

REGOLAMENTO ORGANICO

DEL PERSONALE DEL CONSIGLIO PROVINCIALE

Relazione illustrativa

Da tempo il regolamento organico del personale del Consiglio provinciale - che nella sua formulazione di base risale agli inizi degli anni ottanta - attende d'essere aggiornato e ricomposto. E questo in adeguamento ai principi delle riforme sul pubblico impiego e sulla pubblica amministrazione, via via succedutesi negli ultimi decenni. Allo stesso modo del resto si è già provveduto per il personale dell'amministrazione provinciale, con aggiornamenti progressivi della legge sul personale della Provincia (l.p. n. 7 del 1997).

Quella del personale e dell'organizzazione pubblica è un settore in perenne revisione. All'orizzonte stanno nuove discipline e innovazioni che s'imporranno progressivamente anche nel generale sistema delle amministrazioni locali. La Provincia autonoma ha peraltro competenze, regole e garanzie statutarie particolari, che consentiranno di presidiare l'ordinamento e di adeguarne i contenuti con progressività e cautela. Il Consiglio dovrà monitorare anche questi cambiamenti e valutarne gli effetti. Cionondimeno s'impone oggi un aggiornamento delle regole sulla base dei principi vigenti, funzionale a dare certezza alle regole fondamentali sul personale operante presso il Consiglio e all'attività amministrativa da esso svolta.

Aggiornare il regolamento organico del personale del Consiglio, sostituendone integralmente il testo in una riforma complessiva, è operazione oggettivamente delicata e al tempo stesso di grande significato per l'Assemblea.

In primo luogo per la peculiarità dello strumento utilizzato per la riforma: là dove per l'amministrazione provinciale si usa la legge, presso il Consiglio la strada è quella del regolamento consiliare. Questo per confermare l'autonomia del Consiglio nell'ambito dell'ente-Provincia, di cui l'Assemblea è organo statutario autonomo. Autonomia rispetto all'organizzazione e all'amministrazione provinciale, che invece è soggetta alla legge. Ma autonomia anche rispetto alle scelte e alle politiche (in materia di personale e di organizzazione pubblica) che fanno capo alla Giunta provinciale, che è espressione - nella dinamica consiliare - della sola maggioranza. Mentre il sistema Consiglio (la sua organizzazione, la sua amministrazione) deve farsi carico dell'intera componente assembleare, e sostenerne ruolo e funzioni secondo regole che sono proprie della dimensione assembleare e non di quella governativa. E qui il paragone e il riferimento diretto è dato proprio dal rapporto fra Governo e Parlamento: a quest'ultimo, alla sua organizzazione, alle sue fonti il Consiglio provinciale ha sempre guardato nella definizione delle sue regole. E così

hanno fatto, fin dall'inizio, buona parte delle Assemblee legislative delle Autonomie speciali.

Il regolamento consiliare, che non segue il regime delle leggi e quindi non è soggetto al vaglio di costituzionalità, e che ha bisogno - per essere approvato - di una maggioranza significativamente più solida di quella necessaria per l'approvazione della legge provinciale, è quindi lo strumento per eccellenza di riconoscimento e di qualificazione dell'autonomia del Consiglio. Ed è uno strumento di autonomia e di garanzia per tutti i consiglieri, sia di maggioranza che di opposizione. Per l'organizzazione consiliare è formalmente un atto sostitutivo della legge. Beninteso là dove scelga di mutare regime e sostituirsi ad essa. Va detto subito che questa capacità di ritagliare con regolamento una disciplina da hoc per il personale del Consiglio è stata nel passato percorsa con molta cautela e limitatezza: da sempre l'ordinamento del personale e degli uffici consiliari mantiene sullo sfondo la disciplina del personale e degli uffici della Provincia, e ne fa anche diretta applicazione, per quanto compatibile: solo che questo avviene grazie ad un espresso rinvio del regolamento organico e in funzione sussidiaria: prevale infatti - là dove espressamente dettata - la regola consiliare. Col regolamento consiliare e in primo luogo col regolamento organico - che ha fondamento nel regolamento interno che, a sua volta, ha base costituzionale nello Statuto di autonomia (artt. artt. 31 e 49) - il Consiglio esprime quindi la sua particolare autonomia normativa e organizzativa, al tempo stesso ancorandosi (per scelta) nell'ente Provincia, di cui è anche organo.

Ovviamente e necessariamente, pur essendo autonoma e peculiare rispetto a quella che fa capo alla Giunta, anche l'amministrazione consiliare partecipa al regime generale proprio delle amministrazioni pubbliche: significa che anche presso il Consiglio trovano applicazione i principi e le regole generali che sono proprie del lavoro e dell'organizzazione pubblica. Però con una duplice cautela applicativa:

- da un lato (e questo vale per la Provincia in genere) questi principi e regole troveranno applicazione non diretta, ma mediata dall'esercizio della competenza statutaria che la Provincia esercita nell'ambito del personale e dell'organizzazione provinciale; ambito che - di regola - è di tipo primario;
- dall'altro l'autonomia consiliare permette di produrre contenuti e regole specifiche, ritagliate sull'organizzazione del Consiglio; e questo anche in parziale disapplicazione della disciplina generale provinciale.

Più in specifico, va ricordato che l'autonomia del Consiglio nel settore del personale e dell'organizzazione del personale consiliare ha contenuti ampi, e riguarda - in particolare - il ruoli e la dotazione organica, le procedure di assunzione del personale, le attribuzione degli incarichi dirigenziali, l'organizzazione delle strutture.

Quanto ai vincoli e ai limiti del processo di revisione e di aggiornamento del regolamento organico, occorre ricordare:

- la necessità di rispettare le regole e i principi collocati in fonti preminenti: il regolamento organico (e ancor più quello di organizzazione) deve rispettare la disciplina del regolamento interno, da cui trae fonte e legittimazione. Lo statuto speciale di autonomia prevede infatti solo il regolamento interno; è da questo che derivano gli altri regolamenti: sia quelli approvati dal Consiglio che quelli approvati dall'Ufficio di presidenza. Nello specifico significa, ad esempio, che vanno rispettate le norme del regolamento interno sulle attribuzioni e sul ruolo che Presidente e Ufficio di presidenza esercitano nella gestione del personale;
- la necessità di tener conto delle peculiarità organizzative e funzionali del Consiglio: quindi regole che, pur riferendosi necessariamente ai principi generali sull'impiego pubblico (ad esempio il principio del concorso pubblico, quello della privatizzazione e contrattualizzazione del trattamento economico e giuridico, quello della separazione fra amministrazione e politica, quello della responsabilizzazione della dirigenza, ecc.) ne declinano l'operatività in norme conformi e mirate al '*sistema Consiglio*': questo implica alcuni significativi momenti di semplificazione o comunque di ricomposizione e di adattamento di regole generali, necessari per calibrare la disciplina sulla situazione specifica dell'amministrazione consiliare, in considerazione - ad esempio - dell'esiguità dell'organico, della contenuta dimensione organizzativa, della significativa dimensione funzionale e politica (tipica solo di un ordinamento assembleare finalizzato al supporto di azioni essenzialmente di tipo politico/legislative), ecc;
- la necessità di mantenere un riferimento all'ordinamento provinciale (relativo al personale che fa capo alla Giunta provinciale), che consente di limitare la disciplina regolamentare all'essenziale, e soprattutto di evitare lacune (il rinvio alla disciplina provinciale opera quindi come norma di chiusura). Il criterio va utilizzato nel rispetto di precise condizioni, che sono così riassumibili:
 - la disciplina del regolamento (che nel sistema consiliare si sostituisce alla legge) prevale sulla disciplina provinciale generale (es. disciplina accesso alla dirigenza, sul segretario generale);
 - la disciplina generale si applica solo là dove il regolamento tace, solo in quanto compatibile con l'ordinamento complessivo dell'assemblea, e solo con le necessarie riletture organizzative e funzionali (es. sostituzione degli organi);
 - là dove la disciplina generale fa riferimento a norme o atti secondari o attuativi (es. regolamenti di attuazione), possono esercitare la rispettiva competenza gli organi consiliari (es. Ufficio di presidenza).

Nello specifico, la complessiva rivisitazione della disciplina regolamentare suggerita nella ipotesi allegata si articola in venticinque articoli (distribuiti in quattro capi), che si possono a loro volta racchiudere - per fini esplicativi - in cinque parti. Di queste si dà qui una sintesi, sottolineando volta per volta gli aspetti innovativi di rilievo.

1. Disciplina generale e di principio

- Il primo nucleo di articoli (artt. 1 - 5) contiene la disciplina fondamentale necessaria per qualificare *‘l'autonomia del Consiglio nel settore del personale’*. Quindi dispone: nell'art. 1 l'individuazione delle fonti di regolazione autonoma (i regolamenti del Consiglio e dell'Ufficio di presidenza) in conformità ai principi contenuti nel regolamento interno; nell'art. 2 la fondamentale riserva di regolamento organico come fonte principale, con conseguente applicabilità della disciplina sul personale della Provincia solo in via sussidiaria e in quanto compatibile; nell'art. 3 la previsione di un ruolo autonomo del personale consiliare, distinto dal quello della Provincia, con la previsione di una distinta e autonoma dotazione di personale stabilita in regolamento, salva la facoltà dell'Ufficio di presidenza di modificare la distribuzione del personale inquadrato nelle categorie e nei livelli (non quindi del personale dirigenziale e dei direttori) in relazione a nuove esigenze organizzative e contrattuali (quindi garantendo un margine di flessibilità che deve comunque rispettare la dotazione organica complessiva e i vincoli di bilancio); nell'art. 4 la previsione del principio della contrattualizzazione (e privatizzazione) dei rapporti di lavoro, con rinvio mobile al contratto collettivo di comparto provinciale, salva la facoltà per il Consiglio di concludere contratti specifici di settore o decentrati; nell'art. 5 la previsione del principio di separazione delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo (attribuite al Presidente e all'Ufficio di presidenza) da quelle di gestione tecnica, finanziaria e amministrativa (attribuite ai dirigenti), con riserva degli atti di competenza del Presidente e dell'Ufficio di presidenza come declinati dai regolamenti consiliari (regolamento interno, regolamento organico, regolamento di amministrazione e contabilità).
- Per connessione di contenuti e finalità rientra in questo ambito anche l'art. 6 che prevede una disciplina sull'accesso all'impiego basata - in via di principio - su autonome forme di selezione e di reclutamento e su regole stabilite dall'Ufficio di presidenza, ma anche con garanzia di utilizzo di graduatorie di selezioni svolte a livello provinciale, là dove ritenuto opportuno e previa stipula di convenzione con la Giunta.

2. Disciplina sulla dirigenza (accesso, incarichi e funzioni)

- Questo è il nucleo di disciplina più significativo e innovativo, posto che sostituisce l'attuale obsoleta normativa regolamentare (contenuta negli articoli 4, 4 bis e 4 ter, e già in parte nel concreto disapplicata), con una serie di disposizioni aggiornate alla luce dei principi sulla dirigenza pubblica, così come ricavabili dalla disciplina adottata dalla Provincia e recentemente modificata (il riferimento è alla lp 7 del 1997, come aggiornata, in particolare, dalle leggi provinciali n. 7 e n. 9 del 2015) e come rese compatibili con il sistema ordinamentale e organizzativo del Consiglio;
- In generale, la calibratura sull'ordinamento consiliare con le conseguenti differenze di regime introdotte rispetto alle regole sui dirigenti e direttori facenti capo alla Giunta, riguarda soprattutto i seguenti aspetti:

- l'organizzazione strutturale del Consiglio è più semplice e meno articolata di quella facente capo alla Giunta (dove accanto ai servizi ci sono i dipartimenti, la direzione generale, le unità di missione semplici e complesse, ecc.); presso il Consiglio è possibile prevedere un'unica qualifica dirigenziale, strettamente collegata al servizio, oltre agli incarichi di direttore collegati agli uffici; quello di segretario generale è un incarico temporaneo;
 - i dirigenti del ruolo consiliare non sono iscritti nell'albo dei dirigenti della Provincia (perché sono assunti nel ruolo autonomo del Consiglio e non sono soggetti al regime dei dirigenti provinciali; Consiglio e Giunta dispongono autonomamente in materia);
 - il ruolo dei dirigenti provinciali è uno strumento di gestione collegato essenzialmente alla mobilità: ma questa in ambito consiliare - vista la dimensione ridotta - è pressoché ininfluenza, e in ogni caso la mobilità fra ente Provincia e Consiglio è comunque garantita, dal momento che operano le regole generali sulla mobilità, accanto a norme specifiche (es. la legge provinciale n. 4 del 1961);
 - per gli stessi motivi, per i dirigenti del Consiglio non operano istituti o regole che non potrebbero essere direttamente applicati all'ambito consiliare: come l'interpello in sede di conferimento degli incarichi, la rotazione degli incarichi, la disciplina sui controlli interni, gli strumenti di programmazione del fabbisogno e di reclutamento di dirigenti, e simili;
 - ne consegue una disciplina regolamentare complessivamente più scarna ed essenziale, ma sufficiente, proporzionata e funzionale ad un perseguimento delle attività consiliari in modo autonomo e indipendente dalle discipline che regolano il personale e gli uffici della Giunta.
- Nel testo del regolamento la disciplina sui dirigenti e sui direttori segue lo stesso ordine di formulazione: dapprima la disciplina sull'accesso (artt.7 e 11), poi la disciplina sull'incarico (artt. 8 e 12) e infine la disciplina sulle funzioni (artt. 9 e 13). Fa eccezione la disciplina sul segretario generale, contenuta in un unico articolo (art. 10), posto che quella di segretario generale non è una posizione di ruolo ma un incarico a tempo determinato, caratterizzato da una disciplina normativa e funzionale ad hoc. Il conferimento degli incarichi rimane un'attribuzione dell'Ufficio di presidenza.
 - Quanto ai dirigenti di servizio (artt. 7, 8 e 9) i tratti fondamentali riguardano le modalità di accesso (dove accanto al concorso pubblico è previsto anche il concorso riservato, il trasferimento da altri enti e, in misura ridotta, il contratto a tempo determinato); una procedura specifica di valutazione periodica, cui è collegata la conferma nell'incarico; il limite numerico degli incarichi strettamente collegato al numero delle strutture cui vanno preposti; un regime di conferimento dell'incarico simile a quello usato in Provincia ma in parte semplificato (comunque con la previsione di garanzie di professionalità e di idoneità e con vincoli di durata); un regime delle funzioni complessivamente mirato e calibrato sull'attività e sull'organizzazione consiliare.

- Quanto al segretario generale (art. 10): è previsto e disciplinato come incarico apicale dell'amministrazione; non è una qualifica (ricopre una posizione nella dotazione organica per fini di vincoli di spesa, ma non è una posizione di ruolo, considerata la temporaneità dell'incarico) e vi sono associate ovvie funzioni di indirizzo e coordinamento, in stretto collegamento con il Presidente del Consiglio, connesse a compiti di responsabilità apicale; l'incarico può essere conferito (previa valutazione di idoneità) a dirigenti del Consiglio (nel qual caso è prevista una particolare disciplina a garanzia del servizio che rimane privo del dirigente), a dirigenti generali della Provincia o di altri enti, ad esterni assunti a contratto; è prevista una procedura di valutazione annuale (con possibilità di revoca dell'incarico) e un trattamento economico pari a quello del dirigente generale della Provincia.
- Quanto ai direttori d'ufficio (artt. 11, 12 e 13): sono collegati, per numero e funzioni, agli uffici in cui possono essere articolati i servizi. I direttori ricoprono posizioni di ruolo non dirigenziali. L'accesso è per concorso pubblico, concorso riservato o trasferimento dalla Provincia. Anche in questo caso l'incarico di preposizione all'ufficio è temporaneo, soggetto a valutazione e ad eventuale revoca (in caso di valutazione negativa).

3. Disciplina specifica sul personale del Consiglio

- L'ultima parte del Capo II è dedicata ad una serie di disposizioni che coniugano a livello provinciale varie discipline sulla gestione del personale:
 - una disciplina sulla valutazione dei dipendenti (art. 15), attribuita ad un Nucleo di valutazione autonomo da quello istituito presso la Giunta, disciplinato con regole approvate dall' Ufficio di presidenza; è prevista una valutazione annuale dei direttori, dei dirigenti e del segretario generale, con ricadute degli esiti sul conferimento e sulla revoca degli incarichi;
 - una disciplina specifica sulle sostituzioni in caso di assenza o impedimento dei dirigenti e dei direttori (art. 16) e per i casi di sostituzione provvisoria per vacanza di incarico (art. 17): la disciplina riprende i principi della legge sul personale provinciale ma li modula sull'organizzazione consiliare;
 - una disciplina sulla formazione e aggiornamento del personale, compreso il personale dirigenziale (art. 18), che può essere assicurata tramite gli strumenti di formazione in uso presso la Provincia o con strumenti scelti autonomamente;
 - una disciplina sulla mobilità del personale (art. 19), che può contare sia sulla disciplina di una legge specifica, risalente ma tuttora in vigore (lp 4 del 1961), sia sugli istituti di mobilità generale disciplinati dalla legge sul personale della Provincia;
 - viene infine confermata la disciplina specifica sul responsabile del sistema informativo del Consiglio provinciale (art 14), oggi in vigore, con un aggiornamento (contenuto ma funzionale all'impatto e all'importanza del supporto informatico nell'ambito delle strategie consiliari) della relativa indennità d'incarico.

4. Disciplina specifica sul personale della Presidenza

- E' la parte che ha subito meno modifiche rispetto al testo vigente, perché le discipline sul Capo di gabinetto e sui Segretari particolari (art. 21) e sul personale giornalista (artt. 22 e 23) sono state sostanzialmente e formalmente confermate.
- Le novità suggerite sono relative:
 - ad una più puntuale individuazione dei requisiti per l'incarico esterno di Capo di gabinetto (l'art. 21, comma 2, richiede almeno il diploma di istruzione secondaria di secondo grado);
 - al trattamento economico accessorio di queste figure: mantenendo sostanzialmente gli importi attuali, sono stati individuati nuovi criteri di quantificazione correlati al coefficiente tabellare di riferimento (art. 21, commi 3 e 4, e art. 23 comma 1 e 2): è una disciplina che teoricamente dovrebbe collocarsi nella contrattazione pubblica, ma che viene mantenuta nel regolamento perché riguarda figure specifiche del sistema consiliare, che non trovano riscontro nell'ordinamento contrattuale generale.

5. Norme finali

- La tecnica suggerita non è quella della modifica o integrazione di singoli articoli, bensì quella dell'integrale sostituzione del vigente regolamento con l'approvazione di uno nuovo. Questo implica l'abrogazione di tutte le disposizioni regolamentari pregresse ancora in vigore (art. 24, commi 1 e 2): quindi è stato fatto un lavoro di individuazione minuta delle fonti da abrogare e di pulizia normativa complessiva.
- A lato dell'effetto abrogativo generale e dell'entrata in vigore (art. 25) del nuovo regolamento, sono state individuate una norma transitoria (art. 24, comma 3) finalizzata a garantire le posizioni dirigenziali in essere (nate sotto il regime previgente), così come ha fatto la Provincia con i suoi dirigenti in occasione del recepimento della riforma sulla dirigenza: e una norma transitoria (art. 24, comma 4) per precisare la decorrenza di applicazione del nuovo trattamento economico accessorio per il personale della Presidenza;
- la tabella Allegato A riporta la dotazione organica del personale, con un aggiornamento dei dati conseguente ad una verifica complessiva delle forze lavoro necessarie per supportare nel modo più conveniente le funzioni consiliari: sia sotto un profilo quantitativo (ma il numero dei dirigenti e dei direttori rimane invariato), che qualitativo (dove si è cercato di valorizzare le professionalità più adeguate alle esigenze del Consiglio e della sua amministrazione).

E' importante infine ricordare alcuni passaggi dell'iter d'elaborazione del nuovo regolamento. Ad un'originaria elaborazione d'uno schema di riforma, svolta sotto la direzione del Presidente, sono seguiti alcuni incontri dell'Ufficio di presidenza specificamente dedicati ad affrontare temi, problemi, modalità di composizione del testo. In Ufficio di presidenza sono stati affrontati tutti i temi e le

discipline; con maggior attenzione quelle che presentavano i margini più significativi d'innovazione delle regole, rispetto al testo vigente. Questo ha portato anche ad istruttorie supplementari. Alcune proposte di modifica e di integrazione suggerite dai componenti dell'Ufficio di presidenza sono state recepite; altri temi e problemi sono stati adeguatamente affrontati, svolti e risolti. Un'apposita seduta della Conferenza dei Presidenti dei gruppi è stata dedicata ad illustrare il nuovo regolamento ed a svolgere alcuni problemi sollevati in quella sede. Infine, sul testo distribuito fra i Capigruppo, sono stati individuati da parte di alcuni consiglieri alcuni spunti e riflessioni sui quali, dopo adeguata verifica, è stato dato riscontro da parte della Presidenza.

Marzo 2017