



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

PROGETTO

SOSTEGNO A REGIONI ED ENTI LOCALI NELL'ATTUAZIONE DELLE RIFORME COSTITUZIONALI

Convenzione tra Presidenza del Consiglio dei Ministri –
Dipartimento della Funzione Pubblica e il Formez –
Centro di Formazione Studi

ANALISI DELLE SOLUZIONI ISTITUZIONALI: SINTESI DEI RISULTATI DI RICERCA E SUE PROSPETTIVE

A cura di
Luca Tamassia
Bruno Angelini

IL RUOLO ISTITUZIONALE ED AMMINISTRATIVO DELLE REGIONI NEL CONTESTO DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL TITOLO V

Le grandi riforme amministrative degli anni '90 sono state realizzate, in un primo momento, a livello legislativo. Espressione di queste riforme sono:

La legge 8 giugno 1990 n. 142, di disciplina delle autonomie locali e che rappresenta un significativo segnale d'inversione di tendenza nell'assetto dei poteri pubblici rivitalizzando le cosiddette autonomie locali e promuovendo processi di liberalizzazione nella gestione dei servizi;

La legge n.241/90 sulla semplificazione dei procedimenti amministrativi e sulla trasparenza nella P.A.;

Il decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29, di razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e di revisione della disciplina in materia di pubblico impiego confluito poi nel decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, contenente le "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche";

Le cc.dd. leggi Bassanini (legge 15 marzo 1997 n. 59; legge 15 maggio 1997 n. 127; legge 16 giugno 1998 n. 191), attuate con vari decreti legislativi (tra cui, il più importante è il d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112), che hanno operato nella direzione del decentramento amministrativo e del massiccio trasferimento di funzioni e compiti dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali, applicando il "principio di sussidiarietà";

Il decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, contenente il "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali", basato sul l'idea di fondo di attribuire a tali Enti una spiccata capacità di autonoma organizzazione.

Questo intenso processo riformatore ha trovato definitivo suggello e compimento, a livello costituzionale, con la riscrittura del Titolo V della parte seconda della Costituzione: ad opera prima della legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1 (in materia di elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e di autonomia statutaria delle Regioni); e poi, soprattutto, della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3: incentrata, da un lato, sulla revisione del riparto di potestà legislativa fra Stato e Regione, con l'ampliamento della competenza regionale (talora "esclusiva", talaltra "concorrente" con quella dello Stato) (ari. 117, co. 3 e 4, Così.), e dall'altro, con riguardo allo svolgimento delle funzioni amministrative, sulla costituzionalizzazione dei principi di sussidiarietà (verticale ed orizzontale), differenziazione e adeguatezza (art. 118 Cost.).

IL FEDERALISMO TERRITORIALE

Non occorrono molte parole per attirare l'attenzione su un punto fondamentale della riforma del Titolo V della Costituzione: l'assoluta, centralità che assume il "territorio". in cui le persone

si trovano a vivere, nell'organizzazione della vita civile in senso lato. Non a caso, viene riconosciuto in maniera pacifica che l'intento di fondo del legislatore costituzionale sia stato quello di valorizzare come si dice (forse impropriamente) la "cultura del federalismo", basata sull'idea che i processi di sviluppo economico e sociale devono partire dal basso. devono contare prevalentemente sulle risorse (economiche ed umane) delle comunità locali e devono essere gestiti dai poteri locali.

Queste normative fondamentali hanno predisposto, dunque, le basi giuridiche per una vera e propria rivoluzione copernicana, almeno sulla carta. di tutti gli apparati pubblici: non solo di quelli locali, ma, per forza di cose - cioè: di rimbalzo - anche di quelli centrali. È ovvio, infatti che, se molte funzioni passano dallo Stato alle Regioni ed agli Enti locali, i primi si appesantiscono e i secondi si alleggeriscono.

Ed in particolare, è la Regione ad assumere un ruolo di preminenza, essendo la posizione istituzionale di questa ben diversa da quella degli Enti locali (basti pensare che questi ultimi sono privi di potestà legislativa, essendo riconosciuta loro dalla Costituzione solo autonomia organizzativa, e dunque potestà statutaria e regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni: artt. 114, co. 2, e 117, co. 6, Cost.).

Se a questo si aggiunge che le Regioni sono ormai protagoniste anche delle politiche e delle azioni in ambito europeo ed internazionale (ad esempio, nella programmazione e gestione dei progetti di sviluppo del territorio, cofinanziati dall'Unione europea), appare in tutta la sua evidenza la nuova configurazione della Regione, il ruolo di primo piano di questa, posta al centro di assetti istituzionali senza precedenti.

Essa è diventata, insomma, il più importante agente di sviluppo del territorio, non più con compiti di sola regolazione burocratica, ma vera e propria "struttura di governo" competente, anzitutto in sede legislativa, a promuovere, programmare ed attivare le politiche pubbliche.¹

NUOVI MODELLI REGIONALI DI WELFARE: UN ESEMPIO DI AUTONOMIA TERRITORIALE

Nel contesto dell'ultimo processo di decentramento sono state introdotte a livello regionale alcune importanti innovazioni a livello di Welfare Society, ossia il coinvolgimento della società civile per la costruzione di una risposta ai bisogni sociali (istruzione, sociale, famiglia, salute) calibrata alla specificità ed alla esigenza delle situazioni locali.

A livello italiano, le prime aperture verso nuove formule di governante, espressive di un tentativo di fusione delle capacità di garanzia del pubblico e di efficienza del privato, caratterizzate dal partenariato sociale e dalla sussidiarietà orizzontale, si sono manifestate innanzitutto a livello di sistemi regionali di Welfare che andavano realizzandosi in forza dei maggiori poteri che, il processo di federalismo allocava a livelli sub statali.

¹ Rusciano M. (2005), *"Processo di riforma e cambiamento della regione Campania"*, Franco Angeli, Milano

La diversa intensità con cui il principio di sussidiarietà orizzontale è stato affermato nelle diverse Regioni è espressione della complessità della società civile italiana, caratterizzata anche da una differente distribuzione sul territorio nazionale di soggetti in grado di assumere responsabilità sociali.

Da questo punto di vista ha trovato riscontro la logica della sussidiarietà: quella differenziazione rispetto alle condizioni sociali e alle dimensioni dei problemi. La gestione di questo principio costituisce un compito importante innanzitutto a livello regionale, dove la maggiore vicinanza ai cittadini può consentire di valutare le concrete possibilità offerte dalla situazione locale.²

La sensazione che se ne trae, attraverso una lettura del dettato normativo e delle posizioni della giurisprudenza, nonché sulla base dell'analisi dei tratti caratterizzanti il disegno di riforma avviato dal legislatore a partire dalla L. n. 142/1990, è che lo spirito che ha animato la riforma del Titolo V della Costituzione – abbia sostanzialmente ceduto il passo ad una marcata conflittualità che è emersa tra Stato e Regioni nella rivendicazione dei rispettivi ambiti di attribuzione, che ha decretato la fine, sul nascere, di quel principio di leale collaborazione nell'esercizio della potestà normativa concorrente su cui si fondava la riforma.

Desti preoccupazione il fatto che tali criticità si siano già evidenziate nel dibattito parlamentare che ha condotto all'approvazione della L. n. 131/2003 (c.d. legge "La Loggia"), attuativa delle nuove disposizioni del Titolo V della Costituzione (si veda l'intervento del Ministro proponente, che prospetta una "riforma della riforma", in sede di audizione alla 1^a Commissione permanente Affari costituzionali, nel contesto dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento della riforma del Titolo V - Seduta del 19 febbraio 2003).

A tale stato di fatto si sono aggiunti gli orientamenti espressi dalla Corte Costituzionale, che ha in molti casi negato la conformità al testo costituzionale delle disposizioni statutarie e di legge regionale con cui si tentava un esercizio del potere di autonoma determinazione che le Regioni avvertivano come proprio all'indomani della riforma del Titolo V della Costituzione. Analogamente, la Corte Costituzionale si è spesso espressa a favore della legittimità costituzionale di norme statali che intervenivano a limitare fortemente gli ambiti di esercizio del potere delle Regioni di autonoma determinazione dell'ordinamento amministrativo o comprimono ambiti costituzionalmente attribuiti alla potestà concorrente dello Stato e delle Regioni.

IL LAVORO PUBBLICO NEL MEZZOGIORNO D'ITALIA

Merita, a questo punto chiedersi in che misura siano stati raggiunti gli obiettivi di razionalizzazione dell'organizzazione delle strutture pubbliche che il legislatore del D.Lgs. n. 29/1993 ha inteso perseguire, anche attraverso la privatizzazione del rapporto di lavoro alle

² Antonini L. (2005), *"Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia"*, Guerini e Associati, Milano.

dipendenze della pubblica Amministrazione, proprio nell'ottica di agevolare la progressiva affermazione del principio di sussidiarietà istituzionale introdotto con la L. n. 59/1997.

Se infatti è da respingere la tendenza ad una "balcanizzazione" indiscriminata del regime del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica Amministrazione, è altresì innegabile che, prevedendo opportune garanzie e forme di coordinamento nazionale, un forte recupero dell'efficienza gestionale delle pubbliche Amministrazioni può aversi se le stesse sono normativamente orientate a recuperare risorse il cui impiego sia finalizzato alla promozione e allo sviluppo del territorio su cui insistono e, per riflesso, alla valorizzazione del personale che contribuisce alla creazione di circuiti gestionali virtuosi.

Nel dettaglio si possono rilevare le seguenti note sintetiche:

1. Si constata uno scarso utilizzo degli spazi autonomistici rimessi alle Regioni della riforma Costituzionale del Titolo V della Costituzione:
2. Emerge una sorta di omologazione dei sistemi tra disciplina pubblicistica dell'organizzazione e privatistica del rapporto di lavoro: rigorosa applicazione da una parte delle disposizioni regolamentari e legislative, dall'altra della prescrizioni contrattuali. Quando il rapporto era pubblico il problema non si poneva.
3. Il vero problema di fondo, in un orizzonte molto più ampio di criticità nazionali, è l'assenza di un rigoroso assetto delle fonti, alimentato dalle norme e dai comportamenti. Incertezza normativa che si riflette sulle posizioni giurisprudenziali.
4. Sul versante delle norme si segnala l'art. 2, c.2, Dlgs. 165/01 e, soprattutto, dalle vigenti clausole contrattuali.
5. Esempi di invasione di competenza da parte della legge: Legge n. 97/01, legge finanziaria 2006 (c.n. 266/06); art. 6 Dlgs. 165/01 (relazioni sindacali sulla dotazione organica); legge 662/06 (recesso per incompatibilità).
6. Altri esempi di invasione di competenza da parte del Contratto: progressioni verticali, incarichi dirigenziali, responsabilità dirigenziali, incompatibilità, principi organizzativi, dotazione organica (si veda il recente memorandum sul pubblico impiego).
7. Occorre, pertanto, rivedere il sistema delle fonti: più chiarezza, maggior rigore, semplificazione.

In merito, poi, all'amministrazione ed alla gestione del personale intesa in senso più generale si riportano alcune interessanti note sullo stato di gestione del personale delle Province e dei Comuni del Mezzogiorno d'Italia, così come emerge da una recente ricerca del Formez e che in parte possono valere anche per le Regioni monitorate.

La ricerca ha evidenziato, in maniera significativa, che le funzioni attivate in misura più diffusa nelle amministrazioni oggetto di analisi sono quelle tradizionali e riconducibili alla sfera della "amministrazione" del personale: contrattazione e relazioni sindacali; reclutamento, selezione e mobilità; gestione ordinaria delle retribuzioni e previdenza; disciplina del rapporto di lavoro e contenzioso. Quelle meno attivate risultano invece quelle più innovative alla luce del processo di privatizzazione del rapporto di lavoro: politiche di flessibilità; definizione delle politiche di

personale; definizione delle politiche di personale e pianificazione. In una posizione intermedia si collocano le seguenti attività: sviluppo e formazione; valutazione e carriere; retribuzione.

Risulta, d'altro canto, opinione ampiamente condivisa che le direzioni del personale non utilizzino ancora appieno ed in modo appropriato gli strumenti gestionali teoricamente disponibili.

Le cause di ciò possono essere principalmente attribuite a:

- *una scarsa adesione dei vertici politici al processo di ammodernamento delle strutture organizzative*, ciò lo si constata nonostante il continuo riferimento, da parte degli attori politici, alla opportuna e necessaria azione di valorizzazione delle risorse umane considerate come risorse strategiche delle organizzazioni pubbliche;
- *il peso degli adempimenti amministrativi nell'economia generale del tempo/lavoro del responsabile del personale e della sua struttura* che, sottrae impegno e dedizione all'attività di organizzazione e gestione del personale nella sua accezione più ampia e, di conseguenza, crea un clima di perenne "emergenza" nella quotidianità mortificando ogni tentativo di programmazione ed organizzazione del lavoro;
- *la resistenza degli altri vertici gestionali a contribuire alla conduzione delle politiche del personale* i quali, sovente, relegano alla direzione del personale ogni adempimento in merito alla gestione e, di conseguenza, si sottraggono ad ogni responsabilità diretta sulla organizzazione e sullo sviluppo delle risorse umane assegnate;
- *la forte presenza in organico di profili professionali poco elevati*, causato anche dalle politiche di accesso e dai criteri di selezione attuate nei decenni trascorsi e sovente risultanti appiattite su accertamenti formali quanto, spesso, nemmeno rigorosi in termini di accertamento delle competenze possedute e delle professionalità potenziali;
- *il progressivo invecchiamento degli organici* causato anche dal blocco del turn-over e dalle politiche restrittive in termini di accesso al lavoro pubblico, nel merito occorre, comunque, precisare che se la pubblica amministrazione per tanti decenni è stata, e forse lo è tuttora, la possibilità per tanti di un lavoro sicuro, anche se poco retribuito e dequalificato, è altrettanto vero che per molte persone delle regioni meridionali, il lavoro pubblico rappresentava una delle poche opportunità di poter accedere ad un rapporto di lavoro retribuito;
- *il problematico e complicato quadro ordinamentale del rapporto di lavoro pubblico* in termini di elementi di intersezione tra diritto pubblico e diritto privato, che rendono difficoltosa la connessione alla regolazione dell'assetto organizzativo delle amministrazioni e che pare pesare non poco sull'efficacia complessiva dell'azione delle direzioni del personale ³.

³ Progetto "Governance delle risorse umane-Modelli innovativi"- Ricerca che il Formez ha effettuato nel 2006 con la collaborazione tecnica di Metodia effettuata nell'inverno 2005/2006. Rapporto d'indagine a cura di Margherita Burgarella.

LE RICADUTE DELLA RIFORMA: VINCOLI PERSISTENTI E PROSPETTIVE DI INTERVENTO

SPAZI DI INTERVENTO RESIDUALE E CONCORRENTE AD OPERA DELLE REGIONI

- L'incertezza in cui si muovono gli Enti deriva evidentemente dalla difficoltà di comprendere meccanismi nell'ambito di un quadro complesso che raffrontato oggi ai primi contratti di diritto privatistico (sono passati ormai 10 anni) testimonia la disapplicazione di molti istituti.
- Per le Regioni, nell'ambito di questi spazi d'intervento, sia di ambito legislativo che contrattuale, ci sono molte opportunità, in specie per l'organizzazione, una delle sette materie oggetto di riserva di legge, su cui le Amministrazioni possono intervenire con strumenti normativi di secondo livello. Il legislatore all'art. 2 del D.Lgs. n.165/01 ci indica i principi generali dell'organizzazione che dovrebbero in qualche modo instradare tutti gli Enti nell'applicazione di processi sia di gestione dell'aspetto organizzativo, sia dell'aspetto legislativo (es. principi della dotazione organica complessiva, della macro e micro organizzazione, della responsabilità dirigenziale nella gestione della micro organizzazione nell'esclusiva competenza dirigenziale, della nullità degli atti gestionali emanati dagli organi di governo per incompetenza assoluta derivante dalla distinzione funzionale tra organi di gestione e organi di governo). Sull'organizzazione lo spazio è davvero ampio e su questo aspetto il contratto non è per fortuna finora intervenuto, così come non ha fatto per le dotazioni organiche (sebbene in Legge Finanziaria all'art. 42 si preveda la norma di stabilizzazione dei lavoratori precari, insinuandosi nell'autonomia locale e nei meccanismi di controllo della spesa pubblica del personale, oltre che di gestione degli organici). Occorre capire se provvedimenti come quelli delle Leggi finanziarie rispondano davvero a principi di coordinamento generale. Su questi aspetti, finora, le pronunce della Corte Costituzionale sono state abbastanza chiare: il sistema degli accessi ad esempio è materia riservata allo Stato per l'accesso agli organici statali e alla riserva di legge delle Regioni per l'accesso agli organici regionali e locali ma sempre entro limiti costituzionali; ci sono d'altronde leggi che non si rifanno a principi costituzionali, come la Legge n. 16/56 sul collocamento obbligatorio oggi di materia regionale: ci si domanda se le Regioni debbano rifarsi a questo genere di norme o meno, essendo pure questa materia che rientra nelle competenze residuali delle stesse con un unico limite, quello costituzionale. La Corte Costituzionale con la pronuncia n. 2/2004 ha censurato la selezione della Regione Toscana, non tanto nella metodologia selettiva quanto nel fatto che essa interveniva su uffici periferici dello Stato.
- La dirigenza è un'altra materia di possibile intervento ad opera delle Regioni: l'affidamento e la revoca degli incarichi dirigenziali, tutto il sistema di responsabilità dirigenziale che ad oggi non ha disciplina alcuna dato che un Ente regionale che debba contestare ad un dirigente il mancato raggiungimento degli obiettivi non ha procedure, garanzie e strumenti sanzionatori. Le Regioni non hanno finora esercitato l'autonomia regolamentare in questa

materia e per questo l'hanno ancora lasciata vacante di norme che ne possano applicare i principi e gli istituti. Spesso ci si appella al contratto di lavoro, con riferimento a norme di carattere privatistico che con la responsabilità dirigenziale non hanno nulla a che fare. Molto spesso si chiama in causa il Comitato dei garanti, competente sulla correttezza del procedimento disciplinare oggetto di materia pubblicistica, ma nessuno ancora oggi ha messo a frutto con norme di secondo livello lo spazio del potere auto-normativo che appartiene alle Regioni. L'area dell'affidamento della responsabilità degli uffici e dei servizi (responsabilità dirigenziale) è materia, occorre ricordarlo, sui cui intervengono autonomamente gli Enti.

- Anche sui sistemi di accesso al lavoro pubblico la possibilità d'intervento da parte degli Enti regionali è molto elevata. Le progressioni verticali hanno rappresentato, per come sono state introdotte e normate, un tentativo di occupazione di una materia sotto riserva di legge attraverso regolazione contrattuale, tentativo scientemente meditato. Ad un certo punto il sistema degli accessi non è stato più regolato; l'ultimo provvedimento è il D.P.R. 347/87 poi si passa alla Legge n. 127/97, Legge "Bassanini", e due anni dopo ad un tentativo di portare la materia dei concorsi interni nell'ambito della materia contrattuale (art. 4 Ccnl 1998-2001 stipulato nel marzo '1999); l'anno dopo con l'art. 1 del Testo unico di ordinamento degli Enti locali la materia torna in ambito non contrattuale; accade di nuovo il contrario l'anno seguente (contratto del 5.10.2001). La materia dei concorsi interni ha quindi oscillato tra la fonte legislativa e la fonte contrattuale a più riprese, per quattro o cinque volte in pochi anni, nel continuo tentativo di occupare un istituto sotto riserva di legge. I concorsi interni, d'altronde, sono un'altra forma di accesso alla carriera che la norma prevede siano attuabili per profili fruibili esclusivamente all'interno dell'Ente. E' chiaro che non si tratta di uno strumento generalizzabile perché il suo risvolto è la preclusione al diritto soggettivo perfetto del cittadino a concorrere ad un posto di lavoro pubblico. La limitazione, in pratica, se c'è deve essere assolutamente ragionata e motivata. Ma c'è la possibilità di disciplinare i concorsi pubblici con quote di riserva (nei limiti che la Corte Costituzionale ha indicato) e regolando aspetti che l'attuale quadro ha lasciato nel dimenticatoio. Si tratta tra l'altro di uno strumento di grande importanza, utile anche per equilibrare le progressioni verticali rispetto all'accesso dall'esterno.

- Altro tema molto importante è quello dell'incompatibilità degli incarichi del lavoratore pubblico. Il regime è regolato nell'art. 53 del D.Lgs. n. 165/01, sul modello del vecchio Testo unico. Oggi il sistema è molto più complesso per la presenza di regimi come quello della collaborazione coordinata e continuativa, strumento normalmente ritenuto incompatibile con il rapporto di lavoro quando invece lo potrebbe essere in funzione di una normativa regionale che lo prevedesse quando l'intensità del rapporto di collaborazione fosse talmente limitato da essere compatibile con il rapporto di lavoro dipendente, indipendentemente dal regime di part-time. Abbiamo una vecchia norma, comma 49 vecchio art. 18 bis della Legge n. 449/97, che prevede il rapporto dirigenziale per la titolarità di un ufficio non in regime di part-time, quindi una sorta di riduzione del trattamento economico in corrispondenza della riduzione dell'apporto di lavoro. Sono tutti questi esempi di strumenti che la Regione, attraverso la legge di secondo

livello, propri regolamenti, può introdurre ad esempio per ridurre l'apporto dirigenziale piuttosto che il numero dei soggetti dirigenti. Se ad esempio a seguito di un ridisegno organizzativo (che magari segue ad un processo di decentramento funzionale) l'Ente intende alleggerire l'apporto dirigenziale può pensare di ricorrere al regime di part-time del personale dirigente piuttosto che alla cosiddetta "rottamazione", cui hanno fatto ricorso più Regioni negli ultimi tempi e che può anche produrre danni patrimoniali importanti. L'esodo può quindi essere nei costi dirigenziali piuttosto che nei contingenti di dirigenti che potrebbero avere interessi professionali anche direzionati altrimenti.

- C'è confusione sul regime delle fonti di regolazione del lavoro pubblico. La chiarezza purtroppo non attiene tanto al tipo di provvedimenti che si possono adottare, quanto piuttosto è legata alla natura e ai ruoli dei soggetti di questo sistema: le parti contrattuali per la contrattazione, il legislatore nazionale e regionale per la legislazione che attiene alla disciplina del rapporto di lavoro.

- La corretta applicazione del sistema delle fonti darebbe alle Regioni, come alle altre P.A., la possibilità di collocare correttamente gli istituti offerti dal sistema, potendo ragionare meglio sugli spazi lasciati dalla legislazione concorrente e residuale. Se non si arriva almeno ad un assetto definitivo delle fonti legislative e contrattuali si inficia il reale potere residuale delle Regioni, dato che quest'ultimo non si può esercitare se prima alla base non c'è un chiaro e corretto regime delle fonti che regolano il rapporto di lavoro

UN NUOVO MODELLO ORGANIZZATIVO REGIONALE

Un processo di cambiamento richiede la definizione del modello di riferimento basato su una chiarezza di linee strategiche cui riferirsi, uno sviluppo di saperi utili all'efficacia dell'azione pubblica ed, infine, una formazione del personale quale leva che agevola il cambiamento e che permette di gestire in modo efficace il nuovo modello organizzativo.

Il cambiamento amministrativo nella pubblica amministrazione attiene a una pluralità di dimensioni (organizzative, tecnologiche, gestionali, culturali, normativo-istituzionali) e mette in campo contemporaneamente progetti di reingegnerizzazione dei servizi, architetture organizzative, sistemi tecnologici e processi formativi e di gestione delle risorse umane.

Per l'introduzione e l'implementazione di un modello organizzativo in una organizzazione pubblica sono necessarie, pertanto, una pluralità di azioni e di decisioni espressione di un processo graduale e di un percorso costruito per fasi.

In termini di normative si possono individuare alcune priorità individuabili nelle norme per la programmazione, per lo sviluppo dell'informatica, per la comunicazione, per la gestione contabile.

Un possibile percorso potrebbe essere individuato nella gestione e nello sviluppo di alcuni fatti gestionali e adempimenti organizzativi ed istituzionali:

1. L'utilizzo dello strumento regolamentare quale il "Regolamento dell'ordinamento degli uffici e dei servizi". Esso esprime una sintesi dell'idea di organizzazione in termini di definizione delle strutture organizzative, dell'impostazione dei meccanismi operativi, degli strumenti di direzione del personale ed della definizione dei sistemi retributivi ed incentivanti
2. La implementazione del processo di programmazione e controllo quale sintesi del processo gestionale orientato alla definizione degli obiettivi, dei programmi e dei progetti. Si vanno sempre più affermando nelle Pubbliche Amministrazioni la logica di direzione per obiettivi, il controllo dei risultati intermedi e finali ed la verifica in corso d'opera del procedere delle attività progettuali. Ciò incide ed è in rapporto stretto con l'affidamento e la revoca degli incarichi direzionali ed con l'introduzione di Sistemi Gestionali della Qualità.
3. Lo sviluppo di un adeguato sistema informativo e l'utilizzo della tecnologia informatica quale essenziale supporto informativo per l'attività direzionale, gestionale ed organizzativa.
4. La realizzazione di un adeguato processo di formazione del personale quale strumento in grado di sviluppare le professionalità e di far crescere la risorsa umana presente negli enti.
5. La comunicazione interna ed organizzativa quale strumento di sviluppo delle risorse umane e di crescita dell'organizzazione e la comunicazione esterna ed istituzionale quale strumento di azione e di indirizzo dell'amministrazione regionale nel contesto socio-economico e territoriale.

In merito alla gestione ed alla organizzazione del personale si possono individuare le seguenti aree di intervento:

- adozione e revisione dei regolamenti d'organizzazione e degli strumenti selettivi ivi disciplinati ;
- rifondazione di adeguati modelli organizzativi: rimodulazione delle dotazioni organiche in senso flessibile, revisione delle strutture nell'ottica della loro razionalizzazione ed introduzione di sistemi organizzativi destrutturati;
- rideterminazione dei profili professionali con il metodo del "bilancio delle competenze".;
- determinazione del fabbisogno delle acquisizioni di personale: piano annuale / pluriennale dei fabbisogni del personale e relativa individuazione delle tipologie di forme flessibili di rapporto di lavoro;
- individuazione delle tipologie di forme flessibili di lavoro e loro potenzialità di applicazione;
- tutoraggio ed accompagnamento formativo sul campo.

Occorre quindi agire su più linee di azione:

1. in primo luogo accrescendo, se necessario, la consapevolezza degli Amministratori pubblici in ordine ai riflessi negativi che derivano, per l'attuazione delle complessive

strategie di mandato, da certe limitazioni, di fonte normativa, giurisprudenziale e dottrina, agli ambiti di esercizio del potere di autonoma determinazione che pure la Costituzione ha inteso riconoscere al sistema delle Autonomie locali.

2. È poi necessario promuovere iniziative trasversali che tendano ad un pieno riconoscimento del ruolo istituzionale oggi riservato alle Regioni e agli Enti locali, facendo giungere dette istanze anche nelle sedi interistituzionali.
3. Non secondariamente, occorre investire nell'affiancamento formativo degli Enti, per accrescere la “cultura della sussidiarietà” nel personale pubblico.

Si tratta di un dibattito articolato e complesso, che deve poter coinvolgere anche il legislatore nazionale e la stessa Corte Costituzionale.

Sul piano più direttamente operativo, opportunamente Regioni ed Autonomie locali possono creare forme di coordinamento e di scambio riferito alle “buone pratiche” gestionali, che evidenzino le rispettive tipicità e del modo in cui le stesse sono state gestite. In tale ottica, si pone il contributo che si è inteso offrire con il Progetto.

Una possibile base di confronto fra le Regioni in merito alle politiche di organizzazione e gestione del personale potrebbe essere uno studio ed una ricerca che assuma a riferimento alcune funzioni classiche della direzione del personale:

- i segmenti di amministrazione relativi alla gestione ordinaria delle retribuzioni e della previdenza, alla contrattazione e alla gestione delle relazioni sindacali, alla disciplina degli istituti giuridici del rapporto di lavoro e contenzioso in materia di lavoro alle dipendenze dell'amministrazione pubblica;
- i segmenti di gestione relativi alle politiche retributive (retribuzione fissa e variabile, di posizione e di risultato, sistemi valutativi), alle politiche di flessibilità (mobilità, lavoro flessibile, altro) ed alle politiche degli organici in relazione all'organizzazione del lavoro (dotazioni, reclutamento, selezione, mobilità);
- i segmenti di direzione connessi allo sviluppo delle risorse in relazione alla conduzione delle politiche di direzione di Ente, quali la formazione e sviluppo di carriera e delle relative professionalità, i servizi al personale (in chiave di genere e/o gruppi professionali) e la comunicazione interna (clima organizzativo).