

RELAZIONE SUL PROGETTO DI LEGGE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA
"RIFORMA DELL'IMPIEGO E DELL'ORGANIZZAZIONE REGIONALE".

1) Lineamenti generali.

Come è noto la Giunta della Regione Emilia-Romagna ha approvato un progetto di legge intitolato "Riforma dell'impiego e dell'organizzazione regionale", il quale è stato pubblicato nel Bollettino Ufficiale regionale n. 301 del 18 gennaio 1994.

Per illustrare adeguatamente, seppure in maniera sintetica, le linee fondamentali di questo progetto è bene premettere la relazione esistente fra esso e la riforma compiuta con il D. Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29.

Un dato cronologico è peraltro fondamentale in proposito: infatti l'approvazione da parte dell'esecutivo regionale del progetto è intervenuta in un momento antecedente alla pubblicazione dell'ultimo decreto legislativo di modifica del D. Lgs. n. 29/1993, vale a dire il D. Lgs. 23 dicembre 1993, n. 546 (mentre sono state tenute in considerazione le modifiche già introdotte col D. Lgs. 18 novembre 1993, n. 470). Da ciò consegue il fatto che alcune parti del testo potranno subire delle modifiche che la Giunta proporrà in sede di commissione consiliare.

Riguardo al contenuto generale del progetto, mi sembra, innanzi tutto, importante mettere in luce un orientamento di fondo: quello di non procedere ad un semplice adeguamento della legislazione regionale preesistente ai principi del D. Lgs. n. 29/1993, ma cogliere l'occasione per rivedere completamente il quadro legislativo sia in materia di rapporto di lavoro che in materia di organizzazione.

A questo proposito si rileva che fra le disposizioni più importanti vanno inserite anche quelle finali, le quali prevedono l'abrogazione integrale di ben quaranta leggi regionali e di molte specifiche disposizioni di grosso rilievo, come quelle della L.R. n. 44 del 1984 che sta alla base dell'attuale organizzazione regionale.

A coloro che non conoscono specificamente la legislazione della Regione Emilia-Romagna, può essere piuttosto difficile cogliere la portata innovativa delle norme abrogative: ma basta notare come l'elenco delle leggi regionali che vengono abrogate dall'art. 48 si apre con le leggi regionali del 20 luglio 1973, nn. 25 e 26 le quali rappresentano sostanzialmente la trasposizione a livello regionale dell'organica disciplina derivante dal regime giuridico del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

Questo intento dell'esecutivo regionale, non limitato alla necessaria attuazione a livello regionale del D. Lgs. n. 29/1993 ma teso ad una complessiva riforma dell'ordinamento regionale, è particolarmente marcato in materia di rapporto di lavoro.

Le origini di questa scelta devono essere ricercate sia nella volontà di cogliere appieno le opportunità che il decreto n. 29 ha aperto, sia in un problema di semplificazione e di corretta implementazione della legislazione regionale che si manifesta in modo particolare in una materia come quella in questione. Esiste, infatti, un problema generale che è legato alla ventennale sedimentazione di una disciplina giuridica molto articolata e mutevole, ispirata ai principi tipici di un rapporto di lavoro integralmente pubblicistico, rispetto al quale si pongono anche questioni di organicità, di trasparenza e conoscibilità da parte degli interessati.

La ricostruzione della disciplina in materia di rapporto di lavoro si ispira ad un principio fondamentale che è quello della sussidiarietà: vengono disciplinati dalla legge regionale solamente quegli aspetti per i quali la Regione ritiene che sussistano degli elementi di specificità che rendono necessario ovvero opportuno l'intervento del legislatore regionale, mentre per ogni altro aspetto si richiama la normativa generale vigente nel settore.

Occorre chiarire che, in parte, questa scelta è una conseguenza diretta del mutamento del regime delle fonti che disciplinano il rapporto di lavoro: il passaggio da una disciplina pubblicistica ad una di diritto comune incide necessariamente sulla potestà normativa delle regioni, restringendola. Resta peraltro fermo, in proposito, il fatto che una chiave di lettura fondamentale degli spazi dell'autonomia regionale si rinviene nella nota sentenza della Corte Costituzionale 26-30 luglio 1993, n. 359.

Il decreto n. 29 ha comunque compiuto, da un lato, una generale opera di depubblicizzazione della disciplina del rapporto d'impiego dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e, d'altro lato, un'ampia opera di delegificazione e di contrattualizzazione, che comporta il superamento, in molti campi, del principio di autoritarità e di unilateralità che caratterizzava (in gran parte) il precedente regime giuridico.

La scelta del principio di "sussidiarietà" della legislazione regionale (inteso nello specifico senso sopra descritto) si evince dalla struttura dell'art. 1 del progetto, il quale, dopo aver enunciato al comma primo le finalità della legge, stabilisce al comma 2 che "per quanto non previsto dalla presente legge, valgono le disposizioni del D. Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni suscettibili di una diretta applicazione alla Regione e le norme del diritto comune del lavoro". Tale indicazione si completa con la garanzia dell'efficacia della normativa di ordine contrattuale che è delineata al comma 3 di detto articolo.

Faccio notare, per inciso, che la scelta di mantenere una ristretta e sussidiaria disciplina legislativa non è affatto scontata poiché non mancano, invece, sostenitori a vari livelli di una scelta assai diversa, legata alla logica della riproduzione di una sorta di "testo unico" regionale aggiornato, contenente gran parte della disciplina del rapporto di lavoro, seppure adeguata ai nuovi principi.

Quest'ultimo indirizzo è, peraltro, sembrato in contrasto con la logica stessa del D. Lgs. n. 29/1993, il quale è ispirato anche alla necessità - purtroppo non sempre seguita con coerenza - di superare la logica della parcellizzazione delle discipline legislative del rapporto di lavoro.

Come si è detto, un'altra delle scelte fondamentali e qualificanti del progetto di legge è quella della delegificazione (in coerenza con l'orientamento che si ritrova nel D. Lgs. n. 29/1993).

E' evidente che una scelta di questo genere implica che l'approvazione della legge sarà seguita dall'adozione di vari regolamenti e che, quindi, il lavoro di ricostruzione normativa che la Regione Emilia-Romagna ha intrapreso sarà molto vasto. Tuttavia la scelta della Giunta regionale appare chiara anche nel senso di ripristinare un rapporto fra le fonti normative che sia coerente con la necessità di lasciare alla legge solamente la normativa di principio e quelle disposizioni di dettaglio che appaiono indispensabili.

2. Disciplina specifica del rapporto d'impiego.

La concreta disciplina dettata in materia di rapporto di lavoro dal progetto in esame può essere analizzata tenendo presente che alcuni interventi normativi presentano un carattere di assoluta necessità, nel senso che il legislatore regionale non può esimersi dal dettare una regolamentazione propria al fine di applicare i nuovi principi dell'ordinamento, mentre altre disposizioni rappresentano scelte che la Giunta regionale ritiene opportune in considerazione delle esigenze specifiche dell'ente.

La nuova disciplina che si è prospettata in materia di rapporto di lavoro dei dipendenti regionali: tocca i momenti fondamentali della sua costituzione, del procedimento disciplinare e dei provvedimenti cautelari ed, infine, il momento dell'estinzione.

In materia di assunzioni e, più ampiamente, riguardo alle modalità d'accesso all'impiego la nuova disciplina si presenta come necessaria: questo perché il decreto legislativo n. 29, impone la stipulazione di un contratto individuale, al quale segue l'effettuazione del periodo di prova. Ciò comporta, fra l'altro, la necessità per l'ente di individuare precisamente le competenze interne rispetto alla valutazione della prova effettuata e all'assunzione dei conseguenti provvedimenti.

A questo proposito, si nota come il caso del licenziamento conseguente al mancato superamento del periodo di prova rappresenta, nel progetto di legge, una ipotesi nella quale la cessazione del rapporto di lavoro interviene senza che vi sia un atto deliberativo da parte della Giunta regionale. Infatti, la valutazione in questione ha un carattere essenzialmente tecnico e, quindi, in coerenza con il principio della separazione fra l'indirizzo politico e la gestione amministrativa (sancito dall'art. 3 del D. Lgs. n.

29/1993) la dichiarazione del mancato superamento del periodo di prova viene effettuata direttamente da un dirigente specificamente preposto alle questioni di personale (su proposta di quello presso il quale l'interessato ha prestato servizio).

Il criterio generale della delegificazione trova ampia espressione riguardo alle modalità d'accesso ed alla normativa concernente l'effettuazione dei concorsi, tutte materie che erano precedentemente disciplinate dalla legge regionale e rispetto alle quali la Giunta è orientata a presentare presto i nuovi regolamenti.

Restano legificate, invece, le fasi procedimentali che seguono il completamento delle operazioni da parte delle commissioni di concorso.

Riguardo al regime di validità delle graduatorie occorre notare che il comma 22 dell'art. 3 della legge di accompagnamento della finanziaria (L. 24 dicembre 1993, n.537) ha innovato profondamente la materia. Ciò pone nuovi problemi, anche se vi è un orientamento teso a ritenere che le particolarità legate alla dimensione dei concorsi per l'accesso ai posti regionali rendono ragionevole la previsione attualmente dettata nel progetto.

Il regime delle incompatibilità tende a recepire i principi dettati in materia dal D. Lgs. n. 29/1993 e in esso si può notare anche un tentativo di snellimento procedurale relativamente agli incarichi di minor rilievo (comma 3 lett. b).

Anche in materia di procedure per riconoscimento dell'infermità di servizio e per gli accertamenti di idoneità la scelta fondamentale della delegificazione trova un suo significativo riscontro.

A proposito del procedimento disciplinare si segnala il che D. Lgs. 23 dicembre 1993, n. 546 ha introdotto rilevanti modificazioni (principalmente il nuovo testo dell'art. 59 del D. Lgs. n. 29/1993) le quali vengono ad innovare profondamente la materia.

E' comunque importante segnalare attentamente l'orientamento di fondo che traspare dal testo del progetto, perché esso è indubbiamente assai innovativo.

In sintesi si può dire che il progetto ha attuato il massimo adeguamento del regime sanzionatorio a quello previsto nel diritto comune del lavoro. Ciò si evince, in particolare:

- a) dall'adozione della stessa tipologia di sanzioni adottata dallo statuto dei lavoratori, modificando sia il contenuto che il nomen iuris di quelle precedenti (con il definitivo abbandono del sistema derivante dal D.P.R. n. 3/1957);
- b) dall'applicazione integrale del procedimento previsto dall'art. 7 dello statuto dei lavoratori, con i necessari adeguamenti della disciplina regionale che si rinvencono nell'art. 11.

Un altro elemento di rilievo consiste nell'orientamento reso ad attribuire al dirigente la diretta competenza nell'irrogazione delle sanzioni disciplinari più lievi: ammonizione e multa (antecedentemente ciò era previsto solo per la censura).

Per quanto riguarda le fattispecie sanzionabili occorre notare che la nuova disciplina costituisce un aggiornamento di quella prevista dalla vigente legislazione regionale, tuttavia resta ferma l'applicazione di una eventuale nuova e differente individuazione delle ipotesi sanzionabili che dovessero essere compiuta dai contratti collettivi (in proposito si ricorda la rilevanza del comma 3 dell'art. 1 del progetto).

Un altro punto di un certo interesse è rappresentato dalle cause di estinzione del rapporto di lavoro che sono quelle tipiche della disciplina civilistica (con l'eccezione della decadenza che si è ritenuto debba permanere in alcune specifiche ipotesi).

Particolare rilievo assume la disciplina del licenziamento per giusta causa o giustificato motivo, la quale viene a sostituire completamente le ipotesi di destituzione previgenti e fa tramontare alcuni istituti che debbono considerarsi assolutamente obsoleti (si pensi al caso dell'"obbligo di rendimento", che la vigente normativa ancora conosce).

3. Relazioni sindacali.

La parte del progetto che si occupa delle relazioni sindacali (all'interno del titolo III) rispetta i nuovi principi che la riforma della normativa in materia di impiego pubblico ha dettato e, in particolare, quelli che rimarcano gli elementi di reciproca autonomia dell'azione della pubblica amministrazione e delle organizzazioni sindacali. D'altro canto, il progetto non rinuncia al tentativo di introdurre alcuni significativi elementi di innovazione.

In proposito occorre notare, in primo luogo, la legittimazione di un possibile strumento di rappresentanza democratica dei lavoratori (art. 21), il quale, da un lato, non si pone in contrasto con l'attuale indirizzo alla costituzione delle R.S.U. e, d'altro lato, costituisce comunque la prima esplicitazione con legge regionale di un importante principio destinato a restare impresso nell'ordinamento della Regione.

In secondo luogo, si notano gli strumenti di partecipazione di cui agli artt. 22 e 23 ed, in particolare, il ruolo dei "protocolli d'intesa" che vengono riconosciuti come uno strumento attraverso il quale le relazioni sindacali troveranno una stabile e trasparente sistemazione metodologica.

4. Disciplina della dirigenza.

Un ruolo naturalmente centrale all'interno del progetto è svolto dal titolo IV concernente la dirigenza regionale. In proposito occorre però premettere alcuni elementi

concernenti l'assetto della legislazione regionale: infatti la Regione Emilia-Romagna ha già una legge specifica dedicata alla dirigenza (la L.R. 19 novembre 1992, n. 41), la quale - vista la sua recente elaborazione - risulta ispirata a principi abbastanza moderni e non contrastanti con molte delle linee riformatrici del D. lgs. n. 29/1993. In proposito basti notare il fatto che il principio dell'autonomia della dirigenza (anche attraverso la competenza generale all'adozione degli atti amministrativi ad efficacia esterna, salvo quelli riservati a specifici organi dell'ente) e il principio della separazione del ruolo della direzione politica da quella di gestione amministrativa erano già riconosciuti dalla legge n. 41.

Ciò ha comportato la scelta tecnica di introdurre le innovazioni derivanti dal D. Lgs. n. 29 del 1993 in via di modificazione della L.R. n. 41 del 1992.

Un'analisi delle concrete modifiche introdotte a proposito della disciplina della dirigenza non può però prescindere da alcune considerazioni generali che riguardano l'impostazione delle soluzioni che l'esecutivo della Regione Emilia-Romagna ha ritenuto di dare alle non semplici problematiche che si rinvergono in questo settore.

Due aspetti meritano in particolare attenzione: quello della strutturazione e quello dei poteri della dirigenza.

Sotto il primo profilo il progetto sviluppa la linea dell'istituzione a livello regionale di un'unica qualifica dirigenziale, ma tuttavia non rinuncia ad individuare una figura nuova (denominata "direttore generale"). Nell'ambito dell'unica qualifica dirigenziale si configura in modo particolare il titolare di funzioni proprie di un'area di direzione che si configura come una struttura organizzativa sovraordinata alle altre. Tale soluzione tende a superare le ristrettezze che potrebbero essere imposte dal mantenimento della sola figura di "coordinatore", previsto dall'art. 27 del decreto di riforma.

Le principali caratteristiche di questa figura vanno individuate, in primo luogo, nel fatto che il rapporto giuridico che si instaura con l'amministrazione è legato ad un incarico (che non viene necessariamente conferito a dirigenti interni all'amministrazione). In secondo luogo, deve notarsi che, ai sensi del comma 4 del nuovo testo dell'art. 11 della L.R. 41/1992 (art. 28 del progetto) il conferimento dell'incarico di direttore generale comporta la sospensione del rapporto di lavoro del dirigente regionale al quale dovesse essere attribuito (salvo il diritto alla conservazione del posto e la maturazione dei diritti legati all'anzianità).

Da quanto sopra esposto si evince anche la sostanziale estraneità della soluzione proposta rispetto alla figura del "dirigente generale" prevista dal D. Lgs. n. 29/1993 (basta del resto pensare al fatto che il rapporto di lavoro di quest'ultima è sottratto - con una scelta talvolta contestata - allo stesso principio di "privatizzazione" di cui all'art. 2 del decreto).

Circa l'aspetto dei poteri e delle funzioni che vengono attribuiti ai dirigenti si rileva che il progetto (artt. 26

e 27) ha attuato gli indirizzi emergenti dagli artt. 16 e 17 del D. Lgs. n. 29/1993 operando sia gli adattamenti resi necessari dal particolare ordinamento e dalla struttura dell'ente, sia la ripartizione dei compiti che deriva dalla coerente specificazione delle competenze del direttore generale. Sotto quest'ultimo aspetto il progetto attua una chiara differenziazione rispetto al rapporto di semplice sovraordinazione che il D. Lgs. n. 29/1993 espressamente delinea fra chi esercita le funzioni di coordinatore gli altri dirigenti.

Fra le altre disposizioni dettate per la dirigenza si segnala il nuovo art. 18 della L.R. n. 41 (inserito dall'art. 32 del progetto) che concerne l'introduzione di un nuovo sistema di verifica sull'operato dei dirigenti che prevede anche l'utilizzazione di un apposito "nucleo di valutazione". Viene in proposito disciplinato uno specifico procedimento il quale prevede anche l'instaurazione di un adeguato contraddittorio e porta, in caso di valutazione negativa, all'assegnazione ad altro incarico o al licenziamento.

5. Applicazione al Consiglio regionale.

Gli artt. 35 e 36 stabiliscono le regole per la trasposizione nei confronti del Consiglio delle norme dettate con riguardo alla Giunta, al fine di garantire l'autonomia consiliare.

A questo proposito si deve notare che la nuova disciplina costituisce anche un'importante momento di attuazione della disposizione di cui al comma 3 dell'art. 46 del nuovo Statuto regionale (approvato con la legge 9 novembre 1990, n. 336) la quale prevede l'inquadramento dei dipendenti del Consiglio in un apposito ruolo organico, distinto da quello relativo ai dipendenti della Giunta.

6. Riforma delle strutture organizzative.

Notevole interesse può suscitare, infine la parte relativa alla modificazione della normativa concernente le strutture organizzative regionali.

Sul piano della tecnica legislativa, si deve notare che molte delle modifiche introdotte si innestano su di un tessuto normativo già esistente costituito dalla L.R. 18 agosto 1984, n. 44 che regola l'istituzione ed il funzionamento delle strutture organizzative regionali.

Si rileva che le innovazioni apportate sono comunque molto profonde. Una scelta fondamentale compiuta all'interno del progetto è quella della delegificazione della determinazione degli organici e della definizione delle strutture organizzative.

Peraltro, la nuova individuazione delle strutture organizzative (che costituisce il cuore della concreta riforma dell'apparato regionale) dovrà conseguire

all'effettuazione della rilevazione dei carichi di lavoro, secondo le procedure che la Regione ha già iniziato a delineare. La rilevazione dei carichi di lavoro costituisce, infatti, uno dei principali elementi (ma non il solo parametro) per la rideterminazione delle strutture, secondo quanto stabilito dal comma 1 dell'art. 42 del progetto.

Al fine di evitare che venga però vanificato l'intento di contenere l'aumento della spesa derivante dalla struttura organizzativa, sono stati posti due importanti limiti costituiti dalla apposizione di un tetto alla dimensione della dotazione organica (come si rileva dal comma 2 dell'art. 42) e dalla previsione di un limite generale alle strutture organizzative (che si rinviene nel comma 5 del medesimo articolo).

La limitazione della possibilità di istituire le strutture organizzative assolve anche le importanti funzioni di assicurare una riduzione complessiva delle strutture dirigenziali del dieci per cento e di individuare, nell'ambito di esse, le nuove strutture di direzione generale.

7. Disposizioni transitorie e finali.

Riguardo alle norme transitorie e finali si rileva che esse contengono un meccanismo di attuazione della legge che è abbastanza complesso e articolato in funzione del fatto che l'intervento normativo compiuto è molto vasto.

In particolare, occorre assicurare la transizione al nuovo sistema mantenendo in via provvisoria l'applicazione delle disposizioni relative ai settori che saranno oggetto di appositi regolamenti.

Si può dire che, sotto questo aspetto, le norme transitorie e finali costituiscono uno dei momenti più delicati di una riforma che si qualifica proprio per il fatto di attuare il passaggio ad un regime giuridico in cui la legge regionale avrà un ruolo molto diverso rispetto a quello che siamo abituati nelle materie in esame.

Dott. Maurizio Ricciardelli

Bologna, 14 aprile 1994.