



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica



Governo italiano

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dipartimento della Funzione pubblica

RI.CO

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

PON Governance
e Assistenza Tecnica
2007-2013

Formez_{PA}

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

REGIONE CALABRIA

STATO DI APPLICAZIONE DELLA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE IN TEMA DI LAVORO PUBBLICO

A cura di **Ilaria Ambrogini**

IN SINTESI

Dall'esame della documentazione acquisita, emerge come fattore estremamente positivo il fatto che la Regione Calabria ha attivato una sostanziale e complessiva ridefinizione del proprio ordinamento amministrativo in funzione di una reale attuazione del criterio di sussidiarietà che proprio la riforma del Titolo V della Costituzione ha inteso favorire.

È infatti questo l'intento che ha orientato la revisione dello Statuto regionale operata nel 2004. Attualmente è in corso un processo, condotto dalla Regione in sinergia col sistema delle Autonomie locali, per la ridefinizione dei rispettivi ambiti di intervento istituzionale sul territorio. Tale processo implica, con specifico riferimento all'ordinamento della Regione, una complessiva riprogettazione degli assetti organizzativi e dotazionali, che è proseguito nel corso del 2007, in relazione all'evoluzione segnata dal processo di ridefinizione dell'assetto delle competenze Regioni-Enti locali, cui sopra si faceva riferimento.

Al fine di sfruttare al massimo le opportunità che, in termini gestionali, l'attuazione di un sistema di governance ispirato al principio di sussidiarietà funzionale può portare, si ritiene tuttavia necessaria, da parte della Regione, una complessiva revisione delle norme che disciplinano il funzionamento degli apparati amministrativi e la gestione del personale. In questo senso, è positiva l'attenzione dedicata al sistema dei controlli interni, recentemente oggetto di una sistematica revisione, come anche l'introduzione di modelli organizzativi che privilegiano il coordinamento funzionale orizzontale tra le linee di attività. Permangono invece opportunità gestionali non pienamente utilizzate con riferimento agli istituti diretti all'incentivazione e allo sviluppo del personale demandati alla contrattazione collettiva decentrata integrativa. Le metodologie applicative sono infatti ancora configurate in modo piuttosto tradizionale, mentre potrebbero costituire un'importante leva strategica per promuovere, negli operatori che si trovano in prima linea nell'erogazione dei servizi, l'affermazione dei valori insiti nel principio della sussidiarietà. Un'ultima notazione è dedicata all'attività di formazione e di aggiornamento del personale, che si presenta ben strutturata e in grado di promuovere iniziative di interesse, come nel caso del progetto rivolto alla creazione di un polo di formazione e di aggiornamento per la polizia locale.

1. DISCIPLINA DEL LAVORO PUBBLICO

Lo Statuto della Regione Calabria, approvato nel testo vigente con L.R. n. 25 del 19 ottobre 2004, presenta una struttura estremamente flessibile, limitandosi a fissare nome di principio e rinviandone l'attuazione alle leggi ordinarie ed ai regolamenti regionali.

Altro elemento di positiva valutazione risiede nel fatto che è estremamente valorizzato il 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, 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.

Ai rapporti con gli Enti Locali è specificatamente dedicato il Titolo VI dello Statuto, profondamente innovato con l’ultima revisione statutaria. Si segnala, in particolare, l’istituzione del Consiglio delle Autonomie locali - cui è espressamente attribuito il potere di iniziativa legislativa - e il riconoscimento del 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.

L’ordinamento amministrativo della Regione si trova invece disciplinato al Titolo VII dello Statuto: si segnala l’espressa affermazione del principio della distinzione tra il ruolo di indirizzo e controllo, che compete agli organi politici e i compiti di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica, riservati alla dirigenza e dell’obbligo di adottare assetti organizzativi per gli uffici della Regione ispirati a criteri di flessibilità, funzionalità ed operatività.

In riferimento a quest’ultimo aspetto, la Regione Calabria, con la L.R. n. 34/2002 sul “riordino delle funzioni amministrative regionali e locali”, cui hanno fatto seguito la delibera di Giunta regionale n. 397/2006 inerente il “Piano di trasferimento delle risorse alle Province”, nonché i relativi decreti di attuazione, ha operato 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 che sulle stesse opera.

In relazione a tale processo di devoluzione di competenze, che è proseguito nel corso del 2007, la Regione ha avviato la ridefinizione organizzativa delle proprie strutture, che include anche la ricognizione del personale addetto 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.

In tale contesto di intervento, nell’ambito della struttura operante presso la Presidenza della Giunta è stata istituita apposita Unità Organizzativa Autonoma per il seguente ambito funzionale “riforme istituzionali, rapporti con gli EE.LL., riordino e decentramento delle funzioni amministrative, servizio elettorale, attuazione del programma, relazioni sindacali”.

Con riferimento agli assetti organizzativi della Regione, preme rilevare che, sia per le strutture amministrative facenti capo al Consiglio che per quelle della Giunta Regionale, sono stati adottati assetti strutturali adeguatamente flessibili, ispirati ad un modello direzionale e con adeguate forme di coordinamento funzionale orizzontale.

La struttura organizzativa facente capo alla Giunta regionale, disciplinata dal Capo II della L.R. n. 31/2002, si articola secondo un modello dipartimentale e, in una logica di flessibilizzazione degli assetti strutturali in relazione ai processi gestiti, prevede la possibilità di aggregare i Dipartimenti in Aree Funzionali, per il conseguimento di obiettivi gestionali che richiedono l'integrazione tra più strutture.

Nella medesima logica di orientamento ai risultati, la Giunta regionale può istituire unità organizzative autonome e/o di progetto, per la cura di specifici adempimenti o per il perseguimento di particolari obiettivi anche appartenenti alla competenza di più Dipartimenti.

La struttura organizzativa facente capo al Consiglio regionale presenta un assetto articolato, a livello di macro struttura, in Direzioni generali ed è disciplinata dal Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi, approvato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio n. 67/2001. Anche in questo caso sono previste forme di coordinamento funzionale orizzontale affidate a specifici organismi collegiali: il Comitato di direzione, composto dai Dirigenti generali, deputato a curare il raccordo tra gli organi elettivi del Consiglio e la struttura amministrativa, le Conferenze di Dipartimento, luogo di raccordo tra il Responsabile del Dipartimento e i dirigenti preposti alle strutture incluse nella struttura e le Conferenze interdipartimentali, in cui si coordina l'azione di tutte le Direzioni generali. Come per la Giunta regionale, anche per il Consiglio, in un'ottica di flessibilizzazione delle attività strumentali al perseguimento degli obiettivi, possono essere istituiti gruppi di lavoro intersettoriali, nell'ambito di un singolo Dipartimento o a valenza interdipartimentale (art. 23).

Per quanto attiene alla disciplina del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, sia per la Giunta che per il Consiglio regionale gli incarichi dirigenziali di livello generale sono conferiti con provvedimento del vertice politico, compete invece ai Dirigenti generali l'attribuzione degli incarichi dirigenziali di livello inferiore.

I criteri di pesatura delle posizioni dirigenziali sono definiti dall'art. 4 del C.C.D.I. della Dirigenza relativo all'anno 2005 (allegato alla deliberazione della Giunta regionale, di autorizzazione alla definitiva sottoscrizione, n. 195 del 20 marzo 2006).

L'importo della retribuzione di posizione è determinato in relazione alla collocazione degli incarichi nei vari livelli della struttura organizzativa, senza ricorrere ai metodi di pesatura generalmente applicati per la dirigenza.

Per quanto attiene, invece, all'accertamento dei risultati della gestione dirigenziale, l'art. 27 della L.R. n. 7/96 prevede l'istituzione di un apposito Nucleo di Valutazione con il compito di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione gestionale della dirigenza.

Con deliberazione della Giunta regionale n. 622/2003 si è provveduto alla costituzione e alla disciplina del Nucleo di Valutazione, composto da cinque membri esterni, designati tra esperti nelle discipline giuridiche ed amministrative, nelle tecniche di valutazione e nel controllo di gestione.

In questo contesto di trattazione, si segnala positivamente l'avvenuta adozione di una disciplina organica del sistema dei controlli interni, disposta con il Regolamento regionale n. 4/2006, con il quale, oltre a definire obiettivi, ambito di azione/interazione del controllo strategico e del controllo di gestione, è stato puntualmente disciplinato il processo di valutazione della dirigenza.

Detto sistema tende alla verifica dei risultati conseguiti da ogni dirigente rispetto agli obiettivi assegnati e, al contempo, delle competenze e capacità organizzative dimostrate.

Gli obiettivi, che devono essere proporzionati alle risorse assegnate e possono essere rimodulati in relazione alle evenienze che si verificano nel corso dell'esercizio, 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.

Lo stato di avanzamento degli obiettivi è soggetto a monitoraggio semestrale.

Il procedimento di verifica annuale implica la predisposizione, da parte di ogni dirigente soggetto a valutazione, di una relazione complessiva sull'attività svolta, in cui sono illustrati i comportamenti organizzativi adottati, le attività svolte, i programmi e progetti realizzati, le criticità che hanno precluso, in tutto o in parte, il conseguimento degli obiettivi.

Le disposizioni regolamentari in esame si integrano con la previsione dell'art. 5 del C.C.D.I. della Dirigenza relativo all'anno 2005, che determina, in relazione alla collocazione degli incarichi dirigenziali nei vari livelli della struttura organizzativa, la quota individuale massima conseguibile della retribuzione di risultato, il cui importo è poi concretamente erogato in rapporto alle percentuali che risultano dalla valutazione complessiva.

Gli effetti sanzionatori connessi all'accertamento negativo sui risultati della gestione dirigenziale sono disciplinati in sostanziale conformità con la previsione dell'art. 21 del D.Lgs. n. 165/2001 (art. 10, comma 6, della L.R. n. 31/2002 per la struttura organizzativa facente capo alla Giunta regionale e art. 16 del Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi, per la struttura facente capo al Consiglio regionale).

Per quanto attiene all'incompatibilità e al cumulo degli impieghi opera il regime previsto dalla normativa nazionale, così come per la responsabilità disciplinare del personale si rinvia alle previsioni della contrattazione collettiva nazionale di comparto, assumendosi a riferimento il Codice di condotta adottato con il Decreto del Ministro per la Funzione Pubblica del 28 novembre 2000.

Con riferimento ai meccanismi di sviluppo professionale del personale, le procedure di progressione verticale sono state, da ultimo, regolate con la deliberazione della Giunta regionale n. 737/2002. Attenendosi ad una prassi applicativa diffusa nel comparto, il meccanismo selettivo è formulato secondo le stesse logiche che presidiano l'accesso dall'esterno, per cui si prevede lo svolgimento di prove a carattere teorico pratico e la valutazione dei titoli (titoli di studio, anzianità di servizio, titoli vari e culturali).

L'istituto delle progressioni economiche orizzontali è attuato dall'art. 8 del C.C.D.I. del personale non dirigente relativo all'anno 2005 (allegato alla deliberazione della Giunta regionale, di autorizzazione alla definitiva sottoscrizione, n. 196 del 20 marzo 2006).

I criteri di valutazione e selezione adottati per la progressione economica orizzontale non si discostano dalle prassi applicative generalmente adottate nel comparto. Si segnala, se mai, come elemento di possibile criticità, che il fattore di valutazione dell'esperienza acquisita è apprezzato unicamente in riferimento all'anzianità di servizio, con l'attribuzione di un punteggio rigidamente correlato agli anni di servizio prestato nella categoria di inquadramento o nella categoria inferiore-

Per quanto attiene all'Area delle Posizioni Organizzative, la stessa si trova disciplinata all'art. 9 del C.C.D.I. del personale non dirigente sopra richiamato, in aderenza con le correlate disposizioni della contrattazione collettiva nazionale.

Con la deliberazione della Giunta regionale n. 1091/2006 si sono fissate le linee d'indirizzo per la ridefinizione dell'Area delle Posizioni Organizzative e per la loro redistribuzione nell'ambito dei Dipartimenti, prevedendo anche l'istituzione delle posizioni di alta professionalità.

2. CONTRATTAZIONE DECENTRATA E INTEGRATIVA

In riferimento alla gestione della contrattazione collettiva decentrata integrativa, con le deliberazioni della Giunta regionale n. 677 e 678 del 25 luglio 2005, si è provveduto alla nomina delle delegazioni trattanti di parte pubblica, rispettivamente, per il personale non dirigente e la dirigenza. Positivamente si rileva una composizione esclusivamente tecnica degli organismi. In merito, si segnala altresì che 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.

Gli articoli 6 e 7 del C.C.D.I. del personale non dirigente relativo all'anno 2005 disciplinano, nei termini essenziali, il procedimento per l'incentivazione della produttività, incentrato sia sulla valutazione della qualità della prestazione individualmente resa che sull'accertamento circa la completa attuazione dei piani di attività. Opportunamente, l'attribuzione dell'incentivo è quindi attuata, "in unica soluzione, dopo la necessaria verifica e certificazione a consuntivo dei risultati conseguiti, in coerenza con gli obiettivi annualmente predeterminati, secondo la disciplina del D.Lgs. n. 165/2001".

3. DISCIPLINA DELLA MOBILITA' DEL PERSONALE

La disciplina riferita alla mobilità del personale merita alcune sintetiche notazioni.

Positivamente si rileva che la mobilità interna del personale non dirigente è operata tramite avviso pubblico e valutazione curriculare.

Con riferimento al personale dirigente, è assicurata la mobilità individuale nell'ambito delle Amministrazioni della Regione, nei limiti dei posti disponibili nella dotazione organica (art. 10, comma 7, della L.R. n. 31/2002). I relativi provvedimenti sono adottati dal Direttore generale, su domanda dell'interessato, previa delibera della Giunta regionale assunta su proposta dell'Assessore al Personale, acquisita la preventiva deliberazione dell'Amministrazione di provenienza.

Una disposizione particolare è contenuta all'art. 10Bis della L.R. n. 18/2004, ai sensi del quale, in deroga alle disposizioni della L.R. n. 31/2002, presumibilmente riferite al contenimento delle dotazioni organiche e della spesa per il personale, per motivate esigenze e/o per particolari professionalità, è consentito procedere a comandi e/o

trasferimenti di personale proveniente da altri Enti Pubblici nel limite massimo del 3% delle dotazioni organiche del Consiglio e della Giunta Regionale, con precedenza accordata alle unità lavorative che abbiano prestato o siano in servizio, a qualunque titolo, presso il Consiglio o la Giunta regionale medesimi.

4. POLITICHE DI RECLUTAMENTO E SELEZIONE DEL PERSONALE

Con la L.R. n. 31/2002, la Regione Calabria è intervenuta, relativamente al triennio 2002/2004, in funzione della razionalizzazione e del contenimento della spesa per il personale.

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 misure così introdotte sono altamente positive in quanto demandano alla Giunta regionale un ruolo realmente strategico che implica 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. A ciò si aggiunge che la Regione Calabria approva una dotazione organica di tipo complessivo, ossia senza allocazione del personale sulle strutture, circostanza che ulteriormente ne flessibilizza la gestione.

5. POLITICHE DI FORMAZIONE DEL PERSONALE

Con riferimento alle politiche di formazione, la Regione Calabria adotta un piano di formazione del personale a valenza pluriennale, formulato sulla base della rilevazione dei fabbisogni formativi espressi dal personale, che include anche interventi specificatamente dedicati al personale neo assunto. Ai sensi di quanto stabilito dall'art. 12 del C.C.D.I. del personale non dirigente relativo all'anno 2005, le iniziative di formazione si concludono con prove e valutazioni finali, che sono utili ai fini della progressione economica nella categoria.

In merito, si distingue una formazione "obbligatoria", cui è destinato il 60% delle risorse disponibili, cui si ricorre in caso di attivazione di nuovi servizi o di nuove tecniche operative, in caso 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.

La formazione "facoltativa", cui è destinato il residuo 40% delle risorse, riguarda invece i processi formativi di «mantenimento» e accrescimento degli standard professionali e delle conoscenze.

È poi 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, con la deliberazione della Giunta regionale n. 126/2006 si è proceduto all'approvazione di 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.