



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

RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE E GESTIONE DEL LAVORO PUBBLICO NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO D'ITALIA

Analisi tematica trasversale

A cura di

Ilaria Ambrogini e Luca Tamassia

LA RIFORMA COSTITUZIONALE PER FUNZIONI GESTIONALI

PREMESSA

La presente parte della trattazione è diretta a fornire una elaborazione, svolta secondo un'ottica trasversale, dei risultati dell'attività di studio condotta sulle esperienze gestionali delle Regioni coinvolte nel Progetto, in relazione alla tematica del lavoro pubblico nel contesto dell'intervenuta riforma del Titolo V della Costituzione.

Dal punto di vista metodologico, si ritiene indispensabile, per fornire una lettura delle esperienze analizzate il più possibile schematica, procedere dedicando una distinta sezione della trattazione a ciascuna delle grandi tematiche, enucleate per funzioni gestionali, che hanno orientato il monitoraggio condotto presso le Regioni (disciplina del lavoro pubblico, contrattazione e relazioni sindacali, mobilità del personale, reclutamento e selezione, formazione).

Al contempo, l'esame comparativo delle fonti di regolazione e delle soluzioni gestionali adottate nelle diverse Amministrazioni deve essere accompagnato da una sintetica rappresentazione del contesto normativo e giurisprudenziale, riferito ai diversi profili di disciplina del lavoro pubblico, al fine di mettere in luce i limiti che permangono e le opportunità effettivamente concesse dall'intervenuta modifica del Titolo V della Costituzione.

L'individuazione delle possibili aree di intervento prospettate dalla normativa e delineate negli esatti confini applicativi dalla giurisprudenza, specie della Corte Costituzionale, consente, infatti, di apprezzare in modo più puntuale le soluzioni che le singole Regioni hanno inteso adottare in relazione al proprio assetto ordinamentale, evidenziando analogie e tipicità degli interventi e, al tempo stesso, valorizzando le soluzioni normative o gestionali più significative, ovvero espressione di "buona pratica" e, quindi, possibili modelli di riferimento per le altre Amministrazioni regionali.

Per economia di trattazione, in questa sezione sono oggetto di attenzione specifica unicamente i profili di disciplina che, nel contesto del monitoraggio condotto, si rivelano di maggior interesse per una riflessione sullo stato di recepimento della riforma costituzionale del Titolo V nella disciplina del rapporto alle dipendenze della pubblica Amministrazione, considerato anche che un'analisi sistematica dell'assetto dell'ordinamento amministrativo di ogni singola Regione coinvolta nel Progetto è stata già operata nella sezione che precede.

DISCIPLINA DEL LAVORO PUBBLICO

Per definire le coordinate entro cui si sviluppa la riflessione che andiamo a condurre, diretta ad accertare quali siano i possibili ambiti di esercizio del potere di autoregolamentazione

riconosciuto alle Regioni a Statuto ordinario e speciale dall'intervenuta riforma del Titolo V della Costituzione, occorre procedere dall'esame della nuova formulazione dell'art. 117, che disciplina, appunto, il riparto delle competenze normative tra Stato e Regioni.

Il nuovo art. 117 della Costituzione, al comma 2, individua le materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato e, tra le stesse, non figura espressamente attribuito il diritto del lavoro.

Nell'ambito dell'elencazione delle materie contenuta nel citato comma 2, l'espressa attribuzione allo Stato della competenza normativa esclusiva in materia di "ordinamento civile" - inteso come disciplina delle relazioni negoziali che costituiscono espressione dell'autonomia privata riconosciuta ai soggetti giuridici - unitamente ad altri ambiti funzionali ("tutela della concorrenza", "previdenza sociale" e "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"), ha indotto la dottrina prevalente a sostenere che compete allo Stato il potere di intervento normativo esclusivo nella materia del diritto del lavoro, inclusa la disciplina dei rapporti di lavoro instaurati con la pubblica Amministrazione.

Si sostiene, infatti, che l'avvenuta privatizzazione del regime del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica Amministrazione, operata dal D.Lgs. n. 29/1993, per come modificato ed integrato dal D.Lgs. n. 80/1998¹, fa sì che la disciplina del rapporto di lavoro con la parte datoriale pubblica - e, più a monte, la regolazione dei diritti e degli obblighi sinallagmatici che derivano dal contratto di lavoro stipulato con la pubblica Amministrazione - rientrano a pieno titolo nella materia dell'"ordinamento civile" e, quindi, siano soggetti all'intervento normativo esclusivo dello Stato, con la sola esclusione dei rapporti di lavoro, previsti dall'art. 3 del citato D.Lgs. n. 165/2001, che sono stati mantenuti in regime di diritto pubblico.

In altri termini, l'ambito di competenza dell'"ordinamento civile", secondo questa linea interpretativa, si identifica con lo spazio di intervento riservato al diritto privato e include, quindi, il diritto del lavoro. Per conseguenza, è riservata alla competenza normativa esclusiva dello Stato la disciplina del complesso dei reciproci diritti ed obblighi che connotano il rapporto di lavoro e traggono origine dal contratto di assunzione stipulato tra lavoratore e parte datoriale, sia essa privato imprenditore o pubblica Amministrazione.

A tale orientamento maggioritario si contrappongono le posizioni più favorevoli al riconoscimento di una più estesa potestà normativa delle Regioni nella materia del lavoro alle dipendenze della pubblica Amministrazione.

Tali letture interpretative muovono dalla considerazione che l'art. 117, comma 2, lett. g) della Costituzione prevede la competenza esclusiva dello Stato limitatamente all'"ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali".

¹ Si veda l'attuale art. 2, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001.

Ne consegue che, dal momento che l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali non figurano tra gli ambiti di disciplina demandati alla legislazione concorrente, tali materie ricadono nella competenza esclusiva, residuale, delle Regioni, prevista dal comma 4 dell'art. 117 della Costituzione.

Procedendo dall'assunto che la materia dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa include anche la disciplina dei rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica Amministrazione, i sostenitori di tale lettura interpretativa, approdano alla conclusione della sussistenza di un potere di intervento normativo esclusivo delle Regioni in materia, addirittura svincolato dalla potestà normativa dello Stato di definirne le norme fondamentali.

Sul punto, per completezza di trattazione, occorre fare menzione del fatto che la stessa Corte Costituzionale (sentenza 24 luglio 2003, n. 274), si è espressa positivamente in relazione all'inerenza alla potestà normativa esclusiva delle Regioni della disciplina dello stato giuridico ed economico del proprio personale.

Con la pronuncia citata, la Corte Costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della legge della Regione Sardegna 8 luglio 2002, n. 11 che autorizzava, in presenza di determinati presupposti, la stabilizzazione di soggetti impiegati in lavori socialmente utili e di dipendenti assunti a termine.

In tale occasione, il giudice costituzionale ha affermato che, essendo la materia dello stato giuridico ed economico del personale della Regione Sardegna e degli enti regionali riservata, dall'art. 3, lett. a) dello Statuto, alla legislazione esclusiva della Regione ed essendo, si osservi, "l'analoga materia, per le Regioni a statuto ordinario, riconducibile al quarto comma dell'art. 117", non poteva essere accolta la tesi, sostenuta nel ricorso, secondo cui la legge regionale avrebbe dovuto rispettare le disposizioni statali recanti norme fondamentali di riforma economico sociale.

In riferimento, infatti, alle materie di cui al quarto comma del nuovo art. 117 della Costituzione "valgono soltanto i limiti di cui al primo comma dello stesso articolo (e, se del caso, quelli indirettamente derivanti dall'esercizio da parte dello Stato della potestà legislativa esclusiva in materie suscettibili, per la loro configurazione, di interferire su quelle in esame), onde devono escludersi ulteriori limiti derivanti da leggi statali già qualificabili come norme fondamentali di riforma economico-sociale".

Di conseguenza, sostiene la Corte, per gli ambiti di potestà legislativa esclusiva delle Regioni (e Province) autonome "coincidenti con aree ora attribuite alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni ordinarie", il limite del rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, ove previsto dai relativi Statuti, non può continuare ad operare e ciò in relazione al disposto dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, ai sensi del quale la particolare forma di autonomia riconosciuta dal nuovo art. 117 della Costituzione in favore delle Regioni ordinarie si applica anche alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome, ove consenta margini di intervento più estesi di quelli previsti dai rispettivi Statuti. Difatti, conclude il giudice costituzionale, "se – in riferimento alle citate aree - il vincolo di quel

limite permanesse pur nel nuovo assetto costituzionale, la potestà legislativa esclusiva delle Regioni (e Province) autonome sarebbe irragionevolmente ristretta entro confini più angusti di quelli che oggi incontra la potestà legislativa <<residuale>> delle Regioni ordinarie”.

Si tratta, tuttavia, di una pronuncia che è rimasta isolata, in quanto in successive sentenze, la stessa Corte ha ribadito la permanenza del limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale nei confronti della potestà legislativa delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome in materia di stato giuridico ed economico del proprio personale (si veda, per la Regione Siciliana, la sentenza 21 ottobre 2003, n. 314²).

È evidente che la tesi della sussistenza di un potere di intervento normativo esclusivo delle Regioni in materia di stato giuridico ed economico del proprio personale, addirittura svincolato dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale dettate dallo Stato, potrebbe condurre a conseguenze estreme.

In primo luogo, dal momento che, ai sensi dell'art. 1, comma 3, del D.Lgs. n. 165/2001, costituiscono innegabilmente norme fondamentali di riforma economico sociale i principi che, con riferimento all'integrazione della disciplina del lavoro alle dipendenze della pubblica Amministrazione con il lavoro privato, possono enuclearsi dall'art. 2 della legge n. 421/1992 e dall'art. 11, comma 4, della legge n. 59/1997, il legislatore regionale potrebbe ben spingersi sino al limite del disconoscimento dell'intervento di privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica Amministrazione attuato dal legislatore nazionale, a favore di una nuova attrazione del lavoro pubblico, o di alcuni suoi profili di disciplina attualmente assoggettati al diritto privato, nella sfera del diritto amministrativo. Ne deriverebbe la sottrazione di ambiti di competenza più o meno estesi alla contrattazione collettiva, dal momento che, per il lavoro pubblico, la riserva di determinati ambiti di competenza alla fonte negoziale collettiva, disposta dal legislatore nazionale, costituisce, anche secondo l'orientamento della Corte Costituzionale, norma fondamentale di riforma economico sociale (Corte Cost., 18 ottobre 1996, n. 352).

Tuttavia, la tesi appena esposta non può dirsi pienamente coerente con il regime che attualmente regola l'organizzazione e la disciplina del rapporto di lavoro nella pubblica Amministrazione a seguito della riforma avviata nel nostro ordinamento a partire dagli anni '90.

² In tale occasione, la Corte Costituzionale ha affermato che “la disciplina dei rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche..., disciplina alla quale intende concorrere per le fattispecie particolari previste la normativa impugnata, è attualmente oggetto di contrattazione collettiva” ... “questo metodo di disciplina costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, alla stregua dell'art. 1, comma 3, della legge n. 165/2001, il quale rinvia in proposito ai principi desumibili dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, che, al comma 1, lettera a), stabilisce per l'appunto come principio la regolazione mediante contratti individuali e collettivi dei rapporti di lavoro e di impiego nel settore pubblico”.

Infatti, il D.Lgs. n. 29/1993 ha introdotto, per la prima volta, una netta distinzione tra la materia dell'organizzazione amministrativa, soggetta a fonti di matrice pubblicistica e, quindi, attratta nella sfera del diritto amministrativo e il regime del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica Amministrazione, ricondotto alle fonti che regolano il rapporto di lavoro privato, con ampi spazi di disciplina riservati alla contrattazione collettiva.

In forza di tale decreto, dunque, si introduce una netta linea di confine tra norme pubblicistiche e norme privatistiche che, principalmente con il successivo D.Lgs. n. 80/1998, viene ridisegnata espandendo ulteriormente la gamma degli atti soggetti al diritto privato, con l'introduzione degli atti di micro organizzazione, ossia degli atti di organizzazione degli uffici disposti dalla dirigenza³.

Per effetto dell'intervento definito di "seconda privatizzazione" del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica Amministrazione, quindi, la determinazione delle strategie organizzative è demandata agli Organi di governo che, con atti di natura amministrativa (Statuto, regolamenti, atti di indirizzo politico - amministrativo), determinano le linee di indirizzo dell'organizzazione e l'assetto macro strutturale dell'Ente, mentre i Dirigenti preposti alle diverse articolazioni organizzative della struttura esercitano i compiti gestionali e dispongono, nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi definiti dagli organi elettivi, di poteri di organizzazione e di gestione delle risorse umane di natura privatistica, agli stessi conferiti in funzione dell'attuazione degli obiettivi connessi alla programmazione strategica dell'Ente, configurandosi una responsabilità di risultato dirigenziale in ordine all'efficace conseguimento degli stessi.

La linea di demarcazione tra ambito di intervento delle fonti di natura pubblicistica e privatistica è dunque delineata in maniera sufficientemente netta da indurre a respingere le posizioni più estreme che, nel contesto della riforma del Titolo V della Costituzione, assimilano all'organizzazione amministrativa complessivamente intesa anche la disciplina dei rapporti di lavoro, riconducendoli quindi alla potestà normativa esclusiva, residuale, prevista per le Regioni dall'art. 117, comma 4, della Carta fondamentale.

In ogni caso, nell'ambito delle posizioni più aperte nei confronti del potere di intervento normativo delle Regioni, si collocano anche orientamenti più moderati, che accolgono una nozione più circoscritta degli ambiti ricadenti nella materia dell'"ordinamento civile" e ammettono la competenza della legislazione statale nella determinazione dei principi fondamentali che orientano la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica Amministrazione, mentre riservano alle Regioni una competenza normativa che, a seconda delle letture interpretative, è riconducibile alla potestà legislativa concorrente nella materia

³ Si veda l'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, ai sensi del quale "Le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro".

della "tutela e sicurezza del lavoro" o, con interpretazione più estensiva, alla competenza esclusiva alle stesse riservata, in via residuale, dall'art. 117, comma 4, della Costituzione.

In merito, sembra potersi affermare che la lettura interpretativa che riserva al potere normativo statale la determinazione dei principi fondamentali in materia di diritto del lavoro sia stata fatta propria dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni nel documento del 21 marzo 2002 dal titolo "Impatto della legge costituzionale n. 3/2001 su 'rapporto di lavoro pubblico e ruolo delle Regioni nella contrattazione collettiva' con particolare riferimento al comparto Regioni-Autonomie locali".

Ci si riferisce alla parte del documento in cui si afferma di ritenere che nella nozione di ordinamento civile "siano ricompresi gli aspetti fondamentali del rapporto di lavoro privato e quindi del rapporto di lavoro pubblico, oltre che la disciplina del diritto sindacale". Di conseguenza - prosegue il documento - "poiché il rapporto di lavoro pubblico è stato fatto rientrare nella disciplina privatistica, possiamo quindi concludere che, parimenti ai lavoratori privati, anche per quelli alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, il legislatore regionale trova un limite invalicabile nella contrattazione nazionale, che può a sua volta ricevere una regolamentazione di sostegno da parte del legislatore nazionale".

Quindi, con riferimento alle ipotesi in cui le previsioni statutarie delle Regioni a Statuto speciale riconoscano la potestà legislativa esclusiva sullo stato giuridico ed economico del personale regionale (si vedano, in proposito, lo Statuto delle Regioni Sicilia e Sardegna) è ragionevole sostenere la permanenza, pur a seguito dell'intervenuta riforma del Titolo V, del limite all'esercizio del potere normativo primario della Regione costituito dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale dettate dal legislatore nazionale.

Non può infatti essere accolta la tesi che riconosce, per effetto della revisione in senso federalista della carta costituzionale, una competenza legislativa esclusiva in capo alle Regioni a Statuto ordinario, derivante dall'applicazione del comma 4 dell'art. 117 Cost. (competenza residuale).

Di conseguenza, per le Regioni a Statuto speciale, non ricorrono i presupposti, come invece prospettato dalla sopra citata sentenza della Corte costituzionale n. 274/2003, per l'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, norma di carattere transitorio con la quale si dispone che, sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, le disposizioni nella stessa contenute si applicano anche alle Regioni a Statuto speciale per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già loro attribuite.

Ne deriva che una potestà normativa esclusiva sulla materia dello stato giuridico ed economico del proprio personale può essere riconosciuta unicamente alle Regioni a Statuto speciale, che la esercitano nei limiti delle norme fondamentali di riforma economico-sociale previste dalle leggi dello Stato.

Sempre con riferimento al limite in oggetto, preme ricordare che la previsione dell'art. 1 della L. n. 131 del 6 giugno 2003 (c.d. legge "La Loggia"), contenente disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento all'intervenuta riforma del Titolo V della Costituzione, per la fase di prima applicazione, ha previsto:

- il conferimento di specifica delega al Governo finalizzata all'emanazione di decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti nelle materie soggette a legislazione concorrente individuate dal comma 3 dell'art. 117 della Costituzione (comma 4);
- la possibilità di individuare, in tali decreti legislativi, le disposizioni riferite alle materie di legislazione concorrente, ma che rientrano, si osservi, nella competenza esclusiva dello Stato a norma dell'art. 117, comma 2, della Costituzione (comma 5).

In merito, è intervenuta la nota sentenza della Corte Costituzionale n. 280/2004, con cui tali disposizioni sono state impugnate in quanto l'attività ricognitiva dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente avrebbe potuto determinare, in via surrettizia, una rimodulazione dell'attuale sistema di ripartizione della competenze legislative tra Stato e Regioni. La Corte Costituzionale, procedendo della natura di disposizioni di prima applicazione delle previsioni del comma 4, ha riconosciuto la loro conformità al testo costituzionale in quanto il potere di delega al Governo per l'emanazione dei decreti legislativi di ricognizione dei principi fondamentali, la cui natura è assimilata a quella dei testi unici compilativi, che assolvono ad un compito di mero coordinamento, assolve la funzione di orientare il legislatore regionale nell'esercizio della propria potestà normativa. Al contrario, è stata ritenuta costituzionalmente illegittima la disposizione del comma 5, sopra illustrata, in quanto il conferimento al Governo del potere di indicare le disposizioni rientranti nella competenza esclusiva dello Stato, che a vario titolo incidono sulle competenze regionali, si traduce nell'attribuzione di una potestà interpretativa largamente discrezionale, di per sé idonea a ridisegnare il quadro delle materie costituzionalmente disciplinate.

L'intervento del giudice costituzionale vale, dunque, a dare il senso di quanto la vicenda attuativa della riforma del Titolo V della Costituzione si sia sviluppata in termini di marcata conflittualità tra Stato e Regioni nella definizione dei rispettivi ambiti di intervento normativo e che la stessa legge "La Loggia" è intervenuta in attuazione della riforma costituzionale in termini ampiamente limitativi della potestà normativa delle Regioni, alimentando un netto contrasto tra le posizioni più stataliste e quelle favorevoli ad un riconoscimento in termini più ampi dell'autonomia delle Regioni già nel dibattito parlamentare che ha condotto all'approvazione del testo di legge definitivo.

A conferma di quanto asserito, si richiama la circostanza che assai limitato è stato l'esercizio da parte del Governo del potere di delega conferito dal citato comma 4 dell'art. 1, che pure prevede il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni nella definizione, per le materie del comma 3 dell'art. 117 della Costituzione, dei principi fondamentali fissati dall'ordinamento (si

veda il recente D.Lgs. n. 30/2006, in materia di professioni e il D.Lgs. n. 170/2006 sull'armonizzazione dei bilanci pubblici).

Se ne trae la sensazione di un perdurante conflitto sulla linea di confine su cui si attesta il rispettivo potere di intervento dello Stato e delle Regioni sulle materie di legislazione concorrente del comma 3 dell'art. 117 della Costituzione, contrasto che nasce già nelle sedi di produzione normativa, prima ancora che nei numerosi giudizi per conflitto di attribuzione promossi dinanzi alla Corte Costituzionale.

Sin qui, si sono sinteticamente richiamate le contrapposte letture interpretative offerte dalla dottrina e dalle pronunce della Corte Costituzionale in ordine agli effetti determinati dalla riforma del Titolo V della Costituzione sul potere di intervento normativo delle Regioni sulla disciplina del lavoro alle dipendenze della pubblica Amministrazione.

Si tratta di un dibattito che registra posizioni assai articolate e spesso contrapposte. È un dato di fatto che si spiega agevolmente anche solo considerando che la particolare formulazione dell'art. 117 della Costituzione determina una relazione tra le previsioni del comma 2 - che individua gli ambiti di competenza esclusiva del legislatore statale - e del comma 3 - che elenca invece le materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni - per effetto della quale quanto più si interpreta in senso estensivo la portata delle materie indicate al comma 2, tanto più si circoscrive il potere di intervento concorrente delle Regioni.

Si tratta dunque, prima di procedere ad esaminare i risultati dell'attività di studio condotta sulle esperienze gestionali delle Regioni coinvolte nel Progetto, di approdare ad una posizione interpretativa di equilibrio, in merito alla possibile ripartizione tra Stato e Regioni delle competenze normative in materia di lavoro pubblico, che possa valere come ottica di lettura delle soluzioni normative e gestionali adottate dalle Regioni monitorate, al fine di individuare in che misura lo spazio di intervento normativo ragionevolmente consentito alle Regioni dall'ordinamento successivo alla riforma del Titolo V della Costituzione sia stato utilizzato e in quali ambiti, invece, residuino spazi di autonoma normazione non pienamente utilizzati.

Per approdare a tale risultato, occorre sviluppare una considerazione di più ampio respiro per cogliere appieno il senso della riforma che ha interessato la pubblica Amministrazione in Italia a partire dagli anni '90. Si ritiene, infatti, che l'intento che ha mosso il legislatore nella complessiva riprogettazione dell'ordinamento della pubblica Amministrazione, nel pieno del dibattito che ha poi condotto alla revisione in senso federalista della Carta Costituzionale, non possa essere vanificato da una lettura interpretativa del riparto della competenza normativa in materia di lavoro pubblico che propenda eccessivamente in favore dell'intervento statale, con ciò azzerando di fatto la portata innovatrice della riforma o, al contrario, porti a dilatare eccessivamente lo spazio di intervento normativo delle Regioni in materia di lavoro pubblico.

La complessiva revisione dell'ordinamento della pubblica Amministrazione, avviata per il sistema delle Autonomie locali con la L. n. 142/1990 e consolidata per il settore pubblico con il successivo D.Lgs. n. 29/1993, è stata, infatti, mossa dall'intento di realizzare un complessivo recupero di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa come motore per la ripresa dello sviluppo economico. Il legislatore italiano è dunque intervenuto nell'alveo di analoghe iniziative di modernizzazione della pubblica Amministrazione promosse nei primi anni '80 nei paesi anglosassoni, che hanno dato origine al c.d. *New Public Management*.

Difatti, con la legge n. 142/1990, secondo un'ottica profondamente ispirata ai principi del *New Public Management*, si introduce il principio di separatezza tra indirizzo politico e gestione, per cui, nella distinzione dei rispettivi ruoli e prerogative, agli organi di decisione politica competono le funzioni di indirizzo, programmazione, assegnazione delle risorse, controllo e valutazione, mentre alla dirigenza sono attribuiti poteri e compiti di gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, di autonoma organizzazione delle risorse in funzione della realizzazione degli obiettivi assegnati, con conseguente responsabilità in ordine ai risultati gestionali.

Il principio della distinzione tra attività di indirizzo politico ed esercizio dei poteri di gestione amministrativa, nel momento in cui è recepito con legge dello Stato nell'ordinamento delle Autonomie locali, diviene principio fondante l'azione amministrativa in quanto diretta espressione dei canoni di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa espressi dall'art. 97 della Costituzione. Come tale, vincola sia il legislatore statale e quello regionale. Si aggiunge tuttavia che, in forza dell'attribuzione allo Stato della competenza normativa esclusiva in materia di disciplina degli "organi di governo" degli Enti locali (art. 117, comma 1, lett. Cost.), il legislatore nazionale, nel disciplinare funzioni e ambiti di competenza degli organi di governo, può articolare il principio di distinzione tra indirizzo politico e gestione, declinandolo secondo modelli diversi in relazione al tipo di intervento che impone l'esigenza di buon funzionamento del sistema istituzionale pubblico.

Il principio in esame è in genere espressamente menzionato dalla normativa regionale esaminata, talvolta nell'ambito delle disposizioni statutarie, come tecnicamente più corretto, altre volte nell'ambito di fonti subordinate allo Statuto, quali le leggi regionali di disciplina dell'ordinamento amministrativo.

Pare di poter osservare che il recepimento con legge regionale è avvenuto nei casi in cui le disposizioni statutarie sono state approvate anteriormente all'esplicita affermazione di tale principio nell'ordinamento giuridico italiano e non più adeguate.

Nel recepire tale principio, si ricalca generalmente la formulazione letterale dell'art. 4 del D.Lgs. n. 165/2001.

In ordine alla sua declinazione nell'ambito dell'assetto organizzativo della Regione, si riscontrano particolarità, come nel caso della Regione Siciliana, che prevede un meccanismo di

intervento sostitutivo, in caso di inerzia o di ingiustificato ritardo nell'adozione degli atti gestionali, che attribuisce al Presidente della Regione o agli Assessori il potere di fissare un termine perentorio per l'adozione degli atti, con l'ulteriore facoltà, nel caso in cui l'omissione perduri o vi sia una reiterata inosservanza di direttive o di norme di legge o regolamento, di nominare un commissario *ad acta*.

In alcuni casi, sono ben delineate le quattro fasi fondamentali del rapporto tra vertice politico e vertice gestionale: indirizzo politico-amministrativo, predisposizione dei piani operativi, verifica, e valutazione (Sardegna, Campania).

Ancora con riferimento ai tratti caratterizzanti il processo di riforma che ha interessato la pubblica Amministrazione italiana, ci si sofferma sui principi che il D.Lgs. n. 29/1993 ha introdotto nell'ordinamento a ulteriore completamento dei contenuti nella L. n. 142/1990.

Il decreto citato, afferma, in linea con la L. n. 142/1990, la valenza di fonte dell'ordinamento giuridico degli atti di organizzazione che gli Enti autonomamente assumono e assimila il regime del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica Amministrazione al lavoro privato⁴, facendo tuttavia salve, si osservi, le specifiche diverse disposizioni contenute nello stesso decreto che prevedono per alcuni aspetti del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica Amministrazione un regime speciale, funzionale al perseguimento degli interessi generali cui tendono l'organizzazione e l'azione amministrativa.

Come già accennato, per effetto del successivo D.Lgs. n. 80/1998, emanato ad integrazione e modifica del D.Lgs. n. 29/1993, si introduce la distinzione tra atti di "macro-organizzazione", che definiscono l'assetto organizzativo generale dell'Ente e, come tali, sono soggetti unicamente ai principi generali dell'ordinamento costituzionale, della legge e alle disposizioni statutarie dell'Ente, dagli atti di "micro-organizzazione", ossia dalle determinazioni inerenti l'organizzazione degli uffici e la gestione dei rapporti di lavoro che la dirigenza adotta con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, nel rispetto delle previsioni normative e della contrattazione collettiva, nonché degli atti organizzativi a valenza generale adottati dall'Ente.

Sul punto, si ricorda che il D.Lgs. n. 80/1998 è stato emanato in forza della delega contenuta nella L. n. 59/1997, legge che attua il c.d. "federalismo a costituzione invariata". Questa osservazione serve ad inquadrare in una prospettiva di più vasta portata il disegno di riforma dell'ordinamento della pubblica Amministrazione condotto in quegli anni: il legislatore, riformando l'organizzazione e il rapporto di lavoro pubblico, intende agevolare l'affermazione del federalismo istituzionale che, in quella fase, è attuato "a Costituzione invariata".

Nel contesto del processo di riforma del settore pubblico, si tende, infatti, alla valorizzazione del governo locale, in attuazione di uno degli obiettivi principali perseguiti dall'Unione Europea: il principio di sussidiarietà è infatti introdotto dal Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 quale strategia fondamentale per il conferimento di funzioni agli enti locali.

⁴ Si veda l'art. 2, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001.

Tale principio è recepito nel nostro ordinamento dalla Legge n. 59/1997 (cd Bassanini 1) che, in applicazione del disposto degli articoli 5, 118 e 128 della Costituzione⁵, realizza la devoluzione di poteri e competenze dall'Amministrazione centrale alle Regioni e agli Enti locali. La transizione del nostro ordinamento verso il pluralismo amministrativo trova compiuta attuazione dapprima con la L. Cost. n. 1/1999, che disciplina la forma di governo delle Regioni e, infine, con la riforma del Titolo V della Costituzione, che accentua in senso federalista il rapporto tra Stato, Regioni ed Enti locali.

L'assetto costituzionale è infatti costruito in modo da attribuire, nell'ordinamento amministrativo, centralità al livello di governo rappresentato dal sistema delle Regioni e delle Autonomie locali.

In tale contesto, le Regioni, dotate di adeguati poteri normativi, sono gli enti deputati alla programmazione e alla definizione delle direttrici dello sviluppo del territorio che amministrano e, per questo, vengono a svolgere un ruolo di impulso e coordinamento delle Autonomie locali allocate sul territorio.

Le Province operano invece con funzioni di programmazione di area vasta e, quindi, agiscono quale punto di snodo tra la programmazione regionale e la programmazione locale.

Infine, i Comuni rappresentano il livello di governo più prossimo alla collettività degli amministrati e, quindi, esercitano la generalità delle funzioni amministrative, con la sola esclusione delle competenze incompatibili con la dimensione locale, attribuite alle strutture amministrative sovraordinate.

La riforma del dettato costituzionale operata con la L. Cost. n. 3/2001, proprio per le complesse dinamiche di interazione tra Stato, Regioni e Autonomie locali che ha introdotto nell'ordinamento amministrativo, tende in definitiva al superamento del criterio con cui l'art. 117, nella stesura della Carta costituzionale del 1948, aveva definito gli ambiti della competenza regionale ripartita o concorrente, ossia per settori oggettivi di competenza e, quindi, in maniera eccessivamente rigida e formalistica.

Il nuovo Titolo V della Costituzione introduce, invece, un riparto degli ambiti di intervento fondato sul principio della leale collaborazione tra Stato, Regioni ed Enti locali. L'individuazione dei rispettivi ambiti di intervento regolativi deve quindi poter avvenire in relazione alle dinamiche evolutive imposte dal ruolo istituzionale che, in forza del principio di sussidiarietà verticale, ciascun livello di governo deve poter svolgere: non più quindi, secondo un criterio verticale, "a canne d'organo", ma in forma trasversale all'ordinamento.

⁵ L'articolo 5 Cost. afferma il pieno riconoscimento e la promozione delle autonomie locali e del decentramento amministrativo. L'articolo 118 Cost., nel testo allora vigente, attribuiva alle Regioni le funzioni amministrative nelle materie elencate dall'art. 117 Cost., o previste per legge. Con la riforma del Titolo V, attuata dalla L. Cost. n. 3/2001, il nuovo articolo 118 Cost. stabilisce che le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, debbano essere conferite agli enti sovraordinati. L'articolo 128 Cost., abrogato dalla riforma del Titolo V citata, in origine stabiliva l'autonomia di Province e Comuni.

Un tale assetto si completa con la previsione, ad opera del comma 4 dell'art. 117, di ambiti di competenza normativa esclusiva delle Regioni, tra i quali assume rilevanza centrale, al punto da essere riconosciuto in una disposizione specifica (art. 123, comma 1, della Costituzione), quello in materia di organizzazione degli uffici. Il legislatore della riforma costituzionale è infatti ben consapevole della rilevanza che assume, ai fini di una compiuta attuazione del federalismo istituzionale, il riconoscimento di una piena autonomia delle Regioni nell'individuazione dei propri assetti organizzativi e funzionali.

Viene da chiedersi, tuttavia, se in alcuni casi il legislatore nazionale, in relazione all'obiettivo di salvaguardare esigenze pur rilevanti, quali quelle del coordinamento della finanza pubblica connesse al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, non abbia piuttosto ceduto alla tentazione di invadere ambiti riservati all'autonomia organizzativa delle Regioni, spingendosi fino a definire i modelli organizzativi funzionali al perseguimento di tali obiettivi.

D'altro canto, si rileva criticamente che le Regioni esaminate, nella maggior parte dei casi, fondano il proprio ordinamento su Statuti assai risalenti nel tempo e mai adeguati non solo all'intervenuta riforma del Titolo V della Costituzione, ma addirittura ai principi introdotti dalla riforma avviata con la L. n. 142/1990.

Limitandosi a citare il caso delle Regioni a Statuto speciale esaminate, le disposizioni dello Statuto della Regione Siciliana sono ancora ampiamente ispirate agli ambiti di autonomia riconosciuti prima della riforma del Titolo V e lo Statuto della Regione Sardegna, pur in corso di revisione, risale al 1948.

Per inciso, si ricorda che la legge costituzionale n. 3/2001, con norma di carattere transitorio (art. 10), aveva disposto che, sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, la particolare forma di autonomia emergente dal nuovo art. 117 della Costituzione in favore delle Regioni ordinarie si applicasse anche alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome, in quanto più ampia rispetto a quelle previste dai rispettivi Statuti. Tale previsione è stata attuata con l'art. 11 della L. n. 131/2003 (c.d. legge "La Loggia"), che ha affidato alle Commissioni paritetiche previste dagli Statuti speciali il compito di predisporre le norme di attuazione per le maggiori autonomie delle Regioni a Statuto speciale.

Tale processo di adeguamento, tuttavia, non è stato condotto con la tempestività che induceva a prevedere la rilevanza del risultato finale, consistente nel recepimento a livello statutario della maggiore autonomia riconosciuta alle Regioni dal nuovo Titolo V della Costituzione.

In alcuni casi si è invece operato il puntuale adeguamento dello Statuto regionale ai contenuti della riforma del Titolo V. Ad esempio, la Regione Calabria ha approvato il testo vigente del proprio Statuto con L.R. n. 25 del 19 ottobre 2004, con effetti positivi.

Si segnala, infatti, una estrema flessibilità delle disposizioni statutarie, che opportunamente si limitano a fissare principi rinviandone l'attuazione alle leggi ordinarie ed ai regolamenti

regionali. È poi prevista una profonda valorizzazione del principio di sussidiarietà, nella sua valenza “verticale”, attraverso l’affermazione del principio del conferimento a Comuni e Province di tutte le funzioni e i compiti che non attengono ad esigenze unitarie per la collettività ed il territorio regionale oltre che in senso “orizzontale”, con l’esplicito riconoscimento del ruolo di autonoma iniziativa delle formazioni sociali, delle autonomie funzionali e dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento delle attività di interesse generale, di soddisfacimento dei diritti e di realizzazione della solidarietà sociale.

In tale Statuto si prevede altresì l’istituzione del Consiglio delle Autonomie locali, cui è espressamente attribuito il potere di iniziativa legislativa, oltre a riconoscere il ruolo partecipativo degli Enti locali all’attività legislativa ed amministrativa regionale, inteso come elemento di collaborazione e complementarietà e non più come mero interesse all’intervento nel procedimento.

Con specifico riferimento agli assetti organizzativi adottati nelle Regioni, non si segnalano soluzioni particolarmente avanzate.

Si richiamano, in ogni caso, quali esperienze positive di disciplina, le norme che la Regione Siciliana ha dedicato alla disciplina del conferimento delle funzioni agli Enti locali, operato secondo il principio di sussidiarietà e in conformità ai principi enunciati dall’articolo 4 della legge n. 59/1997 (Titolo IV della L.R. n. 10/2000).

Sempre su tale versante, si segnala che la Regione Calabria, in conseguenza del processo di devoluzione di competenze di cui alla citata L. n. 59/1997, tuttora in corso di attuazione, ha avviato la ridefinizione organizzativa delle proprie strutture – peraltro già attualmente caratterizzate da una adeguata flessibilità funzionale - e la ricognizione del personale da adibire alle funzioni ancora di competenza regionale, finalizzata alla rimodulazione della propria dotazione organica. Come fattore positivo si rileva, tra l’altro, che tale complessiva strategia di revisione degli assetti funzionali è stata condotta attivando specifiche iniziative di formazione e di aggiornamento del personale coinvolto.

Un cenno a parte merita la Regione Campania, che trova, ad oggi, le regole fondamentali del proprio ordinamento nello Statuto, approvato nel 1971, oltre che nella L.R. n. 11/1991 e, quindi, in disposizioni elaborate precedentemente all’entrata in vigore del D.Lgs. n. 29/1993, anche se formulate secondo contenuti adeguatamente anticipatori dei principi su cui si fonda tale decreto. È comunque stato approvato specifico disegno di legge (deliberazione della Giunta regionale n. 54 del 27 ottobre 2001) sulla riorganizzazione della Regione, che introduce una più netta e innovativa distinzione dei ruoli tra politica e gestione, rafforzando la distinzione fra funzioni di indirizzo e controllo, che competono agli organi politici e funzioni di gestione e di concreta realizzazione degli obiettivi, di competenza della dirigenza. Inoltre, rispetto alla situazione attuale, con la revisione dell’assetto organizzativo delineata dal disegno di legge si concede maggior spazio a modalità organizzative flessibili, tali da consentire il puntuale adeguamento della struttura alle politiche e agli obiettivi e si favoriscono ulteriormente i

meccanismi di coordinamento e integrazione tra i livelli di governo e la direzione, nonché tra le strutture interne della Regione (articolazione per Direzioni generali, creazione di strutture di progetto anche per obiettivi interfunzionali, istituzione di un comitato di coordinamento tra Direzioni generali, introduzione delle Conferenze interne di servizi).

Le Regioni Abruzzo (L.R. n. 77/1999), Molise (L.R. n. 7/1997) e Sardegna (L.R. n. 31/1998) adeguano il proprio ordinamento ai principi espressi nel D.Lgs. n. 29/1993 con una buona tempestività, ma senza particolari spunti di innovazione organizzativa, anche se complessivamente equilibrato è l'assetto delle fonti di disciplina dell'organizzazione gestionale nel rapporto tra legge regionale, regolamenti e atti gestionali.

Non risulta documentato, invece, il recepimento dei contenuti di principio della riforma del '93 da parte della Regione Puglia.

Andando a trattare in modo specifico della disciplina del lavoro del personale regionale, occorre richiamare quanto disposto dall'art. 1, comma 3, del D.Lgs. n. 165/2001, ai sensi del quale "le disposizioni del presente decreto costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione" e "le Regioni a statuto ordinario si attengono ad esse tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti".

Si consideri che, se la disciplina del lavoro nella pubblica Amministrazione deve intendersi integralmente assorbita nell'ambito di intervento normativo statale, in quanto rientrante nell'ambito funzionale dell'"ordinamento civile", appare evidente che lo spazio di intervento riservato alle Regioni per adeguare alle peculiarità dei rispettivi ordinamenti le disposizioni del D.Lgs. n. 165/2001 è sostanzialmente vanificato, ancor più a seguito e per effetto del processo di privatizzazione introdotto dal legislatore con il D.Lgs. n. 29/1993 e accentuato con il D.Lgs. n. 80/1998, che ha enucleato, sottraendola al diritto amministrativo, l'area degli atti di micro organizzazione.

Così argomentando, si dovrebbe concludere che il processo di riforma che ha accompagnato e, per certi versi, anticipato la revisione in senso federalista della Costituzione ha posto le premesse, quanto meno con riferimento alla gestione del rapporto di lavoro e agli atti di micro organizzazione, per sottrarre alle Regioni ampia parte dei poteri di autonomo intervento normativo proprio su ambiti determinanti per un'effettiva attuazione del principio di sussidiarietà istituzionale.

Si dimostrerebbe, quindi, quanto mai opportuna una revisione complessiva, da parte del legislatore, delle fonti di regolazione del lavoro pubblico, quanto meno con riferimento ad una riprogettazione degli ambiti di intervento, rispettivamente, della legislazione e della contrattazione collettiva e, per quest'ultima, tra le materie riservate al livello nazionale e a quello integrativo, anche per ovviare ai frequenti fenomeni di reciproca interferenza, che accrescono l'incertezza in ordine all'individuazione degli spazi di possibile intervento di disciplina delle Regioni.

Dal punto di vista meramente interpretativo, per garantire in termini effettivi l'attuazione del principio di sussidiarietà istituzionale, occorre spingersi fino al riconoscimento di un potere normativo residuale delle Regioni non circoscritto, com'è pacifico, alla definizione dei propri assetti macrostrutturali, ma esteso anche alla regolamentazione dei profili di micro organizzazione, in riferimento, cioè, alla disciplina del complesso dei poteri datoriali che competono agli organi gestionali per l'organizzazione degli uffici e la gestione del rapporto di lavoro del personale agli stessi assegnato, secondo canoni di efficienza, efficacia ed economicità funzionali al perseguimento dell'interesse pubblico cui tende l'azione amministrativa, purché ciò avvenga nel rispetto delle norme costituzionali riferite all'organizzazione dei pubblici uffici.

Si consideri infatti che, all'esercizio delle attribuzioni dirigenziali, per come innovativamente tratteggiate dalla normativa, si correla un sistema di valorizzazione delle relative responsabilità, essenzialmente incentrato sul conseguimento degli obiettivi secondo criteri di efficacia degli interventi di carattere amministrativo e gestionale posti in essere e di ottimale utilizzazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali assegnate.

Sul piano normativo, si afferma dunque una lettura sostanziale del principio di legalità dell'azione amministrativa sancito dall'articolo 97 della Costituzione.

Si perviene così, in una logica di recupero dell'efficienza gestionale della pubblica Amministrazione, ad un definitivo superamento dei vincoli normativi introdotti in forza di una lettura che riferisce i principi di efficienza ed economicità al singolo provvedimento, piuttosto che al complessivo esercizio delle funzioni gestionali.

In merito a quest'ultimo punto, si osserva che se pure l'ordinamento conferisce alla dirigenza, per la gestione dei rapporti di lavoro, poteri in tutto analoghi a quelli di cui dispone l'imprenditore in forza dell'articolo 2104 Cod. Civ., tali poteri sono tuttavia più estesi allorché ineriscano al conseguimento del superiore interesse pubblico sotteso all'attività amministrativa, il cui esercizio viene così agevolato dall'ordinamento rispetto all'attività di impresa, cui è sotteso un interesse di natura egoistica, insito nel fine di lucro che la caratterizza.

Questo principio è stato più volte sancito dalla stessa Corte Costituzionale (sentenze n.59/1997, n.205/1996, n.484/1991, n.1/1989, n.123/1968), che ha avuto modo di affermare che "La carenza di una previa valutazione delle esigenze funzionali dell'ente, infatti, finirebbe (...) per subordinare l'interesse pubblico a quello del personale, con ciò venendosi a determinare (...) "quell'inversione d'ordine di priorità che l'art.97 della Costituzione non consente, tra l'interesse del personale all'impiego e le esigenze dell'amministrazione pubblica.". Ne consegue che l'intervenuta privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica Amministrazione ha, in ogni caso, fatto salvi quei profili di specialità della relativa disciplina, rispetto a quella dettata dal Codice civile per tutto il lavoro dipendente privato (si pensi al conferimento degli incarichi dirigenziali, per il quale è espressamente esclusa l'applicazione dell'art. 2103 e alla peculiare disciplina delle mansioni del personale non

dirigente). Si ritiene dunque di poter concludere che la funzionalizzazione al superiore interesse pubblico che persegue l'azione amministrativa del potere datoriale di gestione organizzativa del rapporto di lavoro possa correttamente condurre ad ammettere in tale ambito una potestà di intervento normativo residuale delle Regioni, quanto meno in via di adeguamento dei principi fondamentali di disciplina contenuti nel D.Lgs. n. 165/2001 alle specificità del proprio ordinamento amministrativo.

Tale assunto interpretativo non pare trovare ostacoli nelle posizioni assunte, in materia, dalla Corte Costituzionale, che ha configurato l'attribuzione allo Stato della potestà normativa esclusiva in materia di "ordinamento civile" come "un limite alla potestà legislativa regionale rimasto fondamentalmente invariato nel passaggio dal vecchio al nuovo testo dell'art. 117" che si traduce, sostanzialmente, nel "divieto di alterare le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati".

Significativa, sul punto, è la sentenza n. 352 del 2001, con cui la Corte Costituzionale afferma che la riserva alla normativa nazionale della disciplina del diritto privato costituisce un "limite che attraversa le competenze legislative regionali", avallando quindi la concezione, sopra espressa, che il riparto delle attribuzioni normative tra Stato e Regioni operato dall'art. 117 della Costituzione a seguito della riforma del Titolo V non vada interpretato in maniera rigida, identificando i rispettivi ambiti di attribuzione per materie oggettuali, quanto piuttosto riconoscendo il potere di intervento normativo riservato allo Stato come agente in senso trasversale nell'ordinamento, a presidio di principi che devono trovare analogo riconoscimento su tutto il territorio nazionale.

Solo accedendo a tale lettura interpretativa diviene, infatti, possibile salvaguardare il potere di intervento normativo riconosciuto dalla previsione dell'art. 1, comma 3, del D.Lgs. n. 165/2001, consentendo alle Regioni di adeguare i principi fondamentali dell'ordinamento alle proprie specificità locali, sempre che le stesse operino secondo il "criterio di ragionevolezza" suggerito dal giudice costituzionale allorché afferma che il limite del diritto privato può subire deroghe "giustificate dalle finalità pubbliche connesse allo svolgimento delle competenze assegnate alla Regione".

Soffermandosi sull'esame comparativo degli ambiti di intervento normativo che le Regioni esaminate si sono riservate per la disciplina del rapporto di lavoro del proprio personale, emergono alcune considerazioni che di seguito si vanno ad esporre.

In generale, gli interventi di autonoma regolazione riferiti allo stato giuridico del personale sono assai circoscritti per materia e non presentano profili particolarmente innovativi.

Nello specifico, il regime delle incompatibilità e del cumulo di impieghi figura tra le materie su cui più spesso si è intervenuti.

Si tratta, in effetti, di una delle materie che l'art. 2, comma 1, lettera c) della Legge n. 421/1992, legge delega sulla riforma del pubblico impiego, ha mantenuto (punto 7) nell'ambito

del regime di diritto pubblico, sottoponendola quindi al potere di autoregolamentazione degli Enti locali (si veda, in proposito, l'art. 89 del D.Lgs. n. 267/2000).

In Campania il regime delle incompatibilità è stato affrontato nel contesto della disciplina del rapporto di lavoro a tempo parziale, andando ad individuare le attività che, in ragione delle possibile interferenza con i compiti istituzionali, sono precluse ai dipendenti regionali: peraltro, le disposizioni definite in sede di concertazione sindacale non risultano recepite in uno specifico atto di regolazione adottato dall'Ente.

Specifiche discipline delle incompatibilità e dei criteri per l'autorizzazione allo svolgimento di incarichi extraimpiego è stata adottata dalle Regioni Abruzzo (deliberazione G. R. n. 3527/1996), Sardegna (art. 44 della L.R. n. 31/98) e Molise (deliberazione G. R. n. 887/1999, rettificata con deliberazione G. R. n. 1141/1999).

Si tratta di una produzione normativa adeguatamente organica, che si colloca nella fase immediatamente successiva all'adozione del D.Lgs. n. 29/1993 e della L. n. 662/1996, legge, quest'ultima, che si occupa del principio di esclusività al comma 58 bis, riferito alle procedure per l'individuazione delle attività che, in ragione della interferenza con i compiti istituzionali non sono comunque consentite ai dipendenti a tempo parziale.

Nel caso delle Regioni Sicilia, Calabria e Puglia opera invece un rinvio integrale alla normativa nazionale in materia.

Sui temi del procedimento disciplinare si applicano generalmente le previsioni della contrattazione collettiva nazionale di comparto. Anche la Regione Siciliana, pur avendo un'autonoma Agenzia di rappresentanza negoziale, Aran Sicilia, mantiene, nelle disposizioni in materia disciplinare, una sostanziale aderenza alla disciplina disposta dal C.C.N.L. di comparto, con marginali adeguamenti all'ordinamento della Regione e qualche specifica che vale a chiarire l'interpretazione del dettato normativo (si determina espressamente, ad esempio, il termine entro cui deve essere comminata la sanzione del rimprovero verbale).

Analogamente, per il Codice di condotta, la normativa delle Regioni esaminate generalmente recepisce, tramite espresso rinvio o nella sostanza, il Codice di condotta adottato con il Decreto del Ministro per la Funzione Pubblica del 28 novembre 2000.

Anche la Regione Siciliana, che pure dispone di un proprio autonomo organismo di rappresentanza negoziale, non ha introdotto in sede di contrattazione collettiva, come invece consentito dall'art. 54, comma 3 del D.Lgs. n. 165/2001, norme di coordinamento delle disposizioni del Codice con le previsioni in materia di responsabilità disciplinare.

In proposito, ci limitiamo quindi a segnalare il caso della Regione Sardegna, che ha adottato un proprio Codice di Comportamento dei dipendenti dell'Amministrazione regionale e degli Enti regionali, contenente una specificazione esemplificativa degli obblighi di diligenza, lealtà ed imparzialità che qualificano il corretto adempimento della prestazione lavorativa dei dipendenti e della Regione Molise, il cui Codice di condotta del personale contiene un serie di importanti disposizioni (azioni positive a tutela della parità, procedure previste in caso di molestie e/o mobbing, profili di responsabilità, procedure di sensibilizzazione).

Anche la potestà di disciplinare il rapporto di lavoro a tempo parziale, che pure per come è specificata dall'art. 4 del C.C.N.L. di comparto del 14 settembre 2000 offre notevoli opportunità di flessibilizzazione della dotazione organica in funzione del contenimento della spesa del personale, non è opportunamente sfruttata.

Si segnala, in merito, unicamente il caso della Regione Siciliana, che introduce un interessante elemento per la flessibilizzazione del rapporto di lavoro dirigenziale. Si prevede, infatti, la possibilità, per la dirigenza regionale, di optare per il rapporto di lavoro a tempo parziale, con alcuni limiti: dal momento che l'ordinamento regionale preclude la costituzione del part time "per profili lavorativi comportanti l'esercizio di funzioni direttive, ispettive o di coordinamento di strutture comunque denominate o l'obbligo di resa del conto giudiziale" il passaggio a part time è consentito unicamente per i dirigenti non preposti alla titolarità di uffici dirigenziali, ma i cui contratti abbiano ad oggetto solo ed esclusivamente incarichi di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi che non implicino comunque l'esercizio di tali funzioni.

Com'è noto, l'applicabilità alla dirigenza dell'istituto del lavoro a tempo parziale è stata ammessa dal T.A.R. Lombardia, con le note sentenze n. 2198 e n. 2199 del 13 dicembre 1997, riferite alla dirigenza sanitaria, già in forza dell'interpretazione del disposto del comma 57, art.1, della L. n.662/1996. In particolare, il giudice amministrativo ha rilevato che "il possesso della qualifica dirigenziale possa anche essere disgiunto dall'attribuzione effettiva di funzioni e responsabilità organizzative; il che può rendere compatibile la prestazione lavorativa ad orario ridotto con l'articolazione flessibile prevista nel contratto di comparto".

Alla citata disposizione della L. n. 662/1996 si è aggiunta la Legge Finanziaria 2000 (L. 23.12.1999 n.488, art.20, co.1, lett."f", punto 18-bis) che ha consentito l'accesso al regime del tempo parziale al personale non sanitario con qualifica dirigenziale non preposto alla titolarità di uffici, rinviando ai contratti collettivi nazionali di lavoro la disciplina dei criteri del conseguente trattamento economico.

Si osserva dunque come le Regioni, in ragione delle proprie esigenze organizzative, possano trovare nella disciplina dell'accesso al rapporto di lavoro a tempo parziale un utile strumento, non solo per la flessibilizzazione dei propri assetti organizzativi, ma anche e non secondariamente, per la riduzione della spesa connessa al personale dirigente, alternativa rispetto al ricorso a forme di esodo incentivato.

Nelle Regioni esaminate è, generalmente, più completa e organica la disciplina riferita agli istituti che la contrattazione collettiva nazionale demanda alla sede integrativa, per la negoziazione o la concertazione, forse anche per effetto dell'impulso a coprire gli ambiti di intervento consentiti che deriva dal confronto con le controparti sindacali.

Limitate sono, tuttavia, le specificità rilevate nella disciplina dei diversi istituti contrattuali rispetto alle prassi applicative maggiormente consolidate nel comparto.

Con riferimento alle procedure di progressione verticale, costituisce orientamento ormai consolidato in giurisprudenza, dopo che le Sezioni Unite della Corte di Cassazione (decisione 15 ottobre 2003, n. 15403) hanno fatto propria la posizione interpretativa da sempre sostenuta dal giudice costituzionale, che le procedure di progressione intercategoriale costituiscono a tutti gli effetti un sistema di accesso al lavoro pubblico e non possono quindi considerarsi vicende modificative del rapporto di lavoro già instaurato implicanti esercizio dei poteri di gestione del rapporto di lavoro.

Tale soluzione ha, di fatto, ampliato il potere normativo di Regioni e Autonomie locali in materia: si ricorda, infatti, che l'art. 2, comma 1, lett c) (punto 4) della L. n. 421/1992 ha mantenuto i procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro nell'ambito del potere regolamentare di diritto pubblico.

Non si può non osservare che, a questo punto, per effetto della qualificazione giuridica dei percorsi di progressione verticale affermatasi in giurisprudenza, non dovrebbe residuare più alcuno spazio di intervento della contrattazione collettiva in materia di progressioni verticali, in quanto le stesse, qualificandosi come vicende costitutive e non modificative del rapporto di lavoro, non sono più assoggettate alla fonte negoziale, ma unicamente a quella legislativa e regolamentare.

In merito, sarebbe quanto mai opportuno che le parti negoziali, in sede di rinnovo del C.C.N.L. di comparto, congiuntamente assumessero una chiara posizione in riferimento all'art. 4 del C.C.N.L. del 31 marzo 1999, considerato anche che un'espressa pronuncia giurisprudenziale di nullità si è avuta solo per le disposizioni in materia di progressioni contenute nel C.C.N.L. dei Ministeri (Tar del Lazio, Sez. I, sentenza n. 12370 del 4 novembre 2004).

Passando all'esame di quanto rilevato nelle Regioni monitorate riguardo alla disciplina delle selezioni di sviluppo professionale del personale interno, si osserva che un esercizio virtuoso del potere di autoregolamentazione dovrebbe condurre a prevedere forme di selezione che adeguatamente valorizzino, oltre al patrimonio di conoscenza ed esperienza del candidato, anche i profili strettamente attitudinali e motivazionali a ricoprire la posizione di lavoro.

La disciplina introdotta dalle Regioni generalmente prevede, per le progressioni verticali, un modulo selettivo in cui sono tra loro diversamente combinati e ponderati, in relazione alle peculiarità che caratterizzano le categorie e i profili cui si riferiscono le selezioni, i diversi fattori che concorrono a determinare il punteggio complessivo nella graduatoria finale (esperienza professionale, titoli culturali e professionali, corsi di aggiornamento e qualificazione professionale, prove selettive di carattere teorico-pratico e/o di colloquio).

Anche se è evidente il tentativo di configurare il percorso di sviluppo professionale interno nell'ottica di un reale accertamento delle competenze acquisite nell'esercizio del ruolo lavorativo, generalmente, si riscontra un'eccessiva rigidità dei meccanismi di selezione strutturati, in analogia con le disposizioni del D.P.R. n. 487/1994, per esami, per titoli ed esami o per soli titoli.

Nel caso della Regione Calabria, ad esempio, tra i titoli valutabili figura anche l'anzianità di servizio che finisce, quindi, per avere un peso nella selezione, pur presentando, in sé, una valenza riduttiva rispetto all'accertamento del requisito della complessiva esperienza professionale acquisita.

In conformità con l'orientamento giurisprudenziale appena richiamato, opportunamente la Regione Siciliana afferma espressamente il criterio per cui, in sede di programmazione del fabbisogno di professionalità, i percorsi di sviluppo interno devono essere adeguatamente coniugati con l'esigenza di garantire "un adeguato ed equilibrato accesso dall'esterno" all'impiego alle dipendenze della Regione.

Per le progressioni orizzontali, i criteri attuativi fissati dalla contrattazione collettiva decentrata integrativa delle Regioni si muovono in sostanziale conformità con le previsioni dall'art. 5 del C.C.N.L. di comparto del 31 marzo 1999.

La progressione infracategoriale correttamente si fonda su appositi indicatori di valutazione, ponderati in relazione al diverso livello di professionalità richiesto in ciascuna categoria e sui risultati della valutazione periodica delle attività svolte dai dipendenti interessati.

In merito si segnala il caso particolare della Regione Campania che, nell'ambito della progressione economica orizzontale della categoria D, prevede un distinto percorso valutativo per il personale titolare di posizione organizzativa, rispetto ai dipendenti di categoria D non incaricati.

Infine, si rileva come possibile criticità gestionale per le Regioni Puglia e Calabria il rilievo attribuito al criterio dell'anzianità di servizio nell'ambito dei percorsi di sviluppo economico infracategoriale.

Analogo ordine di considerazioni vale per l'area delle posizioni organizzative, generalmente istituita e regolata in conformità con la disciplina introdotta dalla contrattazione collettiva di comparto.

In alcuni casi non si è recepito e attuato l'istituto delle alte professionalità (Puglia, Abruzzo) o lo si è introdotto nell'ordinamento regionale solo di recente (è il caso della Regione Calabria, si veda la deliberazione della G. R. n. 1091/2005 e la successiva n. 20/2007).

La Regione Campania ha adottato un'organica disciplina dell'area delle posizioni organizzative, che include le tre tipologie previste dall'art. 8 del C.C.N.L. del 31 marzo 1999 (qualificate, rispettivamente, come "Posizione Organizzativa", "Posizione Professionale", "Posizione di Staff"). È invece ancora in fase di definizione l'iter che conduce all'implementazione, nell'Ente, delle alte professionalità.

Criticità emergono nel caso della Regione Abruzzo: con deliberazione di Giunta regionale del 2000, si è provveduto a definire i criteri per l'affidamento e la revoca degli incarichi di posizione organizzativa, fissandone, con distinto provvedimento deliberativo, la retribuzione di posizione provvisoria. I criteri per la valutazione ai fini della retribuzione di risultato dei titolari

di posizione organizzativa sono stati invece determinati e applicati a decorrere dall'esercizio 2003, demandando la definizione della metodologia di valutazione degli anni precedenti all'autonoma determinazione dei singoli uffici, sulla base di relazioni formulate a consuntivo. A ciò si aggiunge che non risultano adottati, ad oggi, provvedimenti diretti a superare la provvisorietà del meccanismo di corresponsione della retribuzione di posizione.

Tra le anomalie rilevate, si segnala il caso della Regione Siciliana che ammette il conferimento degli incarichi di posizione organizzativa, in caso di necessità, anche al personale della categoria "C", a differenza di quanto previsto dal C.C.N.L. di comparto per gli enti provvisti di dirigenza.

Generalmente non recepito è l'istituto della Vice Dirigenza: la Regione Molise ha tuttavia previsto l'istituzione dell'"Area quadri", con L. R. n. 6/2002 (art. 11), demandando alla Giunta regionale il compito di emanare, entro dodici mesi e previa consultazione con le Organizzazioni sindacali, una proposta di legge per disciplinare la materia. Alla data odierna, tale proposta non risulta ancora essere stata elaborata.

Probabilmente il mancato utilizzo di tale istituto è imputabile al fatto che, in sede di ridefinizione degli assetti organizzativi, non sempre è strettamente necessaria per la funzionalità delle strutture l'estensione dell'area direzionale rispetto all'assetto esistente, in quanto deve pur sempre permanere un rapporto equilibrato tra figure direttive e personale dei ruoli non direzionali.

In proposito, infatti, si richiama il caso della Puglia, che ha istituito l'area delle posizioni organizzative solo nell'ottobre 2005, pochi mesi dopo l'adozione della L.R. n. 7, che disciplina l'"esodo incentivato" (risoluzione consensuale) della dirigenza. Operazioni di segno analogo erano già state attivate negli anni precedenti (si vedano le LL. RR. n. 7/2002 e n. 348/2004, relative alla risoluzione consensuale del rapporto di lavoro della dirigenza), facendo seguito alla deliberazione dell'aprile 2001 con cui la Giunta regionale ha approvato la disciplina dei requisiti, delle condizioni e dei limiti dell'istituto contrattuale della risoluzione consensuale prevista dall'art. 17 del C.C.N.L. dell'Area dirigenziale del 23 dicembre 1999 quale misura di sostegno finalizzata al raggiungimento di alcuni fondamentali obiettivi di riorganizzazione dell'Ente, quali il contenimento della dotazione organica, la riarticolazione dell'assetto organizzativo e, si osservi, "l'introduzione nel modello organizzativo dell'area delle posizioni organizzative come strumento di valorizzazione e sviluppo delle professionalità".

Con riferimento alla disciplina del rapporto di lavoro con la dirigenza, prima di scendere nel dettaglio dell'analisi della produzione normativa elaborata in materia dalle Regioni esaminate, si osserva che si tratta del profilo di disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione in cui disegnare una linea netta e condivisa tra organizzazione e rapporto di lavoro risulta estremamente complesso, dato il profondo intreccio tra profilo organizzativo e profilo lavoristico che caratterizza tale tipologia di rapporto.

È pacifico, quindi, che l'attribuzione alle Regioni di una competenza esclusiva, di carattere residuale, in materia di organizzazione amministrativa lascia spazio all'autonomo intervento normativo del legislatore regionale nella disciplina della dirigenza.

Ricadono quindi negli ambiti di intervento normativo esclusivo delle Regioni gli ambiti, pure disciplinati per le Amministrazioni dello Stato dal capo II del Titolo II del D.Lgs. n. 165/2001, riferiti alle procedure di reclutamento delle dirigenza, alla titolarità e al conferimento degli incarichi dirigenziali e ad ogni altro aspetto che inerisca, comunque, ai profili organizzativi del ruolo dirigenziale.

In merito, si richiama l'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 2/2004, che ha riconosciuto la conformità al testo costituzionale delle disposizioni dello Statuto della Regione Calabria "nella parte in cui attribuisce alla potestà statutaria, legislativa e regolamentare della Regione la disciplina del regime contrattuale dei dirigenti". Il giudice costituzionale, pur ribadendo "che sicuramente la disciplina sostanziale del rapporto di lavoro può essere attratta alla competenza legislativa dello Stato nell'ambito della materia <ordinamento civile>", ha dichiarato che "la intervenuta privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici vincola anche le Regioni (da ultimo, sentt. nn. 314 e 274/2003)" e, tuttavia, le stesse "sono dotate, ai sensi del comma 4 dell'art. 117 Cost., di poteri legislativi propri in tema di organizzazione amministrativa e ordinamento del personale".

Dalla rilevazione condotta, la disciplina del conferimento degli incarichi dirigenziali risulta organicamente introdotta, o quanto meno in via di avanzata definizione, in tutte le Amministrazioni regionali.

Per quanto attiene alla definizione dei criteri di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali, generalmente le Regioni esaminate si attestano sui contenuti dell'art. 19 del D.Lgs. n. 165/2001.

Particolare il caso della Regione Siciliana, che prevede una durata massima dell'incarico dirigenziale di sette anni, con facoltà di rinnovo: si consideri che il D.Lgs. n. 165/2001 prevede una durata massima degli incarichi dirigenziali di cinque anni e che lo Statuto regionale fissa in cinque anni la durata del mandato elettivo dell'Assemblea regionale (art. 3).

Sempre in riferimento a tale Regione, i criteri per la determinazione della retribuzione di posizione sono oggetto di complessiva revisione nell'ambito dell'ipotesi di C.C.R.L. del personale dirigente riferito al quadriennio 2002/2005. Nel contesto di tale contratto collettivo è prevista una disciplina del tutto particolare per il caso della sostituzione del dirigente titolare di incarico di struttura, in quanto si ammette, contrariamente a quanto sostenuto dall'Aran a livello nazionale, il conferimento della reggenza dell'ufficio ad altro dirigente con incarico *ad interim*, con l'integrazione della retribuzione di posizione in godimento con un ulteriore importo (art. 43).

Il profilo dei criteri di pesatura delle posizioni dirigenziali è stato complessivamente rivisto dalla Regione Sardegna nel 2005, mentre nella Regione Campania, che ha comunque attivato con

l'approvazione di specifico disegno di legge una fase di transizione verso un nuovo assetto organizzativo, non è stata adottata una regolamentazione specifica dei procedimenti di conferimento degli incarichi della dirigenza e i valori della retribuzione di posizione connessa alle responsabilità dirigenziali sono ancorati alla collocazione degli incarichi nei vari livelli della vigente struttura organizzativa, senza ricorrere ai metodi di pesatura generalmente applicati per la dirigenza.

Nel caso della Regione Calabria, i criteri di pesatura delle posizioni dirigenziali sono definiti dall'art. 4 del C.C.D.I. della Dirigenza relativo all'anno 2005 e l'importo della retribuzione di posizione è determinato in relazione alla collocazione degli incarichi nei vari livelli della struttura organizzativa.

La disciplina dell'assetto della dirigenza nella Regione Puglia è stata avviata, in attuazione dell'art. 13 C.C.N.L. dell'Area dirigenziale del 23 dicembre 1999, nel 2001, attraverso la definizione, con deliberazione della Giunta regionale, dei criteri generali per l'affidamento e la revoca degli incarichi dirigenziali: una disciplina organica della dirigenza si è avuta nel 2006, anche a seguito dell'approvazione della L.R. n. 1/2004, che demanda appunto alla Giunta regionale l'organizzazione, l'individuazione delle strutture di livello dirigenziale e del loro numero, le relative funzioni, la distribuzione dei posti di funzione dirigenziale, le modalità di reclutamento e nomina della dirigenza.

Un percorso analogo è stato seguito dalla Regione Abruzzo che, nel 1999, ha adottato specifico provvedimento deliberativo per la determinazione dei criteri per l'affidamento e la revoca degli incarichi dirigenziali e solo nel 2005 è approdata alla definizione della graduazione delle funzioni dirigenziali ai fini della retribuzione di posizione.

Con interesse si segnala il processo di complessiva ridefinizione della disciplina della dirigenza operato dalla Regione Molise che, nel 2006, ha riformulato i criteri per l'affidamento e la revoca degli incarichi dirigenziali (il precedente provvedimento risale al 2000), contestualmente avviando un progetto per la realizzazione di un'indagine conoscitiva finalizzata all'elaborazione di criteri generali per la graduazione delle funzioni dirigenziali presenti nel vigente assetto organizzativo, da effettuarsi sulla base di schede contenenti specifici indicatori per ogni fattore nell'ambito del quale si svolge l'indagine (collocazione nella struttura, complessità organizzativa, responsabilità gestionali, professionalità).

Quanto alla disciplina delle funzioni dirigenziali ricalca, generalmente, la previsione degli artt. 16 e 17 del D.Lgs. n. 165/2001. In proposito, si segnala comunque, nella disciplina introdotta dalla Regione Siciliana, una marcata configurazione gerarchica degli assetti organizzativi, prevedendosi espressamente il potere sostitutivo dei dirigenti apicali in caso di inerzia dei dirigenti e dei responsabili di procedimento sottoposti, ormai superata nelle Amministrazioni dello Stato con l'intervento del D.Lgs. n. 80/1998.

Con riferimento alla responsabilità dirigenziali, la stretta interazione, esistente per il personale dirigenziale, tra profili organizzativi e profili giuridici del rapporto di lavoro, conduce alla configurazione di due distinte tipologie di responsabilità: quella dirigenziale in senso stretto,

disciplinata dall'art. 21 del D.Lgs. n.165/2001 e quella che incide sul sinallagma contrattuale, determinando la risoluzione del rapporto di lavoro (art. 27 del C.C.N.L. del 10 aprile 1996).

Dall'esame della normativa regionale si rileva che l'accertamento della responsabilità dirigenziale è regolato con norme che sostanzialmente ripercorrono le previsioni dell'art. 21 del D.Lgs. n. 165/2001.

Tali disposizioni, nel caso della Regione Siciliana, sono recepite nel C.C.R.L. vigente per l'area della dirigenza, la Regione Calabria interviene, invece, in materia, con legge regionale.

Nella Regione Campania, rispetto alla normativa nazionale, non è stata adottata una regolamentazione specifica dei procedimenti di revoca degli incarichi della dirigenza, nonché per l'accertamento delle relative responsabilità. Probabilmente, anche in questo caso, la revisione in atto dell'assetto organizzativo regionale induce a rimandare l'adozione di uno specifico regime di regolamentazione per quegli istituti la cui disciplina è in ampia misura condizionata dal concreto assetto delle strutture e dei ruoli dirigenziali dell'Ente.

Passando ad esaminare il profilo della valutazione delle prestazioni dirigenziali, si sottolinea che l'intervento di riforma dell'ordinamento della pubblica Amministrazione sin dal suo avvio, con l'approvazione della L. n. 142/1990, tende a valorizzare il ruolo della dirigenza, prevedendo la specifica attribuzione di risorse e dei correlati poteri gestionali in funzione del perseguimento degli obiettivi che sono alla stessa assegnati.

È evidente che, in un contesto così delineato, si accentua la responsabilità di risultato dirigenziale in ordine all'efficace conseguimento dei risultati gestionali.

In relazione alla centralità attribuita alla gestione per obiettivi nel sistema pubblico, è infatti introdotta, a completamento del disegno di riforma, una disciplina organica del sistema dei controlli, con il D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 286.

Con tale decreto, oltre al tradizionale controllo di regolarità amministrativa e contabile, diretto alla verifica della legalità formale, si introducono i seguenti strumenti di controllo della legalità sostanziale dell'azione amministrativa:

- il controllo di gestione, quale sistema di monitoraggio delle scelte pubbliche sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità;
- il controllo strategico, strumento di valutazione della congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi assegnati.

In linea con i principi che orientano la cultura del risultato che si vuole diffondere nella pubblica Amministrazione, la funzione di controllo si pone, dunque, nelle intenzioni del legislatore, come supporto interno alle strategie gestionali dell'Ente e assolve, principalmente, ad una funzione conoscitiva circa i risultati sostanziali dell'azione amministrativa in vista dell'individuazione, ove necessario, degli interventi di riallineamento dei processi agli standard predefiniti di efficacia, efficienza ed economicità, oltre a servire per individuare le azioni correttive eventualmente necessarie per orientare gli atti gestionali al perseguimento degli obiettivi di mandato.

Nella medesima ottica è strutturato il sistema di valutazione delle prestazioni dirigenziali che, prima ancora che metodologia per l'attribuzione degli incentivi economici correlati al conseguimento dei risultati, costituisce strumento di analisi e valutazione quali quantitativa dei risultati prodotti dall'attività gestionale della dirigenza sull'organizzazione del lavoro, sull'erogazione dei servizi e sul soddisfacimento dei bisogni dell'utenza.

Il sistema di valutazione della dirigenza è stato attivato ed è a regime nella generalità delle Regioni esaminate, con diversi gradi di implementazione.

Dall'esame del contenuto degli atti indicati, emerge il sistematico collegamento del sistema di valutazione dirigenziale alla fase di definizione degli obiettivi strategici dell'Amministrazione ed una chiara individuazione degli standard operativi e di comportamento organizzativo, generalmente affiancati da un sistema di indicatori correlati, che integrano quindi un quadro di riferimento completo dei criteri che orientano la valutazione della dirigenza.

In alcuni casi, il sistema adottato prevede l'adozione di specifico atto di indirizzo per la valutazione della dirigenza.

È il caso, ad esempio, della Regione Siciliana (Direttiva n. 6 del 4 dicembre 2003, che definisce i "Criteri di valutazione della dirigenza regionale per gli esercizi 2004-2006"). In tale Regione il processo di valutazione della dirigenza è incentrato sulla verifica degli obiettivi e dei risultati raggiunti, oltre che sulle competenze organizzative espresse dal dirigente. Opportunamente la valutazione tiene conto degli esiti del controllo di gestione - incentrato su un sistema di parametri e indicatori predeterminati dall'Amministrazione e condivisi dai soggetti da valutare - e affida ai Servizi di valutazione e controllo strategico un ruolo di terzietà rispetto al rapporto valutatore/valutato, che implica il compito di garantire l'utilizzo del sistema di valutazione e di supportarne l'applicazione nella fase di programmazione oltre che in quella di monitoraggio dei livelli di rendimento conseguiti.

È poi previsto un meccanismo di ponderazione degli obiettivi assegnati e del complesso di comportamenti organizzativi necessari per il loro conseguimento, in relazione alla loro rilevanza strategica.

Nella Regione Calabria, gli obiettivi sono identificati e assegnati attraverso un processo di progressiva disarticolazione degli obiettivi generali contenuti negli atti fondamentali di programmazione della Regione e si distinguono in "istituzionali" (mantenimento/miglioramento delle attività ordinarie e svolgimento dei compiti d'istituto, organizzazione e gestione delle strutture) ed "annuali", per lo svolgimento di particolari attività, per l'attuazione di progetti e specifici programmi. Il sistema adottato prevede un ruolo attivo del Nucleo di Valutazione (L.R. n. 7/96), che, oltre a svolgere un'attività di supporto nel processo di valutazione dei dirigenti, attraverso la verifica del grado di realizzazione degli obiettivi agli stessi assegnati, si vede affidato anche un compito più ampio, di verifica, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, della corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, oltre che dell'imparzialità ed del buon andamento dell'azione gestionale della dirigenza.

Con riferimento alla Regione Campania, positivamente si rileva che il sistema di valutazione delle prestazioni dirigenziali è incentrato, in linea con gli attuali orientamenti applicativi in materia, su un modello di gestione per obiettivi. La metodologia prevede il coinvolgimento del Nucleo di Valutazione e attua un sistema integrato che apprezza sia il livello di conseguimento dei risultati nell'attività svolta, previa determinazione degli obiettivi annuali di lavoro, sia i comportamenti organizzativi che hanno caratterizzato le suddette prestazioni.

Per le Regioni Puglia e Abruzzo, come in parte per la Regione Campania, si ha motivo di ritenere che sussistano ancora margini di intervento sul sistema di valutazione della dirigenza nell'ottica di una maggiore implementazione con l'attività di programmazione strategica dell'Ente, in quanto successivamente all'adozione degli strumenti per il funzionamento del sistema di valutazione della dirigenza (costituzione del Nucleo di Valutazione, definizione della metodologia), non è documentata un'attività di potenziamento e valorizzazione delle opportunità offerte dal sistema valutativo.

Per quanto riguarda la Regione Sardegna, gli atti messi a disposizione, pur recependo i principi introdotti per la valutazione della dirigenza dal D.Lgs. n. 29/1993, non recano indicazioni sul concreto assetto e sul grado di implementazione del sistema di valutazione dirigenziale nell'Ente.

Infine, si segnala come possibile indice di criticità l'esteso arco temporale entro cui la Regione Molise ha definito il regime di disciplina della propria dirigenza: nel 2004, ossia quasi quattro anni dopo rispetto all'atto con cui si definiscono i criteri per l'affidamento e la revoca degli incarichi dirigenziali, si è adottata specifica metodologia per la valutazione delle prestazioni dirigenziali e solo nel 2006 sono stati disciplinati l'istituzione e il funzionamento del Nucleo di Valutazione. Positivamente si rileva che il sistema di valutazione delle prestazioni dirigenziali introdotto assume quale finalità primaria quella di orientare le prestazioni della dirigenza verso una logica di direzione per obiettivi come metodo di stile di gestione.

Riguardo all'attuazione del sistema di controllo interno di gestione, come già accennato, si ricorda che l'art.4 del D.Lgs. n. 286/99 prevede per ciascuna Amministrazione, la definizione dell'unità o delle unità responsabili della progettazione e dell'esercizio del controllo di gestione, l'individuazione delle unità organizzative a livello delle quali misurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, la messa a punto delle procedure di determinazione degli obiettivi gestionali e l'individuazione dei soggetti responsabili, dell'insieme dei prodotti e delle finalità dell'azione amministrativa.

In proposito, si rileva che in tutte le Regioni esaminate risulta a regime, o almeno in fase di avanzata implementazione il sistema dei controlli interni: in alcuni casi, come per la Regione Sardegna, la rilevazione riguarda solo alcune attività, in altri la generalità dei centri di costo.

Il monitoraggio riguarda sia i riflessi economici della attività (piano dei costi, costo per attività, costo per programma di azione e per obiettivi strategici settoriali ed operativi) che i processi amministrativi (presenze, tempi impiegati per attività semplici ed attività complesse) e,

generalmente, il controllo investe sia il profilo qualitativo delle attività, tramite un sistema specifico di indicatori, che l'aspetto quantitativo, rappresentato dai tempi e dai costi di realizzazione.

Anche la Regione Calabria, che solo nel 2004 aveva avviato il sistema in forma di progetto sperimentale, prevedendo anche l'attivazione di iniziative formative mirate rivolte al personale interessato dai processi di rilevazione, nel 2006 si è dotata di una disciplina organica del sistema dei controlli interni (Regolamento regionale n. 4/2006) con cui, oltre a definire gli obiettivi e l'ambito di azione/interazione del controllo strategico e del controllo di gestione, è stato puntualmente disciplinato il processo di valutazione della dirigenza.

In generale, l'introduzione del sistema dei controlli interni nelle Regioni esaminate procede dall'avvio di una fase di sperimentazione, che include la mappatura delle attività, la predisposizione dei piani di costi e degli schemi di rilevazione, l'organizzazione dell'attività di report sulla gestione. Si tratta di un processo di implementazione abbastanza prolungato e complesso. Opportunamente si rileva che detto processo è generalmente accompagnato da specifiche iniziative di formazione, rivolte al personale regionale coinvolto nei processi di rilevazione e dirette a diffondere la cultura dei sistemi di controllo per estenderne l'operatività alla generalità dei centri di costo. Iniziative, in tal senso, sono state assunte dalla Regione Siciliana e dalla Regione Puglia.

Quanto sopra rilevato induce a concludere che, nelle Regioni esaminate, è diffusa la consapevolezza circa la centralità del funzionamento del sistema dei controlli interni ai fini della verifica circa l'effettiva corrispondenza tra obiettivi assegnati e risultati conseguiti.

Ampliando l'ordine delle considerazioni che possono svolgersi, si rileva, tuttavia, una sostanziale accettazione del modello di controllo sulla gestione proposto dal legislatore nazionale, pur se per certi aspetti detto sistema si rivela fortemente limitativo dell'autonomia organizzativa delle Regioni.

Ci si riferisce, nello specifico, alla previsione dell'art. 7, comma 7, secondo periodo, della L. n. 131/2003 (c.d. legge "La Loggia"), in cui il legislatore adotta l'opzione organizzativa dell'affidamento alle Sezioni regionali della Corte dei Conti del controllo sulla sana gestione finanziaria e sul funzionamento dei controlli interni degli Enti locali.

Si richiama, in merito, la recente decisione della Corte Costituzionale (sentenza n. 267/2006), originata dalla questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento alla legge della Regione Valle d'Aosta n. 10/2005, di disciplina dell'istituzione e del funzionamento dell'Autorità di vigilanza sulla gestione finanziaria in riferimento agli artt. 114, 117, comma 3, 119, comma 2 e 120 della Costituzione. La Corte ammette la legittimità costituzionale della legge regionale richiamata unicamente sul presupposto che l'Autorità di vigilanza dalla stessa prevista operi in aggiunta e non in sostituzione della Sezione regionale della Corte dei Conti, peraltro non istituita nella Regione e, in merito, il giudice costituzionale si spinge fino a sollecitarne l'attivazione.

Ai fini della trattazione, particolarmente significativa è l'argomentazione svolta dall'Avvocatura dello Stato, incentrata sul fatto che la legge denunciata avrebbe inteso attribuire all'istituita Autorità di vigilanza una generalizzata «funzione di controllo sulla gestione dell'attività» della Regione e degli Enti locali, a carattere «collaborativo» (art. 10), nella prospettiva propria del controllo successivo sulla gestione. Tale controllo, secondo l'Avvocatura dello Stato, deve essere inquadrato «nel coordinamento della finanza pubblica unitariamente considerata ... i cui principi postulano una applicazione uniforme per tutte le pubbliche amministrazioni, ivi comprese anche quelle regionali e degli altri enti pubblici locali». Richiamando quindi un precedente orientamento della stessa Corte Costituzionale, si sostiene che la scelta dell'imputazione soggettiva del controllo in questione, che l'art. 7, comma 7, della L. n. 131/2003 affida alle Sezioni regionali della Corte dei Conti, si giustifica «in considerazione del ruolo che detto Istituto è venuto assumendo nel tempo, come organo posto al servizio dello Stato-comunità, quale garante imparziale dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico (sentenza n. 470 del 1997)».

Prima di sviluppare alcune osservazioni di merito sull'argomento, è interessante richiamare anche la sentenza della n. 64/2005, riferita al giudizio di legittimità costituzionale promosso con ricorso della Regione Veneto in riferimento all'art. 23 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Legge Finanziaria 2003).

Nel giudizio, la difesa regionale aveva sostenuto che il potere statale di coordinamento della finanza pubblica assume carattere finalistico, per cui potrebbe svolgersi esclusivamente mediante la posizione di «principi fondamentali» e, quindi, non potrebbe mai trasformarsi, attraverso l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di rilevazione dati e di controllo, in attività di direzione o di indebito condizionamento dell'attività degli enti autonomi.

La Corte Costituzionale, nell'ammettere che il legislatore statale può imporre vincoli alle politiche di bilancio, che comprimano l'autonomia regionale, precisa che tali limitazioni, per essere costituzionalmente legittime, devono avere carattere transitorio ed essere concepite in vista di specifici obiettivi, purché vengano salvaguardati gli spazi di autonomia riconosciuti a Regioni ed Enti locali. In tale contesto, il giudice costituzionale ammette che, con l'adozione del nuovo Titolo V della Costituzione, i controlli di legittimità sugli atti amministrativi degli Enti locali debbono ritenersi espunti dall'ordinamento, costituzionale, a seguito dell'abrogazione del primo comma dell'art. 125 e dell'art. 130 della Costituzione, tuttavia, questo non esclude, secondo il giudice costituzionale, «la persistente legittimità, da un lato, dei c.d. controlli interni (cfr. art. 147 del D.Lgs. n. 267 del 18 agosto 2000) e, dall'altro, dell'attività di controllo esercitata dalla Corte dei conti, legittimità già riconosciuta da una molteplicità di decisioni di questa Corte sulla base di norme costituzionali diverse da quelle abrogate (cfr. sentenze nn. 470 del 1997; 335 e 29 del 1995)», tra le quali lo stesso art. 97 della Costituzione.

In merito alle posizioni espresse dalla Corte Costituzionale con le pronunce richiamate, si osserva:

- la riforma del Titolo V della Costituzione ha determinato, come sopra ricordato, il venir meno della rilevanza costituzionale diretta del sistema dei controlli sulla gestione;
- l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali costituiscono ambiti di disciplina che ricadono nella competenza esclusiva, residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, comma 4, della Costituzione;
- l'art. 5 del D.Lgs. n. 165/2001 funzionalizza il potere di organizzazione delle amministrazioni pubbliche all'attuazione dei principi di cui all'articolo 2, comma 1, del medesimo decreto e alla garanzia della rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa. Ai sensi della disposizione dell'art. 2, comma 1, citata, i criteri che ispirano le autonome scelte organizzative delle Amministrazioni sono, tra gli altri, la funzionalità delle strutture rispetto agli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità, l'ampia flessibilità, la garanzia dell'imparzialità e della trasparenza dell'azione amministrativa: si tratta, quindi, della traduzione normativa dei canoni di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa fissati dall'art. 97 della Costituzione. Può quindi sostenersi che è il potere di autonoma organizzazione è conferito alle Amministrazioni proprio in funzione della concreta attuazione dei principi costituzionalmente sanciti dall'art. 97 della Costituzione;
- il coordinamento della finanza pubblica è materia di competenza concorrente ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione: pertanto il potere statale di coordinamento della finanza pubblica può ammettersi, in rapporto ai contenuti dell'intervenuta riforma del Titolo V della Costituzione, unicamente nella misura in cui sia esercitato attraverso la determinazione di "principi fondamentali".

Ci si chiede, quindi, in che misura costituisca un corretto esercizio della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica la scelta organizzativa che affida alle Sezioni regionali della Corte dei Conti le funzioni di controllo sulla gestione degli Enti locali, o non piuttosto rappresenti un'indebita interferenza nell'autonomo esercizio del potere di organizzazione costituzionalmente riconosciuto alle Regioni. Tale considerazione vale tanto più ove si consideri che il ruolo che, nell'ordinamento, è venuta ad assumere l'attività di controllo della Corte dei conti, anche se sostenuto dalla Corte Costituzionale, non trova nella Carta fondamentale alcun riconoscimento diretto. Anche la valutazione dell'esigenza, irrinunciabile, di un coordinamento tra l'azione di controllo svolta dalla Corte dei Conti nazionale rispetto al controllo sulla gestione condotto in sede decentrata può ben essere presidiata configurando sul piano normativo opportune forme di coordinamento operativo tra la Corte dei Conti nazionale e gli organismi di cui le Regioni potranno opportunamente dotarsi, nell'esercizio della propria autonomia organizzativa, per il controllo sulla gestione sul sistema delle Autonomie locali con cui si relazionano. Ancora il principio di sussidiarietà, recepito nel nostro ordinamento dalla Legge n. 59/1997 (cd Bassanini 1), realizza, come già ricordato, una diffusa devoluzione di poteri e competenze dal centro alle Autonomie locali e trova compimento con la riforma del

Titolo V della Costituzione, che accentua in senso federalista il rapporto tra Stato, Regioni ed Enti locali.

L'assetto costituzionale riconosce quindi centralità al livello di governo rappresentato da Regioni, Province e Comuni e attribuisce alle Regioni un ruolo di impulso e coordinamento delle Autonomie locali allocate sul territorio. È in tale contesto che deve quindi inserirsi il controllo sulla gestione, affidato con legge regionale ad organismi dotati di terzietà, che si rapportano in forma collaborativa con Province e Comuni, stante la pari dignità istituzionale riconosciuta allo Stato, alle Regioni e agli Enti locali dal nuovo art. 114 della Costituzione e prevedendo opportune forme di coordinamento con la Corte dei Conti nazionale in funzione del presidio delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica connesse al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

CONTRATTAZIONE DECENTRATA E INTEGRATIVA

La disposizione dell'art. 2 del D.Lgs. n. 165/2001, nel definire le fonti di disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica Amministrazione prevede, al comma 3, rispetto al trattamento economico del personale, una riserva esclusiva di competenza in favore della disciplina negoziale, stabilendo che eventuali disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi economici non previsti dai contratti, cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale. Al contempo, la previsione dell'art. 40 del medesimo decreto demanda alla contrattazione collettiva la disciplina di tutte le materie relative al rapporto di lavoro e la definizione del sistema delle relazioni sindacali. In un contesto così delineato, il contratto collettivo costituisce dunque fonte di disciplina del rapporto di pubblico impiego le cui disposizioni garantiscono, secondo le previsioni dell'art.45, comma 2, del D.Lgs. n.165/2001, uniformità di trattamento nell'ambito del rapporto di lavoro che si instaura mediante la stipula del contratto individuale che avviene tra soggetti (lavoratore e Amministrazione) in posizione ormai equiordinata.

L'orientamento costante della Corte Costituzionale qualifica l'intervento della contrattazione collettiva nella disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica Amministrazione come "norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica" in relazione al disposto dell'art. 1, comma 3, della legge n. 165/2001, che rinvia, in proposito, ai principi di cui all'art. 2 della legge n. 421/1992, tra i quali, appunto, figura (comma 1, lettera a) "la regolazione mediante contratti individuali e collettivi dei rapporti di lavoro e di impiego nel settore pubblico" (si veda la sentenza n. 314/2003, già citata).

D'altro canto la stessa Corte (sentenza n. 2/2004, già citata) ammette che, dal momento che le Regioni sono "dotate, ai sensi del comma 4 dell'art. 117 Cost., di poteri legislativi propri in tema di organizzazione amministrativa e ordinamento del personale", le stesse possono determinare autonomamente "le procedure e le modalità della contrattazione collettiva", in

quanto tale competenza è già implicita nella previsione dell'art. 27 del D.Lgs. n. 165/2001, che consente alle Regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria e regolamentare, di adeguare ai principi dell'articolo 4 e del capo II del medesimo Decreto i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità.

Entra quindi in causa la previsione dell'art. 46 del D.Lgs. n. 165/2001 che, al comma 1, individua nell'Aran il soggetto abilitato alla rappresentanza negoziale della pubblica Amministrazione, prevedendo altresì, al comma 13, la possibilità alternativa, per le Regioni a Statuto speciale e le province autonome, di avvalersi, per la contrattazione collettiva di loro competenza, di agenzie tecniche istituite con legge regionale o provinciale.

Ancora, con la sentenza n. 4/2004, la Corte Costituzionale, investita della legittimità della previsione dell'art. 16, comma 7, della legge n. 448/2001 (L. Finanziaria 2002), in relazione alla ritenuta lesione dell'autonomia organizzativa delle Regioni per effetto del vincolo, posto ai comitati di settore in sede di deliberazione degli atti di indirizzo per la contrattazione integrativa, di attenersi ai "criteri indicati per il personale dipendente dello Stato" per la quantificazione delle risorse necessarie, ha ritenuto detta prescrizione giustificata dall'esigenza, già presidiata dalla previsione dell'art. 47 del D.Lgs. n. 165/2001, di tutelare il coordinamento della finanza pubblica, materia di competenza concorrente ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione. Analogamente, il giudice costituzionale non riconosce una lesione dell'autonomia organizzativa delle Regioni nella disposizione dell'art. 17, comma 2, della medesima Legge Finanziaria, introduttivo dell'art. 40bis nel D.Lgs. n. 165/2001, in quanto afferma che la previsione di strumenti di verifica congiunta tra Governo e Comitati di Settore in merito alle implicazioni finanziarie della contrattazione integrativa di comparto, che implicino anche meccanismi di riscontro e di trasmissione di flussi informativi sui costi della contrattazione integrativa al Ministero dell'Economia, costituisce una previsione strumentale rispetto al fine – legittimamente perseguito dalla legislazione statale in sede di coordinamento della finanza pubblica – di valutare la compatibilità, con i vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale, della spesa in materia di contrattazione integrativa.

Per compensare i limiti che, all'esercizio del potere di autonoma determinazione riconosciuto alle Regioni in ordine alle procedure e alle modalità della contrattazione collettiva, derivano dalle esigenze di equilibrio della finanza pubblica in relazione agli obblighi comunitari, il legislatore è già intervenuto, in particolare con il D.Lgs n. 396/1997, anche in relazione alla nota sentenza della Corte costituzionale n. 353/1993, a modificare la disciplina dei comitati di settore e del comitato direttivo dell'Aran, per riconoscere alle Regioni più rilevanti poteri di partecipazione alla procedura di contrattazione collettiva.

Il nuovo Titolo V della Costituzione impone una ulteriore valorizzazione dell'autonomia regionale nella disciplina delle procedure di contrattazione collettiva.

Tuttavia è auspicabile che l'esercizio di tali ambiti di autonomo intervento da parte delle Regioni non determini una eccessiva frammentazione dei tavoli negoziali.

In proposito, una soluzione praticabile sarebbe quella di configurare, per le Regioni, un distinto comparto di contrattazione, oltre a prevedere, per il sistema delle Autonomie locali complessivamente considerato, una ridefinizione degli ambiti di intervento della contrattazione collettiva nazionale rispetto a quella integrativa, teso ad ampliare, pur presidiando opportunamente i principi e i criteri direttivi determinati a livello nazionale, le materie e gli ambiti riservati alla negoziazione decentrata, specie con riferimento ai profili del rapporto di lavoro che più ineriscono all'autonomia organizzativa degli Enti (si pensi alla disciplina dell'area delle posizioni organizzative e agli istituti dell'aspettativa e del rapporto di lavoro a tempo parziale). Tale istanza è stata, del resto, efficacemente espressa nel già richiamato documento della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome del 21 marzo 2002, ad oggetto "Impatto della legge costituzionale n. 3/2001 su rapporto di lavoro pubblico e ruolo delle Regioni nella contrattazione collettiva" in cui si sostiene che "nell'ambito della conferma di un sistema bipolare di contrattazione, nazionale e integrativa, occorre prioritariamente alleggerire i contenuti del contratto nazionale di comparto".

Andando ad analizzare la gestione della contrattazione collettiva nelle Regioni sottoposte al monitoraggio, ci si sofferma in primo luogo sull'applicazione, ad opera delle Regioni Sicilia e Sardegna, del comma 13 dell'art. 46 del D.Lgs. n. 165/2001, che, come già ricordato, consente alle Regioni a Statuto speciale di avvalersi, per la contrattazione collettiva di loro competenza, di agenzie tecniche istituite con legge regionale.

In merito, com'è noto, la Regione Siciliana si è dotata di specifico organismo tecnico, Aran Sicilia, che rappresenta l'Ente Regione in sede di contrattazione collettiva regionale per il personale, dirigente e non dirigente, dell'Amministrazione e degli Enti sottoposti alla sua vigilanza.

Il procedimento di contrattazione collettiva, articolato su due livelli, regionale e integrativo, sostanzialmente, ricalca il percorso della negoziazione nazionale.

Con riferimento ai contenuti del contratto collettivo del personale non dirigente della Regione Siciliana 2002/2005⁶, si osserva che gli istituti riferiti al rapporto di lavoro rimessi alla disciplina negoziale sono regolati secondo un regime sostanzialmente analogo a quello previsto dalla contrattazione collettiva nazionale, se si escludono limitate ipotesi, per lo più riferite al regime delle assenze, in cui la disciplina del C.C.R.L. interviene consentendo una maggiore flessibilità nell'utilizzo di certe causali di assenza (permessi retribuiti, cumulo di aspettative) ovvero introducendo disposizioni di maggior dettaglio rispetto al regime dettato a livello nazionale per certi istituti (malattia, patologie gravi che richiedano terapie salvavita), risolvendo quindi ogni possibile incertezza sui presupposti applicativi di certi istituti.

Analogamente, nell'ambito della Regione Sardegna opera il Co.Ra.N., Comitato che rappresenta legalmente la Regione nella negoziazione dei contratti collettivi regionali, per il

⁶ Il C.C.R.L. in esame è stato stipulato il 16 maggio 2005.

personale, dirigente e non dirigente, dell'Amministrazione e degli Enti sottoposti alla sua vigilanza.

Anche in questo caso il procedimento di contrattazione collettiva, articolato su due livelli, regionale e integrativo, sostanzialmente, ricalca il percorso della negoziazione nazionale.

La contrattazione integrativa si svolge su specifiche materie che il C.C.R.L. individua in analogia con le corrispondenti previsioni della contrattazione collettiva nazionale.

Con riferimento alla gestione della contrattazione collettiva decentrata integrativa da parte delle Regioni a Statuto ordinario, in primo luogo si osserva positivamente che generalmente, le Amministrazioni mantengono un ruolo attivo e propositivo riguardo alle strategie e alle leve gestionali che intendono introdurre nell'Ente avvalendosi delle opportunità offerte dalla contrattazione collettiva integrativa. Si cita il caso della Regione Campania, in cui la delegazione trattante di parte pubblica gestisce la negoziazione per il rinnovo dei contratti collettivi decentrati integrativi presentando una piattaforma negoziale formulata dall'Amministrazione: tale metodo consente alla componente politica di definire compiutamente con la delegazione trattante gli indirizzi della negoziazione, facilitandone, quindi, l'affermazione nell'ambito del contratto collettivo decentrato integrativo.

Analogamente, nel caso della Regione Calabria la deliberazione costitutiva della delegazione trattante di parte pubblica per il personale non dirigente determina anche i criteri inderogabili che devono orientare la delegazione nella conduzione della trattativa, tra i quali quello di privilegiare il principio di correlare l'attribuzione dei compensi «ad effettivi incrementi della produttività, e di miglioramento quali-quantitativo dei servizi», secondo la previsione dell'art. 8, comma 1 del C.C.N.L. del 1° aprile 1999 e di negoziare criteri di attribuzione dei benefici basati sul merito, con momenti di valutazione che presuppongano un forte coinvolgimento della Dirigenza.

Indicazioni di segno analogo si rinvengono anche nelle deliberazioni che la Giunta della Regione Molise impartisce al Presidente della Delegazione trattante di parte pubblica per la predisposizione della piattaforma per la negoziazione decentrata riferita al personale dirigente e non dirigente.

In riferimento ai sistemi di incentivazione del personale non dirigente per orientare prestazioni e risultati agli obiettivi gestionali, generalmente non si riscontrano approcci metodologici particolarmente innovativi, con occasionali criticità connesse alla previsione di parametri ancorati alla presenza in servizio del personale.

Positivamente, nel processo di accertamento del grado di conseguimento degli obiettivi è riconosciuto un ruolo di validazione all'ufficio preposto al controllo interno di gestione.

DISCIPLINA DELLA MOBILITA' DEL PERSONALE

La mobilità del personale è materia che merita solo alcune sintetiche notazioni in quanto, con riferimento alla disciplina introdotta, le Regioni si sono per lo più attestate su un rinvio formale

alle disposizioni della normativa nazionale, sia pure con la limitata eccezione della mobilità individuale prevista dall'art. 30 del D.Lgs. n. 165/2001 che, in quanto strumento di reclutamento (mobilità dall'esterno) o di gestione organizzativa del personale in organico (mobilità interna), è stata generalmente regolata, senza particolari spunti innovativi, prevedendo la selezione degli aspiranti tramite procedura ad evidenza pubblica, con valutazione curriculare e/o effettuazione di un colloquio.

Di particolare interesse, sotto questo profilo, è la disciplina introdotta dalla Regione Siciliana per favorire la mobilità della dirigenza. Si è infatti previsto un meccanismo analogo a quello disciplinato dall'art. 31, comma 10, del C.C.N.L. del 10 aprile 1996, per cui in caso di accoglimento da parte di altra amministrazione del comparto dell'istanza di trasferimento del dirigente, il nullaosta dell'ente di appartenenza è sostituito dal preavviso di 4 mesi. Nell'ordinamento della Regione è poi prevista, al fine, tra l'altro, di favorire l'interscambio e la mobilità dei dirigenti con le altre amministrazioni pubbliche, l'istituzione del Ruolo Unico dirigenziale. Detto Ruolo Unico è gestito tramite una banca dati informatizzata, che consente l'interscambio con la analoga banca dati del Ruolo dei Dirigenti dell'Amministrazione dello Stato. Nella banca dati possono inoltre essere raccolte le informazioni riferite alla carriera e alle competenze di ogni dirigente, con l'obiettivo di rendere più efficace l'attività di stipulazione dei contratti e di gestione del personale dirigenziale, oltre a consentire analisi statistiche sull'assetto della dirigenza regionale.

La normativa in materia di mobilità adottata dalla Regione Sardegna si caratterizza, per la particolare attenzione dedicata alla mobilità collettiva dei dipendenti per effetto di trasferimento di attività, prevista in termini generali dall'art. 31 del D.Lgs. n. 165/01 (si veda la L.R. n. 10/2005 che si sofferma, in particolare, sul caso specifico del trasferimento di personale connesso al passaggio dei soggetti gestori dei servizi idrici regionali al servizio idrico integrato, ma anche le disposizioni specifiche contenute in numerose leggi regionali che la Regione Sardegna ha emanato, negli anni 2005 e 2006, in tema di programmazione, bilancio e contabilità).

Anche la Regione Calabria sta operando un organico trasferimento di funzioni e compiti al sistema delle Autonomie locali, attribuendo le correlate risorse finanziarie, strumentali e trasferendo dal proprio organico agli enti destinatari delle nuove funzioni il personale già alle stesse assegnato.

In relazione a tale processo di devoluzione di competenze, che è proseguito nel corso del 2007, la Regione ha avviato, come già precedentemente accennato, la ridefinizione organizzativa delle proprie strutture, che include anche la ricognizione del personale in relazione alle funzioni ancora di competenza regionale, la conseguente rimodulazione della dotazione organica e l'attivazione di specifiche iniziative di formazione e di aggiornamento del personale.

La Regione Campania ha regolato l'istituto della mobilità interna in sostanziale conformità con i principi fissati dalla normativa e dalla contrattazione collettiva nazionale: sotto il profilo gestionale, tuttavia, grande interesse riveste la previsione dell'istituzione di un "Sistema

informativo a supporto del mercato del lavoro interno”, ossia di una banca dati dei fabbisogni professionali, individuati anche con riferimento alle competenze minime necessarie per ricoprire il ruolo lavorativo, diretta a ottimizzare la gestione dei processi di mobilità. Parallelamente, si prevede l’istituzione di un “Osservatorio delle competenze possedute dai dipendenti regionali”, inizialmente riservato al personale della categoria D, quale punto di incontro tra l’aspirazione alla mobilità interna del singolo collaboratore e il fabbisogno di professionalità delle strutture.

POLITICHE DI RECLUTAMENTO E SELEZIONE DEL PERSONALE

La disciplina dell’accesso all’impiego alle dipendenze della pubblica Amministrazione, anche per orientamento costante della Corte Costituzionale, è estranea alla materia dell’"ordinamento civile", perché "per i suoi contenuti marcatamente pubblicistici e la sua intima correlazione con l’attuazione dei principi sanciti dagli artt. 51 e 97 Cost., è invero sottratta all’incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato" (sentenza n. 380/2004).

Difatti, già nel momento della privatizzazione del rapporto di lavoro, nell’ambito della Legge n. 421/1992, di delega sulla riforma del pubblico impiego, la previsione dell’art. 2, comma 1, lettera c), al punto 4) ha previsto il mantenimento in regime di diritto pubblico dei “procedimenti di selezione per l’accesso al lavoro e di avviamento al lavoro”.

Ne deriva che la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro alle dipendenze delle Regioni è rimessa alla potestà legislativa esclusiva di queste ultime, ai sensi del comma 4 dell’art. 117 Costituzione, anche per la stretta inerenza della materia all’ordinamento e all’organizzazione funzionale dell’Ente e può, quindi, essere regolata in autonomia, purché nel rispetto dei principi costituzionali e, principalmente, degli artt. 51 e 97 della Costituzione.

Con riferimento alla disciplina delle procedure di reclutamento adottata nelle Regioni sottoposte a monitoraggio, si rileva che l’esercizio del potere di autonoma regolamentazione, esercitato richiamando i principi stabiliti dall’art. 35 del D.Lgs. n. 165/2001, presenta scarse tipicità, specie con riferimento alla disciplina delle procedure di reclutamento concorsuali, su cui si è intervenuti in stretta analogia con le disposizioni del D.P.R. n. 487/1994, che regola lo svolgimento dei concorsi nelle Amministrazioni dello Stato.

Per soffermarsi unicamente sulle discipline che presentano tratti distintivi, si segnala in particolare che, nella Regione Siciliana, le assunzioni del personale in possesso del titolo di studio non superiore a quello della scuola dell’obbligo sono operate attraverso procedure selettive per titoli, integrate, qualora sia richiesta una specifica professionalità, da una prova d’idoneità. Il personale utilmente collocato nelle graduatorie, che hanno validità triennale, ove assunto a termine, ha diritto alla riassunzione per lo svolgimento, con le medesime mansioni, di attività di carattere stagionale o ricorrente, entro l’arco temporale di 12 mesi dalla

cessazione del precedente rapporto di lavoro, purché faccia valere tale diritto entro tre mesi dalla cessazione.

Per fronteggiare esigenze immediate e straordinarie, in assenza di tali graduatorie, può procedersi all'indizione di procedure selettive per assunzioni a tempo determinato, con facoltà di attribuire priorità ai candidati che vantano il requisito della minore distanza tra il luogo di svolgimento dell'attività e la propria residenza.

Dalla normativa esaminata emerge poi un favore del legislatore regionale per le procedure selettive per soli titoli, motivato in relazione all'esigenza di accelerare e accrescere la trasparenza delle procedure concorsuali.

Per la Regione Sardegna, insieme alla disciplina delle forme contrattuali di lavoro flessibile, che oltre alle tipologie tradizionali del part time e del lavoro a termine, in modo innovativo contempla anche il lavoro condiviso e il tele-lavoro, si segnalano le iniziative di stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili, previsti dalla L. R. n. 11/02 con inquadramento nei limiti dei posti resisi vacanti e disponibili dopo la conclusione delle selezioni interne previste per il personale dipendente dell'Amministrazione regionale e degli Enti strumentali. Le selezioni interne sono state attuate per progressione verticale, nel limite del 50% dei posti vacanti in ciascuna categoria.

Nel caso delle Regioni Campania, Abruzzo e Molise si è riscontrato, come riferito in premessa, che la disciplina dell'accesso all'impiego si mantiene sulla linea tracciata dalla normativa che regola le procedure di reclutamento delle Amministrazioni statali.

Per la Regione Campania si rileva anche uno scarso utilizzo delle opportunità gestionali offerte dalle tipologie flessibili di rapporto di lavoro, in quanto, dal 2001 ad oggi, nella Regione non si è mai fatto ricorso al contratto di formazione e lavoro, al lavoro interinale e al tele-lavoro. Una maggiore flessibilizzazione del regime degli accessi si coglie, per la Regione Campania, nell'ambito del disegno di legge per la revisione dell'ordinamento amministrativo della Regione (deliberazione della Giunta regionale n. 54/2001) che disciplina le procedure di assunzione dei dirigenti, consentendo anche la stipula di un contratto a tempo determinato con un soggetto già dipendente della Regione, con la possibilità di riammetterlo in servizio, al termine del rapporto di lavoro dirigenziale, nella qualifica originaria.

Per la Regione Molise si segnala, invece, una disciplina adeguatamente organica delle forme di impiego flessibile del personale (lavoro temporaneo, stages e tirocini formativi, lavoro dipendente a tempo determinato, incarichi di collaborazione coordinata e continuativa).

Come buona pratica per le strategie di razionalizzazione e contenimento della spesa per il personale, non sempre compiutamente disciplinate, si richiama la normativa adottata dalla Regione Calabria relativamente al triennio 2002/2004 (L.R. n. 31/2002).

Nell'ottica di una sana gestione amministrativa, è stata riservata alla Giunta regionale l'individuazione dei possibili ambiti di intervento per attuare, tra l'altro, le seguenti linee strategiche:

- a) razionalizzazione organizzativa delle strutture, operata anche attraverso l'aggregazione in aree funzionali omogenee delle strutture di massima dimensione e la rideterminazione delle unità organizzative intermedie e di base;
- b) ridefinizione degli incarichi dirigenziali in relazione al nuovo assetto strutturale della Regione, operata attraverso un contenimento delle posizioni di linea e una riduzione complessiva delle posizioni dirigenziali, anche attraverso meccanismi di incentivazione di forme di esodo assistito;
- c) reingegnerizzazione dei processi amministrativi, funzionali ed erogativi, in funzione del recupero di risorse umane e finanziarie da ridestinare;
- d) potenziamento del sistema di pianificazione, controllo e valutazione dell'andamento gestionale, con particolare riguardo al controllo economico e strategico della gestione, attuato secondo i principi del D.Lgs. n. 286/1999;
- e) promozione del ricorso a forme di gestione flessibile del rapporto di lavoro;
- f) razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse destinate ai trattamenti accessori del personale dipendente, che devono essere esclusivamente finalizzate a reali ritorni di utilità e di efficienza dell'azione pubblica e ad effettive strategie di gestione delle risorse umane.

Le Giunta regionale si vede quindi attribuito un ruolo realmente strategico nella messa a punto di un vero e proprio "manpower planning", che implica, tra l'altro, l'analisi delle linee di attività, per individuare le ipotesi di gestione diretta e di affidamento a terzi dei servizi, i margini di possibile razionalizzazione organizzativa delle strutture e gli ambiti di proficuo utilizzo delle forme di impiego flessibile.

POLITICHE DI FORMAZIONE DEL PERSONALE

Dall'esame complessivo degli atti messi a disposizione dalle Regioni sottoposte ad analisi emerge che le politiche di formazione del personale sono generalmente oggetto di forte attenzione nelle Amministrazioni e reale strumento strategico per l'implementazione dei processi di riforma, si tratti dell'introduzione del sistema del controllo interno o dell'attuazione del processo di riassetto organizzativo e funzionale delle strutture conseguente alla delega di funzioni operata ex L. n. 59/1997 in favore degli Enti locali.

Ne deriva che la gestione delle attività formative, sia per il personale non dirigente che per la dirigenza, è generalmente condotta secondo buone pratiche.

La programmazione degli interventi formativi è attuata su un arco pluriennale, in stretta correlazione con gli obiettivi strategici indicati dagli organi di governo dell'Ente e, generalmente, si provvede all'aggiornamento annuale dei piani di formazione.

Presupposto dell'attività di programmazione è la rilevazione dei fabbisogni formativi, che è operata con il coinvolgimento delle strutture.

Le attività di formazione si concludono generalmente con l'accertamento dell'avvenuto accrescimento della professionalità, operato mediante esame finale e attestato attraverso l'attribuzione di un apposito titolo.

Assai diffusa è la pratica della formazione di ingresso riservata al personale di nuova assunzione, condotta con corsi teorico-pratici di intensità e durata rapportate alle attività da svolgere.

In alcuni casi, come per la Regione Siciliana, l'attività di formazione è supportata da una specifica Area dedicata sul sito web della Regione (www.regione.sicilia.it/presidenza/personale/formazione/index.htm).

Sempre con riferimento all'esperienza gestionale della Regione Siciliana, si segnala come pratica innovativa il progetto di istituzione di apposite banche dati contenenti informazioni su:

- titolo di studio, esperienze lavorative interne ed esterne e precedenti percorsi formativi del personale, sistematicamente aggiornata in relazione ai flussi del turn over;
- assetto delle missioni e dei compiti già attribuiti e in via di attribuzione ai vari uffici;
- rilevazione delle esigenze di aggiornamento e delle aspettative di carriera del personale, anche attraverso l'utilizzo delle tecniche del "bilancio delle competenze";
- esigenze familiari o personali, dirette a garantire pari opportunità di accesso alla formazione.

In tale Regione, inoltre, una posizione centrale nella rilevazione del fabbisogno formativo è riconosciuta al Programma Regionale Sicilia 2007/2011, in funzione dell'adeguamento delle competenze rispetto alle nuove funzioni richieste per promuovere politiche di sviluppo regionale (apprendimento di nuovi modelli culturali e di relazione con gli utenti, delle tecniche di sostegno all'internazionalizzazione, delle procedure comunitarie e degli altri organismi internazionali, delle tecniche di cooperazione diretta con funzionari e uffici di altri paesi, delle metodologie per la comprensione dell'impatto di genere e per l'implementazione delle politiche pubbliche).

Per la realizzazione delle iniziative formative la Regione Siciliana opera in collaborazione con le Università o altri soggetti pubblici, quali la Scuola superiore della pubblica Amministrazione, la Scuola centrale tributaria, oltre che con società private specializzate nel settore.

Ancora un esempio di buona pratica si ha nel caso della Regione Sardegna che ha istituito (L.R. n. 22/1989) specifica Scuola di formazione dei quadri pubblici (ISFORE S.r.l.).

Lo scopo istituzionale dell'Istituto è la promozione e la realizzazione delle attività di studio, ricerca e formazione rivolte ai pubblici amministratori e ai quadri superiori ed intermedi della Regione e degli Enti ed organismi pubblici della Sardegna. E' previsto che alla Scuola possano partecipare, quali soci fondatori, il Formez, le Province, i Comuni e le Comunità montane, quali soci ordinari, le associazioni dei Comuni e delle Comunità montane.

Per la Regione Campania si segnala come tratto di particolare interesse la creazione, a supporto del processo di rilevazione dei fabbisogni formativi, di un Sistema Informativo della Formazione, composto da un sito web (www.farecampania.net), su cui sono pubblicate le

informazioni sulle attività formative previste, il materiale didattico, le fonti legislative e i link utili, oltre ad una banca dati, accessibile mediante password, per il monitoraggio on line delle attività formative. A tale completa offerta formativa, si affiancano opportunità specifiche di aggiornamento per i dirigenti e i funzionari dell'Ente. In particolare, in attuazione delle indicazioni fornite dalla Delibera CIPE 36/2002, il Dipartimento della Funzione Pubblica, unitamente al Dipartimento Politiche Sviluppo del Ministero dell'Economia e delle Finanze e al Formez, ha emanato specifico Avviso, finalizzato a promuovere e cofinanziare la realizzazione di Master Universitari di I e II livello per l'aggiornamento dei dirigenti e dei funzionari delle Amministrazioni regionali e locali del Mezzogiorno sui temi del "Governare con il territorio – Progettare, realizzare, valutare le politiche pubbliche per lo sviluppo".

In tale contesto, la Regione Campania è stata individuata quale Amministrazione capofila dell'aggregazione composta da Regione Campania, Comune di Napoli e Comune di Aversa. A seguito dell'approvazione del progetto di Master Universitario di II livello in "Progettazione, valutazione e realizzazione delle politiche per lo sviluppo locale", predisposto dall'Università degli Studi di Napoli "L'Orientale", la Regione Campania cofinanzia con il Formez la partecipazione del proprio personale dirigente a tale percorso formativo.

La Regione Abruzzo, per attuare le politiche di formazione del proprio personale, ha recepito nel 2001 specifico Protocollo d'intesa, stipulato dall'Amministrazione con la controparte sindacale, con il quale sono state definite le "Linee di indirizzo per la formazione del personale, strumento di programmazione pluriennale delle attività di formazione, riqualificazione ed aggiornamento del personale per adeguarlo ai processi di innovazione".

Il Protocollo definisce quindi le linee della programmazione delle politiche formative, oltre a prevedere disposizioni di dettaglio in riferimento alle risorse da investire in formazione, alle tipologie di attività formativa da erogare, alle aree di intervento, nonché i criteri della partecipazione alle attività di formazione, i soggetti formatori e l'organizzazione del sistema.

Nella parte del documento dedicata ai soggetti formatori è prevista la valorizzazione delle docenze interne tramite la creazione di un Albo dei formatori interni, oltre allo svolgimento di attività formative condotte in sinergia con altri Enti, quali le Istituzioni universitarie abruzzesi e il Formez.

Con riferimento alla destinazione delle risorse dedicate alle attività di formazione, il contratto collettivo decentrato integrativo del personale non dirigente della Regione Calabria, riferito all'anno 2005, distingue una formazione "obbligatoria", cui è destinato il 60% delle risorse disponibili, riferita ai casi di attivazione di nuovi servizi o di nuove tecniche operative, di assegnazione alla Regione di nuove funzioni, per l'aggiornamento professionale del personale trasferito per l'esercizio delle stesse, o nel caso in cui emergano, per specifiche esigenze di servizio, particolari necessità di aggiornamento ed una formazione "facoltativa", cui è destinato il residuo 40% delle risorse, che riguarda invece i processi formativi di «mantenimento» e accrescimento degli standard professionali e delle conoscenze. Il contratto collettivo decentrato integrativo riferito all'anno 2006, classifica invece l'attività di formazione in riferimento al

momento di crescita professionale in cui il percorso di aggiornamento si inserisce, prevedendo una formazione “di base” e una “specialistica”. La prima, che include anche la formazione d’ingresso per i neo assunti, supporta i processi di innovazione organizzativa, gestionale, tecnologica e telematica dell’Ente ed è finalizzata all’accrescimento delle competenze di base, delle capacità relazionali, del grado di autonomia e dell’attitudine a gestire i processi lavorativi in funzione degli obiettivi e dei risultati da conseguire. La formazione specialistica è invece diretta all’accrescimento delle competenze specifiche e a garantire il costante aggiornamento e perfezionamento della prestazione professionale, anche in funzione della progressione di carriera orizzontale e verticale.

Sempre nella Regione Calabria è in programma la costituzione di una Scuola di Formazione rivolta a tutti i soggetti della pubblica Amministrazione calabrese (comuni, province, aziende sanitarie e comunità montane), con specifica attenzione alle competenze implicate dal processo di devoluzione di compiti e funzioni amministrative agli Enti locali, mentre è già stata approvata una bozza di regolamento per la costituzione di una Scuola Regionale di Polizia Locale. Per la formazione della polizia locale, il regolamento in esame prevede l’erogazione di tre distinti moduli didattici:

- a) una formazione “di base”, finalizzata all’accesso alla qualifica di operatore di polizia locale presso gli Enti locali della Regione. In tale ambito si prevede anche un ciclo formativo di secondo livello riservato ai neo assunti sottoposti al periodo di prova;
- b) una formazione “ricorrente”, per specifiche esigenze di approfondimento delle conoscenze e/o di aggiornamento professionale;
- c) una formazione “avanzata”, in forma di Master, finalizzata alla partecipazione a selezioni dirette all’attribuzione di funzioni di comando ovvero di coordinamento e controllo della polizia locale.

Con riferimento ai rapporti con le Università, la Regione Calabria ha stipulato specifica convenzione con l’Università della Calabria per la realizzazione di un Master di II livello sul tema «Politica e politiche di genere», riservato al personale della Regione.

L’iniziativa per la costituzione di specifica istituzione formativa è stata assunta anche dalla Regione Molise. L’art. 33 bis della L. R. n. 6/2002 prevede infatti l’istituzione della “Scuola regionale di formazione continua della Pubblica Amministrazione” con lo scopo di formare, aggiornare e specializzare i dipendenti pubblici. Entro 6 mesi dall’approvazione di tale legge avrebbe dovuto essere emanato, da parte della Giunta regionale, il Regolamento attuativo, che però non risulta ancora essere stato adottato. Alle gestione della Scuola possono partecipare Enti locali, Università, società pubbliche e private.

Per il personale della Regione Molise, le strategie di formazione del personale regionale sono attuate sulla base di uno specifico atto di indirizzo, approvato dalla Giunta regionale nel 2002, che è orientato alla creazione di un sistema permanente di riferimento per la formazione e lo sviluppo delle risorse umane basato su:

- decentramento e creazione di un sistema di referenti;

- costruzione di un sistema informativo in rete;
- sistema di valutazione della formazione;
- utilizzo della docenza interna.

Il sistema della formazione è quindi complessivamente ben congegnato, anche se, si rileva, nel citato atto di indirizzo si omette ogni riferimento al possibile utilizzo di fondi di provenienza FSE e al ricorso ad attività formative condotte in sinergia con altri Enti del territorio (es. Università e altri Enti locali).

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nella presente parte della trattazione si è tentato di analizzare i profili di disciplina che, nel contesto del monitoraggio condotto, sono emersi, nelle diverse aree tematiche enucleate (disciplina del lavoro pubblico, contrattazione e relazioni sindacali, mobilità del personale, reclutamento e selezione, formazione), come maggiormente rappresentativi di come le Regioni esaminate hanno inteso esercitare il proprio autonomo potere di regolamentazione nel contesto dell'intervenuta riforma del Titolo V della Costituzione.

Sulla base degli interventi di regolazione selezionati, si è quindi tentato di fornire una elaborazione, condotta in un'ottica trasversale, dei risultati dell'attività di studio condotta sulle esperienze gestionali delle Regioni coinvolte nel Progetto.

Un'analisi di questo tipo non poteva prescindere dal contestuale esame del contesto normativo e giurisprudenziale, riferito ai diversi profili di disciplina del lavoro pubblico. Laddove, infatti, si sono individuati ambiti di possibile intervento normativo non pienamente espressi si è cercato di individuare le ragioni del mancato intervento e le criticità che hanno potuto ostacolare l'occupazione da parte delle Regioni di certe aree con una autonoma regolamentazione.

La sensazione che se ne trae è che lo spirito che ha animato la riforma del Titolo V della Costituzione - che si è cercato di rappresentare in queste pagine attraverso una lettura il più possibile rigorosa del dettato normativo e delle posizioni della giurisprudenza, nonché sulla base dell'analisi dei tratti caratterizzanti il disegno di riforma della pubblica Amministrazione avviato dal legislatore negli anni '90 - 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 in 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 comprimerevano ambiti costituzionalmente attribuiti alla potestà concorrente dello Stato e delle Regioni.

Viene quindi da 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 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.

Occorre quindi agire su più linee di azione: 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 dottrinarie, agli ambiti di esercizio del potere di autonoma determinazione che pure la Costituzione ha inteso riconoscere a Regioni ed Autonomie locali.

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.

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.

Riferimenti bibliografici

A. Bellavista: “Federalismo e lavoro pubblico regionale” – (paragrafi: “Disciplina del lavoro pubblico” e “Contrattazione decentrata e integrativa”)

A. Loffredo: “La legislazione regionale in materia di dirigenza ed ordinamento degli uffici” – (paragrafo: “Disciplina del lavoro pubblico”)

G. Manfredi: “Impiego pubblico e riforme costituzionali” – (paragrafi: “Disciplina del lavoro pubblico” e “Politiche di reclutamento e selezione del personale”)

F. Romano: “L'impatto della riforma del Titolo V della Costituzione sulla competenza legislativa in materia di personale degli enti locali” – (paragrafo: “Disciplina del lavoro pubblico”)

R. Salomone: “Nessun dubbio sulla collocazione del lavoro pubblico regionale rispetto al riparto di competenze delineato dal nuovo 117 Cost. ?” – (paragrafo: “Disciplina del lavoro pubblico”)

Gruppo di lavoro “Astrid”⁷ - “Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche e sull'innovazione nelle Amministrazioni pubbliche”, coordinato da T. Treu: “L'attuazione del titolo V: aspetti problematici - La legislazione sul lavoro tra Stato e Regioni” – (paragrafi: “Disciplina del lavoro pubblico” e “Contrattazione decentrata e integrativa”)

Sistema di informazione sul consolidamento degli obiettivi di premialità dei Fondi Strutturali – QCS Obiettivo 1 2000-2006 - Relazione Annuale di Monitoraggio – Anno 2005⁸ – (paragrafo: “Disciplina del lavoro pubblico”)

⁷ Il gruppo di lavoro di Astrid che ha elaborato questo documento è stato coordinato da Tiziano Treu. Ne hanno fatto parte: Franco Bassanini, Mimmo Carrieri, Alfredo Corpaci, Luigi Covatta, Gianfranco D'Alessio, Gaetano D'Auria, Michele Gentile, Fausta Guarriello, Franco Liso, Mariella Magnani, Luigi Maniscalco, Luigi Mariucci, Mario Napoli, Angelo Pandolfo, Cesare Salvi, Jacopo Sce.

⁸ Il Gruppo di Lavoro è composto da Monica Brezzi e Francesca Utili (DPS-UVAL), Silvio D'Amico (DPS- Servizio Progetti Statistiche e Studi, Dirigente Ufficio responsabile per le attività di modernizzazione e innovazione amministrativa), Riccardo Achilli e Piero Tavera (Rete dei Nuclei). Hanno collaborato alla stesura della Relazione Cristiano Galli (DPS-SPSS) e Serena Liuni (Segreteria Tecnica UVAL). Si ringraziano inoltre i componenti UVAL che hanno fornito apporto tecnico per specifici contributi settoriali. Per contattare il Gruppo di Lavoro : informazione.premialita@tesoro.it