche, recensioni ed interviste di Autori che hanno approfondito il tema, e che ancora oggi tentano di analizzarlo sotto i vari aspetti. Le loro opinioni sono divenute, per questo motivo, spesso

¹²⁹ In "*I rapporti di lavoro nella legislazione regionale dopo la riforma del pubblico impiego*", in www.unicz.it

parte integrante della stessa analisi, e, pur essendo di ampia portata, in più punti mostrano una scarsa omogeneità, tale da non consentire un trattamento uniforme dinanzi alle mutazioni costituzionali. Da un lato, infatti, vi sono le incertezze interpretative riguardo il nuovo assetto di distribuzione del potere legislativo nel Titolo V; dall'altro la materia del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni sembra caratterizzata da un complesso intreccio tra profili pubblicistici e profili privatistici. Pertanto, il fine di questo lavoro vuol essere quello di tenere insieme queste parti, all'interno di un quadro monografico, evidenziandone allo stesso tempo la ricchezza empirica.

La riforma dell'intero Titolo V della Costituzione è un fatto che di per sé merita un'approfondita riflessione, in quanto rinnova in maniera significativa la parte della Carta costituzionale dedicata ai rapporti fra centro e periferia. In tal senso, il nuovo assetto ha senza dubbio determinato una riconfigurazione dell'apparato ordinamentale della Repubblica, riconoscendo una maggiore autonomia alle Regioni e agli Enti locali e ridefinendo il profilo riguardante la potestà regolamentare¹³⁰ e statutaria, finanziaria e amministrativa degli stessi.

Sono stati sostanzialmente aperti nuovi spazi nei riguardi della Regione, formalizzando la pari dignità costituzionale di tutti gli enti territoriali e trasformandoli da semplici forme di ripartizione amministrativa del territorio statale in soggetti istituzionali con funzioni piene e titolari degli interessi delle comunità che rappresentano. Lo Stato, al contrario, si è spogliato di tali incombenze e ha decentrato un ampio numero di funzioni ed attività agli enti territoriali.

Per quanto riguarda il potere normativo, il nuovo art. 117 Cost. ha prodotto significative conseguenze in ordine al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni: la potestà legislativa dello Stato è limitata alle materie di cui all'art. 117, comma 2, nonché alla determinazione dei principi fondamentali nelle materie di cui all'art. 117, comma 3, oltre ad altre materie contemplate in altre norme della Costituzione. Secondo il nuovo assetto, Stato e Regioni possono vantare a titolo proprio, ciascuno per la propria parte, la competenza legislativa.

Innanzitutto, va considerata e analizzata, per sommi capi, una ricognizione delle modifiche del Titolo V della Costituzione, esaminando le competenze regionali nell'art. 117 Cost., a confronto con il vecchio regime costituzionale. È senza dubbio necessario riflettere sulle materie lavoristiche rispetto alla inesistenza o meno di una potestà legislativa regionale, e delle competenze regionali con particolare riguardo ai limiti che incontra la legislazione esclusiva dello Stato.

Inoltre, va considerato e discusso come la distinzione di competenze fondata sulle espressioni "ordinamento civile" - riguardante il diritto del lavoro negli aspetti relativi ai rapporti individuali e collettivi di lavoro - e "tutela e sicurezza del lavoro" - intesa come l'attività regionale di gestione pubblica del mercato del lavoro - sia certamente da condividere, ma non sia sufficiente (Carinci, 2002).

¹³⁰ Che spetta in generale alle Regioni, tranne che nelle materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, salvo che questo ultimo non voglia delegarla. Alle Regioni spetta dunque la potestà regolamentare per le materie di competenza esclusiva e per le materie di legislazione concorrente. Gli altri Enti locali hanno invece potestà regolamentare limitatamente alla disciplina della loro organizzazione e del modo di svolgimento delle loro funzioni.

A ben vedere, chi traccia questa distinzione è perfettamente consapevole della connessione tra i due principi, tanto da aggiungere che possono esservi rapporti come, ad esempio, il contratto di formazione e lavoro e l'apprendistato, che finiscono per coinvolgere "verticalmente" sia la competenza esclusiva dello Stato che la competenza concorrente o esclusiva (è il caso della formazione professionale) della Regione (Carinci, 2002).

Ad esempio, ci si chiede, potrebbe la Regione dettare regole in via del tutto autonoma – dato che ora possiede competenza esclusiva nella materia della formazione – in ordine alla attività formativa che deve essere svolta nell'ambito del contratto di formazione e lavoro o nell'ambito del contratto di apprendistato? Le risposte fino ad oggi non appaiono completamente soddisfacenti. Non sembra, a parere di alcuni, che le aree rientranti nella competenza esclusiva dello Stato ("ordinamento civile" e "previdenza sociale") siano riducibili sulla base di un criterio funzionalistico, secondo il quale sarebbe scontata la competenza della Regione in ordine a tutto ciò che sia connesso alla gestione del mercato del lavoro: non è infrequente, ad esempio, l'affermazione che in questa competenza rientrino gli ammortizzatori sociali e la gestione dei licenziamenti collettivi.

Potrebbe, inoltre, dubitarsi della legittimità di una normativa statale che, attraverso la disciplina di determinati rapporti di lavoro, pretenda di governare direttamente ed in via esaustiva, senza lasciare alcun margine di intervento alla Regione.

La materia, laddove è stata inquadrata nella cornice del diritto civile e sottoposta al relativo regime, è da comprendere nell'ordinamento civile e, dunque, rimessa alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Secondo Zoppoli¹³¹, fin quando il legislatore statale riconduce il lavoro pubblico nell'ambito dell'ordinamento civile, la competenza legislativa spetta allo Stato; se, invece, lo lascia nell'ordinamento e nell'organizzazione amministrativa, la competenza legislativa non può che essere regionale o statale a seconda dell'area "amministrativamente considerata". Aggiunge, inoltre, che "in quanto lasciati in regime di diritto pubblico o strettamente intrecciati con aspetti di ordinamento ed organizzazione amministrativa, vanno ricondotti alla potestà esclusiva regionale, molti profili ora disciplinati dal decreto legislativo n. 165 del 2001". D'Auria, ritiene che l'espressione ordinamento civile si riferisce "alla disciplina dei rapporti fra privati" e, considerando che lo Stato ha competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, la disciplina privatistica del lavoro pubblico sarebbe esclusivamente riconosciuta alla competenza legislativa statale.

Tuttavia, questo non varrebbe per gli istituti mantenuti in regime pubblicistico, o assoggettati ad un "diritto misto" pubblico e privato insieme, da ritenersi estranei all'ordinamento civile, e riguardanti, piuttosto, l'organizzazione amministrativa, inclusa la disciplina del personale.

2. Le competenze legislative nell'assetto normativo precedente alla Riforma del Titolo V

Nel testo originario dell'art. 117 cost. il criterio fondamentale per la distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni era il criterio delle materie, secondo la versione enumerativa delle

¹³¹ in Lavoro nelle pubbliche amministrazioni – 1/2002;

materie affidate alla competenza regionale: la Regione aveva competenze enumerate e tassative indicate in appositi elenchi fissati in disposizioni costituzionali, mentre lo Stato aveva competenza generale e residuale, secondo cui tutto ciò che non è espressamente attribuito alle Regioni resta nella competenza statale.

Nel nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni, disposto dalla legge costituzionale, ha suscitato immediatamente grande interesse e innumerevoli critiche e perplessità il coordinamento tra la potestà normativa statale e quella regionale in materia lavoristica.

*Pallini*¹³² ha osservato come il precetto costituzionale superi totalmente l'assetto precedente, prevedendosi una forma di legislazione esclusiva in capo allo Stato, una forma di legislazione concorrente tra Stato e Regione e, infine, una forma di legislazione residuale in capo alla Regione. Nel testo originario le Regioni erano prive di qualsiasi competenza legislativa esclusiva in materia di lavoro: era loro riconosciuta la potestà legislativa concorrente in materia di orientamento e formazione professionale e la potestà legislativa delegata in materia di collocamento e politiche attive del lavoro (art. 117, comma 2).

In merito, l'Autore esprime due possibili interpretazioni come soluzione alla questione:

- una minimalista – per cui la potestà delle Regioni sarebbe limitata alla disciplina pubblicistica e amministrativa della tutela e sicurezza del lavoro;
- una volta alla possibilità, ravvisata nella potestà legislativa in materia di tutela e sicurezza del lavoro, di derogare alla competenza esclusiva delle Regioni la materia dei rapporti di lavoro di diritto civile attribuita al legislatore nazionale.

La legge regionale rappresenterebbe così lo strumento per legiferare sia in merito ad aspetti pubblicistici e amministrativi, sia in ambito civilistico del rapporto di lavoro. In proposito, è rilevante l'orientamento della Corte Costituzionale laddove ha riconosciuto una limitata competenza nei rapporti interprivati in materia di competenza esclusiva. La disciplina regionale dei rapporti interprivati, secondo l'orientamento originario del giudice costituzionale, è ammissibile nel caso in cui si rispetti il limite territoriale di applicabilità all'interno della Regione, o qualora l'intervento normativo regionale abbia carattere di eccezionalità delle situazioni locali e che, allo stesso tempo, risponda al soddisfacimento degli interessi pubblici. Sostanzialmente, le Regioni vanno ora considerate assai meno "dipendenti" dallo Stato, anche se, naturalmente, vi sono ragioni supreme di unità nazionale che non possono non continuare a sussistere.

Al secondo comma dell'art. 117, Cost., per quel che riguarda materie quali, ad esempio, la tutela della concorrenza, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e la tutela dell'ambiente, si attribuisce allo Stato una competenza "trasversale", facendo sorgere non pochi problemi interpretativi. La legislazione Bassanini, in questo senso, ha realizzato il massimo decentramento amministrativo e la massima valorizzazione delle prerogative delle Regioni a "Costituzione invariata". Il d.lgs. n. 469 del 23 dicembre 1997¹³³, insieme ai restanti decreti legislativi Bassanini, conferisce le funzioni amministrative dello Stato alle Regioni nei temi di

¹³² "La modifica del Titolo V della Costituzione: quale federalismo per il diritto del lavoro?" in Riv. giur. Lav., 2002;

¹³³ Il quale conferisce alle Regioni e agli Enti locali funzioni e compiti in materia di lavoro, a norma dell'art. 1, legge n. 59/1997.

spettanza regionale, come, ad esempio, la materia della formazione professionale e la delega alle Regioni di funzioni di titolarità statale che lo Stato ritiene di affidare alle Regioni.

Nell'assetto costituzionale precedente alla riforma del Titolo V, alle Regioni non era riservata alcuna competenza legislativa in materia di lavoro. Esse erano dotate solamente di potestà legislativa concorrente in materia di orientamento e formazione professionale e di potestà legislativa delegata ai sensi dell'art. 117, comma 2, Cost. in materia di collocamento e di politiche attive del lavoro. Con il nuovo art. 117, comma 3, Cost., viene assegnata alle Regioni la potestà concorrente in materia di *tutela e sicurezza del lavoro, professioni, previdenza complementare ed integrativa*. Essenzialmente rimarrebbero allo Stato, nell'ambito delle materie lavoristiche, materie quali la previdenza sociale e le prestazioni minime riguardanti i diritti sociali, mentre la tutela e sicurezza del lavoro e la previdenza integrativa sarebbero materia di legislazione concorrente, lasciando tutto il resto alla competenza esclusiva delle Regioni.

*M. Biagi*¹³⁴, in tal senso, non ha molti dubbi nell'affermare che "la potestà legislativa concorrente delle Regioni non può riguardare solamente il mercato del lavoro, in una logica di semplice conferma del decentramento amministrativo", e che si può riconoscere che "si tratta oggi di funzioni di intervento sul mercato del lavoro delle quali le Regioni sono oramai diventate titolari, almeno in concorrenza con lo Stato, il quale non potrebbe invertire tale processo devolutivo con interventi di legislazione ordinaria". Così anche Barbera,¹³⁵ quando sostiene che "se il diritto del lavoro tende a trasformarsi da diritto che regola il rapporto di lavoro a diritto che allarga i propri ambiti di riferimento al mercato del lavoro, sempre di più con esso avrà a che fare con l'orizzonte regionale entro cui si colloca la regolarizzazione del mercato del lavoro, ivi compresa l'istruzione e formazione professionale, divenuta competenza esclusiva delle Regioni stesse".

A ragione di tale oggettiva ambiguità della collocazione del lavoro, nella distribuzione della competenza legislativa tra Stato e Regioni, è molto incerto non solo che quel diritto rientri ancora tra le materie affidate alla legislazione statale, ma anche che rientri tra quelle attribuite alla legislazione concorrente. Il diritto del lavoro potrebbe essere ricompreso trasversalmente tra le materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato se riconducibile all'espressione "ordinamento civile", vale a dire il diritto civile, o se ricompreso nella "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", da garantirsi su tutto il territorio nazionale.

Se, infine, fosse riconducibile all'espressione "tutela e sicurezza del lavoro" o a quella di "professioni"¹³⁶, "istruzione", "previdenza complementare e integrativa" potrebbe rientrare nella legislazione concorrente, o riconducibili alla competenza residuale delle regioni come recita il comma 4 "istruzione e formazione professionale".

¹³⁴ *Il lavoro nella riforma costituzionale*, in Dir.Rel.Ind., num. 2/XII, 2002;

¹³⁵ *Il nuovo titolo V della Costituzione Stato/Regioni e diritto del lavoro*, in Lav. Pubbl. amm., n. 5/2002;

¹³⁶ intendendo "professioni" in senso generale, lasciando alla potestà esclusiva dello Stato la materia delle "professioni intellettuali" (art. 39, comma 8, nuova lett. *s-quater*), art. 117, comma 2 Cost.;

Se non fosse accettabile né l'una né l'altra delle ipotesi descritte, la materia del diritto del lavoro dovrebbe essere riservata, come riporta l'art. 117, comma 4, alla potestà legislativa delle Regioni.

Nell'assetto costituzionale originario, l'unica materia lavoristica attribuita alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, comma 1 Cost., era quella dell'*"istruzione e della formazione professionale"*, in cui si disponeva la potestà legislativa delegata ai sensi dell'art. 117, comma 2 Cost., in materia di *collocamento e politiche attive del lavoro*. Le Regioni erano, pertanto, prive di qualsiasi competenza esclusiva in materia di lavoro, essendo, al contrario, dotate di potestà concorrente in materia di *"orientamento e formazione professionale"* e di potestà legislativa di attuazione. Lo stesso Carinci¹³⁷, riconosce come un'impostazione di Stato regionalista assegnasse alle Regioni a statuto ordinario una competenza legislativa regionale che toccava solo marginalmente la materia del lavoro: particolarmente rispetto *"all'ordinamento degli uffici e all'istruzione artigiana e professionale, inclusiva dell'orientamento e della formazione professionale"*. Solo lo Statuto siciliano prevede una legislazione regionale esclusiva per lo *"stato giuridico ed economico degli impiegati della Regione"*¹³⁸ e concorrente per la *"legislazione sociale, rapporti di lavoro, previdenza e assistenza sociale"*. Gli Statuti della Sardegna e del Friuli Venezia Giulia, al contrario, riprendono la competenza regionale esclusiva per lo *"stato giuridico ed economico del personale"*¹³⁹, limitandosi tuttavia ad una competenza meramente integrativa in materia di *"lavoro, previdenza e assistenza sociale"*¹⁴⁰. In tal senso, la giurisprudenza costituzionale si è consolidata nel senso di una totale esclusione della potestà legislativa regionale in materia privatistica, scorporata verticalmente da tutte le materie assegnate alla competenza concorrente dal vecchio art. 117 – cosiddetto *limite privato*. Nei confronti delle Regioni a statuto speciale si è verificata, al contrario, una maggiore apertura in forza di un'assoluta eccezionalità, condizionata dall'esistenza di alcuni presupposti tra cui la territorialità, la temporaneità, la rispondenza al soddisfacimento di interessi pubblici e l'assenza di contrasto con i criteri informativi della legislazione statale. La giurisprudenza costituzionale qualifica, sostanzialmente, il rapporto di lavoro come un rapporto privatistico, escluso dalla competenza regionale, della quale è enfatizzata la ristretta dimensione territoriale.

3. La disciplina del lavoro nel nuovo assetto costituzionale

In un'analisi del Titolo V della Costituzione introdotta dalla legge n. 3/2001, si può stabilire come l'articolazione dei poteri legislativi sul lavoro, secondo i più autorevoli Autori, si collochi fra la potestà statale sull'*"ordinamento civile"* – art. 117, comma 2, lett. l) e la potestà concorrente su *"tutela e sicurezza del lavoro"* - art. 117, comma 3.

¹³⁷ in *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, Arg. Dir.Lav., vol. 1, 2003;

¹³⁸ art. 14, comma 1, lett. q;

¹³⁹ art. 3 comma 1, lett. a); art. 4, comma 1, n. 1;

¹⁴⁰ art. 5, comma 1, lett. b); art. 6, comma 1, n. 2;

In un'accezione ristretta, "l'ordinamento civile" potrebbe essere considerato come tutto ciò che attiene allo *status* di cittadinanza, ai diritti civili, al diritto delle persone e delle famiglie e al diritto di proprietà; in senso lato, al contrario, l'ordinamento civile è il complesso delle norme sostanziali applicate nella giurisdizione civile e, quindi, concernenti i rapporti tra privati. Ciò comporta che se l'espressione "ordinamento civile" significa che allo Stato è conferita la legislazione concernente i rapporti tra cittadini, è necessario inserire in essa anche la materia dei rapporti di lavoro, comprendendo sia il lavoro privato, alle dipendenze di datori privati, sia il lavoro privatizzato, alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

E' in tale ambito che differenti interpretazioni si sono avvicinate: *Carinci*, ad esempio, riporta il diritto del lavoro all'interno della nozione di "ordinamento civile", sia negli aspetti sindacali, sia nella sua parte individuale, tutta fondata sul contratto di lavoro. A sua volta, *D'Auria*, in linea di principio, ritiene che il lavoro privato rientri, come il diritto privato, fra le materie nelle quali si esercita la potestà legislativa esclusiva dello Stato¹⁴¹, ritenendo tale fase l'inizio di una nuova stagione del diritto del lavoro pubblico. La legislazione esclusiva dello Stato sarebbe limitata, tuttavia, all'"*ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali*" (art. 117, comma 2, *lett g*). Anche gli enti locali, in ordine alla loro amministrazione, vedono riconosciuta una loro potestà regolamentare esclusiva, dal momento che il testo originario dell'art. 117 Cost., nell'ambito dell'organizzazione, comprendeva la disciplina del personale. Le Regioni e gli Enti locali non dovrebbero essere più vincolati, nella materia del lavoro pubblico, al rispetto della legislazione nazionale che disciplina con regole pubblicistiche o miste i rapporti di lavoro, potendo costituire proprie strutture per la contrattazione collettiva e associarsi per svolgere in comune l'attività negoziale.

L'espressione "*tutela e sicurezza del lavoro*", quale materia attribuita alla competenza legislativa delle Regioni, risulta piuttosto ambigua, anche se tale per una portata più ampia e rassicurante di quella di "*salute e sicurezza del lavoro*".

Con l'espressione "*tutela e sicurezza del lavoro*" si vuol intendere che è demandata alle Regioni la legislazione che ha come oggetto la protezione dei lavoratori sul mercato del lavoro mediante la predisposizione dei servizi per l'impiego e l'adozione di politiche attive del lavoro, per cui, come sottolinea *Napol*¹⁴², se allo Stato rimane la regolazione dei rapporti di lavoro e, quindi, la disciplina riguardante i rapporti tra privati, alle Regioni andrà la tutela pubblicistica della legislazione sul mercato del lavoro, i servizi all'impiego, le politiche attive del lavoro, accanto alla formazione professionale, l'orientamento professionale e l'osservatorio del mercato del lavoro già spettante alla legislazione regionale". Tuttavia c'è un filone di pensiero che rende del tutto discutibile tale tesi, in quanto l'area della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, è quella che meno si presta ad essere compresa tra le materie di legislazione concorrente perché la regolazione della sicurezza del lavoro richiede, nei suoi tratti fondamentali, un'applicazione uniforme sul territorio nazionale, che non può non essere assicurata con legge statale. Lo stesso

¹⁴¹ alla luce dei principi fondamentali stabiliti dall'art. 2 della legge n. 421 del 1992 e dall'art. 11 della legge n. 59 del 1997, in "*Il lavoro pubblico dopo il nuovo Titolo V (parte seconda) della Costituzione*", Lav. Pubbl.amm.;

¹⁴² in *Quale futuro per il diritto del lavoro?*, Atti della giornata di studio, Milano – aprile 2002;

Napoli l'ha definito un rischio di *balcanizzazione del sistema*, dannosa sia per la coesione sociale, che per la mobilità e le funzionalità del mercato del lavoro.

Sono evidenti, secondo *Magnani*¹⁴³, a questo punto del discorso, le rilevanti discordanze di opinioni espresse circa la natura dualistica del diritto del lavoro: da una parte il contratto (e quindi il profilo privatistico della materia), dall'altro il mercato (e, di conseguenza, il mercato pubblicistico).

La competenza concorrente potrebbe riguardare innanzitutto il mercato del lavoro, che comprenderebbe la regolazione del collocamento ordinario, obbligatorio e speciale, i servizi per l'impiego e quindi i servizi per l'informazione, l'orientamento, la promozione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, nonché, infine, le politiche attive del lavoro, riconosciute negli incentivi alle assunzioni di soggetti appartenenti a fasce deboli o svantaggiate, i sostegni alla nuova imprenditorialità giovanile e femminile, i lavori socialmente utili e i tirocini formativi e di orientamento. Per quanto riguarda il concetto di "*previdenza complementare ed integrativa*", se associato all'espressione di "*tutela e sicurezza*" se ne possono delineare i contorni in un ambito di competenza concorrente in materia di lavoro nel percorso della vita lavorativa di un individuo.

Secondo l'opinione di *Magnani* si respinge la tesi per cui la competenza regionale possa conformarsi all'organizzazione del collocamento circa le sue regole, da applicarsi nei rapporti interprivati, in quanto da riservarsi solamente alla competenza esclusiva dello Stato, perché parte dell'"ordinamento civile".

La Corte Costituzionale, nell'affrontare il problema della ripartizione delle competenze Stato-Regioni, ha individuato, prima della riforma, una serie di limiti della potestà legislativa regionale in merito ai rapporti civilistici che intercorrono tra privati nelle stesse materie attribuite alle Regioni. Secondo l'orientamento originario, la disciplina regionale dei rapporti interprivati è ammissibile laddove la materia disciplinata rispetti il limite territoriale di applicabilità all'interno della sola Regione, e l'intervento normativo regionale sia reso necessario dalla assoluta eccezionalità delle situazioni locali, in un'ottica di soddisfacimento degli interessi pubblici. La Corte, per il timore che le Regioni a statuto ordinario potessero competere con quelle a statuto speciale creando una legislazione privatistica differenziata a livello regionale, ha riesaminato la questione escludendo totalmente la potestà legislativa regionale (Corte Cost. n. 154 del 1972, Corte Cost. n. 108 del 1975), ed affermando la significativa tesi secondo cui l'eguaglianza formale tra cittadini nei loro rapporti interprivati può essere salvaguardata soltanto se il diritto privato è regolato in via esclusiva da chi rappresenta l'intera collettività nazionale.

La sentenza n. 352 del 2001, nonostante sia stata depositata dopo la pubblicazione della legge n. 3/2001 e non riguardi specificamente la materia del lavoro, riporta la più ampia apertura alla potestà legislativa regionale nell'ambito dei rapporti privatistici. Il cosiddetto *limite di diritto privato*, fondato congiuntamente sugli artt. 2 e 3 Cost., con il fine di assicurare un'uniformità della materia su tutto il territorio nazionale, sarebbe possibile laddove la legge regionale incida esclusivamente sui rapporti "*iure privatorum*" esistenti tra l'ente Regione e i privati, e nei limiti di

¹⁴³ in *Il lavoro nel Titolo V della Costituzione*, Arg.Dir.Lav. 2002:

un'eventuale ed inaccettabile differenziazione territoriale degli ambiti di autonomia e libertà negoziale nelle relazioni tra cittadini, in violazione del principio di eguaglianza.

Si noti, inoltre, come le ultime decisioni del giudice costituzionale sostengano una concreta identità fra ordinamento civile e sfera del diritto privato (Corte cost. sent. n. 282 del 2004, sent. n. 50 del 2005 e sent. n. 234 del 2005, in cui particolarmente si richiama l'esercizio di autonomia negoziale in tema di contratti di lavoro).

Alcuni Autori, al fine di non escludere la competenza esclusiva statale, hanno tentato di ricomprendere il diritto del lavoro nella materia della "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*" (art. 117, comma 2, lett.m), dove il concetto di livello essenziale è stato facilmente inteso come "prestazione necessaria" rispetto ai bisogni da soddisfare, ma anche "prestazione base" o livello minimo, al di sotto del quale il diritto è ritenuto violato. *Persiani*¹⁴⁴, in questo senso, ha inteso i livelli essenziali quali livelli minimi, quei livelli che comunque debbono essere garantiti, permettendo l'inserimento della materia tra quelle riservate alla legislazione esclusiva dello Stato. Tuttavia, tali interpretazioni sono risultate poco convincenti perché trattasi di diritti, civili e sociali, che devono riconoscersi a tutti i cittadini e non solamente ai lavoratori, al fine di garantire effettivamente il godimento dei diritti civili e politici.

*Rossi e Benedetti*¹⁴⁵ si sono espressi in favore di uno Stato garante del contenuto minimo unitario delle prestazioni di cui i cittadini hanno il diritto di fruire, nonché come regolatore della mobilità tra le Regioni, in un contesto aperto di differenti velocità di sviluppo regionali".

In tale prospettiva, non può non constatarsi come il diritto del lavoro, a differenza del diritto privato che presuppone parità dei soggetti coinvolti nei rapporti giuridici, abbia una delle sue ragioni d'essere proprio nell'esigenza di controbilanciare la debolezza sociale ed economica di chi vive del proprio lavoro rispetto al potere sociale e giuridico di chi detiene i mezzi di produzione. Di conseguenza, è evidente la funzione del diritto del lavoro con riguardo al rispetto del principio costituzionale di eguaglianza, in una realtà socio-economica sostanzialmente omogenea dove la tutela degli interessi non può essere condizionata né dalla posizione geografica, né tanto meno dalle condizioni socio-economiche del territorio. *Persiani*¹⁴⁶, in questo senso, esclude la possibilità che la disciplina regionale del diritto del lavoro differenziata per territorio possa trovare delle valide giustificazioni nelle differenti situazioni economiche sociali, pur se esistenti nelle singole Regioni. A rafforzare tale punto di vista è la *Ballestrero*¹⁴⁷, laddove evidenzia, sulla base del nuovo testo dell'art. 117 Cost., il conferimento alle Regioni dell'obbligo di raggiungere l'obiettivo della "piena parità" nella vita sociale, culturale ed economica, ma solamente riguardo alla "parità nell'accesso" per quanto attiene alle cariche elettive (in merito a cui la stessa esprime dubbi sulla poca chiarezza di cosa si intenda per "piena parità"). Tuttavia, anche una volta che i principi

¹⁴⁴ in "*Devolution e diritto del lavoro*", Arg. Dir.Lav. 2002;

¹⁴⁵ in "*La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*";

¹⁴⁶ in "*Devolution e diritto del lavoro*", Arg. Dir.Lav., 2002;

¹⁴⁷ in "*Differenze e principio di eguaglianza*", Lav.Dir. XV/2001;

fossero fissati con chiarezza, sarebbe opportuno considerare che l'effettività della garanzia del diritto alla parità venga rimessa alla capacità ed alla sensibilità delle assemblee regionali

4. Il rapporto di lavoro dei dipendenti delle Regioni e degli Enti locali

Nel nuovo assetto che deriva dalla riforma costituzionale, una delle novità più rilevanti riguarda principalmente la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle Regioni e degli enti regionali, dissimile rispetto alla configurazione giuridico ed istituzionale degli altri dipendenti pubblici come riconosciuto dall'art. 117, laddove prevede per le Regioni l'autonomia legislativa.

Lo stesso problema può farsi valere per il lavoro del personale delle amministrazioni locali, ove si prevede la competenza legislativa statale per gli aspetti riguardanti il rapporto di lavoro, la contrattazione collettiva e il diritto sindacale, dando spazio a considerazioni critiche nell'ambito degli aspetti più organizzativi, riconducibili ad un sistema più pubblicistico.

Secondo alcuni autori, l'organizzazione amministrativa del lavoro nella Regione, come negli enti regionali, non è menzionata né tra le materie statali, né tra quelle nelle quali si esercita la potestà legislativa concorrente: la materia è sicuramente rimessa alla competenza esclusiva o piena delle Regioni, laddove per "piena" si intende completa indipendenza delle Regioni, ed equivalenza tra le Regioni ordinarie e quelle a statuto speciale.

Tra le interpretazioni, una tra le più significative è quella di *Santucci*¹⁴⁸, secondo la quale si potrebbe considerare estendibile alle nuove Regioni l'art. 50 del d.lgs n. 29 del 1993, che autorizza le Regioni speciali ad avvalersi, per la contrattazione, di agenzie tecniche istituite con legge regionale o provinciale, o dell'assistenza dell'Aran, risolvendosi così il conflitto, riguardante il rapporto di lavoro, tra potestà legislativa regionale e contrattazione collettiva, presente nel nuovo quadro normativo del suddetto decreto legislativo. Si tratta di conflitti tra sistemi normativi nazionali e locali tali da provocare una serie di ricadute sull'assetto e la tenuta complessiva dell'ordinamento e che potrebbero superarsi se le potestà regionali, dal canto loro, si limitassero alla disciplina pubblicistica e amministrativa della tutela e sicurezza del lavoro, finalizzata a disciplinare gli strumenti, i servizi, le funzioni e le sanzioni amministrative utili a tutelare il cittadino-lavoratore nel mercato del lavoro; e se, d'altro canto, la potestà legislativa in materia di tutela e sicurezza del lavoro attribuita alla competenza concorrente delle Regioni fosse in grado di derogare alla competenza esclusiva in materia di rapporti di diritto civile, attribuita al legislatore nazionale

Le Regioni, secondo tale orientamento, potrebbero legiferare non solo in merito agli aspetti pubblicistici e amministrativi, ma anche relativamente agli aspetti civilistici propri del rapporto di lavoro. La legge regionale potrebbe rappresentare lo strumento per realizzare una flessibilità normativa del rapporto di lavoro, tanto da consentire l'adeguamento della disciplina privatistica alle esigenze specifiche dei contesti territoriali, nel rispetto dei principi fondamentali richiamati nella prima parte della Costituzione e dal legislatore ordinario.

¹⁴⁸ " *Il diritto del lavoro alla prova del federalismo*", in Nuova Costituzione federale e sviluppo locale nel Mezzogiorno;

Nel nuovo assetto che prevede la contrattualizzazione del rapporto di lavoro, anche regionale, i contratti collettivi diventano, come nel settore privato, fonte diretta e vincolante di disciplina dei rapporti di lavoro.

Per il lavoro pubblico, alle Regioni non è riconosciuta potestà legislativa esclusiva in misura diversa da quella che hanno per il lavoro privato, salvo nei casi in cui il legislatore regionale può elargire di più per il perseguimento degli obiettivi di perequazione finanziaria (per cui le Regioni avrebbero la possibilità di cooperare con lo Stato).

Generalmente lo spazio negoziale entro cui esercitare la potestà legislativa può essere regolato dal legislatore statale in virtù del principio secondo cui una fonte può delegare ad altra di rango inferiore la regolazione delle materie per le quali ha competenza normativa. Ci si chiede, pertanto, se la legge statale possa porre una riserva a favore della contrattazione collettiva escludendo ogni competenza, anche migliorativa, ad opera della legislazione regionale; se il legislatore regionale, inoltre, possa solo eventualmente intervenire nelle materie riservate alla contrattazione collettiva nazionale, derogando o abrogando le norme di legge regionale. *Zoppoli* ritiene che sostenere tali ipotesi significherebbe negare qualsiasi potestà legislativa regionale in materia di "sicurezza e tutela del lavoro".

Da tempo la dottrina si occupa dell'aspetto dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle Regioni e dei rapporti tra la disciplina legislativa e contrattuale di livello nazionale e l'autonomia organizzativa e normativa delle Regioni. Le differenti interpretazioni intendono ridimensionare la potestà legislativa regionale a fronte del processo di privatizzazione e contrattualizzazione del pubblico impiego avviato con la legge delega n. 421 del 1992 e il d.lgs. n. 29/1993; contestualmente si sottolinea la rilevanza costituzionale dell'autonomia organizzativa delle Regioni e una sua valorizzazione derivata dalla legge Bassanini n. 59/97.

Il problema centrale, secondo *Natullo*, è quello di conciliare l'idea della contrattazione decentrata come risorsa organizzativa con l'idea della contrattazione decentrata come centro di spesa: fino a qualche tempo fa l'interesse era fondato sul fatto che la contrattazione decentrata fosse rivolta solamente al soddisfacimento di microinteressi settoriali e non dei macrointeressi della produttività e dell'efficienza delle amministrazioni.

Il legislatore in una logica di decentramento ha voluto, da un lato, ampliare gli spazi alla periferia del sistema contrattuale, dall'altro fissare ulteriori vincoli per garantire che la contrattazione decentrata non crei squilibri economico-finanziari, sia a livello centrale che a livello locale.

La nuova disciplina della contrattazione decentrata e dei rapporti di lavoro sembra caratterizzata, sempre secondo *Natullo*, da una forte coesistenza di "nuovo" e "vecchio", dove "vecchio" sta per "centralizzazione", come rigido controllo gerarchico da parte del contratto nazionale. Nel nuovo assetto "contrattualizzato" del lavoro pubblico, anche regionale, come sopra ricordato, i contratti collettivi diventano fonte diretta e vincolante di disciplina del rapporto di lavoro, di fronte alla quale la fonte legislativa deve addirittura - in qualche caso - cedere (art. 2, comma 2 e 3 d.lgs.n. 29/93, così come modificato dal d.lgs. n. 80/98).

E' significativo, in tale ambito, il punto di vista di *Zoppoli*¹⁴⁹, il quale ritiene che, ad oltre cinque anni di distanza dall'approvazione della nuova Costituzione "regionalista", sia evidente l'affermarsi di un assetto della contrattazione collettiva nel settore pubblico sostanzialmente binario: da una parte un contratto di comparto, stipulato dall'Aran sulla base di indirizzi governativi, dall'altra una singola contrattazione di ente. In tale ottica, la soluzione creduta valida alla fine degli anni '90 di dare maggiore spazio ai Comitati di settore, al fine di rendere più autonomi i vari comparti, non ha raggiunto grandi risultati. L'Autore, in proposito, riflette sulla possibilità di revisionare la struttura della contrattazione collettiva del lavoro pubblico e dei suoi attori, individuando più precisamente le diverse responsabilità dell'impostazione delle politiche contrattuali e supponendo la possibilità di attuare un livello di indirizzo unitario delle contrattazioni a livello regionale. Questo assetto, secondo la sua opinione, porterebbe un maggiore equilibrio tra le differenti funzioni dei diversi livelli contrattuali. Il livello regionale potrebbe rappresentare uno *snodo innovativo e responsabilizzante* del potere di indirizzo e di regolazione della contrattazione collettiva a livello integrativo, funzionando da camera di compensazione tra le esigenze di *funzionalizzazione forte* della contrattazione nazionale e quelle rivolte ad obiettivi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa di ciascuna amministrazione.

5. La dirigenza

Riguardo al rapporto di lavoro dirigenziale le questioni poste appaiono ancora più controverse. Le riforme del lavoro pubblico e della dirigenza pubblica iniziate nel 1992 hanno comportato, a seguito della nuova lettura dell'art. 97 Cost., oltre alla variazione delle fonti che disciplinano il pubblico impiego (attraverso il trasferimento dalla fonte unilaterale pubblicistica ad una fonte privatistica), anche la contrattualizzazione per quanto riguarda la gestione del rapporto di lavoro e la micro-organizzazione. Tuttavia, in questa prima fase, tali novità hanno riguardato la sola dirigenza di base, lasciando alla disciplina pubblicistica la dirigenza apicale.

Le riforme seguite al d.lgs. n. 59/97 hanno ricondotto la dirigenza pubblica in un'unica qualifica dirigenziale, così come riconosciuto dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 11 del 2002.

Sull'impianto della normativa della dirigenza pubblica il legislatore è intervenuto nuovamente con la l. n. 145/02, riportando l'attenzione alla configurazione di particolari problemi volti a mettere in discussione il principio di distinzione tra politica ed amministrazione.

Sul rapporto politica-amministrazione, ed in particolare sullo *spoil system*, ricorda *Gardini*¹⁵⁰, è recentemente intervenuta la Corte Costituzionale con la sentenza n. 233/06, ove ha stabilito che "le norme impugnate hanno ad oggetto la materia dell'organizzazione amministrativa della Regione, comprensiva dell'incidenza della stessa sulla disciplina del relativo personale attribuita alla competenza residuale delle Regioni (art. 117, quarto comma, Cost.), da esercitare nel rispetto dei «*principi fondamentali di organizzazione e funzionamento*» fissati negli statuti (art. 123 Cost.)".

¹⁴⁹ in "La riforma della contrattazione collettiva vista dal versante del lavoro pubblico", in RIDL I/2006;

¹⁵⁰ In ultimo, nel Convegno tenutosi a Palermo nel dicembre 2006 dal titolo "La dirigenza pubblica: analisi e prospettive";

Spetterebbe così alla potestà normativa ed organizzativa delle diverse amministrazioni l'assetto ordinamentale della dirigenza, insieme alla individuazione degli uffici dirigenziali e ai poteri a loro preposti. Rientrerebbe nell'espressione "ordinamento civile" di competenza statale tutto l'ambito che riguarda il rapporto di lavoro del dirigente.

A tal proposito, però, è opportuno citare quanto stabilito dall'art. 27, comma 1 del decreto legislativo n. 165 del 2001, in cui si riporta che "le Regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare, e le altre pubbliche amministrazioni, nell'esercizio della propria potestà statutaria e regolamentare adeguano ai principi dell'articolo 4 e del presente capo i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità". Innanzitutto, merita di essere ricordato che l'art. 4 del d.lgs. n. 165/2001 attua il principio di separazione tra politica e amministrazione e, in quanto tale, la separazione tra i compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa; mentre l'art. 27 recitato sopra riguarda la disciplina del lavoro dirigenziale nel suo insieme.

Ad un primo approccio, secondo l'opinione di *Bellavista*¹⁵¹, potrebbe ritenersi che, a causa della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile", le Regioni restino vincolate alla legislazione statale in materia di dirigenza pubblica, ciò comportando una forte riduzione dell'autonomia regionale rispetto alla previsione dell'art. 27 del d.lgs n. 165/2001. Tuttavia, questa potrebbe essere attenuata richiamando la competenza residuale/esclusiva regionale in tema di organizzazione amministrativa regionale. L'Autore, in questo senso ritiene che, nel tracciare una nuova linea di separazione tra organizzazione e gestione del rapporto di lavoro dirigenziale, affidando quindi alla legislazione residuale/esclusiva regionale una parte significativa dell'organizzazione amministrativa, si possano lasciare al legislatore statale gli aspetti più strettamente legali al rapporto di lavoro.

Peraltro, *Bellavista* aggiunge come la recente legge 15 luglio 2002, n. 145 sia stata costruita in modo da ignorare il nuovo Titolo V della Costituzione, aprendo ulteriori questioni di coordinamento tra legislazione nazionale ed autonomia regionale.

Quanto sin qui analizzato presenta una materia in uno stato di continua evoluzione, in quanto le interpretazioni assunte dalla legge, dalle fonti secondarie e dalla contrattazione collettiva risultano ancora in costante cambiamento.

Il nuovo assetto costituzionale previsto dall'art. 117 Cost., attribuisce allo Stato la potestà legislativa in materia di organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti nazionali, lasciando il restante sistema amministrativo nella potestà legislativa piena delle Regioni, escludendo, eventualmente, qualsiasi possibilità di dettare principi o criteri fondamentali. A parere di *Zoppoli*¹⁵², questa previsione rappresenterebbe il rischio di dar vita a tanti sistemi regolativi del personale quante sono le Regioni, provocando tutte le relative conseguenze riguardanti i sistemi territoriali, oltre che, la possibilità che il "processo osmotico" possa coinvolgere il modello ministeriale e i dipendenti regionali permette di pensare che non si tratta tanto di introdurre

¹⁵¹ in "Federalismo e lavoro pubblico regionale", in www.dlonline.it

¹⁵² in "Pubblica amministrazione e diritti del lavoro nella stagione di federalismo e devolution", in Lav. Dir. XV 2001;

barriere alle competenze legislative, quanto di predisporre strumenti per governare differenze e omogeneità anche in funzione di risultati organizzativi complessivi dei sistemi amministrativi territoriali, evitando così, come sostenuto da *D'Alessio*¹⁵³, una "disgregazione del sistema di regolazione del lavoro pubblico". Il nuovo disegno costituzionale delle competenze in materia di lavoro nella sua disomogeneità, fa emergere, come sostiene *Magnani*¹⁵⁴, il "deficit" della riforma derivante dalla mancanza dei luoghi e di strumenti di raccordo tra Stato e Regioni, tanto da rendere necessaria l'individuazione di moduli sostanziali di misurazione dell'adeguatezza o meno degli interventi legislativi nazionali e regionali. Come sostenuto da gran parte della dottrina giuridica, dalla stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale e da quanto emerge dalle riflessioni di *D'Alessio*, l'obiettivo da perseguire deve essere quello di privilegiare dei chiari criteri distintivi delle sfere di competenza dei differenti soggetti istituzionali e di creare le condizioni e gli strumenti di raccordo che permettano di giungere, mediante il principio di *leale collaborazione*, ad una integrazione dei diversi ambiti di competenza statale e regionale.

L'obiettivo sin qui perseguito è quello di favorire i processi di Governo delle società complesse e incentivare soggetti e strumenti giuridici che siano portatori di logiche solidaristiche ed efficientistiche *nei* territori e *tra* i territori, permettendo in questo modo di concordare le reciproche condotte in maniera flessibile e ragionevole.

La *devolution*, in tal senso, deve facilitare la coesione sociale e non rappresentare fenomeni disgregativi.

¹⁵³ In "*Pubblico impiego*", in "Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali" (a cura di G. Corso e V. Lopilato), Milano, Giuffrè, 2006;

¹⁵⁴ "*Il lavoro nel Titolo V della Costituzione*", in Argomenti di diritto del lavoro, 2002.

Bibliografia

- V. ANGIOLINI, *Ordinamento civile e competenza regionale*, in Riv. giur. lav., 2004, 26 ss.;
- A. ANZON, I poteri delle Regioni nel modello originario – *I criteri di distribuzione delle competenze legislative e amministrative tra Stato e Regioni* - Diritto regionale italiano, 2002;
- G. ARRIGO, *Osservazioni sulla riforma del titolo V della Costituzione. Il lavoro tra diritto comunitario e diritto interno*, in Lav. pubbl. amm., 2002, suppl. fasc. 1, 103 ss.;
- ASTRID, *La legislazione sul lavoro fra Stato e Regioni*”, doc. novembre 2002, in www.astridonline.it;
- M. V. BALLESTRERO, *Differenze e principio di uguaglianza*, in Lav. dir., 2001, 419 ss.;
- A. BARBERA, *Le fonti del diritto del lavoro, fra legge e contratto*, in “Il sistema delle fonti nel diritto del lavoro”, Milano, 2002, 39 ss.;
- A. BELLAVISTA, *Federalismo e lavoro pubblico regionale*, in DOnline, 2004, in www.di-elle.it;
- A. BELLAVISTA, *Ordinamento civile, diritto del lavoro e regionalismo*, in Dir. merc. lav., 2003, 501 ss.;
- M. BIAGI, *Il lavoro della riforma costituzionale*, in Dir. rel. ind., 2002, 157 ss.;
- D. BOLOGNINO, *La collocazione del “lavoro pubblico” tra Stato e Regioni nel nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione*, in Dir. lav., 2005, II, 3 ss.;
- M. CALCAGNILE, *L’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Regioni ed i principi dell’ordinamento amministrativo*, n. 16/2004, in www.federalismi.it;
- F. CARINCI, *Osservazioni sulla riforma del Titolo V della Costituzione. La materia del lavoro*, in “Il diritto del lavoro dal ‘libro bianco’ al disegno di legge delega 2002” (a cura di F. Carinci e M. Miscione), Milano, 2002, 9 ss.;
- F. CARINCI, *Una riforma rimasta orfana*, in Lav. pubbl. amm., 2002, suppl. fasc. 1, 1 ss.;
- F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in Arg. dir. lav., 2003, 17 ss.;
- F. CARINCI, *Una riforma ‘conclusa’. Fra norma scritta e prassi applicativa*, in Lav. pubbl. amm. 2004, 329 ss.;
- M.C. COLOMBO, *Riforma delle fonti e nuove competenze legislative regionali – Il processo di riforma dalla legge costituzionale n. 1/99 alla modifica del Titolo V della Costituzione (legge cost. n. 3/2001)*, in Nuova Rassegna, n. 21/2001;
- A. CORPACI, *Appunto su lavoro pubblico e titolo V*, 2002, in www.astridonline.it;
- A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in Le regioni, 2001, 1305 ss.;
- G. D’ALESSIO, *Il pubblico impiego*, in Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali (a cura di G. Corso e V. Lopilato), Milano, Giuffrè, 2006;
- G. D’AURIA, *Il lavoro pubblico dopo I nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione*, in Lav. pubbl. amm., 2001, 753 ss.;
- G. D’AURIA, *Variazioni su lavoro pubblico, organizzazione amministrativa e Titolo V (parte seconda) della Costituzione*, in Lav. pubbl. amm., 2005, 3 ss.;
- G. D’AURIA, *Titolo V della Costituzione e lavoro pubblico: prime provvisorie considerazioni*, www.astridonline.it, 2002;
-

Titolo V e lavoro pubblico – Ricerca sul monitoraggio giuridico

M. DELL'OLIO, *Il diritto del lavoro e le sue fonti*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2002, 515 ss.;

R. DEL PUNTA, *Tutela e sicurezza del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2001, 431 ss.;

A. DI STASI, *Il diritto del lavoro nelle Regioni a statuto ordinario*, in *ILLeJ*, vol. VI, n. 2, 2004, in www.labourlawjournal.it;

L. FIORILLO, *Le fonti del lavoro pubblico nell'elaborazione di dottrina e giurisprudenza*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2004, 569 ss.;

T. GALLOZZI, *La riforma del Titolo V della Costituzione e il pubblico impiego*, 2005, in www.formez.it;

A. GARILLI, *Diritto del lavoro e nuovo assetto dello Stato*, in *Riv. giur. lav.*, 2004, 352 ss.;

F. GHERA, *Il lavoro alle dipendenze delle Regioni alla luce del nuovo art. 117 Cost.*, in *Giur. cost.*, 2004, 44 ss.;

F. GHERA, *Il "lavoro pubblico regionale": dalla competenza concorrente alla "concorrenza di competenze"*, in *Giur. cost.*, 2004, 4199 ss.;

F. LISO, *Articolo 117 e lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, 2002, in www.astridonline.it;

M. MAGNANI, *Il lavoro nel titolo V della Costituzione*, in *Arg. dir. lav.*, 2002, 645 ss.;

F. MALZANI, *Il lavoro nel Titolo V della Costituzione, tra essere e dover essere*, in *Dir. lav.*, 2005, I, 59 ss.;

L. MARIUCCI, *Federalismo e diritto del lavoro*, in *Lavoro e Diritto – 2001*;

M. NAPOLI, *Disegno di legge delega e modifica al Titolo V della Costituzione*, in *Diritto delle relazioni industriali - n. 3/XII – 2002*;

G. NAIMO, *Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle Regioni alla luce della modifica del Titolo V della Costituzione*, in www.lexitalia.it;

PALLINI, *La modifica del titolo V della Costituzione: quale federalismo per il diritto del lavoro?*, in *Riv. giur. lav.*, 2002, 21 ss.;

M. PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 2002, 19 ss.

M. RUSCIANO, *Il diritto del lavoro italiano nel federalismo*, in *Lav. dir.*, 2001, 491 ss.;

A. SALERNI, *Riforma costituzionale e mondo del lavoro*, in www.lexitalia.it;

R. SALOMONE, *Il lavoro pubblico regionale e il nuovo art. 117 Cost. all'esame della Corte Costituzionale*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2003, 558 ss.;

R. SALOMONE, *La materia del lavoro tra Stato e Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2002, suppl. n. 1, 129 ss.;

R. SALOMONE, *Nessun dubbio sulla collocazione del lavoro pubblico regionale rispetto al riparto di competenze delineato dal nuovo art. 117 Cost.?*, in www.forumcostituzionale.it

R. SANTUCCI, *Il diritto del lavoro alla prova del federalismo*, in *Nuova Costituzione federale e sviluppo locale nel Mezzogiorno*;

P. TOSI, *I nuovi rapporti tra Stato e Regioni: la disciplina del contratto di lavoro*, *Riv. italiana del diritto del lavoro*, 2003;

L. ZOPPOLI, *Applicabilità della riforma del lavoro pubblico alle Regioni e riforma costituzionale*, in *"Diritto del lavoro. Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni"* (a cura di F. Carinci e L. Zoppoli), Torino, 2004, 54 ss.;

L. ZOPPOLI, *Pubblica amministrazione e diritti del lavoro nella stagione di federalismo e devolution*, in *Lav. dir.*, 2001, 469 ss.;

L. ZOPPOLI, *La riforma del titoli V della Costituzione e la regolazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni: come ricomporre i "pezzi" di un difficile puzzle?*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2002, suppl. n. 1, 149 ss.;

L. ZOPPOLI, *Neoregionalismo e sistema delle fonti del diritto del lavoro*, in "Problemi giuridici del mercato del lavoro" (a cura di M. Rusciano), Napoli, 2004, 9 ss.