

IL PUBBLICO IMPIEGO NELLE AUTONOMIE DIFFERENZIATE: ESPERIENZE A CONFRONTO

Carmen Madonia (*)

Il tema della disciplina del pubblico impiego nelle autonomie differenziate è particolarmente interessante, in quanto consente di rilevare come, nonostante le norme statutarie nel tempo non siano state formalmente modificate, almeno per quanto riguarda la Regione Siciliana, a partire dagli anni Novanta, con la privatizzazione del pubblico impiego, e ancora più significativamente con la riforma del titolo V della Costituzione, siano per contro profondamente cambiati ambiti e spazi di intervento del legislatore regionale.

Lo Statuto della Regione Siciliana, all'articolo 14, attribuisce all'Assemblea regionale, *“nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano”*, legislazione esclusiva, tra l'altro, sulle materie dell'ordinamento degli uffici e degli enti regionali (lett. o) e dello stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della regione, *“in ogni caso non inferiore a quello del personale dello Stato”* (lett. p).

Tale competenza legislativa, dopo diversi anni nei quali gli interventi normativi si erano limitati a riprodurre l'organizzazione ministeriale, è stata efficacemente utilizzata all'inizio degli anni Settanta, con la l. reg. n. 7/1971, che dotava l'amministrazione di un modello organizzativo e di classificazione del personale avente proprie peculiarità, che per molti aspetti precorreva la riforma che sarebbe stata attuata a livello statale con il d.p.r. n. 748/1972, superando il modello delle carriere e introducendo per la prima volta il ruolo dirigenziale. Ma, ancor di più, tale legge introduceva per la prima volta nell'ordinamento norme generali sull'azioni amministrativa; con intuizione certamente felice rispetto ai temi che negli ultimi anni animano il dibattito sulla semplificazione dei procedimenti e sull'efficienza dell'amministrazione, prevedeva che nell'impostazione degli uffici venissero *“adottate opportune tecniche di controllo e di organizzazione, informate a criteri di speditezza ed economicità, allo scopo di assicurare la migliore efficienza dell'azione amministrativa con l'applicazione dei più moderni criteri di razionalizzazione del lavoro”*, anche mediante l'istituzione, presso ciascuna amministrazione, di apposite strutture competenti in materia di *“organizzazione e metodo”* che, tra l'altro, avrebbero dovuto vigilare sui ritardi e assicurare la celerità dell'azione amministrativa. La parte più innovativa della legge è tuttavia rimasta, nella sostanza per lo meno, largamente inattuata, con la inoperatività, di fatto, dei meccanismi di controllo, di coordinamento, di razionalizzazione e determinazione dei carichi di lavoro dalla stessa prevista.

La portata innovativa della legge fu del resto sterilizzata da una serie di interventi degli anni successivi, che hanno visto l'assorbimento nei ruoli regionali di personale proveniente dai più disparati enti soppressi e, purtroppo, la pensione del legislatore ad utilizzare i ruoli dell'amministrazione come ammortizzatore sociale.

A partire dalla fine degli anni Ottanta gli interventi del legislatore hanno riguardato per lo più lo stato giuridico ed economico dei dipendenti, con recepimento parziale di modelli statali, ad esempio della qualifica del dirigente superiore e del sistema delle fasce funzionali, senza interventi di ampio respiro sull'assetto organizzativo degli uffici regionali, che pure sarebbero stati quanto mai opportuni in concomitanza al trasferimento alla regione, a seguito dell'emanazione di norme di attuazione dello statuto in più settori, di funzioni e servizi dello Stato; faccio riferimento, per citarne solo alcuni, agli uffici del Genio civile, agli uffici della Motorizzazione civile, alle sovrintendenze dei beni culturali, agli ispettorati del lavoro e agli uffici del lavoro, che pure, in virtù della competenza esclusiva in materia di ordinamento degli uffici, avrebbero potuto formare oggetto di interventi di riorganizzazione, e che invece hanno continuato ad operare sulla base degli assetti preesistenti al trasferimento alla regione.

La legislazione del periodo ha riguardato infatti per lo più l'estensione al personale proveniente dagli enti soppressi di benefici giuridici, economici e previdenziali, e limitati interventi finalizzati essenzialmente a modellare l'assetto della dirigenza regionale su quello della dirigenza statale.

Una spinta esterna ad un intervento complessivo che guardasse sia all'organizzazione delle strutture regionali che alla profonda e complessiva innovazione della disciplina del pubblico impiego regionale è ovviamente derivata dalla l. n. 421/1992 e, naturalmente, dall'emanazione del d.lgs. n. 29/1993, soprattutto a seguito della sentenza n. 352/1996 della Corte costituzionale, che riconosceva alle disposizioni contenute nell'art. 2 della l. n. 421/1992 carattere vincolante per le regioni a statuto speciale *“non tanto in considerazione della mera qualifica formale [...] di norme fondamentali di riforma economico-sociale, quanto, piuttosto, della natura oggettiva di esse, quale desumibile dalla incisiva innovatività del loro contenuto normativo in relazione a settori di rilevante importanza per la vita economico-sociale del Paese, e dalla connotazione delle norme considerate come principi che esigono una attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale”*.

Il processo finalizzato ad adeguare la legislazione regionale a tali principi, a un modello di amministrazione manageriale e improntato alla separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa, è stato oltremodo complesso e

(*) Capo del Dipartimento della funzione pubblica e del personale della Regione Siciliana.

travagliato. Un primo disegno di legge venne presentato nel 1995, ma la riforma del pubblico impiego regionale vide la luce solo nel 2010, con la l. reg. 15 maggio 2000, n. 10, recante “*Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione siciliana. Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali. Istituzione dello Sportello unico per le attività produttive. Disposizioni in materia di protezione civile. Norme in materia di pensionamento*”.

La l. reg. n. 10/2000, recepiva, anche se contestualizzandola con la realtà organizzativa dell’amministrazione regionale, diverse norme del d.lgs. n. 29/1993, nel testo già modificato dal d.lgs. n. 80/1998, rinviando poi dinamicamente, per gli aspetti non disciplinati dalla legge stessa, al d.lgs. n. 29/1993 s.m.i. Scelta, questa, alquanto opinabile, che ha dato luogo a un significativo contenzioso del lavoro, per la scarsa armonizzazione tra alcuni istituti non disciplinati, se non per rinvio, e la rielaborazione e gli adattamenti di altri istituti introdotti invece dal legislatore regionale.

La legge 10 in primo luogo ridisegnava il pubblico impiego regionale, configurando la privatizzazione e la contrattualizzazione del rapporto di lavoro, anche dei dirigenti, nel rispetto dei principi della legislazione nazionale, come strumenti essenziali per avviare un processo di ammodernamento e razionalizzazione ma anche di contenimento e controllo del costo del lavoro entro i vincoli della finanza pubblica, di migliore utilizzazione delle risorse umane, curando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti.

Gli obiettivi della legge regionale erano tuttavia più ambiziosi, tendendo a ridisegnare, in senso autonomistico, l’assetto organizzativo e le funzioni dell’amministrazione della regione, prevedendo, sulla scorta della più avanzata legislazione nazionale degli anni ’90, e in particolare della l. n. 59/1997, il “conferimento” agli enti locali dell’Isola di “tutte le funzioni amministrative che non richiedono l’unitario esercizio a livello regionale”. La legge demandava ad appositi regolamenti, da emanare entro 120 giorni dall’entrata in vigore della legge, l’individuazione dei procedimenti di competenza degli enti locali e, contestualmente, del personale, del patrimonio e delle risorse regionali da trasferire. Non solo, ma anche nelle materie che la stessa legge, all’art. 31, riservava alla regione, si sarebbe dovuto intervenire, con successiva legge regionale, per l’individuazione di funzioni e compiti da delegare agli enti locali. L’intero titolo IV della legge regionale 10, dedicato al conferimento di funzioni agli enti locali, è tuttavia, a distanza di oltre vent’anni, rimasto integralmente inattuato, e con ciò la *ratio* della previsione normativa, che era quella di disegnare una amministrazione regionale più snella ed efficiente, con funzioni essenzialmente di programmazione e pianificazione.

Tornando a temi più aderenti al convegno odierno, va evidenziato che, sotto il profilo dell’organizzazione regionale, il riferimento della l. reg. n. 10/2000 è ancora, con adattamenti, quello ministeriale; alle direzioni previste dalla previgente legislazione regionale, vennero sostituiti i dipartimenti, articolati in strutture intermedie, denominate aree o servizi, a loro volta articolate in ulteriori strutture dirigenziali, denominate unità operative. Anche il modello della dirigenza è stato quello statale. Veniva prevista l’istituzione del ruolo unico; ma mentre nelle regioni e negli enti locali la dirigenza è articolata in unica fascia, la l. reg. n. 10/2000 prevedeva, a regime, due fasce dirigenziali, la prima e la seconda (nelle quali vennero inquadrati, in prima applicazione, rispettivamente i direttori e i dirigenti superiori); in considerazione dell’elevato numero di dirigenti presenti, anche per effetto della legislazione sopra ricordata, di continua e disorganica immissione o stabilizzazione nei ruoli di personale della più disparata provenienza, venne istituita una ulteriore fascia dirigenziale, la terza, che avrebbe dovuto avere carattere transitorio, e che avrebbe dovuto transitare, attraverso procedure concorsuali riservate, nella seconda fascia dirigenziale, nei limiti del 50 per cento dei posti disponibili a seguito dell’inquadramento nella seconda fascia dei dirigenti superiori in servizio alla data di entrata in vigore della legge stesse.

Diversa la scelta effettuata per il comparto non dirigenziale, per il quale venne viceversa seguito il modello dell’altra comparto Regioni ed autonomie locali, con la previsione di quattro categorie.

Per quanto attiene alla disciplina del rapporto di lavoro, la legge 10 attuava, nel rispetto della normativa nazionale, la privatizzazione del pubblico impiego, prevedendo altresì che – non solo per i dipendenti dell’amministrazione regionale ma anche degli enti al cui personale, secondo i rispettivi regolamenti, veniva applicato il trattamento giuridico ed economico dei dipendenti regionali – i contratti collettivi di lavoro venissero stipulati secondo le modalità e con i criteri di cui al titolo III del d.lgs. n. 29/1993 ai cui principi i contratti si conformano, da una apposita agenzia regionale. Infatti, l’art. 25 della legge, ai sensi del c. 16 dell’art. 50 del d.lgs. n. 29/1993, istituiva l’Agenzia per la rappresentanza negoziale della Regione Sicilia (Aran Sicilia), che rappresenta legalmente la regione e gli enti cui faceva cenno, e che svolge le funzioni e i compiti attribuiti all’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni dal d.lgs. n. 29/1993.

Anche tale assetto normativo e organizzativo non ha prodotto i risultati sperati. La mancata emanazione delle disposizioni attuative concernenti il trasferimento delle funzioni agli enti locali, in uno all’inserimento sia nella legge, sia nel contratto della dirigenza per il quadriennio 2002-2005 di clausole di salvaguardia rafforzate (dal principio del diritto ad un incarico di ciascun dirigente, al diritto, alla scadenza del contratto individuale, ad una posizione equivalente) hanno determinato, già a pochi anni dall’emanazione della legge un effetto moltiplicatore delle strutture dirigenziali, che tra il 2001 e il 2005 passavano dalle 588 unità organizzative (gruppi di lavoro e uffici periferici) preesistenti alla riforma a ben 1595 unità (di cui 407 strutture intermedie e 1188 unità operative di base); numero che ha continuato a crescere, anche perché nell’impianto originario della legge il numero delle unità operative di base non era predeterminato, ma la relativa istituzione veniva lasciata al potere di organizzazione dei dirigenti generali. Rimaneva e rimane

inattuata la disciplina relativa al passaggio nella seconda fascia dirigenziale dei dirigenti inseriti nella terza fascia, che, nonostante, la dichiarata transitorietà è ancora presente ed anzi è di fatto l'unica fascia presente nell'organico regionale.

La legislazione regionale successiva alla legge 10, che rimane l'ultimo tentativo organico di rivedere organicamente struttura regionale e pubblico impiego, è stata inevitabilmente segnata da due elementi significativi. Il primo è la riforma del titolo V della Costituzione, e segnatamente, l'attribuzione alla legislazione esclusiva dello Stato della materia "ordinamento civile" con la nuova formulazione dell'art. 117, c. 2, lett. l. Il secondo, l'aggravarsi della situazione finanziaria di contesto e della regione in particolare, che hanno reso sempre più pressante l'esigenza di interventi finalizzati essenzialmente al rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

L'attribuzione alla competenza esclusiva dello Stato della competenza in materia di ordinamento civile ha di fatto svuotato di contenuti la previsione l'art. 14, c. 1, lett. p), riguardante la competenza della regione in materia di stato giuridico ed economico, del personale. La Corte costituzionale ha infatti chiarito, in più sentenze, diverse delle quali riguardanti leggi della Regione Siciliana (tra queste, tra le più recenti, la sent. n. 16/2020) che *«la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici – ivi inclusi i profili del trattamento economico (inteso nel suo complesso, senza alcuna limitazione a quello fondamentale) e della relativa classificazione – rientra nella materia "ordinamento civile", che spetta in via esclusiva al legislatore nazionale. Invero, a seguito della sua privatizzazione, tale rapporto è disciplinato dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva, come espressamente previsto dall'art. 2 t.u. pubblico impiego. Compete, dunque, unicamente al legislatore statale anche la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti regionali [...]. Inoltre, proprio a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, «i principi fissati dalla legge statale in materia "costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle regioni a statuto speciale».*

Particolarmente interessante, tra le più recenti, anche la sentenza n. 194/2020, riguardante una disposizione regionale, l'art. 64 della l. reg. n. 8/2018, che prevedeva il transito con contratto a tempo indeterminato di alcuni soggetti, già utilizzati all'interno delle pubbliche amministrazioni della regione con rapporti di diversa natura, prevalentemente formativi, presso la Resais s.p.a., società che vede la regione stessa come socio unico. Si tratta di una società a partecipazione pubblica che esercita la gestione dei servizi di interesse generale per la regione, alla quale è stato nel tempo conferito il ruolo di collettore di varie tipologie di rapporti precari con amministrazioni pubbliche nella regione. La norma è stata dichiarata incostituzionale in quanto, nel prevedere il transito di personale variamente utilizzato con contratto a tempo indeterminato, anche parziale, presso la società, disponeva *«un mutamento soggettivo e oggettivo di rapporti [...] in corso presso amministrazioni pubbliche della regione: una vera e propria novazione del rapporto che appartiene alla materia dell'"ordinamento civile" ed eccede pertanto le competenze legislative della Regione Siciliana».*

La sentenza riprende un orientamento già consolidato (rispetto alle regioni a statuto ordinario) finalizzato a delineare i confini tra ciò che è ascrivibile alla materia "ordinamento civile" e ciò che, invece, è riconducibile alla competenza legislativa residuale regionale; tale orientamento riconduce alla materia ordinamento civile gli interventi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere, mentre attribuisce alla competenza regionale "i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale" come ad esempio la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale. Nella citata sentenza n. 164/2020 la Corte evidenzia che tale distinzione è applicabile anche alle regioni ad autonomia speciale, quale la Regione Siciliana, *«per la riconducibilità della regolamentazione del rapporto di pubblico impiego privatizzato ovvero contrattualizzato, ivi compreso quello relativo al personale delle Regioni a statuto speciale, alla materia "ordinamento civile" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.».*

Sulla base di tale distinzione la stessa Corte costituzionale ha respinto sempre nel 2020, con sentenza interpretativa di rigetto (n. 16/2020), le censure mosse dal Governo verso altra disposizione regionale che prevedeva l'inserimento di una particolare categoria di personale precario nell'ambito della dotazione organica della regione; si tratta tuttavia di una sentenza interpretativa di rigetto. La Corte ha ritenuto tale disposizione funzionale alla realizzazione di esigenze organizzative dell'amministrazione pubblica siciliana "secondo criteri di efficienza, economicità e qualità dei servizi, cui la definizione della dotazione organica, attraverso la modulazione del piano dei fabbisogni di personale, è preordinata". Ha quindi riconosciuto che la disposizione regionale impugnata costituisse espressione della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali, di cui all'art. 14, lett. o), dello statuto della Regione Siciliana, sottolineando come *«tale potestà di regolazione incontra, però [...] i limiti derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».* Tra queste *«la disciplina del d.lgs. n. 165 del 2001, che contiene norme fondamentali in materia di riforme economico-sociali della Repubblica, che vincolano anche le Regioni a statuto speciale e segnatamente la Regione Siciliana»* quali, nel caso di specie, le disposizioni di cui agli artt. 6, 6-ter e 35 del d.lgs. n. 165/2001 le quali, nel disciplinare il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, dettano specifiche norme sull'organizzazione degli uffici e dei fabbisogni di personale, prevedono le linee di indirizzo per la pianificazione di detti fabbisogni e regolano le procedure per il reclutamento del personale. Poiché la norma impugnata richiamava espressamente tali disposizioni statali, la Corte ha interpretato la stessa nel senso che *«il transito nei ruoli dell'amministrazione regionale siciliana del personale dei catalogatori ed esperti catalogatori deve essere preceduto dal piano di fabbisogno di personale, così come prescritto dalle richiamate norme sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»* senza determinare *«l'automatico inserimento del*

personale suddetto nella dotazione organica dell'amministrazione regionale". Sulla base di tale interpretazione – quale che fosse l'intento del legislatore regionale – è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 66 della l. reg. Siciliana n. 8/2018, promossa in riferimento all'art. 117, cc. 2, lett. l), e 3, Cost.

Il consolidarsi degli orientamenti costituzionali suddetti si è accompagnato, come dicevo, all'aggravarsi delle condizioni finanziarie di contesto e della Regione Siciliana in particolare. A partire dal 2015 si sono susseguiti accordi con lo Stato, finalizzati ad ottenere condizioni di ripiano del disavanzo finanziario accumulato socialmente più sostenibili rispetto alle stringenti previsioni del d.lgs. n. 118/2011, che condizionano fortemente l'esercizio della residua competenza legislativa in materia. Al blocco generalizzato delle assunzioni a tempo indeterminato, si sono accompagnate disposizioni finalizzate al taglio lineare delle dotazioni organiche e, contestualmente, delle strutture dirigenziali. Sono state recepite *tout court* tutte le disposizioni limitative di permessi e agevolazioni introdotti dai decreti Monti e, andando oltre il blocco della contrattazione previsto a livello nazionale, è stato escluso – unica amministrazione pubblica in Italia – il rinnovo dei contratti collettivi per il quadriennio 2006-2019. Solo di recente è stato rinnovato il contratto collettivo del comparto non dirigenziale per il triennio 2016-2018 che, se mantiene le quattro categorie del comparto funzioni locali, per precisa scelta del Governo regionale modella i diversi istituti sul contratto relativo al medesimo triennio del comparto Funzioni centrali, con non poche problematiche applicative; ma soprattutto rinvia ad una fase successiva la revisione dell'ordinamento professionale. Non è stato ancora definito il rinnovo del contratto della dirigenza, fermo quindi al quadriennio 2002-2005, con il risultato di disporre di una disciplina obsoleta di diversi istituti e monca di parti fondamentali, quali il codice disciplinare, con evidenti disfunzioni gestionali. Solo la normativa in materia di ciclo della *performance* è stata recepita nel 2011, con l. reg. n. 5/2011, anche se il percorso attuativo è stato definito solo nel 2018.

Diversi i vincoli derivanti da un accordo con lo Stato recentissimo, del gennaio del 2021, con il quale la regione si è impegnata, tra l'altro, ad ulteriori tagli lineari della dotazioni organica, al dimezzamento delle pur ridottissime risorse assunzionali, al contenimento dei rinnovi contrattuali alla misura minima prevista per gli altri comparti del pubblico impiego, al recepimento della discussa disposizione – applicabile alle sole regioni ordinarie ma il cui recepimento il Mef considera imprescindibile per il rispetto dell'accordo – dettata dall'ultimo periodo dell'art. 33 del d.lgs. n. 34/2019, relativa al contenimento dei fondi per il salario accessorio al valore medio del 2018 (norma che se ha una sua valenza nel contesto in cui è inserita, riguardante lo sblocco del *turn over* delle regioni ordinarie, assume una valenza assolutamente differente in contesto di riduzione lineare degli organici e di riduzione al minimo delle facoltà assunzionali). Inoltre, l'accordo con lo Stato comprende l'impegno della regione ad omologare la disciplina della dirigenza a quella delle regioni ordinarie, prevedendo l'istituzione di una unica fascia dirigenziale, con una evidente rinuncia a quei già limitati spazi di intervento che pure alla regione residuano in tema di ordinamento degli uffici.

Tale contesto rende complesso ogni tipo di intervento, in un momento nel quale l'intera pubblica amministrazione deve cambiare volto per essere pronta ad affrontare le sfide del Piano nazionale di ripresa e resilienza e per dare efficaci risposte ai cittadini in un contesto già difficile prima della pandemia come quello della regione. Alcuni dati sono sufficienti a dimostrare le difficoltà di intervento: la Regione Siciliana conta cinque milioni di abitanti e si appresta a gestire le quote del Pnrr che le saranno assegnate e le nuove risorse comunitarie; negli ultimi cicli di programmazione è stato assegnato alla regione circa il 25% dei fondi strutturali destinati al Mezzogiorno. Risorse ingenti quindi e connessa complessità di gestione; eppure, a fronte di oltre mille cancellazioni dai ruoli dell'ultimo anno, la Regione Siciliana, unica nel Paese, potrà assumere solo 45 nuovi dipendenti. Ancora: è emerso nella giornata di ieri che l'età media del personale delle pubbliche amministrazioni è di cinquanta anni, mentre nell'amministrazione regionale è di ben cinquantasei anni. Non solo: l'età media è inversamente proporzionale alla qualifica dei dipendenti, tanto da essere pari a sessanta anni per la dirigenza e per i funzionari. E vi è di più: dal conto annuale emerge che la quota di personale laureato nella pubblica amministrazione è mediamente del 33%, mentre nell'amministrazione regionale siciliana si attesta al 25% e, ovviamente, non si tratta delle nuove specializzazioni, indispensabili per affrontare la ripresa. Tali difficoltà di intervento, se da un lato evidenziano la necessità di un ripensamento delle clausole degli accordi finanziari, dall'altro ci spingono a valutare con favore la "dimenticanza" di "clausole di salvaguardia" per le competenze delle regioni a statuto speciale nella più recente legislazione nazionale volta a semplificare le procedure d'accesso al pubblico impiego e a innovare i tradizionali percorsi di carriera (mi riferisco, in particolare, ai d.l. nn. 44 e 80), che ne dovrebbe consentire l'immediata applicabilità anche nell'ordinamento regionale, evitando che anche sotto il profilo del "rinnovamento" dell'impiego pubblico la regione resti un'isola.