



Normative e politiche del personale della Provincia autonoma di Trento

Principi, modelli, peculiarità e giurisprudenza costituzionale



PROVINCIA AUTONOMA
DI TRENTO



la conoscenza
è il nostro
Territorio

Luca Comper, Flavio Guella,
Mauro Marcantoni

Normative e politiche del personale della Provincia autonoma di Trento

Principi, modelli, peculiarità e giurisprudenza costituzionale

Luca Comper, Flavio Guella,
Mauro Marcantoni

TSM-Trentino School of Management è la Scuola costituita da Provincia autonoma di Trento, Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e Università di Trento per contribuire allo sviluppo sociale, economico e culturale del territorio, attraverso la formazione permanente, l'aggiornamento e l'accrescimento diffuso delle competenze

Coordinamento editoriale Giulia Guella, Stefania Martini

Hanno collaborato Stefania Allegretti, Paola Borz, Delio Picciani, Alessia Zanon, Ivana Robol

Grafica IDESIA - www.idesia.it

Stampa a cura del Centro Duplicazioni interno PAT

SOMMARIO

Presentazione	4
Introduzione	6
Premessa	8
La Pubblica amministrazione tra scienza dell'amministrazione e diritto amministrativo	12
Le riforme nazionali in materia di organizzazione e i loro principi vincolanti per l'Autonomia trentina	18
I profili di fondo nell'evoluzione della disciplina nazionale e la loro idoneità ad essere limite	24
L'evoluzione della disciplina trentina: i principali provvedimenti legislativi succedutisi nel tempo e la normativa vigente	30
Le strutture organizzative fondamentali nell'assetto della Provincia autonoma di Trento	36
L'apparato esecutivo di vertice: Presidente della Provincia e Giunta provinciale	37
Le strutture di diretto supporto all'esecutivo: direzione generale, dipartimenti e servizi	37
Le strutture amministrative dotate di autonomia: le agenzie	39
Le strutture amministrative "esternalizzate": gli enti strumentali	41
La valorizzazione del capitale umano e intellettuale come fattore distintivo di una Pubblica amministrazione di qualità	44
Dal telelavoro allo smart working	48
La formazione a supporto della Pubblica amministrazione trentina	52
La contrattazione collettiva nella Provincia autonoma di Trento. L'Agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale (A.P.Ra.N)	56
Approfondimenti	60
La delimitazione delle competenze di auto-organizzazione nella giurisprudenza sulle Autonomie	60
La giurisprudenza costituzionale più recente in tema di potestà legislativa provinciale primaria sull'organizzazione degli uffici	65

PRESENTAZIONE

Maurizio Fugatti, Presidente della Provincia autonoma di Trento

L'esercizio concreto delle competenze della Provincia autonoma di Trento richiede un apparato operativo che, pur essendo essenziale, si caratterizza per la sua complessità e articolazione. Questa complessità necessita di una conoscenza adeguata, in particolare per quanto riguarda l'organizzazione del personale, che rappresenta l'elemento fondamentale di ogni istituzione. In quest'ottica, è utile disporre di uno strumento informativo che chiarisca le peculiarità, le possibilità e i limiti di una delle materie chiave per lo sviluppo dell'autonomia e delle sue prerogative: la normativa sul lavoro pubblico, con specifico riferimento alla Provincia autonoma di Trento.

A tal fine, è stato realizzato questo volume informativo, che approfondisce le principali tematiche relative a questa materia, cercando di renderle facilmente consultabili, pur tenendo conto della loro inevitabile complessità e dei molti aspetti tecnici che le caratterizzano. La prima parte del volume esamina gli equilibri tra gli aspetti pubblicistici e privatistici del rapporto di lavoro pubblico, con un focus sulle riforme nazionali in tema di organizzazione. I capitoli successivi trattano delle norme che sovrintendono all'organizzazione della Provincia autonoma di Trento e del suo sistema di società ed

enti collegati, per concludersi con i capitoli dedicati al ruolo di alcuni importanti organismi nella formazione permanente del personale e nella contrattazione.

Si tratta di un ampio e articolato sistema di norme, direttive e istituti che danno l'idea di quanto sia delicato il passaggio dagli aspetti puramente istituzionali e normativi a quelli organizzativi e operativi. La specificità e l'ampiezza delle competenze dell'Autonomia trentina, nella più ampia cornice regionale, evidenziano ulteriormente la sua unicità nel panorama nazionale.

Il volume si conclude con due approfondimenti significativi: uno sulla delimitazione delle competenze di auto-organizzazione nella giurisprudenza sulle Autonomie e l'altro sulla recente giurisprudenza costituzionale riguardante la potestà legislativa provinciale primaria in materia di organizzazione degli uffici.

L'auspicio è che questo strumento informativo possa risultare utile ai giovani che vogliono approfondire questa tematica, ai lavoratori delle pubbliche istituzioni – sia amministratori che dipendenti – che desiderano rinfrescare o ampliare le loro conoscenze, e ai cittadini che desiderano interagire con maggiore consapevolezza con le istituzioni dell'Autonomia o rafforzare la loro cultura civica.

INTRODUZIONE

Delio Picciani, Amministratore Delegato TSM

Lo statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol non disciplina direttamente i sistemi con cui sono organizzate le strutture amministrative e con cui vengono esercitate le attività di autogoverno, né stabilisce in modo organico principi o regole sull'azione amministrativa e sui rapporti di lavoro nelle Amministrazioni provinciali e regionale: si limita ad assegnare alla competenza legislativa primaria il compito di sviluppare tale apparato normativo in coerenza con i principi e le norme fondamentali delle riforme nazionali.

La possibilità per le Province autonome di legiferare in una materia fondamentale per il pieno esercizio delle proprie competenze è stata pertanto costantemente confermata dalla giurisprudenza costituzionale e dalle relative norme di attuazione. Una possibilità, è bene ribadirlo, che comporta comunque l'obbligo del rispetto delle parti della normativa statale definibili come principi generali o disposizioni fondamentali di grande riforma, che si presentano non come "competenza statale esclusiva", ma come "limite" alla potestà legislativa primaria.

Questo è il cuore del ragionamento

sviluppato nel presente volume che entra nel merito del rapporto, complesso e delicato, tra le competenze provinciali e le competenze nazionali in materia di personale, di uffici e di organizzazione interna. Un rapporto che, se da un lato vede riaffermata la competenza primaria della Provincia di legiferare sulla materia, dall'altro prevede che le disposizioni di principio o di grande riforma in materia di ordinamento civile debbano essere uniformi su tutto il territorio nazionale, in ragione dell'esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza.

Con ciò, viene confermato che, nell'esercizio delle competenze legislative primarie, le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome sono tenute al rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, i quali ricomprendono anche profili basilari del diritto dei contratti. Tuttavia, la Corte costituzionale ha a più riprese ribadito che le disposizioni provinciali che intersecano profili civili *tout court* difforni dalla normativa statale, ma lo sono unicamente ove si pongano in insanabile contrasto con il nucleo essenziale dei principi generali o delle norme

fondamentali di riforma economico-sociale, vincolante a che per le competenze primarie. In sostanza, a più riprese la Corte si è preoccupata di evidenziare come non intenda censurare la difformità della disciplina provinciale da quella nazionale, in sé considerata, ma unicamente la violazione di limiti specifici.

Intorno a questo ragionamento cardine si sono sviluppati i contenuti del presente volume, che dettaglia i fondamenti sui quali sia la Regione che le Province autonome hanno disciplinato con legge

l'ordinamento dei propri apparati amministrativi.

Accanto a questi profili normativi di ordine più generale, e per certi versi più suscettibili di visioni diverse, o contrastanti, il volume entra anche nel merito di aspetti di maggior dettaglio che riguardano norme di organizzazione interna, linee di politica del personale, assetti di Uffici, enti, società e altri organismi che compongono il complesso e articolato sistema di autogoverno della Provincia autonoma di Trento.

PREMESSA

Per quanto riguarda la possibilità per le Province autonome di legiferare in materia di personale, uffici e relativa organizzazione della Pubblica amministrazione, la riconduzione di tale ambito materiale a competenza primaria – sotto la copertura delle previsioni relative a “organizzazione degli uffici” (art. 8, co. 1, n. 1 dello Statuto speciale) – è stata costantemente confermata dalla giurisprudenza costituzionale e dalla normativa di attuazione; ciò sebbene non manchino importanti precisazioni circa il rispetto della competenza statale in materia di ordinamento civile. Va peraltro notato che tale competenza, per le Autonomie speciali, è declinabile in termini di rispetto delle parti della normativa statale definibili come principi generali o disposizioni fondamentali di grande riforma, che si presentano quindi non più come “competenza statale esclusiva”, ma come “limiti” alla potestà legislativa primaria.

A discapito dell'Autonomia speciale, peraltro, è comunque da registrare che la giurisprudenza costituzionale afferma che anche per gli ambiti di competenza primaria le disposizioni di principio o grande riforma in materia di ordinamento civile devono essere uniformemente rispettate

su tutto il territorio nazionale, in ragione dell'esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza, di modo che le stesse si impongono anche alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome (cfr. ad es. Corte cost. n. 189/2007); e ciò sebbene tale efficacia uniformante operi per il loro porsi come “limiti” alla competenza primaria provinciale, non per il loro essere materie di “competenza esclusiva statale”.

Resta quindi confermato che nell'esercizio delle competenze legislative primarie le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome sono tenute al rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, i quali ricomprendono anche profili basilari del diritto dei contratti. La Corte costituzionale ha tuttavia a più riprese ribadito che le disposizioni provinciali che intersecano profili civilistici non sono incostituzionali in quanto tout court difforni dalla normativa statale, ma lo sono unicamente ove si pongono in insanabile contrasto con il nucleo essenziale dei principi generali o delle norme fondamentali di riforma economico-sociale in questione, differenziando a livello provinciale la disciplina rispetto ad

un profilo basilare dell'ordinamento generale. In sostanza, a più riprese la Corte si è preoccupata di evidenziare come essa non intenda censurare la difformità della disciplina provinciale da quella nazionale, in sé considerata, ma unicamente la violazione di limiti specifici: non tutti i profili della normativa statale vincolano il legislatore provinciale, ma solo quelli individuabili come "nucleo essenziale", nell'ambito di una previsione di grande riforma, o come principi generali.

Lo Statuto speciale non disciplina quindi direttamente i sistemi con cui sono organizzate le strutture amministrative e vengono esercitate le attività di governo locali, né stabilisce in modo organico principi o regole sull'azione amministrativa e i rapporti di lavoro nelle amministrazioni provinciali: si limita invece ad assegnare alla competenza legislativa primaria il compito di sviluppare tale apparato normativo, che deve tuttavia essere implementato in coerenza con principi e norme fondamentali di riforma nazionali.

Sia la Regione che le Province autonome hanno pertanto disciplinato con legge l'ordinamento dei propri apparati amministrativi, toccando anche le te-

matiche del regime del personale e delle regole sull'attività amministrativa e il relativo procedimento. In particolare, tra le normative principali che disciplinano oggi l'assetto organizzativo della Provincia si possono ricordare la legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 di revisione dell'ordinamento del personale della Provincia autonoma di Trento, la legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 recante norme in materia di governo dell'Autonomia del Trentino, la legge provinciale 30 novembre 1992, n. 23 sui principi per la democratizzazione, la semplificazione e la partecipazione all'azione amministrativa provinciale e norme in materia di procedimento amministrativo, la legge provinciale 19 luglio 1990, n. 23 recante disposizioni organizzative per l'attività contrattuale e l'amministrazione dei beni della Provincia autonoma di Trento, la legge provinciale 8 luglio 1996, n. 4 di nuova disciplina della programmazione di sviluppo e adeguamento delle norme in materia di contabilità e di zone svantaggiate, nonché la legge provinciale 14 settembre 1979, n. 7 recante norme in materia di bilancio e di contabilità generale della Provincia autonoma di Trento.

Il quadro normativo così delineato, con disposizioni che spesso sono succedute a precedenti interventi legislativi provinciali e cui si affiancano numerose altre disposizioni di carattere più frammentario, rappresenta quindi l'attuazione trentina di una competenza primaria che ha – nel corso del tempo – adattato gli indirizzi di fondo nazionali alle peculiarità locali in tema di governo dell'Autonomia ed ha consentito la sperimentazione di esperienze peculiari per una migliore gestione degli apparati. Ciascuna delle leggi citate è quindi frutto sia di specifici indirizzi ed esperienze, sia del recepimento di tendenze generali presenti nelle varie stagioni di riforma succedutesi a livello nazionale, e nel loro complesso costituiscono un'organica disciplina trentina in materia di organizzazione che continua ad essere migliorata ed aggiornata con successive modifiche ed integrazioni. Il tutto in un quadro di competenze che la Corte costituzionale ha contribuito negli anni a meglio dettagliare.

Già da queste brevi premesse è facile cogliere la complessità della materia e la necessità di un approfondimento che precisi meglio peculiarità, possibilità e limiti

di una delle materie fondamentali per lo stesso sviluppo dell'autonomia e delle sue prerogative. A questo fine è stato confezionato il presente lavoro nel quale vengono sviluppate le principali tematiche che interessano la materia cercando di renderle agevolmente consultabili, pur tenendo conto della loro inevitabile complessità e dei molti aspetti tecnici che le caratterizzano.

Nella prima parte del volume vengono affrontate le questioni generali degli equilibri tra profili pubblicistici e privatistici del rapporto di lavoro pubblico con un approfondimento sulle riforme nazionali in materia di organizzazione. I capitoli successivi entrano nel merito delle norme che sovrintendono all'organizzazione della Provincia autonoma di Trento e del suo sistema di società ed enti collegati per concludersi con alcuni capitoli che riguardano il ruolo di alcuni organismi importanti per la formazione permanente del personale e per la contrattazione. Si tratta di un ampio e articolato sistema di norme, di direttive e di istituti che danno l'idea di quanto sia complesso il passaggio dagli aspetti puramente istituzionali e normativi a quelli più propriamente organizzativi

ed operativi. Una complessità che l'ampiezza di potere e le prerogative dell'autonomia del Trentino, nel più ampio quadro dell'autonomia della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, rende più evidente ed unica nell'intero contesto nazionale. Il volume si conclude con due interessanti

approfondimenti sulla delimitazione delle competenze di auto-organizzazione nella giurisprudenza sulle autonomie ed il secondo sulla giurisprudenza costituzionale più recente in tema di potestà legislativa provinciale primaria sull'organizzazione degli uffici.

LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE TRA SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE E DIRITTO AMMINISTRATIVO

La separazione tra profili contrattuali/privatistici del rapporto di lavoro pubblico e aspetti propriamente pubblicistici ed organizzativi del sistema degli uffici – cui il pubblico impiego è strumentale – è il punto di partenza su cui va sviluppata la riflessione sull'organizzazione della Pubblica amministrazione, compresa quella del Provincia autonoma di Trento. Un esame della normativa provinciale in rapporto a quella nazionale necessita quindi di un inquadramento delle categorie generali di scienza dell'amministrazione, sulla base delle quali il giudice opera – applicando nozioni generali di diritto pubblico – la distinzione tra aspetti pubblicistici e privatistici.

È infatti vero che le radicali riforme statali del pubblico impiego hanno sempre trovato corrispondenza in discipline provinciali che tali riforme riprendevano nelle linee essenziali (si pensi, ad esempio, alla legge provinciale 29 aprile 1983, n. 12, con riferimento alla legge 20 marzo 1983, n. 93, oppure alla legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 in relazione alla legge delega 23 ottobre 1992, n. 421). Ma tali linee essenziali il cui rispetto è doveroso non attengono appunto gli aspetti organizzativi, su cui l'autonomia permane, bensì unicamente le questioni di rilevanza civilistica o – nelle tendenze più recenti – ciò che presenta una qualificata ricaduta sul coordinamento della spesa pubblica.

Per la teoria generale dell'organizzazione amministrativa rimangono invece nella disponibilità dell'Autonomia le scelte di autorganizzazione di tipo macro, che attengono al funzionamento strutturale di enti, organi e uffici. Ciò mentre la competenza sulle questioni di micro-organizzazione (trasferimenti, incompatibilità, etc.) ben può essere condizionata dalla connessa disciplina di privatizzazione del rapporto di lavoro, sebbene anche rispetto a tali aspetti gestionali permanga un titolo di competenza primario in capo alle Province autonome che richiede una valutazione caso per caso.

Ciò che sicuramente attiene all'organizzazione più generale è il tessuto normativo che la dottrina pubblicistica ricostruisce attorno alla figura della Pubblica amministrazione come persona giuridica (ente giuridico), le cui regole di funzionamento sono funzionali a delinearne capacità giuridica e capacità d'agire. L'ordinamento pubblicistico

ove si occupa di organizzazione della PA ha quindi l'obiettivo di permettere all'ente pubblico, che non è persona fisica, di esprimere una volontà proceduralizzata avvalendosi di persone fisiche a tale ente preposte, in quanto in rapporto di servizio.

Il soggetto in rapporto di servizio, che spesso è legato all'Amministrazione proprio da un rapporto di lavoro ed è quindi un pubblico impiegato contrattualizzato (dopo la privatizzazione del pubblico impiego operata dal legislatore nazionale), non si trova peraltro ad agire in nome e per conto di altro soggetto paritario, come nella normativa privatistica. Esso è invece legato alla PA di appartenenza da un rapporto organizzativo complesso, che si manifesta in una rappresentanza che è definita organica, anziché civilistica, e proprio nella predisposizione di tale rapporto strumentale della persona fisica incaricata con l'ente (persona giuridica) di appartenenza si manifestano le competenze di auto-organizzazione della Provincia.

La persona giuridica pubblica, ovvero l'ente pubblico, è quindi una organizzazione. Un apparato di mezzi e persone, auto-disciplinati da regole che ne coordinano e proceduralizzano l'azione per preordinarla al raggiungimento degli scopi pubblici affidati dalla legge. La cura degli interessi è poi spesso operata attraverso personale che, da un punto di vista propriamente lavoristico, è legato alla PA, e in questo caso il rapporto civilistico di impiego è certamente di competenza statale; esso però non è né l'unico modello possibile (essendovi settori di pubblico impiego non privatizzato, e soggetti persone-fisiche che operano in rapporto di servizio sebbene non siano inquadrati come pubblici impiegati), né certamente esaurisce i profili di disciplina in cui l'organizzazione degli apparati amministrativi si sostanzia.

Chi opera per la persona giuridica non ne è quindi un rappresentante civile, il che porterebbe ad escludere la competenza delle Autonomie sul tema, ma al contrario – anche ove contrattualizzato – il soggetto in rapporto di servizio opera nell'organizzazione come titolare di un organo (oppure come ausiliario, a vario titolo, del titolare dell'organo). La persona fisica in rapporto di servizio diviene cioè, anche se pubblico impiegato, una parte dell'organizzazione dell'ente, venendo preposta – a vario titolo organizzativo interno (cui corrispondono anche mansioni contrattuali, dal che l'intreccio tra competenze relative ai profili privatistici e quelle incentrate sui profili organizzativi) – ad un suo ufficio.

La rappresentanza è poi più tecnicamente definita rappresentanza organica proprio perché nelle scienze dell'amministrazione alcuni degli uffici in cui l'ente pubblico si organizza sono muniti di potere provvedimentale, cioè del particolare potere di assumere atti con rilevanza esterna, che producono effetti su soggetti terzi rispetto alla PA. In altri termini, nell'organizzazione dell'ente pubblico non tutte le persone in rapporto interno con la PA sono titolate a rappresentarne verso l'esterno la volontà, ma solo quelle preposte a particolari uffici – definiti organi della PA – cui spetta il potere di adottare provvedimenti amministrativi anziché meri atti amministrativi. Gli altri uffici, cui pure sono preposte persone in rapporto di servizio con la PA – e spesso in rapporto di pub-

blico impiego – hanno quindi un ruolo servente e strumentale, attuando varie forme di attività di amministrazione attiva, consultiva o di controllo, ma sempre e solo con meri atti amministrativi interni, non con provvedimenti. La rappresentanza organica, quindi, è prerogativa di alcuni soltanto tra gli uffici in cui la PA si organizza, ma tutti gli uffici – e tutto il personale agli stessi preposto – agiscono sinergicamente nelle forme del procedimento amministrativo per raggiungere gli obiettivi dell'ente.

Da ciò deriva la rilevanza, nella prospettiva della competenza di auto-organizzazione dell'ente, anche delle regole sul procedimento amministrativo e sul provvedimento amministrativo per delineare l'assetto organizzativo complessivo. L'organo è parte dell'organizzazione propria della persona giuridica, così che tutta l'attività compiuta dagli apparati, che si trasforma in una decisione esterna all'organo, è azione della persona giuridica, la quale ne è responsabile; per evitare un'attività non controllabile o scorretta, tuttavia, tale attività rimane nei limiti della legittimità solo se rispetta i moduli organizzativi e procedurali su cui l'Amministrazione provinciale ha competenza.

Vi è quindi tra gli apparati amministrativi (cioè tra gli organi), e l'ente, un rapporto di c.d. immedesimazione organica, tale per cui le azioni delle persone fisiche che operano nell'Amministrazione – se in rapporto di occasionalità necessaria, cioè se non esorbitanti dalla funzione in modi tali da recidere il contatto tra azione personale e azione dell'ente – sono direttamente imputate all'ente. E ciò proprio perché la persona fisica, spesso pubblico dipendente, agisce in una struttura organizzata e proceduralizzata, che rende controllabili e trasparenti i processi decisionali. E ciò vale anche per le parti di organizzazione, i meri uffici, che non esercitano poteri giuridici esterni, e nondimeno producono il lavoro interno necessario affinché l'ente possa raggiungere i suoi fini. Tutti gli apparati sono quindi oggetto di regole organizzative e procedurali interne, e proprio su tali profili di disciplina si esprime la competenza legislativa primaria provinciale.

Nelle scienze dell'organizzazione pubblica ciò che identifica un ufficio è innanzitutto il compito affidato, cioè la competenza e il tipo di attività che svolge. In questo senso, un "ufficio pubblico" è inteso come sinonimo di funzione pubblica svolta, e ciò attiene alle questioni di diritto amministrativo inerenti alla distribuzione dei compiti, regolate dallo Statuto nella parte in cui si manifesta come riparto tra Provincia ed enti diversi, e riservato alla legge provinciale per ciò che attiene invece la competenza interna (cioè il cosa sia di competenza dei diversi organi o uffici in cui la Provincia si organizza). L'ufficio è però anche e soprattutto un apparato organizzato, cioè un centro decisionale cui sono assegnate sia determinate persone – delle quali una è il titolare dell'ufficio (che esprime gli atti in cui l'ufficio agisce), le altre gli addetti con funzioni strumentali –, sia dotazioni di materiali (sia beni materiali, che risorse finanziarie). L'ufficio, per riassumere, viene organizzato quindi come un insieme di compiti, persone e mezzi: la competenza legislativa primaria si sviluppa su questo settore di regolazione dell'organizzazione, sebbene debba comunque agire rispettando – nella disciplina del personale – le disposizioni privatistiche statali, e le loro ricadute vincolistiche indirette in punto di micro-organizzazione.

Ogni persona giuridica ha quindi i propri organi e uffici, e nell'Autonomia le scelte su come organizzarli sono tipicamente scelte di carattere autonomo, cioè di auto-organizzazione. Tra queste scelte emergono come di particolare rilevanza anche le diverse regole in tema di rispettive posizioni dei diversi uffici ed organi all'interno dell'ente, e di relazioni reciproche che ne derivano. Infatti, i vari organi svolgono funzioni diverse, ma tutte da coordinare per il raggiungimento sinergico di finalità comuni: in ciò risiede l'importanza di scelte organizzative adeguate sul piano manageriale, che individuino nelle modalità di coordinamento e di azione moduli strutturali e procedurali adeguati a perseguire la tutela dell'interesse pubblico in modo efficace, efficiente ed economico.

La storia dell'evoluzione delle modalità organizzative che lo Stato ha promosso anche con la privatizzazione del rapporto con il singolo pubblico impiegato, e quindi agendo sul livello micro-organizzativo (o addirittura su quello propriamente privatistico), è allora una storia tutta incentrata sulla ricerca di soluzioni organizzative più efficienti, dove l'uso di moduli privati è stato ritenuto un mezzo per sollecitare migliori performance nella PA (affiancandosi ad un processo di separazione tra ruolo della dirigenza e ruolo degli organi politici, i quali sono in titolarità di persone fisiche non inquadrati quali pubblici impiegati, e allo sviluppo di logiche di amministrazione di risultato che ciò ha indotto).

L'insieme dei compiti e poteri giuridici assegnati ad un ente è quindi ripartito tra diversi organi, e nella distribuzione delle mansioni un importante effetto condizionante – su tali scelte macro-organizzative – è comunque operato anche dalle dinamiche contrattuali cui la legislazione statale obbliga tutte le PA, e quindi anche le Province autonome. Ciascun organo si caratterizza per la sua competenza, cioè la parte di attribuzione ad esso affidata, ma il come le persone la esercitano, e in che rapporti si trovino esse tra loro (e con altri organi non contrattualizzati, quali in particolare gli organi politici), e con la Pubblica amministrazione stessa, è indirettamente determinato dal modello di organizzazione micro cui la disciplina statale ha indirizzato tutte le amministrazioni.

Vi sono così diverse tipologie di relazioni tra organi, e quindi tra soggetti agli stessi preposti, o negli stessi operanti con funzioni strumentali, e tali rapporti sono fondamentali per definire le modalità di concorso dei vari uffici a obiettivi comuni. In questo senso, il modulo operativo più semplice è sicuramente quello gerarchico, che si segue quando la scelta di organizzazione assegna ad un organo il potere di dare ordini in posizione di sovra ordinazione ad altro organo o ufficio, o a personale all'interno del medesimo organo o ufficio, per esercitare la stessa competenza per materia che è assegnata al soggetto principale. L'organo superiore in questi casi ha dei poteri tipici: potere di impartire ordini, potere di controllo, potere di sostituzione e di avocazione, nonché infine il potere di autotutela (anche decidendo eventuali ricorsi contro gli atti del livello inferiore).

La scelta delle modalità organizzative interne è libera ove affidata all'Autonomia, ma anche in queste modalità di azione sicuramente pubblicistiche va tenuto conto di alcune direttrici di riforma sul piano nazionale definibili come veri e propri principi fon-

damentali di grande riforma, che hanno contribuito a ridisegnare nel tempo la fisionomia della PA come amministrazione trasparente e democratica. In questo senso, non appare più disponibile come scelta per l'auto-organizzazione degli enti autonomi la modalità organizzativa puramente gerarchica, priva di separazione tra politica e funzione della dirigenza, ma per scelta fondamentale nazionale si deve ritenere da preferire l'assegnazione agli organi politici delle sole decisioni di indirizzo, e la gestione concreta delle politiche da parte dell'apparato tecnico della PA in un rapporto di direzione.

Si assiste quindi al transito da un potere di dare ordini ad un potere di dare direttive, ovvero atti che delineano in termini generici i fini da raggiungere e i mezzi da impiegare, lasciando agli organi tecnici destinatari della direttiva il compito di attuare la stessa con decisioni amministrative concrete. Alla gerarchia si sostituisce quindi un più moderno rapporto di direzione, a livello apicale, sebbene poi torni nella disponibilità delle soluzioni organizzative interne il privilegiare o meno nei rapporti ulteriori i moduli organizzativi maggiormente gerarchici (come nelle strutture classiche), o moduli di direzione comunque diversamente articolati (come tipico nelle agenzie).

Sempre in linea con la preferenza per moduli di direzione, va notato che anche in tale modalità organizzativa l'organo superiore ha ampia possibilità di determinare il comportamento del livello inferiore mediante potere di nomina, di rinnovo e di revoca della carica, oltre che di trasferimento, anche indipendentemente dal potere di dare ordini. È evidente, tuttavia, che tale modalità di espressione del ruolo di supremazia all'interno dell'organizzazione intercetta più direttamente i profili lavoristici di carattere privato della normativa, e quindi anche il transito a modelli di direzione ha contribuito a ridurre il numero di questioni di macro-organizzazione di cui la normativa si deve occupare, incrementando invece l'incidenza indiretta dei contratti (e quindi della disciplina nazionale) sulle questioni di micro-organizzazione. Se è infatti vero che i poteri di supremazia di un organo rispetto ad un altro non si riducono ai poteri che riguardano direttamente gli atti o il comportamento dell'organo inferiore, profili questi sicuramente pubblicistici, ma vanno invece completati con i poteri dell'organo superiore che riguardano la titolarità dell'organo inferiore, è evidente che solo l'incidenza sul rapporto di impiego privatizzato può consentire decisioni che toccano la titolarità e le mansioni.

Da ultimo, per inquadrare in un'ottica di scienze dell'amministrazione la questione dell'organizzazione degli apparati pubblici in cui i pubblici dipendenti si inseriscono, va evidenziato come gli organi vadano istituiti e regolati secondo diverse prospettive, cui corrispondono diverse modalità di classificazione degli stessi. In particolare, se è vero che gli organi sono lo strumento tecnico con cui l'ente forma la propria volontà verso l'esterno, anche avvalendosi di uffici interni che in varie procedure coadiuvano i decisori finali, va operata una distinzione fondamentale tra organi e meri uffici da un lato, e tra organi attivi, che assumono le deliberazioni finali, e organi che intervengono poi con attività di controllo, o prima con attività consultiva. Vi sono infatti organi che, pur agendo con propria autonomia e rilevanza esterna nel processo decisionale, hanno compiti

diversi, non provvedimentali in senso stretto, ma di adozione di pareri (conoscibili però all'esterno) o atti di secondo grado (che verso l'esterno operano modificando o annullando un altro provvedimento).

Particolarmente incisiva, a riguardo, risulta l'incidenza indiretta delle competenze statali sulla capacità di auto-organizzazione per quanto riguarda gli organi di controllo. Essi sono infatti quegli organi che hanno il compito di verificare la legittimità – ovvero la conformità alle norme – di atti compiuti da altri apparati dell'ente, e svolgono quindi una funzione di garanzia tale per cui i loro standard di funzionamento sono spesso considerati livelli essenziali di prestazione, ovvero profili che possono incidere – ove diversamente regolati – sull'eguaglianza dei cittadini. L'attività di controllo, in questo senso, è spesso un'attività fortemente armonizzata a livello nazionale (e sempre più spesso, direttamente o indirettamente, anche già a livello europeo).

LE RIFORME NAZIONALI IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONE E I LORO PRINCIPI VINCOLANTI PER L'AUTONOMIA TRENTINA

Nelle questioni organizzative, anche se il pubblico impiegato non è l'unica risorsa della PA, e anche se la potestà di auto-organizzazione – a livello macro e micro – fuoriesce dalle questioni lavoristiche strettamente intese, uno degli snodi centrali è comunque rappresentato dal regime del pubblico impiego, la cui disciplina ha una efficacia conformativa indiretta che si manifesta fisiologicamente pure su questioni squisitamente organizzative. Il pubblico impiego strettamente inteso è però semplicemente definibile come il rapporto di lavoro in cui una persona fisica singola mette volontariamente la propria attività, in modo continuativo e dietro corresponsione della retribuzione, al servizio dello Stato o di un ente pubblico non economico, e quindi la competenza statale di per sé è in prima battuta – e salvo estensioni indirette che devono essere comunque ragionevoli – una competenza di carattere ordinamentale privato, non amministrativo.

Il tema è quindi di sicura competenza del livello nazionale di disciplina solo per ciò che attiene i profili civilistici. Nella descrizione dei rapporti tra normativa statale e regionale sull'organizzazione esso ha quindi un ruolo centrale, per la sua capacità di conformare le scelte disponibili per le Province autonome in punto di organizzazione degli uffici. L'Amministrazione provinciale nella legislazione in materia di organizzazione degli uffici deve infatti rispettare con un alto livello di aderenza, come visto nella giurisprudenza costituzionale, in particolare i profili propriamente privatistici della disciplina nazionale, procedendo nelle modalità organizzative in modo da assicurarsi di non toccare anche in modo indiretto gli effetti utili voluti dal legislatore nazionale nell'operare le sue scelte di fondo in particolare nell'ambito della grande riforma che è stata la privatizzazione del pubblico impiego.

I principi fondamentali che regolano l'ordinamento del personale dipendente e l'organizzazione degli uffici della Provincia autonoma di Trento sono quindi adottati sì nell'esercizio di una legittima competenza primaria, ma i limiti alla stessa sono particolarmente importanti, e nelle disposizioni provinciali fondamentali in materia sono stati recepiti i principi stabiliti dalle parti delle leggi statali sull'impiego pubblico considerabili quali interventi di grande riforma (come la legge 23 ottobre 1992, n. 421 e il decreto legislativo 3

febbraio 1993, n. 29, più volte modificato e oggi confluito nel testo unico sul pubblico impiego approvato con decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165). Quindi il sistema provinciale, come avviene negli altri enti pubblici, è oggi ispirato ai principi della privatizzazione, delegificazione e contrattualizzazione, oltre che separazione tra politica e amministrazione e responsabilità di risultato del dirigente. Ciò, tuttavia, legittimamente adottando soluzioni organizzative interne peculiari, e assetti manageriali specifici, che sono sempre legittimi se rispettano in tutte le loro ricadute le scelte operate dallo Stato nei suoi moduli privatistici, oltre che i principi costituzionali di buona amministrazione e controllo della spesa che vigono in generale per tutte le pubbliche amministrazioni.

La disciplina sul rapporto di impiego pubblico presenta quindi svariati contenuti, la cui portata come limite per la potestà legislativa provinciale in materia di organizzazione degli uffici è connessa o alla loro portata privatistica, o alle indirette ricadute su valori costituzionali come per quanto riguarda l'accesso mediante concorso o i livelli retributivi, vista la loro incidenza sugli equilibri di bilancio.

La Costituzione italiana presenta peraltro varie disposizioni anche direttamente connesse al tema del rapporto di lavoro pubblico. In particolare, l'art. 51 stabilisce che tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici o alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini. La legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica. Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro. L'art. 54 stabilisce invece che i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, e agli art. 97 e 98 si dispone che agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso e che i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione.

La prima disciplina statale sul pubblico impiego approvata dopo l'entrata in vigore della Costituzione risale al d.P.R. n. 3/1957, recante il testo unico degli impiegati civili dello Stato, e si presentava come innovativa sotto più profili di regolazione, ma manteneva comunque – come nell'epoca precedente – un'impostazione fortemente pubblicistica. In particolare, il rapporto di pubblico impiego era costituito per decreto di nomina, cioè con atto unilaterale della Pubblica amministrazione espressione di potere pubblico, senza partecipazione con autonomia privata in contratto della volontà paritaria della persona fisica assunta. La disciplina del rapporto era di conseguenza interamente sottratta all'autonomia negoziale, le parti non potendo dare contenuto al rapporto che rimaneva delineato esclusivamente da norme di legge e regolamenti; di conseguenza, anche la successiva gestione del rapporto di pubblico impiego era governata in tutte le vicende che ne potevano derivare da provvedimenti amministrativi non paritetici, e le relative controversie – coerentemente – erano affidate alla competenza giurisdizionale esclusiva del giudice amministrativo.

A seguito delle novità nel ruolo e nelle soluzioni organizzative che le scienze dell'amministrazione iniziano a sviluppare negli anni '70, ed anche per rispondere a pressioni sindacali che sempre più rivendicavano anche nel comparto pubblico uno spazio per la negoziazione, una radicale riforma del pubblico impiego inizia ad essere tratteggiata nell'ordinamento italiano a partire dalla legge quadro sul pubblico impiego n. 93/1983. In tale provvedimento si riconosce per la prima volta una contrattazione collettiva dedicata ai profili del rapporto di pubblico impiego che non sono sottoposti a riserva a favore della legge o di atti amministrativi unilaterali, il tutto al fine di promuovere l'efficienza della Pubblica amministrazione anche attraverso la trasparenza del trattamento economico e la razionalizzazione dei profili professionali. Si tratta tuttavia di una privatizzazione appunto parziale, posto che i contratti collettivi vedono un oggetto a loro riservato estremamente limitato, con ampie parti della disciplina dei profili lavoristici ancora riportata in provvedimenti e norme.

Solo a partire dall'inizio degli anni '90 si assiste invece ad una radicale privatizzazione del pubblico impiego, attraverso l'attuazione di due leggi delega con cui il Parlamento sceglieva di operare una radicale variazione di paradigma, rendendo eccezionali i profili direttamente attinenti al rapporto di lavoro che possono essere ricondotti a provvedimento, e mettendo al centro della disciplina dell'impiego pubblico il contratto individuale e quello collettivo. Si tratta in particolare della legge 23 ottobre 1992, n. 421 e della legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. legge Bassanini), che per i profili di interesse per il tema del pubblico impiego saranno attuate con una pluralità di decreti legislativi solo più tardi sistematizzati in un testo unico (in particolare dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29; dal d.lgs. 4 novembre 1997, n. 396; dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 e dal d.lgs. 29 ottobre 1998, n. 387).

Per privatizzazione del pubblico impiego in questo contesto storico si intende un vero e proprio processo di piena regolamentazione del rapporto di lavoro pubblico mediante disciplina privatistica, e quindi mediante l'utilizzo di contratti collettivi di lavoro cui anche i contratti individuali fanno riferimento per i loro contenuti, lasciando il rinvio a norme e provvedimenti come elemento riservato a profili davvero pubblicistici di regolazione.

Ciò avrebbe dovuto favorire anche una miglior gestione delle risorse umane e una più equilibrata destinazione di quelle economiche, grazie ad una maggior produttività del lavoro gestito su basi paritetiche e ad una minor inclinazione ad aumenti salariali orientati a logiche burocratiche anziché a negoziazioni che possano tenere in considerazione la produttività. La riconduzione a diritto privato dei rapporti di lavoro in cui la parte datoriale è la Pubblica amministrazione, di conseguenza, non veniva estesa ad alcune figure professionali particolarmente sensibili sul piano delle funzioni sovrane dello Stato, ed in particolare erano escluse le categorie dei professori e ricercatori universitari, dei magistrati ed avvocati e procuratori dello Stato, del personale della carriera prefettizia e diplomatica, e dei dipendenti delle forze armate e di polizia.

I rapporti di pubblico impiego iniziavano così ad essere davvero regolati contrattualmente in tutti i principali aspetti riguardanti la loro gestione, quali diritti e doveri, stipendio, ferie, assenze, compiti, responsabilità. In particolare, la prima disposizione che ha davvero dettagliato i principi generali della riforma, in questi profili di regolazione minuta, è individuabile nel d.lgs. n. 29/93, di attuazione della legge delega n. 421/92. In attuazione dello stesso, successivamente, i rapporti di lavoro alle dipendenze delle varie pubbliche amministrazioni sono stati disciplinati contrattualmente mediante contratti collettivi nazionali del lavoro (CCNL), stipulati dai sindacati rappresentativi negoziando con un organismo *ad hoc* per la rappresentanza della PA, oltre che da contratti integrativi conclusi dai sindacati locali con le singole amministrazioni interessate.

Lo sviluppo della normativa in materia di privatizzazione del pubblico impiego proseguiva poi in svariati provvedimenti normativi, come ad esempio il d.lgs. n. 396/97 e il d.lgs. n. 80/98, oltre che con riferimenti specifici nel testo unico degli enti locali (artt. 88 e seguenti del d.lgs. 267/2000). A razionalizzare una normativa divenuta estremamente complessa ed alluvionale interveniva poi un apposito testo unico sul pubblico impiego, approvato con d.lgs. n.165/01 e poi ulteriormente fortemente innovato con il d.lgs. n. 75/17, che ha sostituito i provvedimenti precedenti e rappresenta tutt'oggi il corpus normativo statale vigente in materia.

Per quanto riguarda la contrattazione, è stato conservato il sistema a due livelli (art. 40 d.lgs. n. 165/01), con contrattazione di comparto e contrattazione integrativa relativa alle singole pubbliche amministrazioni, cui però l'art. 41 del testo unico affianca un ulteriore livello cui è affidata la definizione dei comparti e che fissa regole comuni; interessante per le Autonomie territoriali è anche il fatto che tale assetto a più livelli in un certo senso ha potenziato la differenziazione, e per ogni profilo attinente il terzo livello di contrattazione è divenuto competente un organismo di coordinamento dei contratti di settore che è stato istituito in seno alla conferenza delle Regioni.

Compete invece all'Agenzia per la rappresentanza delle pubbliche amministrazioni nazionale (ARAN) la negoziazione dei CCNL con i sindacati e successiva stipula. Inoltre, una volta approvati, all'ARAN compete un'attività consultiva ed interpretativa sui contratti collettivi, oltre che funzioni di raccolta dati in materia di voti e deleghe ai sindacati ammessi alla contrattazione. I contratti collettivi appena stipulati, inoltre, devono essere sottoposti al controllo della Corte dei conti, la quale si pronuncia con un giudizio di compatibilità economico-finanziaria entro 40 giorni dalla sottoposizione per il controllo (decorso il termine senza pronuncia, comunque, i contratti divengono efficaci e vincolanti). Per quanto riguarda i contenuti, i CCNL sono vincolanti sia per gli aspetti normativi, sia per i livelli minimi retributivi, e ciò anche per i lavoratori pubblici non aderenti alle organizzazioni sindacali stipulanti; la forza vincolante del contratto collettivo è infatti assicurata dal rinvio alla contrattazione presente nel contratto individuale e, a monte, dalla sua previsione nel testo unico del pubblico impiego.

A livello territoriale, oltre al contratto collettivo negoziato localmente si prevede già nella normativa statale la possibile compresenza di norme nazionali e regionali, provinciali o comunali, ricadendo tra i compiti di ogni ente quello di disciplinare con proprie disposizioni il funzionamento degli uffici e dei servizi in modo coerente con la privatizzazione del pubblico impiego: regole sugli organi, gli uffici, le responsabilità dei lavoratori ed il numero di dipendenti assegnati agli enti ed i procedimenti di selezione per le assunzioni devono quindi essere adottati a tutti i livelli istituzionali, anche se in coerenza con le regole statali. È di conseguenza proibito alla contrattazione collettiva di intervenire su profili attinenti all'organizzazione degli uffici, alle prerogative dirigenziali, al conferimento e alla revoca degli incarichi dirigenziali e alle procedure di impugnazione dei provvedimenti disciplinari, ma la normativa nazionale e locale in materia deve risultare sinergica all'assetto appena descritto.

In parallelo, quindi, la privatizzazione del pubblico ha liberato l'organizzazione dai problemi di regolazione del rapporto di lavoro ed ha munito la Pubblica amministrazione datrice di lavoro dei medesimi poteri di gestione del rapporto tipici del datore di lavoro privato. Di conseguenza, gli atti di costituzione del rapporto di lavoro pubblico sono propriamente privati, e si prevede che l'assunzione nelle pubbliche amministrazioni avvenga con contratto individuale di lavoro (art. 35 d.lgs. n. 165/2001): manca quindi un provvedimento unilaterale e potestativo, e si procede con autonomia negoziale (sebbene vincolata agli strumenti contrattuali collettivi tipizzati). Inoltre, il rapporto di lavoro oltre ad essere disciplinato dai contratti collettivi e individuali, è fisiologicamente regolato dalle disposizioni del codice civile e dalle altre leggi speciali inerenti i rapporti di lavoro subordinato nell'impresa. Infine, la citata autonomia negoziale perdura anche oltre il momento genetico: da un lato, in materia di pubblico impiego la cognizione delle controversie è devoluta al giudice del lavoro, sottraendole quindi alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (art. 63 d.lgs. n. 165/2001); d'altro lato, la privatizzazione è applicata anche alla gestione dell'intero rapporto di lavoro come rapporto di durata, e gli atti che modificano o estinguono il rapporto non sono più costituiti da provvedimenti amministrativi ma da atti di natura negoziale (art. 5 d.lgs. n. 165/2001).

I PROFILI DI FONDO NELL'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA NAZIONALE E LA LORO IDONEITÀ AD ESSERE LIMITE

A livello contenutistico, quindi, nella disciplina nazionale si possono individuare alcune chiare direttrici di riforma definibili come fondamentali. Vi è infatti un processo nazionale di privatizzazione del rapporto, una tendenza alla separazione tra politica ed amministrazione (con logiche di amministrazione di risultato), una accentuazione dei profili di professionalizzazione e di specializzazione del pubblico impiego, oltre che la tendenza ad accentuare le valutazioni connesse alla sostenibilità economica della contrattazione e allo sviluppo della produttività in parallelo ai livelli economici garantiti. Profili, quelli citati, che sono tutti principi idonei ad incidere sull'autonomia regionale e provinciale, e della natura di "principio" dei valori di fondo sottesi alle riforme sopra richiamate si trova conferma nella giurisprudenza costituzionale.

In tutta la casistica della Corte costituzionale di seguito riassunta si evidenzia come a partire dal decreto legislativo n. 29 del 1993, anche se in un quadro di macro-organizzazione della Pubblica amministrazione rimasto sostanzialmente inalterato, si abbandona il tradizionale statuto del pubblico impiego in favore della regola del rapporto di lavoro subordinato privato. La Corte sottolinea la ragionevolezza di tale scelta legislativa statale, non arbitraria ma motivata da un'aspettativa di efficienza: la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego è infatti vista come modalità più idonea alla realizzazione delle esigenze di flessibilità nella gestione del personale. La flessibilità della Pubblica amministrazione è vista a sua volta come strumentale ad assicurare il buon andamento prescritto dall'art. 97 della Costituzione, e il processo di privatizzazione risulterebbe peraltro sinergico anche alla migliore attuazione di altri principi costituzionali, come l'equilibrio tendenziale di bilancio e il diritto al lavoro e l'eguaglianza tra lavoratori.

La giurisprudenza costituzionale evidenzia però anche come grazie a questa privatizzazione, che sostituisce con contratti collettivi regolati da legge statale i provvedimenti amministrativi – anche non statali – che prima dettavano la disciplina lavoristica nella PA, lo Stato ha anche iniziato sostanzialmente a disciplinare nel merito e nel dettaglio – e quindi non soltanto con norme di mero principio – numerosi aspetti dei rapporti privatizzati più strettamente legati a profili organizzativi dell'attività dell'Amministrazione-

ne (tra i quali particolarmente sensibili sono risultati quelli concernenti la dirigenza e quelli attinenti le modalità di accesso); profili che in passato potevano rimanere oggetto di una più libera disciplina interna nelle amministrazioni regionali e, per quanto qui di interesse, nell'esercizio della potestà legislativa primaria delle Province autonome.

Per quanto riguarda la disciplina della dirigenza, si è evidenziato che essa non può non essere intaccata dal sistema complessivo delineato con la riforma, che infatti poi progressivamente se ne occuperà in modo sempre più esplicito e pervasivo. Non si tratta solo di delineare lo status contrattuale del dirigente, ma di vincolare a specifiche soluzioni organizzative per poter rispettare le indicazioni statali circa ruolo e missione dello stesso rispetto all'organo politico e rispetto alla logica dell'amministrare per risultati. La Corte ha ritenuto che il corretto bilanciamento tra i due termini dell'art. 97 della Costituzione, imparzialità e buon andamento, possa attuarsi riservando alla legge una serie di profili ordinamentali, sottraendo alla contrattazione tutti quegli aspetti in cui il rapporto di ufficio implica lo svolgimento di compiti che partecipano del momento organizzativo della Pubblica amministrazione: questa scelta, tuttavia, diviene un livello essenziale della riforma, che vincola tutte le amministrazioni a seguire lo standard e il modello gestionale delineato a livello centrale. Anche nella parte in cui la figura del dirigente non è interamente contrattualizzata, cioè, il delineare a livello di normativa centrale gli aspetti di organizzazione che ricadono fuori del contratto determina una perdita di autonomia per l'ente territoriale, che a quella soluzione organizzativa deve comunque conformarsi (perché il contratto la dà per scontata).

Ai dirigenti non generali il primo decreto legislativo citato riserva – in quest'ottica di limitazione della privatizzazione – un'area specifica di negoziazione, che limitava lo spazio negoziale pressoché esclusivamente al trattamento economico e che comunque non incideva sugli aspetti ordinamentali e funzionali della dirigenza. La disciplina del rapporto risultava quindi dalla contemporanea esistenza di più fonti regolatrici, venendosi a collocare a metà strada fra il modello pubblicistico e quello privatistico: ciò in coerenza, da un lato, con la posizione apicale propria di tale categoria rispetto al complesso del personale, più nettamente privatizzato, e, dall'altro lato, con il ruolo di cerniera tra indirizzo politico ed azione amministrativa che le è assegnato nel rapporto con la funzione di governo. La Corte escludeva quindi un *vulnus* all'art. 97, ribadendo che il valore dell'imparzialità può essere in astratto non irrazionalmente integrato con quello dell'efficienza: essendo da ritenere che l'imparzialità stessa non debba essere garantita necessariamente nelle forme dello statuto pubblicistico del dipendente, ben potendo viceversa trovare attuazione in un equilibrato dosaggio di fonti regolatrici. Soluzione a fronte della quale divenivano tuttavia limitative dell'autonomia regionale anche disposizioni non contrattuali, ma statali, inerenti istituti come quello della responsabilità dirigenziale.

Per quanto invece riguarda l'accesso, con la privatizzazione del pubblico impiego diviene più dettagliata la modalità in cui la Corte costituzionale può pretendere dalle

amministrazioni territoriali il rispetto della regola costituzionale del pubblico concorso, che con la normativa nazionale sulla contrattualizzazione del pubblico impiego conosce ora una attuazione dettagliata e con pretese di applicazione uniforme, che rischiava di essere utilizzata ad integrazione del parametro costituzionale ove ritenuta standard idoneo ad assurgere al livello di principio fondamentale di riforma.

La Corte per questo profilo di disciplina si rivela però attenta alle esigenze di auto-regolazione, ed ha anzitutto affermato che la disciplina dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego – per i suoi contenuti marcatamente pubblicistici e la sua intima correlazione con l'attuazione dei principi sanciti dagli artt. 51 e 97 Cost. – è sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato ed è dunque estranea alla materia dell'«ordinamento civile»; e, ad ulteriore tutela dell'autonomia regionale, se è vero che non vi è competenza civilistica statale, la Corte neppure ritiene che la regolamentazione dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso sia riferibile all'ambito della competenza esclusiva statale, sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., in quanto questa riguarda i soli concorsi indetti dalle amministrazioni statali e dagli enti pubblici nazionali (sentenza n. 380/2004).

Per la giurisprudenza costituzionale che ha affiancato lo sviluppo della privatizzazione del pubblico impiego, in sostanza, la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale – in quanto riconducibile alla materia innominata dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali – è preclusa allo Stato anche nelle norme di principio (e a maggior ragione per quanto riguarda disposizioni di dettaglio), e spetta alla competenza residuale delle Regioni (v. sentenza n. 2/2004), ovviamente nel rispetto dei limiti costituzionali (v. sentenza n. 274/2003).

Tuttavia, la regola del concorso nella sua portata direttamente desumibile dalla Costituzione rimane un limite di legittimità invalicabile per il legislatore anche munito di potestà primaria. Di conseguenza, la Corte nella sentenza n. 363/2006 ha ritenuto illegittima una norma della Provincia autonoma di Bolzano che disponeva una deroga al principio del pubblico concorso. La circostanza che essa sia stata introdotta da una legge coperta da competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto non incide infatti sui termini della questione. Tale potestà, infatti, deve essere esercitata in armonia con la Costituzione (artt. 8 e 4 dello Statuto). Secondo la Corte, il concorso pubblico – quale meccanismo imparziale di selezione tecnica e neutrale dei più capaci sulla base del criterio del merito – costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni. Esso è posto a presidio delle esigenze di imparzialità e di efficienza dell'azione amministrativa. Le eccezioni a tale regola consentite dall'art. 97 Cost., purché disposte con legge, debbono pertanto rispondere a «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» (sentenza n. 81/2006); e ciò perché altrimenti la deroga si risolverebbe in un privilegio a favore di categorie più o meno ampie di persone (sentenza n. 205/2006). Perché sia

assicurata la generalità della regola del concorso pubblico disposta dall'art. 97 Cost., l'area delle eccezioni va, pertanto, delimitata in modo rigoroso.

La Corte ha ritenuto insussistenti le condizioni per riconoscere come legittima la deroga che la legge della Provincia autonoma di Bolzano intendeva introdurre al principio del pubblico concorso per perseguire l'interesse dell'Amministrazione a non disperdere professionalità difficili da reperire, anche in riferimento alla necessaria conoscenza delle tre lingue (italiano, tedesco e ladino) riconosciute dallo Statuto, alla particolarità del territorio (in prevalenza montuoso), alla proporzionale etnica. Infatti, secondo la Corte, la disposizione impugnata conferisce alla Giunta provinciale il potere – ordinario nel tempo, illimitato nei presupposti e nelle modalità di esercizio – di immettere stabilmente nei ruoli dell'Amministrazione i dirigenti che la stessa Giunta aveva assunto a tempo determinato senza concorso, alla duplice condizione che gli stessi avessero prestato servizio per almeno sei anni e «con particolare successo». In essa, ha proseguito la Corte, non c'è traccia delle ragioni giustificatrici che legittimerebbero la deroga. La Corte ha quindi ritenuto che non fossero sufficientemente delimitati i presupposti per l'esercizio del potere di assunzione.

La costituzione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato, infatti, non veniva subordinata all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'Amministrazione, in rapporto a carenze di organico, alla conoscenza delle lingue o ad altre specificità della Provincia. Conseguentemente, l'organo politico avrebbe potuto decidere di assumere senza concorso un numero di dirigenti non definito, scegliendoli tra quelli già utilizzati a tempo determinato. Né, secondo la Corte, sono state previste procedure imparziali e obiettive di verifica dell'attività svolta, per la valutazione di idoneità ad altri incarichi dirigenziali, in grado di garantire la selezione dei migliori. Infine, ha concluso la Corte, dall'esercizio di tale potere sarebbero pregiudicati proprio i dipendenti di ruolo dell'Amministrazione ammessi in base a concorso, che vedrebbero diminuite le possibilità di accedere all'albo dei dirigenti secondo le procedure ordinarie.

Dirigenza e accesso per concorso a parte, il processo di privatizzazione del pubblico impiego ha da subito un impatto culturale su come la tematica della competenza in materia può essere approcciata. Abbandonare il tradizionale statuto integralmente pubblicistico del pubblico impiego significa infatti sottrarre alle Autonomie regionali uno spazio prima pacificamente regolato in ottica pubblicistica. Ciò è bene evidenziato nella sentenza n. 309/1997, che sottolinea come la riforma nazionale porti all'accentuazione progressiva della distinzione tra aspetto organizzativo della Pubblica amministrazione e rapporto di lavoro con i suoi dipendenti. L'organizzazione, nel suo nucleo essenziale, resta nella disponibilità dalla legge e della potestà amministrativa sulla base di regole che la stessa Pubblica amministrazione previamente pone; al contrario, il rapporto di lavoro strettamente inteso viene attratto nell'orbita della disciplina civilistica per tutti quei profili che non sono connessi al momento esclusivamente pubblico dell'azione amministrativa, e diviene quindi pienamente di competenza statale.

Secondo la Corte, la sostanziale conformità a Costituzione del mutamento operato nella natura giuridica del rapporto dei dipendenti pubblici può quindi essere affermata se si valorizzano le finalità della riforma nel senso del decentramento, snellimento e semplificazione di apparati e procedure, sebbene tale decentramento sia in un'ottica di sussidiarietà orizzontale anziché verticale. In questo senso, è centrale come vincolo all'Autonomia territoriale proprio il principio della regolazione dei rapporti di lavoro pubblico mediante i contratti collettivi nazionali, come in questo senso sottolineata dalla sentenza n. 507/2000. In quell'occasione la Corte aveva ritenuto l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 3, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, ai cui sensi "l'attribuzione di trattamenti economici al personale contrattualizzato può avvenire esclusivamente in sede di contrattazione collettiva. Dall'entrata in vigore del primo rinnovo contrattuale cessano di avere efficacia le disposizioni di leggi, regolamenti o atti amministrativi generali che recano incrementi retributivi al personale contrattualizzato. I trattamenti economici più favorevoli in godimento sono riassorbiti dai futuri miglioramenti nella misura prevista dai contratti collettivi. I risparmi di spesa che ne conseguono incrementano le risorse disponibili per i contratti collettivi. Il presente comma non si applica al personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e dei Vigili del fuoco". Secondo la Regione ricorrente tale disposizione avrebbe inciso sull'autonomia in ordine al trattamento del proprio personale e all'organizzazione dei propri uffici, con una misura organizzativa priva dei caratteri di urgenza e di provvisorietà; la Corte costituzionale ha invece motivato ritenendo che la norma in esame non fa che trarre le conseguenze del principio legislativo costituente principio fondamentale vincolante per le Regioni (cfr. in proposito sentenza n. 352 del 1996) secondo cui i rapporti di lavoro del personale delle pubbliche amministrazioni sono disciplinati dalle disposizioni codicistiche e dalle leggi sul lavoro subordinato nel settore privato, e i rapporti individuali di lavoro sono regolati contrattualmente (art. 2, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 29 del 1993).

In particolare, il trattamento economico, che è materia non riservata alla legge ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera c della legge n. 421 del 1992, è disciplinato esclusivamente dai contratti collettivi e da quelli individuali. Non si tratta dunque di sancire una impropria prevalenza del contratto collettivo sulla legge regionale nell'ambito del sistema delle fonti, ma della piana e logica conseguenza del sistema, stabilito con efficacia anche nei confronti delle Regioni dal legislatore statale, del rapporto di lavoro pubblico assimilato a quello privato e contrattualizzato. Se la legge regionale potesse, ciò nonostante, continuare a disporre l'attribuzione ai dipendenti delle Regioni di trattamenti economici che verrebbero a sovrapporsi o ad aggiungersi a quelli previsti dai contratti collettivi, l'intero sistema in questione verrebbe compromesso con riguardo al comparto dei dipendenti regionali. E peraltro, la regola secondo cui il trattamento economico è definito in modo vincolante in sede di accordi collettivi, e le disposizioni di legge preesistenti, recanti attribuzione di trattamenti economici, cessano di operare

a seguito della stipulazione dei medesimi accordi, era già stata sancita dal legislatore statale allorquando, con la legge quadro sul pubblico impiego, si era definito il sistema della disciplina "in base ad accordi" (cfr. art. 3 della legge n. 93 del 1983). Il rispetto della disciplina contrattuale nazionale rappresenterebbe quindi non tanto una competenza riservata allo Stato, ma un vero e proprio limite logico alla potestà dell'Autonomia regionale, anche speciale.

L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA TRENTINA: I PRINCIPALI PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI SUCCEDUTISI NEL TEMPO E LA NORMATIVA VIGENTE

Le direttrici di fondo fissate dalle riforme nazionali si ritrovano quindi inevitabilmente, costituendo limiti diretti o indiretti che anche la potestà legislativa primaria deve rispettare, nella normativa emanata in materia dalla Provincia autonoma di Trento; normativa che ha conosciuto anch'essa una evoluzione storica certamente parallela a quella nazionale, ma che non ha rinunciato anche all'implementazione di soluzioni proprie negli spazi di organizzazione che residuano al di fuori delle prescrizioni costituzionali e di ciò che dell'ordinamento civilistico rappresenta inevitabile limite logico o principio fondamentale di riforma.

Anche nella provincia di Trento questo assetto è peraltro frutto di una evoluzione storica, e la normativa provinciale attuale si presentava – al momento della sua emanazione – come una riforma radicale dell'assetto previgente. Nella vigenza del Primo Statuto di autonomia, in particolare, data la preponderanza del ruolo istituzionale rivestito dall'ente Regione la Provincia autonoma rivestiva una funzione marginale anche sul piano organizzativo, e l'apparato provinciale – in termini di personale e mezzi, oltre che di competenze – risultava di conseguenza di dimensioni modeste. Esisteva comunque già un regime organizzativo proprio per la Pubblica amministrazione trentina, regolato dalla legge provinciale 23 agosto 1963, n. 8 che – al momento dell'approvazione del Secondo Statuto nel 1971 – diventerà la regola di auto-organizzazione di un'Amministrazione provinciale autonoma destinata ad incontrare una fase storica di forte e veloce crescita, non solo quantitativa ma anche qualitativa. La scarsità di competenze provinciali nell'impianto statutario del 1948, e la mancata attuazione di deleghe che pure anche l'impianto autonomistico originario consentiva a favore delle Province, aveva portato a scelte organizzative fondate essenzialmente su strutture di servizio alla diretta dipendenza dell'organo esecutivo, cui – in una stagione di non separazione tra politica e gestione – competevano comunque gran parte delle decisioni amministrative, così che i vari servizi si atteggiavano effettivamente come apparati strumentali.

Il Secondo Statuto è stato quindi implementato sulla base di una legislazione di organizzazione – la legge provinciale 23 agosto 1963, n. 8 prima, e la legge provinciale 29

aprile 1983, n. 12, poi – che rimaneva ancorata ad una centralità della gerarchia all'epoca esistente tra organo politico e apparati, e si poneva come una regolazione minimale, sicuramente adatta ad una Provincia leggera come quella del Primo Statuto, ma che anche al crescere dell'Amministrazione aveva fornito un adeguato contesto regolatorio, posto che l'indeterminatezza degli istituti tipici di un regime fortemente gerarchico e affidato alle determinate interne a ciascun livello organico consentiva di adeguare con grande flessibilità l'assetto di personale ed uffici alle esigenze via via connesse alla crescita dimensionale e di competenza. La Provincia, peraltro, non era un ente davvero nuovo nella sua struttura e nel suo personale: essa aveva infatti ereditato per trasferimento, assieme alle competenze, anche gran parte degli apparati e dell'expertise organizzativo che era già proprio della Regione, che rimaneva come ente di raccordo delle due Province autonome e alle stesse poteva costantemente fornire assistenza ed esperienza.

Peraltro, alla legge provinciale 23 agosto 1963, n. 8 (Ordinamento degli uffici e Statuto del Presidente della Provincia di Trento), e alla legge provinciale 29 aprile 1983, n. 12 (Nuovo ordinamento degli uffici e del personale della Provincia autonoma di Trento) è poi succeduta la già citata la legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 (Revisione dell'ordinamento del personale della Provincia autonoma di Trento). Solo nell'ultima riforma, quindi, si segnala un vero netto cambio di paradigma organizzativo, anche in attuazione degli indirizzi nazionali più volte richiamati e che sono andati a costituire veri e propri principi fondamentali a limite della potestà legislativa primaria.

Se è vero che la legge del 1963 non strutturava molto l'ente Provincia, è anche vero che le poche previsioni organizzative – che individuano i settori di azione provinciale e i relativi raggruppamenti per aree – consentivano una grande libertà di auto-organizzazione sul piano regolamentare e di scelte amministrative interne ai singoli servizi, che rappresentano l'unico modello gestionale in pratica previsto, accanto alle dieci aree di materia (finanze e patrimonio; lavori pubblici; edilizia popolare; urbanistica; istruzione e attività culturali; artigianato, commercio, industria, trasporti e turismo, oltre alla Segreteria generale). La Segreteria generale diventa così una struttura di coordinamento fondamentale, dal 1971 riformata in Segreteria generale della Giunta provinciale, con competenze anche quantitativamente impegnative come in materia di affari generali, contratti ed espropriazioni, vigilanza e tutela sugli enti locali, e – appunto – di personale. Va peraltro notato che tale primo impianto organizzativo è stato comunque più volte modificato, con riforme che si sono succedute per tutto il corso degli anni '70, in particolare con la legge provinciale 30 dicembre 1971, n. 20, la legge provinciale 10 settembre 1973, n. 50, la legge provinciale 5 novembre 1977, n. 31, e la legge provinciale 26 maggio 1980, n. 13; nessuna di tali riforme ha però intaccato l'impianto fondamentale della legge del 1963, ma hanno semplicemente preso atto dell'aumento di competenze con ulteriori settori di intervento provinciale, cui sono corrisposti nuovi servizi (acque pubbliche, vigilanza e tutela sugli enti locali, organizzazione, protezione dell'ambiente, servizi antincendi), ed hanno istituito la qualifica di dirigente generale per poter operare un miglior coordinamento a livello di direzioni generali.

Sebbene da subito il Secondo Statuto avesse assegnato il ruolo gestorio preponderante alle Province autonome, a discapito della Regione, e sebbene il processo di ulteriore implementazione del Pacchetto con deleghe e trasferimenti ulteriori avesse fatto progressivamente e continuamente crescere l'Amministrazione provinciale trentina per tutto il corso degli anni '70, la relativa fase di riorganizzazione di apparati sempre più estesi fu operata in una prima stagione di sviluppo provinciale sotto la vigenza della vecchia disciplina. Solo con la legge provinciale 29 aprile 1983, n. 12 venne delineato un nuovo ordinamento dei servizi per la Provincia autonoma di Trento, che portava con sé una radicale ristrutturazione dell'organizzazione degli uffici, che si affiancava anche ad un progetto di decentramento organico di funzioni al livello di governo comunale attraverso il potenziamento dei comprensori. Al centro dell'Amministrazione provinciale rimanevano comunque i servizi, di diretta dipendenza della Giunta, senza che modalità gestorie tramite agenzie ed enti strumentali trovassero ancora – ad inizio anni '80 – uno spazio di sviluppo loro proprio in normativa.

Con la legge provinciale n. 12/1983 l'impianto di fondo non muta, posto che nella cultura amministrativistica italiana dell'epoca sono ancora da venire le più rilevanti innovazioni sul piano organizzativo e procedimentale. Con tale disciplina, tuttavia, si opera una sostanziale ristrutturazione dell'apparato che, sebbene ancora legato alle logiche del servizio, si riorienta ad assicurare "la massima efficienza amministrativa connessa all'esercizio delle attribuzioni derivanti dallo Statuto speciale di Autonomia". Si prende atto della crescita dell'apparato amministrativo provinciale e di conseguenza, per agevolare un funzionamento efficace ed efficiente, si operano più chiare distinzioni tra le strutture – dipartimenti (per il coordinamento) e servizi (per la gestione) – già sperimentate. I dipartimenti sono qualificati come strutture di coordinamento generale delle attività provinciali, e raccolgono sotto la propria responsabilità più servizi accomunati per il loro agire in aree omogenee; i servizi sono le unità fondamentali dell'organizzazione provinciale che hanno la responsabilità gestionale di questioni omogenee nell'ambito di settori funzionali e di intervento.

Le attribuzioni dei singoli servizi sono indicate in declaratorie con cui già la legge provinciale delinea le rispettive competenze, attraverso una elencazione dei compiti assegnati a ciascun apparato. Diversamente, i dipartimenti sono sì indicati in numero fisso direttamente in legge, ma la definizione dei servizi da ciascuno coordinati è operata con apposita deliberazione della Giunta; tale profilo di flessibilità viene ulteriormente potenziato con la legge provinciale n. 6/1990, mediante la quale la legge continua a fissare il numero massimo dei dipartimenti, quantificato in quattordici unità, ma le stesse vengono lasciate senza denominazione, in modo da assicurare una vera e totale libertà nell'assegnazione dei servizi ai dirigenti generali e agli Assessori. La vera e radicale innovazione rinvenibile in tale provvedimento legislativo è però rappresentata dalla responsabilità dirigenziale di risultato, sperimentata quindi prima che le riforme nazionali la facessero assurgere a modalità organizzativa di fatto obbligata in quanto

sottesa alla contrattazione più recente e, soprattutto, in quanto scelta fondamentale di una grande riforma statale. Inoltre, ai servizi si iniziano ad affiancare come possibili moduli organizzativi anche le agenzie e le aziende, con maggiore autonomia gestionale, finanziaria e contabile in una logica di direzione anziché di stretta gerarchia, e le prime agenzie vengono istituite con apposite leggi che vanno così a complicare il quadro della normativa in materia di uffici vigente in Provincia (cfr. l'Agenzia del lavoro, istituita dalla legge provinciale 16 giugno 1983, n. 19).

Il vero cambio di paradigma si registra tuttavia con la legge provinciale n. 7/1997, e connessi provvedimenti attuativi. È infatti con tale provvedimento che si attua anche in Trentino la privatizzazione del pubblico impiego provinciale, affidando alla contrattazione collettiva e individuale la gran parte dei profili di disciplina lavoristici, in coerenza con le indicazioni nazionali. L'art. 69 dispone infatti come "salvo che per le materie riservate alla legge, gli accordi sindacali recepiti con legge provinciale ovvero con decreto del Presidente della Giunta provinciale e le norme generali e speciali applicate al personale della Provincia autonoma di Trento e dei suoi enti funzionali, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge e non abrogate, costituiscono la disciplina del rapporto di lavoro. Tali disposizioni sono inapplicabili a seguito della stipulazione dei contratti collettivi disciplinati dalla presente legge in relazione ai soggetti e alle materie dagli stessi contemplate. Le disposizioni vigenti cessano in ogni caso di produrre effetti dal momento della sottoscrizione, per ciascun ambito di riferimento, del secondo contratto collettivo previsto dalla presente legge". Viene inoltre confermato e generalizzato il principio di separazione delle funzioni di indirizzo politico rispetto a quelle di gestione (articoli 2 e 3), così che alla Giunta provinciale compete la sola adozione degli atti di carattere generale, di indirizzo e di successivo controllo, mentre tutta l'attività gestoria – amministrativa e finanziaria – è affidata alla dirigenza. Sul piano organizzativo, invece, l'assetto rimane invariato e centrato su direzioni e servizi, con eccezionale operatività mediante agenzie; si prevede però già l'adozione di una legge generale di riordino dell'organizzazione, e nella disciplina transitoria si autorizza la Giunta a disporre modifiche all'apparato organizzativo mediante regolamenti che ridistribuiscono le competenze tra servizi e promuovano un maggior uso di strutture equiparate.

Al centro della disciplina trentina in materia di organizzazione oggi vigente si trova quindi la legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7, che a livello contenutistico tratta di finalità dell'ordinamento, organizzazione e sistema organizzativo, dirigenza provinciale (struttura e funzioni della dirigenza, responsabilità e controlli, reclutamento dei dirigenti e conferimento degli incarichi dirigenziali), qualifica di direttore, disciplina del rapporto di lavoro (nei suoi vari profili tipici, quali ad esempio costituzione, sanzioni e procedimento disciplinare, estinzione del rapporto di lavoro, etc.), relazioni sindacali e partecipazione, e varie disposizioni finali e finanziarie in materia. La materia del pubblico impiego non è quindi esaurita dalla legge di riforma citata, e l'ordinamento provinciale in materia di organizzazione va integrato con varie altre fonti.

La disciplina specificamente lavoristica è infatti meglio dettagliata in regolamenti attuativi, altre disposizioni di legge settoriali e frammentarie, e – come previsto dalla riforma nazionale – in parte trova le proprie regole nelle disposizioni civilistiche generali sul rapporto di lavoro dipendente e in parte nei contratti collettivi di lavoro anche locali; in particolare, per i contratti collettivi provinciali sono stati istituiti diversi comparti, specifici per il personale delle Autonomie locali, della scuola, del servizio sanitario provinciale etc. Sono comunque di prerogativa esclusiva della contrattazione collettiva tutti i profili specificamente lavoristici connessi al rapporto di pubblico impiego (il trattamento economico e il regime giuridico delle figure professionali e del rapporto di lavoro) e tutta la disciplina delle relazioni sindacali e profili connessi (diritti sindacali, norme disciplinari, etc.). Nella legislazione provinciale – coerentemente con quanto visto in precedenza a livello di normativa statale e giurisprudenza costituzionale – si regola quindi essenzialmente l'organizzazione degli uffici, l'attività d'indirizzo politico e la sua separazione dalla funzione di direzione amministrativa, il regime di attribuzione degli incarichi alla dirigenza, le piante organiche, le assunzioni e connesse procedure di concorso, il conferimento degli uffici, etc.

Il regime delle responsabilità è anch'esso di natura pubblicistica, e la disciplina provinciale lo tratta in stretta connessione con il tema della dirigenza, e connesse modalità di valutazione e controllo. Anche in questo ambito la normativa provinciale rispetta comunque le linee di principio delineate dalle riforme nazionali, con una netta separazione fra funzione di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestorie: la definizione di obiettivi, programmi, controlli, risorse ed incarichi è riservata alla Giunta provinciale, quale organo politico di vertice, mentre la gestione tecnico-finanziaria, con amministrazione e direzione degli uffici per il perseguimento degli obiettivi e programmi dati è di spettanza dei dirigenti.

A completamento del percorso di riforma dell'organizzazione si rinviene inoltre la legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3, di c.d. riforma istituzionale del Trentino, recante norme in materia di governo dell'Autonomia. Quest'ultima riforma organica non si limita agli aspetti organizzativi minuti ma punta a regolare le relazioni tra la Provincia e il sistema integrato delle Autonomie presenti nel territorio trentino (funzionali e territoriali, rispetto all'azione delle quali si istituisce il nuovo ente Comunità di Valle), oltre che con un ricco ventaglio di enti strumentali che l'ente Provincia ha a sua disposizione. L'esercizio delle funzioni provinciali, sebbene nello Statuto il principio di attribuzione rimanga quello del parallelismo, viene con tale riforma riorientato a logiche di sussidiarietà, e la disciplina della struttura dell'ente Provincia in quanto tale viene riorganizzata per perseguire migliori livelli di efficacia ed efficienza, anche con l'utilizzo di enti strumentali non solo pubblici ma anche privati (società partecipate e fondazioni). Si delinea in sostanza un "sistema pubblico della Provincia", coerente con quella che poi nell'art. 79 dello statuto novellato dall'Accordo di Milano e dal Patto di Garanzia sarà il sistema regionale integrato di cui ciascuna Provincia autonoma è responsabile. La legge di ri-

forma istituzionale delinea anche l'organizzazione interna della Provincia, confermando la centralità del coordinamento della Segreteria generale, un'avvocatura e una serie di dipartimenti cui spettano competenze (programmatorie e di indirizzo dei servizi) assegnate con atto organizzativo di Giunta, nonché i servizi, che sono le unità fondamentali della struttura organizzativa e che si possono articolare a loro volta in uffici (anche le attribuzioni dei servizi sono indicate in atti amministrativi di organizzazione, contenenti il dettaglio delle singole funzioni e delle tipologie di atti).

Ad integrare ulteriormente la normativa di organizzazione dell'ente Provincia va poi segnalata la legge provinciale 30 novembre 1992, n. 23, che contiene le regole sul procedimento amministrativo e che quindi delinea le modalità di azione della PA in Trentino, dalle quali derivano inevitabilmente anche molte delle soluzioni manageriali sul piano gestionale. Tale legislazione recepisce a sua volta i principi della legge 7 agosto 1990, n. 241 e contiene una serie di istituti di diretto impatto organizzativo come il tema della conferenza di servizi, la semplificazione delle procedure, il regime dell'accesso agli atti, etc. Considerando la complessità e l'ampiezza delle competenze provinciali, è oggi indispensabile che l'azione amministrativa provinciale si realizzi attraverso piani e programmi. Corpo normativo fondamentale per delineare il quadro dell'auto-organizzazione trentina è la disciplina sulla programmazione contenuta nella legge provinciale 8 luglio 1996, n. 4.

Ulteriori disposizioni di legge provinciale, che influenzano l'organizzazione della Pubblica amministrazione e che erano già state menzionate inizialmente nel contesto delle competenze, includono: la disciplina sui beni e i contratti pubblici, rinvenibile nella legge provinciale 19 luglio 1990, n. 23; la disciplina sulla contabilità provinciale, di cui alla legge provinciale 14 settembre 1979, n. 7; la disciplina sulle espropriazioni per pubblica utilità, contenuta nella legge provinciale 19 febbraio 1993, n. 6; la disciplina sui lavori pubblici di interesse provinciale, di cui alla legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26.

Da ultimo, va poi anche segnalata la legge provinciale 3 aprile 2015, n. 7, di riordino della dirigenza e dell'organizzazione della Provincia con modificazioni della legge sul personale della Provincia del 1997. Con tale riforma si è definito il nuovo ordinamento della dirigenza provinciale e delle strutture organizzative della Provincia al fine di rendere più efficiente il sistema pubblico provinciale attraverso la rimodulazione dell'articolazione organizzativa e il riordino della dirigenza, anche con riferimento alla programmazione del fabbisogno di dirigenti e ad appropriate modalità di reclutamento e conferimento degli incarichi dirigenziali, per favorire maggiore coinvolgimento e responsabilizzazione dei dirigenti nel governo dell'Autonomia; interventi, quelli così operati in particolare sul livello dirigenziale, su cui si tornerà per un'analisi più completa in seguito.

LE STRUTTURE ORGANIZZATIVE FONDAMENTALI NELL'ASSETTO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

Dall'insieme della disciplina provinciale citata emerge un complesso di modalità organizzative, sia sul piano delle strutture che delle modalità di azione, che pur ponendosi in armonia con i principi nazionali della materia disegnano un approccio trentino alla gestione dell'apparato pubblico.

A livello di strutture, in particolare, la c.d. legge di riforma istituzionale ha parlato di una vera e propria architettura istituzionale complessiva, preposta all'esercizio della potestà amministrativa a livello provinciale (art. 10). In questo assetto si muove dal Presidente della Provincia, con la sua Giunta provinciale, quali organi politici di vertice preposti all'esercizio della funzione di indirizzo, programmazione, coordinamento e controllo (anche con il supporto di apposite strutture di gabinetto), per poi distribuire la competenza all'esercizio delle potestà amministrative ad un apparato amministrativo piramidale strutturato in più livelli.

L'organizzazione del sistema pubblico della Provincia è infatti articolato in una direzione generale, un'avvocatura della Provincia, un numero limitato di dipartimenti organizzati per macro-tematiche (affari finanziari; affari istituzionali, anticorruzione e trasparenza; artigianato, commercio, promozione, sport e turismo; enti locali, agricoltura, ambiente e cooperazione; infrastrutture e trasporti; istruzione e cultura; organizzazione, personale e innovazione; protezione civile, foreste e fauna; salute e politiche sociali; sviluppo economico, ricerca e lavoro; urbanistica, energia, catasto e tavolare), poi ulteriormente suddivisi in servizi ed uffici, a costituire l'apparato amministrativo di diretta dipendenza della Giunta. Oltre a tali strutture, peraltro, esistono anche organi dotati di autonomia tecnica – le c.d. agenzie – e un'ampia serie di soggetti dotati di forme privatistiche o comunque sussidiarie che integrano il panorama dei c.d. enti pubblici strumentali provinciali.

L'apparato esecutivo di vertice: Presidente della Provincia e Giunta provinciale

Vertice del potere esecutivo dell'ente provinciale è il Presidente, preposto alla gestione amministrativa e alla attuazione dell'indirizzo politico. Organo esecutivo collegiale è invece (artt. 50 ss. dello Statuto) la Giunta, composta da Presidente ed Assessori. Il carattere apicale di tali organi nella forma di governo provinciale deriva dalla loro investitura politica; in particolare, la riforma dello Statuto di cui alla legge costituzionale 2/2001 ha portato anche alla possibilità di optare per l'elezione del Presidente a suffragio universale e diretto, contestualmente al Consiglio provinciale, come poi implementato con la legge provinciale 5 marzo 2003, n. 2.

Allo stesso modo, la disciplina di struttura e funzioni della Giunta provinciale si rinviene in Statuto (agli articoli 44 e 54), e peraltro lo Statuto stesso prevede – in capo a tale organo – poteri regolamentari, quindi anche di tipo normativo e non meramente esecutivo (in particolare emanati con decreto del Presidente). Va tuttavia notato come successivamente alla riforma statutaria operata con legge costituzionale n. 2/2001 la Provincia autonoma abbia potuto adottare con legge statutaria anche disposizioni innovative della forma di governo, modificando i profili organizzativi dell'organo di vertice e precisandone le funzioni a fronte dei ruoli di Presidente e Consiglio. Per quel che riguarda il rapporto tra Presidente e Assessori, questi sono nominati dal Presidente, in numero massimo fissato dalla legge e con possibilità di nomina di un Assessore esterno. A decorrere dal 2012 è stato soppresso nella disciplina sulla forma di governo della Provincia autonoma di Trento l'istituto della c.d. porta girevole, ossia l'incompatibilità tra ruolo di Assessore provinciale e di Consigliere provinciale.

Nelle funzioni proprie di Presidente e Assessori le strutture amministrative preposte al supporto sono individuate negli uffici di gabinetto, disciplinati dalla legge n. 3 del 2006 all'art. 31, di cui sono responsabili persone – sia interne che esterne all'Amministrazione (ma in tal caso assunte con contratto di diritto privato a tempo determinato) – individuate su base fiduciaria con delibera di Giunta. Data la natura fiduciaria del rapporto, la durata di tali incarichi coincide con la durata in carica dell'esecutivo.

Le strutture di diretto supporto all'esecutivo: direzione generale, dipartimenti e servizi

Le strutture amministrative fondamentali della Provincia sono poste alle dirette dipendenze del Presidente o degli Assessori in ragione delle loro attribuzioni. Tali strut-

ture non sono preposte al supporto delle funzioni politiche, ma alla diretta gestione delle funzioni di amministrazione attiva (o talvolta consultiva e di controllo), in cui l'ente provinciale esercita le proprie attribuzioni.

Strutture amministrative di vertice sono la direzione generale della Provincia, i dipartimenti e l'avvocatura della Provincia.

La direzione generale è la struttura sovraordinata a tutti i dipartimenti e alle agenzie di primo livello, preposta a garantire l'effettiva ed uniforme applicazione delle direttive e dei programmi politici definiti dalla Giunta provinciale. Ha quindi una funzione di coordinamento dell'attività di amministrazione attiva, facendo da tramite tra l'attività politica strettamente intesa e l'attività gestoria, anche fornendo supporto all'organo politico nel definire indirizzi, obiettivi e programmi, che saranno poi da attuare nei singoli dipartimenti sotto coordinamento della direzione generale (ruolo di coordinamento che poi è particolarmente marcato nell'attività di elaborazione, realizzazione e verifica di progetti e iniziative che interessino materie rientranti nelle competenze di più strutture di primo livello).

Il direttore generale opera alle dipendenze del Presidente, ed è quindi collocato – come tutti gli incarichi di livello dirigenziale – in una posizione fiduciaria. Proprio per questo, il direttore generale può essere prorogato fino alla conclusione della legislatura, anche in deroga ai limiti di età e di servizio.

I dipartimenti (e alcune agenzie), nel numero massimo di quattordici, costituiscono le strutture di primo livello dell'organizzazione provinciale, e rappresentano la modalità organizzativa fondamentale con cui la Provincia esercita le proprie funzioni amministrative. I responsabili di tali strutture svolgono un incarico di dirigente generale, con le prerogative descritte in precedenza in connessione alla separazione tra politica e gestione e un ruolo di ulteriore coordinamento dei dirigenti preposti a livello di servizi.

I settori di intervento dei singoli dipartimenti (oltre che della direzione generale) sono definiti con atti organizzativi approvati con deliberazione della Giunta provinciale, da adottare previo parere obbligatorio delle commissioni permanenti del Consiglio provinciale competenti in materia. Compiti tipici di tali strutture di primo livello sono quelli di programmazione delle risorse (finanziarie, organizzative e strumentali) e di indirizzo, coordinamento e controllo delle strutture organizzative di secondo livello in cui esse si articolano; solo per le materie non attribuite a livello di servizio i dipartimenti provvedono alla gestione diretta delle risorse loro assegnate dalla Giunta provinciale.

Peculiare all'interno delle strutture di primo livello è l'avvocatura della Provincia, cui in quanto struttura apicale è preposto un dirigente generale (necessariamente munito di titolo di avvocato) e a cui è riservata l'assistenza legale e il patrocinio nei procedimenti giurisdizionali in cui è coinvolta la Provincia, sia per le controversie che hanno dato luogo a contenzioso sia nelle fattispecie in cui è possibile svolgere un'attività pre-contenziosa. L'avvocatura può svolgere la propria attività anche a servizio degli enti strumentali, previa autorizzazione della Giunta provinciale. Il personale dell'avvocatura,

eventualmente organizzato in uffici e necessariamente in possesso del titolo di avvocato, si occupa – anche patrocinando direttamente – della trattazione del contenzioso, ed è destinatario di un'apposita indennità omnicomprensiva definita dalla contrattazione collettiva in relazione allo svolgimento dell'attività di assistenza legale.

Le strutture di secondo livello nell'ambito dell'Amministrazione provinciale sono costituite dai servizi, cui è preposto un responsabile di livello dirigenziale, e anch'essi sono istituiti in numero massimo fissato dalla legge e soggetti negli anni ad un processo di graduale riduzione e razionalizzazione. In particolare, i servizi vengono individuati con atti organizzativi che assumono la forma di deliberazione della Giunta, mediante cui vengono definite le competenze e la struttura dipartimentale presso cui andranno ad incardinarsi (oltre che la denominazione e la dotazione). I servizi sono quindi strutture munite di compiti omogenei e sono costituite per realizzare la loro funzione in modo continuativo e strumentale alla realizzazione di obiettivi e compiti assegnati alla responsabilità complessiva di un dipartimento. Pur dipendendo da un dipartimento (o dalla direzione generale) i servizi curano in proprio la gestione delle risorse (organizzative, finanziarie e strumentali) loro assegnate dalla Giunta per l'esercizio delle competenze, e perseguono mediante tali mezzi gli obiettivi definiti nel programma di gestione.

I servizi si articolano ulteriormente in uffici, che costituiscono le strutture di terzo livello dell'Amministrazione provinciale. Anche questo livello organizzativo è in concreto definito da deliberazioni della Giunta provinciale che fissano l'ulteriore eventuale riparto delle competenze e, quando previsti, raggruppano ambiti di interventi per criteri di omogeneità funzionale in modo che ad una singola struttura sia affidata la gestione di specifici settori nel più ampio ambito delle competenze delle strutture in cui sono incardinati. Al livello di ufficio non è preposto un dirigente, ma il responsabile è individuato tra il personale con qualifica di direttore.

Le strutture amministrative dotate di autonomia: le agenzie

Al di fuori delle strutture amministrative dipendenti in modo classico dall'esecutivo, anche la disciplina dell'organizzazione della Provincia di Trento ha ampiamente utilizzato un modello di amministrazione alternativo e preposto allo svolgimento in autonomia di funzioni pubbliche. Le agenzie costituiscono infatti, per come previste all'art. 32 della legge n. 3 del 2006, apparati amministrativi istituiti per lo svolgimento di attività di servizio pubblico, oppure di supporto tecnico o scientifico, che necessitano di un elevato grado di autonomia tecnica, operativa, amministrativa e contabile. Anche esse sono organi alle dirette dipendenze della Provincia in quanto ente, e sono

previste in apposito allegato alla legge di c.d. riforma istituzionale (e, se successive, comunque devono essere istituite per legge); proprio questa base legislativa, che ne individua anche le finalità, consente poi uno svolgimento delle funzioni più autonomo – sul piano tecnico gestionale – rispetto a quanto accade nell'apparato amministrativo organizzato per dipartimenti e servizi.

In deroga a questo principio di istituzione per legge, peraltro, e a maggiore flessibilità dell'istituto, si prevede anche che con deliberazione della Giunta provinciale, da adottare su parere obbligatorio della competente commissione permanente del Consiglio provinciale, può comunque essere disposta la trasformazione, la soppressione o l'accorpamento delle agenzie, eventualmente attribuendo le relative competenze ad altre strutture (operando le necessarie variazioni di bilancio).

Pertanto, le funzioni di ciascuna agenzia sono definite nei relativi atti organizzativi, ma la capacità processuale rimane riservata sempre in capo alla Provincia. Gli atti organizzativi disciplinano in particolare gli organi e la struttura dell'organizzazione, le modalità di utilizzo delle risorse e la facoltà di assunzione diretta di personale e beni, la programmazione dell'attività, anche per quel che riguarda i bilanci (salvo la Provincia opti per la conservazione della gestione nel bilancio provinciale), e gli strumenti di verifica dei risultati. Sono inoltre previsti poteri di direttiva, d'indirizzo, sostitutivi e di controllo della Giunta provinciale, anche individuando gli atti soggetti all'approvazione della Giunta (ma con un termine di silenzio assenso di trenta giorni), e una disciplina dei rapporti organizzativi e funzionali, nonché quelli giuridici ed economici tra la Provincia e l'agenzia, anche con riferimento a coordinamento ed approvazione del piano delle attività.

Quali organi dell'agenzia sono previsti un dirigente, nominato dalla Giunta provinciale, al quale competono tutti i poteri di amministrazione dell'agenzia, ma che può eventualmente essere affiancato da un Consiglio di amministrazione, e l'organo di revisione dei conti, anch'esso nominato dalla Giunta provinciale. La disciplina del personale dipendente, degli organi amministrativi, dei contratti e della contabilità dell'agenzia è quella della normativa provinciale vigente in materia e si applicano i contratti collettivi di lavoro dei comparti di riferimento. In funzione di eventuali peculiari caratteristiche dell'attività dell'agenzia l'atto organizzativo può prevedere anche la facoltà dell'agenzia di avvalersi – mediante contratti di lavoro a tempo determinato – di personale individuato direttamente sulla base del curriculum professionale, dal quale risulti il possesso di elevata professionalità, competenza ed esperienza scientifica, tecnica o amministrativa.

Va notato che con tale formula organizzativa non si assegna all'organismo gestore la personalità giuridica di "ente pubblico", sebbene lo stesso non abbia sicuramente neppure natura privatistica (come invece molti enti strumentali).

Diversa dall'agenzia è la figura dell'azienda autonoma, che comunque risulta incardinata nell'Amministrazione, ed ha semplice autonomia gestionale per l'esercizio di funzioni peculiari; essa risulta una forma organizzativa recessiva, del tutto priva di personalità giuridica (tanto pubblica quanto privata), e di fatto abbandonata nella prassi a

favore di modelli organizzativi – quali quello della società partecipata – propriamente muniti di una identità giuridica separata dall'Amministrazione cui risulta strumentale.

Tra le varie agenzie, una particolare menzione va riservata, per il suo impatto sulle questioni organizzative in generale, all'Agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale (A.P.Ra.N.), istituita con l'art. 37 della l.p. 3 settembre 1993, n. 23, e costituente l'organo competente a rappresentare la Provincia in sede di contrattazione collettiva e sottoscrizione dei contratti e degli accordi provinciali. Nelle sue funzioni l'Agenzia, composta di esperti nominati dall'esecutivo e tenuta al rispetto delle direttive della Giunta, si avvale di personale funzionalmente assegnato dalla Provincia oltre che di ulteriori esperti in materia di organizzazione o valutazione del lavoro. A tale agenzia è inoltre affidato il compito di interpretazione autentica degli accordi, oltre che di studio, monitoraggio e documentazione per l'acquisizione dei dati necessari ai fini della contrattazione collettiva.

Le strutture amministrative “esternalizzate”: gli enti strumentali

Sempre nell'ambito della legge n. 3 del 2006, che all'art. 33 ne contiene anche una disciplina generale, si ritrova una razionalizzazione del sistema degli enti strumentali della Provincia, mediante i quali nel corso del tempo si è mirato a sfruttare la flessibilità di intervento consentita dall'utilizzo di moduli anche privatistici, o comunque dotati di ampia autonomia e separazione organizzativa e gestionale. Si tratta peraltro di enti comunque sostanzialmente pubblici, anche ove l'esternalizzazione di tali funzioni ed apparati a soggetti formalmente distinti dall'ente provinciale avviene in forme propriamente privatistiche, in quanto sono legati da vincoli di soggezione all'Amministrazione principale.

La strumentalità funzionale con l'ente principale opera, infatti, sulla base di meccanismi giuridici che consentono di asservire l'ente strumentale ai fini propri dell'Amministrazione, anche assegnando alla stessa poteri anomali rispetto alle ordinarie forme di controllo. Si ha in particolare una strumentalità strutturale se l'ente principale dispone di poteri speciali di ingerenza verso l'ente strumentale (indirizzo, direzione, nomina, partecipazione agli organi e poteri sugli atti), oppure una strumentalità funzionale se connessioni contrattuali peculiari legano l'ente dipendente a scopi pubblici, così che la sua attività può essere propriamente considerata una forma di amministrazione indiretta.

Gli enti strumentali nell'ordinamento della Provincia autonoma possono quindi assumere la forma sia di enti pubblici propriamente intesi, sia di fondazioni o associazioni, o ancora di società di capitali. In ogni caso, la Provincia si avvale di tali apparati sulla base di un contratto di servizio che dettaglia le funzioni, i servizi, le attività e i compiti

affidati, in modo che l'utilizzo di una organizzazione formalmente esterna si mantenga comunque sotto uno stretto controllo amministrativo. Tali enti hanno in ogni caso personalità giuridica propria e una piena autonomia organizzativa.

L'utilizzo di moduli privatistici nell'organizzare parte dell'attività amministrativa non può peraltro porsi in elusione delle regole pubblicistiche fondamentali, e si prevede quindi un pieno rispetto delle regole di diritto dell'Unione europea, anche ai fini della classificazione degli enti in questione come organismo di diritto pubblico, e si dispone che le procedure per l'assunzione di personale siano rese pubbliche sui siti internet dei relativi soggetti con un periodo di preavviso non inferiore a venti giorni, e che per l'acquisizione di forniture e servizi si applichi la disciplina vigente in materia di attività contrattuale alla quale è soggetta la Provincia.

Degli enti strumentali, in coerenza con tale loro natura, la Provincia risponde ed è responsabile ai fini delle regole nazionali di bilancio. In occasione della riforma dello Statuto, infatti, si è stabilito il concetto di sistema regionale integrato ai sensi dell'art. 79, ed in coerenza con tale approccio si è previsto che per il perseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, si operi una razionalizzazione nell'utilizzazione degli apparati strumentali ai fini del raggiungimento di ottimali economie di scala.

Così come per le agenzie, l'uso di questo strumento è soggetto ad una riserva di legge provinciale. Si dispone infatti che l'istituzione di nuovi enti diversi da quelli previsti al momento dell'approvazione della legge n. 3 del 2006, nonché la loro trasformazione, fusione o scioglimento, siano disposti con legge provinciale. Anche la partecipazione della Provincia in fondazioni o in associazioni e la promozione della loro costituzione sono autorizzate con legge provinciale che definisce le condizioni e i vincoli cui l'istituzione è soggetta. La legge non è invece richiesta per autorizzare l'adesione o la partecipazione alle attività di fondazioni, di associazioni e di altri soggetti privati senza fini di lucro nel caso in cui l'apporto finanziario sia di entità non eccessiva (50.000 euro annui), la Provincia non assuma una posizione dominante nella governance o la qualità di socio fondatore, e vi sia la garanzia di una posizione paritaria con gli altri aderenti in relazione agli impegni finanziari.

Analogamente, e a maggior ragione, una speciale riserva di legge è prevista per le attività inerenti agli enti strumentali che assumono forma societaria. Infatti, l'acquisizione, anche mediante conferimento di beni, o l'alienazione di partecipazioni della Provincia in società di capitali deve essere autorizzata con legge provinciale. Tuttavia, la Giunta può acquistare, sottoscrivere o alienare azioni o quote di società di capitali anche in assenza di specifiche disposizioni di legge, ma solo se ciò non conduce all'acquisizione o perdita della maggioranza dei voti in assemblea (o di una minoranza significativa nel caso di società quotata). Inoltre, l'alienazione delle partecipazioni è effettuata nel rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione, ma si ammette anche la negoziazione diretta se opportunamente motivata, e l'autorizzazione con legge non è comunque richiesta qualora le azioni o quote vengano alienate o conferite a società nelle quali la Provincia medesima detiene almeno la maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea.

Peculiari tra gli enti funzionali sono le fondazioni provinciali, quali enti ancora di natura privatistica ma in questa ipotesi istituite da subito con capitale e scopi di natura pubblica che ne modificano le modalità di azione e organizzazione. Per fondazione, infatti, si intende un ente costituito non da persone ma da un patrimonio preordinato al perseguimento di un determinato scopo, e il fatto che mezzi finanziari e finalità siano pubblici ne muta le modalità di azione e controllo. Nella prassi provinciale, in particolare, la fondazione è impiegata per settori nei quali le particolarità dell'intervento richiedono flessibilità e autonomia decisionale, oltre che soprattutto capacità di autofinanziamento visto il settore – solitamente in ambito culturale (musei, enti di ricerca, etc.) – in cui il profitto non è escluso, ma l'economicità della gestione è non assicurata e talvolta neppure risulta auspicabile. A riguardo si può quindi richiamare la legge provinciale n. 14 del 2005, che ha riformato il sistema trentino della ricerca istituendo la Fondazione Bruno Kessler e la Fondazione Edmund Mach.

LA VALORIZZAZIONE DEL CAPITALE UMANO E INTELLETTUALE COME FATTORE DISTINTIVO DI UNA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE DI QUALITÀ

Per meglio comprendere l'impostazione complessiva delle politiche provinciali sull'organizzazione del personale è necessario partire dall'impianto logico che ha portato alla rifocalizzazione dai fattori finanziari a quelli più incentrati sulla qualità del fattore umano.

Le organizzazioni, per poter progredire perseguendo al contempo le finalità ultime per le quali sono state costituite, sviluppando quindi appieno la loro mission, devono partire da un percorso di consapevolezza del valore dei propri collaboratori dando senso al loro lavoro, convogliando poi questa energia verso il soddisfacimento dei bisogni dei propri stakeholder.

Mettere al centro le persone ha voluto dire intraprendere un percorso di emancipazione, sviluppo e autonomia. Ha significato favorire opportunità di crescita e formazione, aprirsi alla messa in discussione dei ruoli organizzativi, ripensare il ruolo dei manager, creare meccanismi di condivisione interfunzionale fra le singole unità e promuovere la nascita di comunità di buone pratiche. La risposta alla domanda è stata quindi quella di non concepire più le donne e gli uomini dell'organizzazione come pura e semplice forza lavoro quasi inanimata, meri esecutori di compiti che si incasellano in ruoli che li deprimono nella loro creatività e spinta emozionale, ma come persone che puntano all'autorealizzazione personale e quindi, conseguentemente, a quella di tutta l'Amministrazione provinciale.

Il principale fine delle politiche attivate dalla Provincia autonoma di Trento è quindi allineare gli obiettivi personali dei propri collaboratori a quelli dell'organizzazione nel suo complesso, dando vita a una struttura robusta e coerente. Che si tratti d'innovazione organizzativa, di prodotto o di processo, poco cambia: per assumere il ruolo di guida in un'ecologia socio-economica di relazioni, l'importante è che la Pubblica amministrazione abbia chiaro qual è il suo patrimonio più prezioso: il capitale cognitivo di cui è dotata; quella rete di persone – competenti, responsabili e interconnesse – indispensabili perché i servizi funzionino in maniera efficace e soddisfacente.

Per dimostrare attenzione al capitale umano e valorizzarlo conseguentemente come asset, è necessario investire in azioni che non siano slegate fra loro ma abbiano una coerenza di fondo. Fondamentale è il metodo della pianificazione, darsi una visione d'in-

sieme per costruire il sentiero da percorrere anche in tempi di turbolenza, incertezza e complessità, adattandosi ai mutamenti repentini di sistemi stabili che entrano in crisi e si ricompongono in maniera del tutto originale.

Le strategie messe in atto non si traducono in semplici episodi organizzativi e non coinvolgono soltanto il personale.

La Provincia autonoma di Trento ha accompagnato la crescita del territorio. È un punto di riferimento solido, riconosciuto, affidabile, da sempre a disposizione delle istanze sociali ed economiche che via via si sono andate manifestando nella realtà territoriale. È servizio e sodalizio. Servizio, perché ha sempre avuto l'obiettivo di assecondare e sostenere i processi economici e sociali che spontaneamente sono cresciuti a livello locale; sodalizio, perché è vissuta in simbiosi con la società trentina, attraverso un flusso ininterrotto di interscambio tra l'istituzione e il territorio. La "macchina pubblica", in Trentino, non è quindi stata (solo) pura "amministrazione"; ha assunto un ruolo di guida e di rispecchiamento dell'identità trentina. Il suo cambiamento non è perciò un fatto semplicemente organizzativo, in quanto coinvolge la sua constituency in maniera profonda.

È evidente, perciò, che le strategie di organizzazione del personale della Provincia debbano considerare non solo la razionalità dell'organizzazione, la sua coerenza interna, il suo equilibrio funzionale, peraltro ben presenti, ma anche lo "spessore" specifico che assumono nella realtà del territorio. Le variabili di riferimento sono molteplici. La prima è quella interna. Si tratta di ammodernare ulteriormente l'Amministrazione, di migliorare le sue funzionalità anche di fronte a una minore disponibilità di risorse. L'obiettivo della coerenza interna va però collocato dentro ai grandi cambiamenti del nostro Paese e del mondo, che ci appaiono come scenari lontani ma le cui conseguenze sono molto vicine, ripercuotendosi sulla nostra quotidianità.

Si tratta pertanto di una prospettiva ambiziosa che non tende solo a mettere a punto l'organizzazione, ma anche a capire di quale tipo di organizzazione si ha bisogno, per quali fini e con quali modalità deve essere attuata, perché sia migliore non soltanto per chi vi lavora, ma anche per la comunità che rappresenta.

Proprio per queste ragioni l'organizzazione non può essere considerata come un apparato perpetuo che riproduce il proprio modello nel corso degli anni, senza attuare alcun cambiamento. Non può essere considerata come una struttura auto-referente, che prescinde dalle attività specifiche svolte, dalle domande peculiari che rivolgono i cittadini e le imprese, dai risultati attesi. Il soggetto pubblico è, in Trentino, un agente essenziale di progresso economico e sociale del territorio.

Da questa prospettiva i meccanismi di selezione e valorizzazione del personale e il tipo di organizzazione non hanno dunque valore in sé, ma grazie al raccordo con gli obiettivi di volta in volta determinati.

Il passaggio fondamentale da comprendere è che, nel rispetto delle procedure e delle caratteristiche proprie della Pubblica amministrazione (come ad esempio la neutralità, l'oggettività, l'equità, etc.) devono essere migliorate altre qualità, come la capacità

di raggiungere un risultato predefinito o quella di risolvere i problemi collettivi avendo attenzione ai costi di realizzazione. Una esigenza che oggi si presenta in termini straordinariamente evidenti proprio per l'azione congiunta, e problematica, tra la maggiore competitività del mondo globale, la moltiplicazione dei bisogni sociali e la drastica riduzione delle risorse pubbliche a disposizione.

L'apparato pubblico, in particolare in un sistema istituzionale che ha forti competenze di autogoverno, oltre a possedere una propria autonomia operativa, deve essere in grado di indicare, proprio per le sue qualità tecniche, anche i modi più efficaci per raggiungere gli obiettivi, indicandone eventualmente di nuovi e diversi. Tutto ciò contempla una visione dell'Amministrazione che da ancillare (in quanto intesa come "organizzazione neutra servente") diventa sempre più protagonista, responsabile dei risultati e non solo delle procedure.

DAL TELELAVORO ALLO SMART WORKING

“Lo Smart Working (o Lavoro Agile) – questa è la definizione che ne dà il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali – è una modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato caratterizzato dall'assenza di vincoli orari o spaziali e un'organizzazione per fasi, cicli e obiettivi, stabilita mediante accordo tra dipendente e datore di lavoro; una modalità che aiuta il lavoratore a conciliare i tempi di vita e lavoro e, al contempo, favorire la crescita della sua produttività”.

Si tratta di un approccio che implica un significativo cambiamento culturale, una revisione completa del modello organizzativo sia per le aziende pubbliche che private, e una ridefinizione delle pratiche lavorative non solo esternamente ma anche internamente all'azienda. Questo influisce anche sull'organizzazione degli spazi, i quali devono essere ripensati e orientati sempre più verso principi di flessibilità, virtualizzazione e collaborazione tra i dipendenti.

Per i lavoratori, ci sono diverse opportunità derivanti dall'adozione del lavoro agile, come un miglioramento dell'equilibrio tra vita lavorativa e personale, la riduzione del tempo speso per gli spostamenti verso l'ufficio, un rafforzamento della fiducia tra dipendente e datore di lavoro, e un potenziamento delle competenze digitali e professionali.

Per i datori di lavoro, si possono ottenere vantaggi come risparmio sui costi di gestione degli spazi di lavoro, una diminuzione dell'assenteismo e un miglioramento della fiducia dei dipendenti.

A livello sociale, ciò comporta una minore pressione sulle infrastrutture di trasporto, una valorizzazione delle aree rurali e una promozione del commercio locale.

L'esperienza di telelavoro e di smart working della Provincia autonoma si inserisce come azione concreta ed efficace nel contesto di miglioramento dell'Amministrazione, in particolare per quanto riguarda l'innovazione organizzativa, il contenimento dei costi di funzionamento e il rinnovamento dei “servizi” al cittadino. Azioni, tutte, che non possono prescindere dalla necessaria valorizzazione del capitale umano.

Tali innovative modalità di lavoro, dopo una fase sperimentale, sono state messe a sistema con successo nell'Amministrazione provinciale.

Negli ultimi decenni, sono stati intrapresi vari progetti volti all'introduzione di innovative modalità di prestazione del lavoro.

Già a partire dall'anno 2002, la Provincia ha introdotto forme di lavoro a distanza, inizialmente come strumento di welfare aziendale, di conciliazione lavoro/esigenze di cura personale e familiare. In quell'anno è stato aperto a Rovereto il primo telecentro, che vedeva impiegate otto persone, e sono state avviate delle postazioni domiciliari per esigenze di salute.

Nel 2011, grazie alla sinergia di un gruppo di lavoro, nella quasi totalità interno all'Amministrazione, con esperienza nei diversi ambiti strategici ritenuti necessari per la riuscita del progetto (gestionale, organizzativo, informatico, formativo, statistico), è stato elaborato uno studio di fattibilità per l'introduzione del lavoro a distanza per 200 dipendenti.

Dal 2012 è stata quindi avviata una fase di sperimentazione, denominata "TelePAT", Telelavoro Provincia autonoma di Trento, scopo della quale era promuovere in particolare il telelavoro domiciliare e da telecentro per i dipendenti e le dipendenti, e il lavoro mobile per direttori, direttici e dirigenti.

Dopo tre anni di sperimentazione, nel corso del 2015, sono stati raccolti e messi in evidenza per ciascun asse di intervento progettuale i relativi risultati.

In particolare, il raggiungimento dell'asse conciliazione dei tempi lavoro/famiglia è emerso dalla diminuzione delle assenze brevi e di quelle legate alla cura, dai minori costi e tempi di spostamento e dall'aumento della prestazione lavorativa per il personale a tempo parziale; il miglioramento organizzativo è stato raggiunto con la creazione di soluzioni organizzative innovative nelle strutture coinvolte nel progetto, con l'inizio di un processo di passaggio dalla cultura della presenza alla cultura del risultato e dalla cultura gerarchico-funzionale a quella di discrezionale autonomia; lo sviluppo ICT è stato possibile grazie all'utilizzo da parte del personale di nuovi programmi e lo sviluppo di competenze informatiche e tecnologiche; le analisi relative all'obiettivo comunità e ambiente hanno evidenziato una diminuzione delle emissioni di anidride carbonica e una maggiore permanenza dei telelavoratori sul proprio territorio con più tempo per attività di volontariato e di partecipazione alla vita della comunità di appartenenza; l'asse del risparmio si è concretizzato nell'azzeramento del lavoro straordinario, nella diminuzione dei costi legati al servizio alternativo di mensa e ai viaggi di missione, nella razionalizzazione degli spazi nella sede di lavoro mediante condivisione delle postazioni nelle giornate di rientro; sotto il profilo dell'age management, infine, i lavoratori con un rapporto di lavoro a distanza sono risultati i più soddisfatti nell'ambito di una ricerca sulla "Qualità dell'invecchiamento dei dipendenti della Provincia", condotta con il supporto dell'Università Cattolica di Milano nell'ambito del Progetto europeo "Active Ageing Lab Net".

Grazie ai risultati della sperimentazione un passo decisivo è stato nel 2015 l'inserimento di telelavoro e smart work nel "Piano strategico per la pianificazione e lo sviluppo del capitale umano della Provincia autonoma di Trento", nonché l'accordo con le organizzazioni sindacali sottoscritto nel dicembre 2015, che ha sistematizzato il lavoro

a distanza nell'Amministrazione provinciale e lo ha caratterizzato come modalità lavorativa condivisa, stabile e comune. Quella che inizialmente si configurava come misura prettamente conciliativa è stata messa a regime ed è diventata una nuova misura organizzativa chiamata "TelePAT 2.0".

Da questo momento in poi in Provincia di Trento, in maniera chiara, rispettosa delle regole e innovativa, la disciplina dello smart working, del lavoro "da remoto", si affianca – senza sovrapporsi o sostituirla, ma completandola – alla disciplina del telelavoro, per poter accompagnare l'organizzazione e il management al cambiamento attraverso strumenti differenti a seconda delle esigenze in campo.

L'obiettivo è l'evoluzione dello smart working in forme ancora più flessibili; potenziare sempre di più il ruolo di direttore e direttrice come figura intermedia tra il lavoratore e il dirigente; dare un maggiore impulso a lavoratori e lavoratrici affinché siano sempre più parte attiva nel processo di cambiamento, caratterizzando lo smart working come scossa culturale e organizzativa dell'organizzazione Provincia.

Il Piano strategico per la promozione del lavoro agile Trentino: territorio agile

Il Piano, strategico per la promozione del lavoro agile, adottato nel settembre 2021, si pone l'obiettivo di rendere la Provincia di Trento un territorio agile e diffuso, attraverso l'incremento della sua *smartness*, ovvero della capacità di valorizzare il capitale umano, sociale, ambientale, infrastrutturale e digitale del territorio.

Il volano individuato dal Piano per giungere a un aumento dell'agilità e intelligenza territoriale è la promozione di organizzazioni e di network agili sul territorio.

La scelta della Provincia, come soggetto promotore del Piano, è quella di favorire il lavoro agile quale forma lavorativa che permetta di contemperare gli interessi datoriali e quelli del lavoratore e ottenere nel contempo risultati in termini di impatti socio-economici. Ciò per migliorare la competitività complessiva dell'ecosistema territoriale dove si aumentino le opportunità di relazione del cittadino con gli uffici pubblici anche mediante ampliamento degli orari di servizio e di apertura al pubblico e in forma remota, si razionalizzino i costi fissi di gestione con una più oculata gestione delle postazioni di lavoro, si valorizzi complessivamente la capacità del territorio di attrarre lavoratori agili quali portatori di capitale sia economico che intellettuale. Ultimo ma non meno importante, si intende promuovere anche un complessivo riallineamento verso l'alto delle competenze digitali del settore pubblico e del settore privato per migliorare il dialogo e la comprensione dei reciproci bisogni di interazione.

In conclusione le scelte organizzative che, a partire dal lavoro agile, dovessero rendere le organizzazioni del territorio maggiormente flessibili e proattive, potrebbero incentivare anche policy territoriali orizzontali che favoriscano la sostenibilità ambientale, istituzionale, economica e sociale dell'intero territorio Trentino.

LA FORMAZIONE A SUPPORTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE TRENTINA

Da quanto fin qui presentato si evidenzia come l'impegno e l'investimento a supporto della formazione e dello sviluppo delle risorse umane sia una priorità strategica per la Provincia autonoma di Trento. Migliorare le competenze del personale della PA contribuisce a rendere l'azione amministrativa più efficiente e di conseguenza a innalzare la qualità dei servizi offerti a cittadini e imprese.

Per progettare e organizzare la formazione del personale del sistema pubblico del Trentino, la Provincia autonoma di Trento ha dato vita, nel 2007, a un apposito soggetto denominato TSM-Trentino School of Management Società consortile a responsabilità limitata per la formazione permanente del personale delle risorse umane del sistema pubblico, a sostegno della qualità dell'amministrazione e dello sviluppo territoriale.

L'obiettivo di TSM – che rappresenta un unicum a livello nazionale – è stato, fin dalla sua nascita, quello di offrire al personale dei propri Soci – Provincia autonoma di Trento, Università di Trento e Camera di commercio, poi sostituita dalla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol – una formazione di qualità, continua e al passo con i tempi.

La Società, a capitale interamente pubblico, costituisce oggi il principale strumento del sistema pubblico del Trentino per la formazione permanente del personale dei Soci, degli enti strumentali della Provincia autonoma di Trento, del Consiglio provinciale e delle Società o enti convenzionati, secondo quanto previsto dalla legge costitutiva, n. 3 del 16 giugno 2006 e successive modifiche.

TSM porta avanti iniziative di progettazione, gestione, valutazione e certificazione delle attività formative, anche di carattere tecnico o addestrativo, e iniziative di preparazione di concorsi o altre forme di assunzione del personale previste dagli ordinamenti degli enti interessati. Promuove, inoltre, forme di collaborazione e di coordinamento fra i diversi soggetti impegnati nella formazione e nell'aggiornamento delle competenze, che le consentano di rapportarsi e di stipulare accordi con realtà analoghe a livello nazionale e internazionale. Collabora, anche attraverso specifiche intese e accordi di programma, con il Consorzio dei Comuni trentini, società cooperativa la cui attività è rivolta specificatamente ai Comuni, alle Comunità di Valle e ai B.I.M. della Provincia di Trento.

Al fine di individuare i bisogni formativi richiesti dal territorio e dalla società trentina, TSM si occupa, inoltre, di una serie di attività di studio e di ricerca, che hanno come obiettivo quello di sostenere lo sviluppo integrato e la governance dei territori, la gestione dei servizi, la trasformazione e la transizione digitale, in coerenza con gli strumenti di programmazione provinciale nei settori economici, ambientali e socio-culturali.

Nel corso del tempo, TSM ha maturato una significativa esperienza e presenza sul territorio, che le hanno permesso di focalizzare le direttive di sviluppo rispetto alla missione e alla visione che la Società si è data. Nello specifico oggi la sua missione è quella di “Contribuire allo sviluppo integrato dell’economia e dell’ambiente, del lavoro, del welfare e della cultura del territorio attraverso la formazione continua, per accrescere la soddisfazione di cittadini e imprese sui servizi offerti dai diversi attori del sistema pubblico provinciale”; la sua visione è quella di “Voler essere punto di riferimento per la formazione a supporto della buona Amministrazione per la valorizzazione del Trentino e della sua Autonomia”.

Gli strumenti utilizzati dalla Provincia, socio controllante, per l’affidamento a TSM delle attività statutarie e per la loro gestione, sono rappresentate da un’apposita Convenzione, stipulata all’inizio di ogni legislatura, tra Provincia e TSM e, annualmente, dal Catalogo dell’offerta formativa e dal Piano attuativo.

All’interno di un inquadramento definito dalla Convenzione, che individua in modo dettagliato i contenuti, gli ambiti di intervento e i criteri di gestione dell’attività, la Società opera secondo le indicazioni date dalle leggi provinciali di settore di riferimento. È anche attraverso la Convenzione che vengono gestiti tutti gli aspetti gestionali ed economico-finanziari delle attività assegnate.

Rispetto al quadro di insieme fornito dalla Convenzione, il Catalogo dell’offerta formativa è il mezzo di presentazione di tutte le iniziative formative messe in campo da TSM e destinate ai dipendenti della Provincia e a tutti i dipendenti degli enti strumentali ad essa collegati. Tale strumento, realizzato secondo le linee guida del Dipartimento organizzazione personale e affari generali della PAT viene approvato annualmente dalla Giunta provinciale entro il 30 novembre. La Giunta provinciale, inoltre, determina e approva lo stanziamento economico destinato a coprire i costi delle attività e ne regola le modalità di fruizione, attuazione ed il tariffario da riconoscere ai professionisti coinvolti. Il Catalogo dell’offerta formativa garantisce pertanto ai lavoratori e alle lavoratrici la possibilità di una formazione continua, efficace e coerente con le strategie dell’Amministrazione provinciale, un’Amministrazione innovativa, digitale e veloce, che renda più semplice ed efficace la relazione con i cittadini e le imprese.

Le parole chiave, su cui la formazione è chiamata a dare il suo contributo di crescita, sono: autonomia, competenze, organizzazione, digitalizzazione e semplificazione.

Nel dettaglio, quindi, il Catalogo dell’offerta formativa propone diversi percorsi finalizzati allo sviluppo delle competenze digitali, di quelle giuridiche, economiche, tecniche e specialistiche e promuove, nel contempo, una cultura orientata alla sicurezza, al benessere organizzativo, alla parità di genere, ai processi e alle nuove forme di lavo-

ro, che rappresentano un altro importante pilastro per l'Amministrazione provinciale.

Rispetto ad un mero elenco di attività formative, il Catalogo rappresenta uno strumento che partendo dall'acquisizione di conoscenze sull'autonomia, possano far comprendere le dinamiche del territorio in maniera più consapevole; sia per quanto riguarda la conoscenza della "macchina amministrativa" – della sua organizzazione, delle sue strutture – fino al perfezionamento continuo in materia giuridica e tecnico-specialistica, come le norme in continuo aggiornamento relative all'anticorruzione, alla privacy, agli appalti, finanziarie e fiscali.

Accanto alla formazione in materia di salute e sicurezza, mediante la proposizione di tutti quei percorsi obbligatori e necessari per pervenire i rischi in ambito lavorativo, nel corso del tempo si è focalizzata l'attenzione sul mantenimento di un buon livello di benessere organizzativo e allo sviluppo delle soft skills di base, finalizzato ad avere un "clima interno" che permetta lo sviluppo favorevole alla collaborazione con clienti interni e esterni.

Al fine di rispondere ai bisogni formativi non previsti, le cui necessità possono emergere durante l'anno al di fuori della programmazione delle singole strutture dell'Amministrazione provinciale, TSM attiva, su richiesta del Dipartimento organizzazione personale e affari generali anche percorsi "su misura", progettati con attenzione alle esigenze della struttura, concordando con gli interlocutori contenuti e tempistiche idonei alla realtà e all'organizzazione del lavoro.

Il valore aggiunto di questa attività è quello di poter fornire una risposta formativa mirata, che abbia una ricaduta immediata sulle figure professionali o su settori che necessitano di aggiornamenti normativi o procedurali di nuova introduzione oppure di progetti *tailor-made* che lavorino su dinamiche o situazioni significative.

Anche il Piano attuativo è approvato dalla Giunta provinciale ogni anno entro il 31 dicembre. Come per il Catalogo dell'offerta formativa, questo strumento definisce tutte le iniziative progettuali assegnate dai diversi Dipartimenti/servizi della Provincia a TSM ed il loro finanziamento. Nel Piano attuativo confluiscono tutta una serie di attività di studio, ricerca e intervento che riguardano vari ambiti di interesse: dal turismo al marketing territoriale, dallo sviluppo sostenibile al lavoro e al welfare, dal paesaggio al territorio. Con lo stesso atto, la Giunta provinciale assegna a TSM il contributo di esercizio che concorre parzialmente al sostegno del funzionamento della Società.

Nel corso del 2022, in conseguenza di una modifica normativa alla legge istitutiva, (l.p. 16/06/2006, n. 3) la Società ha assunto un ruolo ancora più strategico all'interno del sistema pubblico trentino. Collaborando con i propri Soci – Provincia, Università e Regione – TSM diventa sempre più punto di riferimento per la promozione di processi di sviluppo territoriale basati sull'equilibrio tra le diverse dimensioni che caratterizzano i singoli contesti, rifuggendo da visioni settoriali o parziali dei fenomeni locali.

Le tematiche sviluppate sono ampie e cercano di soddisfare quei bisogni formativi che contribuiscano all'impegno della governance provinciale di rendere il Trentino più competitivo e vivibile, attraverso uno sviluppo equilibrato e integrato dell'economia, dell'ambiente, del lavoro, del welfare e della cultura.

Alle iniziative di valorizzazione del territorio e del paesaggio, si sono aggiunte nel tempo quelle che si occupano dell'ambiente in senso lato, anche per supportare una visione strategica e misurata del futuro della montagna trentina, in un'ottica particolarmente attenta alla salvaguardia, ma anche allo sviluppo e alla sostenibilità. Grande attenzione è dedicata alla concretizzazione e alla promozione di un territorio inclusivo ed accessibile, sensibilità che coinvolge anche il mondo del turismo nel senso più ampio, settore in cui TSM vanta una pluriennale esperienza. Nel corso del tempo si sono infatti moltiplicati i progetti e i percorsi formativi che mirano non solo a rafforzare le capacità manageriali e la competitività del sistema trentino, ma anche a creare reti ed efficaci strumenti per la sua promozione e valorizzazione.

Inclusione e accessibilità sono temi condivisi anche nel settore della cultura e con i suoi soggetti e operatori, per i quali ogni anno sono individuati spazi e momenti di formazione e aggiornamento, nell'ampio e variegato contesto del sistema culturale trentino.

Temi delicati e sensibili, come quelli affrontati nelle progettualità condivise con gli operatori sociali e nell'ambito del welfare, come i progetti di sensibilizzazione e contrasto alla violenza di genere, per promuovere le pari opportunità, focalizzando l'attenzione sui servizi ma anche sui soggetti che si occupano in prima persona delle tematiche.

TSM, inoltre, collabora strettamente con l'Amministrazione provinciale per la costruzione del sistema di certificazione territoriale familiare che, partita a livello provinciale ha ampliato a livello nazionale l'accompagnamento dei tanti soggetti coinvolti: professionisti, consulenti e valutatori per la certificazione Family Audit, imprese e enti pubblici che hanno attivato percorsi per il benessere dei dipendenti, attori dei Distretti famiglia e manager territoriali, parti sociali e dipendenti pubblici.

Sul fronte del lavoro, TSM supporta, con un approccio progettuale flessibile, i soggetti pubblici e privati che operano nel mondo del lavoro e delle relazioni sindacali, cercando di mettere a fuoco, approfondire le problematiche e immaginare i nuovi scenari per il mercato del lavoro e per le sue dinamiche interne. Grande importanza assume, inoltre, il progetto "alternanza scuola-lavoro" rivolto agli studenti delle scuole superiori.

Una formazione dunque che si amplia sempre più oltre il tradizionale "pubblico" dei dipendenti pubblici della Provincia e del suo sistema allargato, ma che arriva alle giovani generazioni, fino a raggiungere utenti sempre più diversificati, come è per esempio nel caso dei progetti sulla trasformazione digitale, con la realizzazione di percorsi formativi finalizzati ad aumentare il livello di consapevolezza e competenza digitale dei cittadini e delle cittadine trentine.

Nuove sfide per il futuro e nuovi temi sempre più al passo con i tempi, come ad esempio quello dell'intelligenza artificiale e delle sue applicazioni pratiche nella formazione e nella ricerca, per costruire quelle competenze – *in primis* nei dipendenti pubblici, ma non solo – necessarie alla gestione del cambiamento che tali strumenti porteranno con sé, in una visione "anticipante" del futuro, grazie a specifici modelli di progettazione e formazione che sappiano cogliere e analizzare i profondi mutamenti in atto.

LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO. L'AGENZIA PROVINCIALE PER LA RAPPRESENTANZA NEGOZIALE (A.P.Ra.N)

Lo Statuto speciale della Provincia autonoma di Trento non disciplina i sistemi con cui sono organizzate le strutture amministrative e vengono esercitate le attività di governo locali, né stabilisce in modo organico principi o regole sull'azione amministrativa: Regione e Province hanno quindi disciplinato con legge l'ordinamento dei loro uffici, il regime del personale utilizzato per svolgere le loro attribuzioni, le regole sull'attività amministrativa. Per esercitare le attività amministrative rientranti nelle competenze provinciali, la Provincia ha privilegiato la forma della gestione diretta, in cui l'amministrazione e l'esercizio dei poteri pubblici avvengono attraverso uffici e personale organizzati secondo leggi e regolamenti e posti alle dirette dipendenze della Giunta provinciale.

I principi fondamentali che regolano l'ordinamento del personale dipendente e l'organizzazione degli uffici della Provincia autonoma di Trento sono essenzialmente questi:

- sono stati recepiti i principi stabiliti dalle grandi leggi di riforma statali sull'impiego pubblico (come la legge 23 ottobre 1992, n. 421 e il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, più volte modificato e oggi confluito nel testo unico sul pubblico impiego approvato con decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165). Quindi il sistema provinciale, come avviene negli altri enti pubblici, è oggi ispirato ai principi della privatizzazione, delegificazione e contrattualizzazione;

- accanto ad una legge organica sul personale della Provincia (legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7) la disciplina è oggi collocata parte in norme di grado regolamentare, attuative della legge, e parte nei contratti collettivi di lavoro (sono stati istituiti vari comparti: personale delle Autonomie locali, personale della scuola, personale del servizio sanitario provinciale), ferma rimanendo l'applicazione ai singoli rapporti di lavoro – per quanto non disposto da queste fonti locali – delle norme del diritto comune;

- in particolare sono ormai riservate alla contrattazione collettiva tutte le materie relative al rapporto di lavoro e alle relazioni sindacali (come i diritti sindacali, i contenuti e la struttura del rapporto di lavoro, le norme disciplinari, il trattamento economico e il regime professionale), mentre rimangono disciplinati con legge soprattutto il sistema organizzativo degli uffici, i rapporti fra l'attività d'indirizzo politico e la direzione ammi-

nistrativa, la disciplina degli incarichi alla dirigenza, le dotazioni organiche, le procedure di conferimento degli uffici e degli incarichi pubblici (concorsi etc.);

L'organo della Provincia autonoma di Trento competente a rappresentare l'Amministrazione in sede di contrattazione collettiva e di sottoscrizione dei contratti e degli accordi provinciali è l'A.P.Ra.N., istituita con l'articolo 37 della l.p. 3 settembre 1993, n. 23, come modificato dall'articolo 46 della l.p. 3 febbraio 1995, n. 1, assume a partire dall'entrata in vigore della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7.

L'A.P.Ra.N. esercita ogni attività relativa alle relazioni sindacali e alla negoziazione e definizione dei contratti collettivi, ivi compresa la loro interpretazione autentica.

Svolge attività di studio, monitoraggio e documentazione per l'acquisizione dei dati necessari ai fini della contrattazione collettiva.

Si rapporta, nell'attività istruttoria preliminare alle trattative con le organizzazioni sindacali, con le competenti strutture provinciali al fine di perseguire gli obiettivi definiti dalle direttive della Giunta provinciale.

L'Agenzia, sottoposta alla vigilanza del Presidente della Giunta provinciale, è composta da tre membri, dei quali uno con funzioni di Presidente titolato a sottoscrivere i contratti, nominati dalla Giunta provinciale tra esperti di riconosciuta competenza in materia di relazioni sindacali, di organizzazione e di gestione del personale, con riferimento a strutture complesse sia pubbliche che private, o di diritto del lavoro o finanza pubblica. Non possono far parte dell'Agenzia persone che rivestano incarichi pubblici elettivi, o cariche in partiti politici, ovvero che ricoprano o abbiano ricoperto nei cinque anni precedenti alla data di nomina cariche in organizzazioni sindacali. L'incompatibilità si intende estesa a qualsiasi rapporto di carattere professionale o di consulenza con le predette organizzazioni sindacali o politiche. La durata in carica dei membri dell'Agenzia è stabilita dalla Giunta per un massimo di quattro anni in relazione alle scadenze contrattuali. I membri possono essere riconfermati alla scadenza dell'incarico. Il Presidente può designare un componente dell'Agenzia a svolgere, in caso di sua assenza o impedimento, le funzioni di vicario, con la facoltà di sottoscrizione dei contratti.

Per il proprio funzionamento e per la realizzazione dei compiti affidati, l'Agenzia si avvale di personale funzionalmente assegnato dalla Provincia e di non più di due esperti in materia di organizzazione o valutazione del lavoro.

L'Agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale è tenuta al rispetto delle direttive impartite dalla Giunta relative agli obiettivi cui deve ispirarsi la contrattazione, ai limiti di spesa determinati dal Presidente della Giunta provinciale in relazione alle risorse finanziarie complessivamente disponibili e comunque nel rispetto dei limiti massimi di spesa autorizzati con legge finanziaria provinciale, ai criteri di distribuzione delle risorse al personale e ad ogni altro elemento utile per il rispetto degli indirizzi impartiti. Per consentire la verifica della spesa, i contratti collettivi sono corredati da appositi prospetti contenenti la quantificazione degli oneri, nonché l'indicazione della copertura complessiva per l'intero periodo di validità contrattuale. I contratti collettivi prevedo-

no la possibilità di prorogare l'efficacia temporale del contratto ovvero di sospenderne l'esecuzione parziale o totale in caso di accertata esorbitanza dei limiti di spesa. Non è in alcun caso autorizzata la sottoscrizione di contratti collettivi che comportino direttamente o indirettamente, anche a carico di esercizi successivi, impegni di spesa eccedenti quella stabilita a tal fine dalla legge finanziaria e dal bilancio della Provincia.

I comparti di contrattazione collettiva, a seguito della sottoscrizione dell'accordo quadro del 25 settembre 2003, sono determinati come segue:

- A. comparto Autonomie locali;
- B. comparto Scuola;
- C. comparto Sanità;
- D. comparto Ricerca.

A. Il comparto Autonomie locali comprende tre distinte aree di contrattazione collettiva:

- 1. Area della dirigenza e dei segretari comunali, composta dal personale:
 - a. della Provincia e degli enti funzionali;
 - b. del Consiglio provinciale;
 - c. dei Comuni, loro Consorzi e associazioni;
 - d. delle Comunità di Valle;
 - e. delle I.P.A.B. a carattere assistenziale.
- 2. Area del personale con qualifica di direttore, la cui contrattazione si svolge in collegamento a quella del personale con qualifica dirigenziale.
- 3. Area del restante personale dipendente, tenuto conto di quanto previsto dall'articolo 54, comma 3, della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7.

B. Il comparto Scuola comprende due distinte aree di contrattazione collettiva:

- 1. Area dei dirigenti scolastici.
- 2. Area composta da:
 - a. personale docente delle scuole ed istituti di istruzione elementare e secondaria della Provincia di Trento, di cui al d.lgs. 24 luglio 1996, n. 433;
 - b. personale coordinatore ed insegnante delle scuole dell'infanzia;
 - c. personale ausiliario, tecnico e amministrativo delle scuole a carattere statale e assistenti educatori;
 - d. personale della formazione professionale della PAT e personale I.P.A.B. che svolge servizi di formazione professionale.

C. Il comparto Sanità comprende tre distinte aree di contrattazione collettiva:

- 1. Area del personale della dirigenza professionale, tecnica, amministrativa e sanitaria dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari.
- 2. Area del personale del ruolo medico, medico-veterinario e odontoiatrico dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari.

3. Area composta dal restante personale dipendente dall'Azienda provinciale per i servizi sanitari.

D. Il comparto Ricerca comprende il personale assunto con qualifica di ricercatore e tecnologo degli enti funzionali della Provincia autonoma di Trento che svolgono attività di ricerca.

La delimitazione delle competenze di auto-organizzazione nella giurisprudenza sulle Autonomie

Per l'inquadramento dell'estensione delle competenze dell'Autonomia speciale in materia di organizzazione degli uffici risulta necessario un preliminare esame delle tendenze di fondo della giurisprudenza costituzionale in tema di assetto delle competenze sul lavoro pubblico, che prenda in considerazione anche gli interventi nelle Regioni a Statuto ordinario. Il criterio di riparto generale fissato dalla Corte costituzionale presenta infatti poi un indiretto valore interpretativo anche nella delimitazione dei limiti alla potestà primaria, e muove dall'idea che competa alla potestà esclusiva statale il compito di disciplinare i profili strettamente privatizzati del rapporto di lavoro pubblico, visto il potenziale espansivo – in tale prospettiva – della materia "ordinamento civile"; al contrario, alla competenza residuale delle Regioni ordinarie spetta di disciplinare i profili pubblicistico-organizzativi del rapporto di lavoro pubblico.

Il riparto di competenza non farebbe altro, quindi, che riflettere la distinzione tra organizzazione della Pubblica amministrazione, la cui disciplina viene affidata in primo luogo alla legge, e rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, tendenzialmente demandato allo strumento della contrattazione collettiva. Emerge quindi come limite generale per la potestà legislativa ordinaria il limite del diritto privato, individuato dalla Corte sin dagli inizi della propria giurisprudenza in tema di Autonomie sia ordinarie che speciali, ma ricostruito con una diversa estensione ove ad intervenire sia un legislatore munito o meno di potestà primaria. Fin dall'inizio della sua attività la Corte costituzionale ha infatti incentrato molte delle sue pronunce sul c.d. limite di diritto privato posto all'esercizio delle competenze legislative regionali.

Se lo Stato interviene quindi sicuramente sui soli profili di regolazione paritetica del rapporto di pubblico impiego privatizzato, utilizzando la propria competenza esclusiva in tema di ordinamento civile, ciò non significa che l'Autonomia speciale non sia da

ciò condizionata anche nei propri spazi di competenza primaria: non diversamente dal passato i principi desumibili dalla legislazione statale così promulgata in ambito strettamente lavoristico determinano in parte (limitata) i principi generali dell'ordinamento, ed in altra parte possono comunque costituire norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica. In quanto tali, quindi, continuano ad essere vincolanti anche per le Regioni ad autonomia speciale.

Già prima della riforma del Titolo V, a competenza residuale statale, la Corte ravvisava nella disciplina del lavoro un limite all'intervento del legislatore regionale, in quanto configurante "norme fondamentali di riforma economico-sociale". Con la sentenza n. 352/1996 (in tema di permessi per attività sindacale), la Corte aveva ritenuto vincolanti per le Autonomie speciali i principi desumibili dalla legge n. 421 del 1992 (nella fattispecie analizzata, il principio che riservava alla contrattazione collettiva la disciplina delle aspettative, dei distacchi e dei permessi sindacali nelle PA). Ciò ovviamente solo per i principi che abbiano carattere di "norme fondamentali di riforma economico-sociale", solo essi potendo infatti vincolare la competenza delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano in tema di ordinamento degli uffici e del personale proprio: competenza di cui il legislatore "ha inteso palesemente preservare il carattere esclusivo" (sentenza n. 383/1994), posto che solo le norme considerate come principi esigono un'attuazione omogenea in tutto il territorio della Repubblica (sentenze n. 153/1995, n. 359/1993, n. 349/1991).

Ogni norma regionale, anche se emanata sotto la copertura di una competenza organizzativa primaria in tema di organizzazione, sarà quindi incostituzionale se pretende di estendersi – anche indirettamente – alla disciplina del trattamento economico del personale degli enti territoriali, perché la disciplina di quel profilo di trattamento è riservata al mezzo del contratto.

Sempre già prima della riforma del Titolo V, la Corte nella sentenza n. 219/1984 aveva riconosciuto un valore di grande riforma economico-sociale a molteplici profili latamente civilistici della normativa statale (legge n. 93 del 1983), per ciò che riguarda la "disciplina in base ad accordi" sia nella sede nazionale che in quella delle Regioni e Province a Statuto speciale (art. 3), con la definizione della materia riservata a "disciplina di legge" (art. 2), al "principio di omogeneizzazione" delle posizioni e trattamenti (art. 4), a quello della "mobilità" (art. 19), e a quelli in tema di responsabilità (art. 22, secondo comma). In sostanza, la forza attrattiva dei profili civilistici, idonei a condizionare anche le questioni di micro-organizzazione (se non di macro-organizzazione) determinavano già in passato una forte tendenza conformativa delle regole statali che pretendono di delineare anche la cornice amministrativa in cui il contratto di lavoro va ad operare; e ciò anche nelle regioni dotate di potestà primaria in tema di organizzazione degli uffici.

Con la riforma del Titolo V questa tendenza è stata ancora più accentuata, sebbene senza mai sconfiggere – perlomeno a livello di declamazioni – la forza vincolante unicamente di ciò che è considerabile principio fondamentale di grande riforma. La realtà

dell'ordinamento vede però una tendenziale espansione di ciò che dei profili privati è, di principio, vincolante anche per le sue ricadute organizzative, tanto che si è notata una certa parificazione tra Regioni a Statuto speciale e Regioni a Statuto ordinario nel nuovo assetto delle competenze legislative in tema di privatizzazione del lavoro pubblico.

E ciò anche se effettivamente il tema dell'organizzazione interna degli uffici, per le Regioni speciali di potestà primaria, astrattamente dopo il 2001 rientrerebbe nella competenza legislativa residuale delle Regioni ordinarie, per la quale non vi è limite di rispetto dei principi fondamentali delle grandi riforme; ma ciò solo dei limiti del comma 1 dell'art. 117, e potrebbe quindi apparire come regime più favorevole ai sensi dell'art. 10 della l. cost. 3/2001. Per la Corte, se detto limite permanesse pur nel nuovo assetto costituzionale in riferimento alle Regioni e Province autonome, la potestà legislativa esclusiva di queste ultime risulterebbe irragionevolmente ristretta entro confini più angusti di quelli che soffre la potestà legislativa residuale delle Regioni ordinarie dopo il 2001 (così anche le sentenze n. 97/2007, n. 233/2006, n. 380/2004 e n. 274/2003). Nondimeno, nella sostanza, la portata del vincolo alla legislazione statale civilistica intesa come materia esclusiva, in tali pronunce tende ad assumere una portata del tutto analoga a quella riscontrabile con una interpretazione estensiva delle disposizioni di grande riforma.

Va quindi registrata l'ulteriore tendenza al ritorno alla valorizzazione del regime proprio delle Autonomie speciali, che risulta potenzialmente più vantaggioso rispetto ad una competenza residuale fortemente affetta dalle materie trasversali di competenza statale. Così, ad esempio, con la sentenza n. 189/2007, la Corte costituzionale ha più recentemente affermato che dalla legge statale in materia di pubblico impiego può desumersi un principio della regolazione mediante contratti collettivi del trattamento economico dei dipendenti pubblici (sentenze n. 308 del 2006 e n. 314 del 2003) che correttamente va inquadrato quale limite anche della potestà legislativa primaria delle Regioni speciali (nel caso di specie, l'art. 14, lettera o), dello Statuto di autonomia speciale attribuisce alla Regione Sicilia in materia di regime degli enti locali; cfr. anche la sentenza n. 95/2008).

Tende quindi nella giurisprudenza successiva alla riforma del Titolo V a confondersi la portata del limite materia trasversale ordinamento civile con il limite norme fondamentali di grande riforma, spesso trattati come profili di disciplina con portata del tutto analoga. La sentenza n. 234/2005 in questa prospettiva ricorda come la legislazione nazionale sia sempre e per tutto il territorio nazionale idonea a modificare a fini di uniformità l'originario regolamento contrattuale: i profili civilistici del rapporto di pubblico impiego attengono – in modo caratterizzante – all'esercizio dell'autonomia negoziale in tema di contratti di lavoro e devono quindi essere ricondotti, secondo un criterio di prevalenza, alla materia dell'ordinamento civile, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e, quindi, all'esclusiva sfera di competenza legislativa dello Stato. La Corte ha così rigettato i ricorsi delle Province autonome di Trento e di Bolzano, riconducendo

le norme oggetto di censura tra quelle che pongono alla potestà legislativa regionale «il limite cosiddetto del diritto privato, fondato sull'esigenza, connessa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati» (cfr. anche le sentenze n. 411/2006, n. 50/2005, n. 282/2004, n. 352/2001 e n. 82/1998).

Ciò peraltro, per la relativa operatività in concreto delle ricostruzioni seguite dalla Corte, non pare condurre a risultati diversi rispetto al regime precedente la riforma del Titolo V. Emblematica è la sentenza della Corte costituzionale n. 383/1994, la quale però aveva sancito, con riferimento alla riforma del pubblico impiego degli anni '90, che gli obblighi di adeguamento derivano per le Province autonome dalla legge delega (l. n. 421 del 1992) e non dai decreti legislativi emanati in attuazione di tale legge (nella fattispecie, il d.lgs. 10.11.1993, n. 470 estendeva alle Province l'obbligo di adeguamento ai principi desumibili dal decreto legislativo n. 29 del 1993). Ciò appare sicuramente più vantaggioso sul piano teorico, ma nella decisione concreta non sembra vi siano particolari differenze di giudizio se rapportata al contesto normativo attuale, sebbene all'epoca nel merito i ricorsi fossero però stati – dato che l'assetto dei principi lo permetteva – dichiarati fondati. La modifica del comma 3 dell'art. 13 d.lgs. n. 29 del 1993 introdotta con l'art. 3 d.lgs. n. 470 del 1993 era infatti incorsa nella violazione di uno dei principi espressi nella legge di delegazione, quale quello formulato nel comma 2 dell'art. 2 della legge n. 421 del 1992: con tale disposizione, infatti, la posizione delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome – con riferimento ai vincoli derivanti dalla nuova disciplina in tema di pubblico impiego – era stata chiaramente differenziata da quella delle Regioni a Statuto ordinario, nel senso che, mentre nei confronti delle prime il carattere di «norme fondamentali di riforma economico-sociale» suscettibili di vincolare la competenza primaria di tali enti è stato attribuito soltanto ai principi desumibili dall'art. 2 della legge di delegazione, nei confronti delle seconde operano, invece, come «principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost.» sia le disposizioni contenute nello stesso art. 2 della legge di delegazione sia quelle espresse nelle conseguenti leggi delegate. Distinzione, questa, attraverso cui si è inteso palesemente preservare il carattere esclusivo della competenza riconosciuta dagli Statuti alle Regioni speciali ed alle Province autonome in tema di ordinamento degli uffici e del personale a essi addetto. Al cadere di tale distinzione nella legislazione di riforma nazionale, tuttavia, la garanzia costituzionale per le Speciali rischia effettivamente di degradare, e diventare non dissimile da come opera la competenza residuale attuale in combinato con la materia trasversale ordinamento civile.

Nel caso del 1994 invece l'art. 3 d.lgs. n. 470 del 1993, nel sostituire il comma 3 dell'art. 13 d.lgs. n. 29 del 1993, aveva cancellato una chiara distinzione presente già nella legislazione di grande riforma nazionale, che espressamente fissava standard regolativi diversi per le Autonomie speciali. Il Governo, invece, imponendo in tema di dirigenza sia alle Regioni a Statuto ordinario sia alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome l'identico obbligo di adeguare i propri ordinamenti ai principi desumibili dal capo II

del titolo II d.lgs. n. 29, aveva appunto violato una norma di grande riforma specifica (come ricordava la Corte, con tale innovazione il vincolo di adeguamento imposto alle Regioni speciali ed alle Province autonome è stato, pertanto, aggravato, con una estensione del parametro dai principi desumibili dalla sola legge di delegazione anche ai principi, più dettagliati, desumibili dalla legge delegata: e questo in violazione del principio fissato in sede di delegazione dall'art. 2, comma 2, della legge n. 421, al cui rispetto il legislatore delegato era tenuto anche in sede di adozione delle disposizioni correttive di cui al comma 5 dello stesso articolo. Dal che la conseguente violazione dell'art. 76 Cost).

La legge statale, in tutti i casi in cui interviene a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'Autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, costituisce un limite alla competenza residuale regionale dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e dello stato giuridico ed economico del relativo personale e va, quindi, applicata anche ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni e degli enti locali in un modo non dissimile da quanto opera considerandola limite desumibile da grandi riforme economico sociali vincolanti anche per le Autonomie speciali. I principi fissati dalla legge statale in materia di rapporto di impiego privatizzato alle dipendenze di Regioni, anche se gli enti di appartenenza sono a Statuto speciale, 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 (sentenze n. 234 e n. 106/2005; n. 282/2004).

In sostanza, il generale principio secondo il quale il trattamento economico dei dipendenti pubblici il cui rapporto di lavoro è stato "privatizzato" deve essere disciplinato dalla contrattazione collettiva, dato che detto principio di diritto privato – fondato 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 – si pone quale limite generale, anche della potestà legislativa primaria (in senso analogo, v. sentenza n. 123, n. 176/2010; di rilievo è la sentenza n. 151/2010, con la quale la Corte dichiarato costituzionalmente illegittima, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, una disposizione della legge valdostana circa il periodo in cui può essere esercitata la facoltà di chiedere l'esonero dal servizio. Infatti, secondo la Corte, l'istituto dell'esonero incide sui diritti e gli obblighi delle parti del rapporto di lavoro pubblico, in quanto comporta la sospensione dell'obbligo fondamentale del dipendente – quello di eseguire la prestazione lavorativa –, e la sostituzione dell'oggetto dell'obbligazione principale della parte datoriale – quella retributiva –, trattandosi di istituto che integra la disciplina privatistica del rapporto contrattuale che lega il dipendente con l'ente pubblico, esso appartiene alla materia dell'ordinamento civile e pertanto la disposizione regionale è illegittima perché invade un ambito riservato alla competenza legislativa esclusiva statale).

La giurisprudenza costituzionale più recente in tema di potestà legislativa provinciale primaria sull'organizzazione degli uffici

Non manca, nella giurisprudenza costituzionale più recente, una casistica anche specifica per i territori del Trentino e dell'Alto Adige, dove la legislazione provinciale (e talora regionale) ha continuato ad essere vagliata dalla Corte costituzionale sulla base dei principi consolidati nei filoni giurisprudenziali descritti. In questo senso si può ricordare la Corte costituzionale n. 41/2023, che ha statuito non essere fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 l.p. Trento 27 dicembre 2021, n. 22, impugnato per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l), Cost., e degli artt. 4 e 8 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, nella parte in cui proroga al 31 marzo 2023 i termini di validità delle graduatorie per l'assunzione di personale provinciale a tempo indeterminato relative al comparto Autonomie locali in scadenza entro il 31 dicembre 2021 e nel corso dell'anno 2022. La disciplina delle graduatorie, in quanto provvedimento conclusivo delle procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso all'impiego regionale, afferisce a profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale e non a profili privatizzati del relativo rapporto di lavoro, che sono invece ricondotti alla materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva statale. Pertanto, la disciplina in esame rientra nell'ambito della competenza legislativa della Regione in materia di organizzazione degli uffici, di cui all'art. 117, comma 4, Cost.

Nella sentenza n. 189/2020 sono state analogamente dichiarate infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, l.p. Trento 3/1999 che estende il rimborso delle spese processuali dei dipendenti della Provincia anche a fasi preliminari e archiviazione. Tali previsioni erano state impugunate per violazione degli artt. 3, 81, 97, comma 1, 103, comma 2, 117, comma 2, lettera l), e 119, comma 1, Cost., in quanto, nel recare l'interpretazione autentica dell'art. 92 l.p. Trento 29 aprile 1983, n. 12, dispone che il rimborso da parte della Provincia autonoma delle spese processuali sostenute dai suoi dipendenti, amministratori e incaricati per la difesa nei giudizi civili, penali, contabili e disciplinari in cui siano stati coinvolti in ragione del servizio, delle funzioni o dei compiti espletati, debba essere riconosciuto anche per le spese afferenti alle fasi preliminari dei citati giudizi e nei casi di archiviazione. La disciplina provinciale in esame, essendo finalizzata a soddisfare esigenze, di sicuro rilievo pubblicistico, attinenti all'organizzazione dell'Amministrazione provinciale, secondo criteri di efficienza e qualità dei servizi, appare espressione della competenza legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici e del personale», di cui all'art. 8, n. 1, dello Statuto speciale, e non di quelle attribuite in via esclusiva al legislatore statale. Non è pertanto ravvisabile né la lesione del principio di uguaglianza – la cui violazione viene ammissibilmente dedotta dal giudice *a quo* in correlazione allo scopo, insito nelle materie di competenza esclusi-

va statale, quale quella dell'ordinamento civile, di garantire uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale e non quale limite interno alla competenza provinciale ai sensi del combinato disposto degli artt. 4 e 8 dello Statuto di autonomia –, né la lesione dei principi in materia di equilibri di bilancio, in mancanza di censure attinenti al difetto di copertura degli oneri di spesa ad esso connessi. A parere del giudice costituzionale la disciplina provinciale non interferisce neanche con la competenza della Corte dei conti in ordine all'accertamento di un diritto al rimborso delle spese di giudizio, posto che essa si limita a regolare alcuni aspetti del rapporto di servizio fra l'Amministrazione provinciale e il dipendente coinvolto in un procedimento concluso senza accertamento di responsabilità.

Sempre con riguardo al contesto specifico delle Province autonome, la Corte costituzionale nella sentenza n. 174/2020 ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, l.p. Trento 5/2019 sullo svolgimento della contrattazione collettiva per giornalisti operanti presso Provincia ed enti strumentali. Tale articolo era stato impugnato per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l), Cost., nella parte in cui, nel modificare l'art. 77, comma 2, l.p. Trento 29 aprile 1983, n. 12, prevede che la contrattazione collettiva sul trattamento giuridico ed economico dei giornalisti operanti presso la Provincia e presso gli enti strumentali previsti dall'art. 33, comma 1, lettera a), l.p. 16 giugno 2006, n. 3, si svolge nell'ambito di distinte disposizioni del comparto delle Autonomie locali, avuto riguardo ai contratti di riferimento di categoria e con l'intervento delle organizzazioni sindacali di categoria dei giornalisti maggiormente rappresentative a livello nazionale. Posto che la materia concernente l'inquadramento contrattuale dei dipendenti pubblici che siano altresì giornalisti ricade all'interno della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e, per l'effetto, la regolazione del relativo rapporto di lavoro è demandata alla contrattazione collettiva, con particolare riguardo a quella disciplinata dall'art. 9 l. 7 giugno 2000, n. 150, che ha «connotati di specialità» rispetto a quella di cui al d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, la disposizione impugnata non è rivolta ad escludere l'applicabilità della disciplina contrattuale relativa al comparto di contrattazione collettiva a favore dei contratti di riferimento della categoria, mostrando invece di voler fare salvo il principio statale in questione, allineandosi al suo contenuto precettivo e limitandosi a orientare l'azione degli enti provinciali chiamati a negoziare il regime contrattuale del comparto nella direzione del raggiungimento di un esito negoziale che faccia salvi, per quanto possibile, il regime e le condizioni dei contratti collettivi di categoria dei giornalisti. In questo modo, la norma impugnata non si pone in contrasto con il parametro evocato, per costituire al tempo stesso legittimo esercizio della competenza legislativa primaria della Provincia autonoma in materia di ordinamento degli uffici e del personale.

Sono invece inammissibili le questioni di legittimità costituzionale – analizzate nella medesima sentenza – e riguardanti gli artt. 46, comma 12, l.p. Trento 6 agosto 2019, n. 5,

e 12, comma 3, l.p. Trento 23 dicembre 2019, n. 12, impugnati per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l), Cost., nella parte in cui, nell'introdurre il comma 6-quinquies nell'art. 56 l.p. Trento 23 luglio 2010, n. 6, stabiliscono che l'Azienda provinciale per i servizi sanitari possa affidare incarichi individuali, con contratto di lavoro autonomo, per lo svolgimento di attività sanitarie, anche a carattere ordinario, purché sia previamente accertato che non ci sono professionisti disponibili individuati attraverso gli ordinari strumenti di acquisizione del personale. Pur a fronte del fatto che le disposizioni impugnate intervengono a disciplinare requisiti e procedure organizzative delle strutture e del personale dell'Amministrazione provinciale, e pertanto esse non possono non ritenersi riferibili, anche solo astrattamente, al titolo di competenza legislativa primaria della Provincia autonoma in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» (art. 8, n. 1, dello Statuto reg. Trentino-Alto Adige), i ricorsi governativi omettono del tutto di prendere in considerazione lo specifico parametro statutario, limitandosi a evocare un generico contrasto con i limiti di competenza posti dallo Statuto. Del resto, è evidente che l'evocazione del parametro riguardante l'ordinamento civile (come di altri titoli di competenza legislativa esclusiva statale) non può, di per sé, comportare sempre e comunque una contestazione implicita dello spazio di manovra assegnato a Regioni e Province autonome, sia perché esso può richiedere di essere commisurato ad altri ambiti di competenza, sia perché un affievolimento dell'onere argomentativo può ritenersi ammissibile solo laddove si assuma lesa un ambito materiale inequivocabilmente connesso al nucleo della materia in questione.

Analogamente inammissibili sono considerate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 5, lettera b), l.p. Trento 6 agosto 2019, n. 5, e 12, comma 1, l.p. Trento 23 dicembre 2019, n. 13, impugnati per violazione degli artt. 117, comma 2, lettera l), e 97 Cost., nella parte in cui, nel modificare l'art. 21, comma 7, l.p. Trento 3 aprile 1997, n. 7, dispongono che, in alternativa al reclutamento della dirigenza di ruolo, possono essere assunti dirigenti con contratto a tempo determinato per un numero di posti non superiore al 20%, ridotto poi al 18%, degli incarichi dirigenziali in essere presso la Provincia, tra persone in possesso dei requisiti per la partecipazione ai concorsi per l'accesso alla dirigenza di ruolo della Provincia stessa. Pur a fronte del fatto che le disposizioni impugnate intervengono a disciplinare requisiti e procedure organizzative delle strutture e del personale dell'Amministrazione provinciale, e pertanto esse non possono non ritenersi riferibili, anche solo astrattamente, al titolo di competenza legislativa primaria della Provincia autonoma in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» (art. 8, n. 1, dello Statuto reg. Trentino-Alto Adige), i ricorsi governativi omettono anche in questo caso di prendere in considerazione lo specifico parametro statutario. Inoltre, nell'evocare un generico contrasto tra le norme impugnate e il principio costituzionale del buon andamento dell'Amministrazione, il ricorso omette del tutto di dare conto delle ragioni per cui la fissazione della soglia percentuale si tradurrebbe di per sé in un vulnus al

dedotto principio, mancando a tal fine una ricostruzione, anche solo sommaria, della complessiva disciplina provinciale in materia di incarichi dirigenziali, con riferimento in particolare a quella concernente i requisiti professionali e la procedura di reclutamento dei dirigenti esterni, contenuta nell'art. 28 l.p. Trento n. 7 del 1997, necessaria al fine di verificare i termini del contrasto con il parametro costituzionale asseritamente violato.

Con la sentenza n. 62/2019 la Corte ha invece ritenuto incostituzionale l'art. 17 l.p. Trento 29 dicembre 2017 n. 18, art. 17. Tale disposizione, nel prevedere – al fine di favorire il ricambio generazionale dei dipendenti della stessa Provincia autonoma, degli enti strumentali pubblici, degli enti locali e delle aziende pubbliche di servizi alla persona – un incentivo all'esodo del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato che si dimetta anticipatamente dal servizio, si pone in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera l), Cost. Essa, infatti, non rientra nella competenza provinciale in materia di ordinamento degli uffici e del personale, giacché vanno distinti i profili normativi relativi al rapporto di lavoro da quelli organizzativi, né è riconducibile alla competenza negoziale in ordine alla gestione dei rapporti di lavoro del proprio personale, dovendosi distinguere eventuali provvedimenti riferiti a singoli dipendenti da una disciplina normativa, quale quella, di interesse collettivo, oggetto della norma impugnata, riferibile a tutti i rapporti di lavoro privatizzato, che necessita di una disciplina uniforme sul territorio nazionale. La disciplina del lavoro pubblico contrattualizzato è, dunque, riconducibile all'ordinamento civile e alla norma di cui al d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 che, a propria volta, rinvia alla contrattazione collettiva.

Ancora, ma solo apparentemente a favore della parte erariale, la Corte costituzionale è intervenuta con la sentenza n. 231/2017, la quale rigetta impugnative provinciali delineando però un'interpretazione degli oggetti di ricorso favorevole per l'Autonomia. Il giudice delle leggi ha infatti ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 541 (nella parte residua), 542, 543 e 544 l. 28 dicembre 2015, n. 208, nel testo risultante a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 10, lettere a) e b), d.l. 30 dicembre 2016, n. 244, e dalla proroga introdotta dall'art. 20, comma 10, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75; ciò nella parte in cui si pone a carico delle Province autonome la predisposizione di un piano concernente il fabbisogno di personale, contenente l'esposizione delle modalità organizzative dello stesso personale, e il ricorso, in caso di accertate criticità, a forme di lavoro flessibile o alla proroga dei relativi contratti e all'indizione di procedure concorsuali straordinarie. Le disposizioni impugnate incidono, simultaneamente, su una pluralità di competenze statali, regionali e provinciali, tra loro inestricabilmente connesse, nessuna delle quali si rivela prevalente, ma ciascuna delle quali concorre alla realizzazione del disegno delineato dall'intervento legislativo. In particolare, le disposizioni impugnate sono riconducibili a una pluralità di competenze spettanti al legislatore statale, anche in via esclusiva, come in materia di LEA e «ordinamento civile», o concorrente, come in

materia di «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica». L'esercizio di tali competenze, tuttavia, non può giustificare l'imposizione di vincoli di spesa in materia sanitaria a carico di quegli enti che provvedono autonomamente alla copertura delle relative spese. Pertanto, le questioni sollevate devono ritenersi non fondate, a condizione che tali impugnate disposizioni siano interpretate nel senso che si applicano alle due Province senza porre limiti alla loro autonomia in punto di spesa sanitaria, in quanto non finanziata dallo Stato.

Sempre nel 2017, con la sentenza n. 191 la Corte ha dichiarato che non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 675 e 676, l. 28 dicembre 2015, n. 208, nel testo abrogato dall'art. 43, comma 4, d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, estese all'art. 15-bis d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, censurato nella parte in cui impone alle società a controllo pubblico e alle società in regime di amministrazione straordinaria di pubblicare, entro trenta giorni dal conferimento di incarichi di collaborazione, di consulenza o di incarichi professionali, inclusi quelli arbitrali, e per i due anni successivi alla loro cessazione, i dati riguardanti l'atto di conferimento dell'incarico, l'oggetto della prestazione, la ragione dell'incarico e la durata, il curriculum vitae, i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, nonché agli incarichi professionali, inclusi quelli arbitrali, il tipo di procedura seguita per la selezione del contraente e il numero di partecipanti alla procedura, subordinando a detta pubblicazione il pagamento del compenso e all'omessa o parziale pubblicazione l'applicazione di una sanzione. La disciplina dei compensi di amministratori, dirigenti e – per quel che di interesse rispetto ai profili di competenza qui analizzati – dipendenti, la puntuale regolamentazione del conferimento e della pubblicità degli incarichi di consulenza, di collaborazione e degli incarichi professionali, le previsioni sul pagamento dei relativi compensi, attengono alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale, sicché la decisione della Corte esclude la fondatezza delle censure prospettate con riferimento alla lesione della sfera di autonomia delle Province autonome.

Nella medesima pronuncia si ritiene analogamente non fondata la questione attinente l'art. 1, comma 672, l. 28 dicembre 2015, n. 208, trasferita sull'art. 11, comma 6, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, nella parte in cui demandavano a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze la definizione di indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi al fine di individuare fino a cinque fasce per la classificazione delle società direttamente o indirettamente controllate da amministrazioni dello Stato e dalle altre amministrazioni pubbliche, alle quali era commisurato il limite dei compensi massimi per la determinazione del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori, ai dirigenti e – per ciò che è qui di interesse – ai dipendenti. Ancora una volta si evidenzia come la disciplina dei compensi di amministratori, dirigenti e dipendenti, la puntuale regolamentazione del conferimento e della pubblicità degli incarichi di consulenza, di collaborazione e degli incarichi professionali, le previsioni

sul pagamento dei relativi compensi, attengono alla materia dell'ordinamento civile", di competenza esclusiva del legislatore statale. E lo stesso vale per il comma 236, l. 28 dicembre 2015, n. 208, nella parte in cui prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2016, le risorse destinate al trattamento accessorio del personale, anche dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001 non avrebbero potuto superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 e avrebbero dovuto subire una automatica riduzione, in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale che avrebbe potuto essere reclutato alla stregua della normativa vigente.

Per tale ultimo profilo, tuttavia, va segnalata la presenza nella normativa statale di una clausola di salvaguardia (art. 1, comma 992, della l. n. 208 del 2005), tale per cui deve essere esclusa l'immediata applicazione delle disposizioni statali censurate, sussistendo invece un obbligo di adeguamento della Provincia autonoma, nei limiti e con le modalità tracciate dalla normativa statutaria e attuativa dello Statuto. Infatti, i limiti ai trattamenti accessori sono riconducibili ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, attribuiti alla competenza concorrente e applicabili anche alle Autonomie speciali, che devono essere resi operativi in virtù dell'obbligo di adeguamento sancito dall'art. 79, comma 4, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, che prescrive alle Province autonome di provvedere alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando la propria legislazione ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e adottando, a tale scopo, autonome misure di razionalizzazione e contenimento della spesa.

Ancora, tornando all'analisi di violazioni operate dal legislatore provinciale anziché da quello statale, la Corte costituzionale con la pronuncia n. 269/2014 ha annullato l'art. 27, comma 4, l.p. Trento 27 dicembre 2011 n. 18, nella parte in cui introduce il comma 10 bis nell'art. 44 l.p. 23 luglio 2010 n. 16. La disposizione censurata, la quale affida alla Giunta provinciale la funzione di formulare direttive all'Agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale (A.P.Ra.N.) per consentire all'Azienda provinciale per i servizi sanitari di concedere un'aspettativa non retribuita e utile a ogni altro fine, per un periodo massimo di novanta giorni ogni biennio, con oneri previdenziali a carico del datore di lavoro e del dipendente versati dall'Azienda medesima, per favorire la partecipazione del proprio personale a progetti di solidarietà internazionale approvati o sostenuti dalla Provincia, ancorché formulata come volta a indirizzare il potere di direttiva che la Giunta provinciale esercita nei confronti dell'A.P.Ra.N., in realtà definisce con precisione un nuovo tipo di aspettativa, specificandone la causa, la durata massima, il regime degli oneri previdenziali, sicché sconfina nell'ambito dell'ordinamento civile riservato alla competenza legislativa statale, non rilevando la circostanza che la suddetta aspettativa sia rivolta al solo personale della Provincia autonoma.

Riguardo la normativa statale, invece, sempre nel 2014 la sentenza n. 61 ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma

3 d.l. 31 maggio 2010, n. 78, censurato in riferimento all'art. 119 Cost. e all'art. 8, n. 1), e al Titolo VI dello Statuto. La disposizione censurata, nella parte in cui concerne il personale dirigenziale regionale e provinciale (i cui rapporti di impiego sono tutti contrattualizzati), è riconducibile alla materia dell'ordinamento civile di competenza statale esclusiva, che vincola gli enti ad autonomia differenziata anche con riferimento alla disciplina del rapporto di lavoro con i propri dipendenti. Essa, infatti, attiene direttamente ai diritti e agli obblighi gravanti sulle parti del contratto di lavoro pubblico, stabilendo che il trattamento economico erogato al dirigente dall'Amministrazione di appartenenza remunera tutta l'attività da lui svolta, anche quella connessa con lo svolgimento di incarichi aggiuntivi che, seppure non vietata in assoluto, non può dar luogo alla corresponsione, a favore del dirigente medesimo, di emolumenti che si aggiungano a quel trattamento economico. Altrettanto non fondate sono le questioni che attengono all'art. 9, comma 2 bis d.l. 31 maggio 2010, n. 78 il quale, disponendo che dal 1 gennaio 2011 al 31 dicembre 2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 (che è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio), ha natura di principio fondamentale in materia di "coordinamento della finanza pubblica", poiché introduce un limite per un settore rilevante della spesa per il personale, costituito dalle voci del trattamento accessorio.

La sentenza n. 61/2014 esamina poi ulteriori profili rilevanti, come quello individuabile all'art. 9, comma 2, quarto periodo d.l. 31 maggio 2010, n. 78, dove si dispone che i trattamenti economici complessivi spettanti ai titolari degli incarichi dirigenziali non possono essere stabiliti in misura superiore a quella indicata nel contratto stipulato dal precedente titolare ovvero, in caso di rinnovo, dal medesimo titolare, attenendo alla retribuzione spettante a lavoratori il cui rapporto è contrattualizzato, è riconducibile alla materia dell'ordinamento civile: norma, pertanto, che si reputa legittimamente vincolante anche per l'Autonomia speciale, data la competenza legislativa esclusiva attribuitagli dall'art. 117, comma 2, lettera l). Sono specularmente non fondate – anche in questo caso per l'altro parametro usato in parallelo all'esigenza di unità dell'ordinamento civile, cioè quello della razionalizzazione della spesa pubblica – le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1 d.l. 31 maggio 2010, n. 78, dove, nello stabilire un limite massimo al trattamento economico di tutti i dipendenti delle Regioni e degli enti regionali, produce l'effetto finale di fissare l'ammontare complessivo degli esborsi a carico delle Regioni e delle Province autonome a titolo di trattamento economico del personale già in servizio alla data di entrata in vigore della norma, in misura non superiore a quello dell'anno 2010; si tratta, pertanto, di una norma che impone un limite generale ad una rilevante voce del bilancio regionale, legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della sua potestà legislativa concorrente in materia di "coordinamento della finanza pubblica".

Ancora del 2014 è il precedente – di specifico interesse per l'Autonomia provinciale speciale, anche se riferito ad una fattispecie originata nell'ordinamento altoatesino – di cui alla sentenza n. 19. Con tale pronuncia la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 7, comma 1, l.p. Bolzano 17 gennaio 2011, n. 1. La previsione contenuta nella norma censurata, in base alla quale, per gli enti pubblici di cui all'art. 79 d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, la denuncia alla Corte dei conti relativa ad ipotesi di responsabilità amministrativa del personale pubblico non va effettuata, sino al raggiungimento della soglia valoriale prescritta in tale legge, introduce infatti un'ipotesi di esenzione di responsabilità amministrativa per effetto della mancata denuncia; in tal modo, la stessa viola gli artt. 97 e 117, comma 2, lettera l), Cost., in quanto incide sul regime giuridico della responsabilità amministrativa, in relazione al quale nessuna fonte regionale potrebbe introdurre nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile o amministrativa, trattandosi di materia non disciplinata dagli Statuti di autonomia speciale e riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale. La potestà della Provincia autonoma in materia di ordinamento dei propri uffici, se può esplicarsi nel senso di disciplinare il rapporto di impiego o di servizio dei propri dipendenti, prevedendo obblighi la cui violazione comporti responsabilità amministrativa, non può tuttavia incidere sul regime di quest'ultima, neppure sotto il profilo della modifica dei termini o degli obblighi attraverso i quali si consente la conoscibilità delle violazioni da parte del Procuratore regionale della Corte dei conti (cfr. anche sent. n. 345 del 2004).

Con la sentenza n. 77/2013, sempre riguardo l'ordinamento della Provincia autonoma di Bolzano, la Corte costituzionale ha invece annullato l'art. 32, comma 1, l.p. 21 dicembre 2011, n. 15. La disposizione censurata, a tenore della quale "Ai fini di un migliore coordinamento e snellimento della gestione delle materie di competenza di un componente di Giunta e dei compiti attribuiti nell'ambito di tali materie a enti strumentali della Provincia o a società controllate dalla stessa, è consentito il cumulo tra incarichi dirigenziali presso la Provincia e presso tali enti e società, salvo il rispetto delle particolari disposizioni per la copertura delle rispettive posizioni dirigenziale", incide sulla disciplina del rapporto lavorativo dell'impiego pubblico privatizzato, rimessa alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, comma 2, lettera l), Cost., in quanto riconducibile alla materia "ordinamento civile", che vincola anche gli enti ad autonomia differenziata, e contrasta altresì con l'art. 117, comma 3, Cost., stante la violazione del principio fondamentale della finanza pubblica di cui all'art. 9, comma 1 d.l. n. 78 del 2010, convertito in l. n. 122 del 2010, sul trattamento economico complessivo dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche per gli anni 2011, 2012 e 2013.

Sulla legislazione di livello regionale è invece incentrato il precedente di cui alla sentenza n. 90/2012. Con tale pronuncia viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 comma 5 ter l. reg. 21 luglio 2000 n. 3 (Norme urgenti in materia di personale), aggiunto dall'art. 4, comma 1, lettera b), della l. reg. 17 maggio 2011 n. 4 (Modifica

dell'ordinamento e delle norme in materia di personale della Regione e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Trento e Bolzano) per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., atteso che tale norma, nello stabilire che il rispetto della quota del 50% dei posti mediante concorsi esterni avvenga anche con compensazione tra i diversi profili professionali, determina una sostanziale deroga al principio secondo il quale non può essere riservata a concorsi interni una quota superiore al 50% dei posti disponibili.

Finito di stampare nel mese
di luglio 2025



PROVINCIA AUTONOMA
DI TRENTO

TSM la conoscenza
è il nostro
Territorio