

Risorse Umane

RU

3 - 2017

**M A G G I O
G I U G N O**

nella pubblica amministrazione

FOCUS

Riforma del pubblico impiego e della valutazione

D.lgs. 25 maggio 2017, n. 74 e n. 75

- › Incarichi dirigenziali esterni
negli enti locali

- › L'accesso civico generalizzato:
l'ultima parola spetta
all'amministrazione

PERSONALE NELLA SANITÀ

- › La questione irrisolta del ruolo
unico della dirigenza

HANNO COLLABORATO A QUESTO NUMERO

Sabrina Bandera
Ricercatore e Coordinatore della Scuola Superiore di Alta Amministrazione (SSAA) di Eupolis Lombardia

Arturo Bianco
Consulente Enti locali e pubblicitaria

Paolo Canaparo
Viceprefetto presso Ministero dell'Interno

Enzo Cuzzola
Formatore e consulente enti locali

Francesco Cuzzola
Dottore Commercialista

Marco Ferretti
Regione Toscana

Paolo Iacchi
Vice presidente AIDP – Responsabile Editoria, Direttore di RH On Line

Maurizio Lucca
Segretario generale di amministrazioni locali, Manager di rete

Pasquale Monea
Dirigente generale Dipartimento Attività Produttive Regione Calabria

Renato Ruffini
Professore associato di economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche, Università C. Cattaneo - Liuc di Castellanza

Stefano Simonetti
Esperto ed autore di pubblicazioni in materia di organizzazione e gestione del personale. Già negoziatore A.Ra.N.

Risorse Umane

RU

nella pubblica amministrazione

M A G G I O / G I U G N O

3 - 2017

Editoriale

2 Per un nuovo "discorso" sul *management* pubblico e sul pubblico impiego

di Renato Ruffini

Contro editoriale

7 Il paradosso dello scozzese

di Paolo Iacchi

Focus - Riforma del pubblico impiego

11 La riforma del testo unico delle leggi sul pubblico impiego

di Arturo Bianco

Direzione, amministrazione e diffusione

Maggioli Editore
presso c.p.o. Rimini Via Coriano, 58 – 47900
Rimini
Tel. 0541-628111 Fax 0541-622100
Maggioli Editore è un marchio Maggioli S.p.a.

Coordinamento redazionale

Alessio Sfienti

Redazione

Via del Carpino, 8 - 47822 Santarcangelo
di Romagna (RN) - Tel. 0541-628111

Progetto grafico

Candida Corsi

Servizio Abbonamenti

Tel. 0541-628779 • Fax 0541-624457
e-mail: abbonamenti@maggioli.it
www.periodicimaggioli.it

Pubblicità

Publimaggioli - Concessionaria di Pubblicità
per Maggioli Spa, Via del Carpino, 8 - 47822
Santarcangelo di Romagna (RN)
Tel. 0541-628439-628427 • Fax 0541-624887
e-mail: publimaggioli@maggioli.it
www.publimaggioli.it

Filiali

Milano - Via F. Albani, 21 – 20149 Milano
Tel. 02-48545811 • Fax 02-48517108

Bologna - Piazza VIII Agosto, Galleria del
Pincio, 1 – 40126 Bologna
Tel. 051-229439-228676 • Fax 051-262036
Roma - Via Voltorno, 2/c – 00185 Roma
Tel. 06-5896600-58301292
Registrazione presso il Tribunale di Rimini
dell'8 giugno 1987, al n. 318

Maggioli Spa

Azienda con Sistema Qualità certificato ISO
9001:2008
Iscritta al registro operatori della comunicazione

Stampa

Stabilimento Maggioli Spa – Santarcangelo
di Romagna (RN)

15 Le modifiche al sistema di misurazione e valutazione delle performance della legge Madia

di Renato Ruffini

Il punto su

19 Gli incarichi dirigenziali esterni negli enti locali

di Pasquale Monea

Dottrina

28 Evoluzione delle strutture di governance della Regione Toscana

Marco Ferretti

39 La culpa in vigilando o in eligendo delle pubbliche amministrazioni

di Paolo Canaparo

41 Presenza necessaria in sede e legittimità dei rimborsi viaggio degli amministratori locali

di Maurizio Lucca

Valutazione e trasparenza

47 L'accesso civico generalizzato: il controinteressato non può essere arbitro della richiesta

di Paolo Canaparo

Personale SSN

51 Gli scenari contrattuali della dirigenza professionale, tecnica e amministrativa della sanità: opportunità e possibili criticità

di Stefano Simonetti

Pillole di management

54 Quali competenze per la gestione degli obiettivi nell'era dell'incertezza?

di Sabrina Bandera

65 Aran informa

72 Quesiti e soluzioni

Tratto da www.ilpersonale.it

75 Adempimenti fiscali

Split payment anche per i professionisti

di Enzo Cuzzola e Francesco Cuzzola

www.preview.periodicimaggioli.it

Tutti gli articoli sono disponibili anche on line, in formato PDF, alla pagina www.preview.periodicimaggioli.it. Oltre ad accedere all'archivio storico della rivista, è possibile consultare in anteprima i fascicoli in corso di stampa.

Condizioni di abbonamento 2017

Prezzi di abbonamento annuale alla Rivista "RU - Risorse Umane"

+ Anticorruzione Channel

+ Newsletter quindicinale "RUQuindici":

• RIVISTA CARTACEA: euro 280,00

(IVA inclusa);

• RIVISTA DIGITALE: euro 169,00 (+IVA).

Il prezzo di una copia della rivista è di euro 32,00.

Il prezzo di una copia arretrata è di euro 37,00.

Il pagamento dell'abbonamento deve essere effettuato con bollettino di c.c.p. n. 31666589 intestato a Maggioli Spa – Periodici,

Via del Carpino, 8 – 47822

Santarcangelo di Romagna (RN).

La rivista è disponibile anche nelle migliori librerie.

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per il primo anno.

In mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il termine di 45 giorni successivi alla scadenza dell'abbonamento, la casa editrice, al fine di garantire la continuità del servizio, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo.

La disdetta non sarà ritenuta valida qualora l'abbonato non sia in regola con tutti i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto.

I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.

Coloro che sono in regola con i pagamenti hanno diritto a richiedere entro l'anno la risoluzione gratuita di due quesiti di interesse generale.

I quesiti dovranno essere formulati per iscritto ed inviati all'indirizzo e-mail: servizio.quesiti@maggioli.it

Evoluzione delle strutture di *governance* della Regione Toscana

Marco Ferretti

Negli ultimi 20 anni in Italia si è cercato di attuare alcune riforme che semplificassero la pubblica amministrazione. Sia per questa spinta a livello nazionale, sia per scelte locali, la Regione Toscana si è fortemente impegnata nella riorganizzazione interna della governance a tutti i livelli (settoriale, dirigenziale e in generale di tutto il personale). Lo scopo del presente studio è quello di analizzare l'evoluzione dell'organizzazione interna della Regione Toscana dal 2001 ad oggi, con particolare riferimento al settore dirigenziale.

Introduzione

A partire dagli anni '90, il legislatore nazionale ha raccolto la spinta proveniente dalla società rivolta alla riforma del sistema pubblico, in quanto obsoleto e non funzionale alle esigenze di una nazione moderna. Ma il tentativo riforma della Costituzione non è stato coronato da successo, sia per la complessità delle procedure, che per la mancanza di un disegno unitario di base da parte delle forze politiche (Donno, 2003). È stata invece avviata la riforma della pubblica amministrazione (p.a.), con l'introduzione di importanti testi normativi riguardanti:

- maggiore attenzione nei confronti del cittadino, con l'introduzione di nuove regole di trasparenza dei pubblici poteri;
- spostamento di larghe fasce di competenze dell'amministrazione statale centrale a favore di quella autonoma periferica, con semplificazione delle procedure;
- nuove regole di accelerazione delle procedure degli organi giudiziari e riconoscimento di parità di posizione delle parti;

- ridisegno dei modelli organizzativi e gestionali propri delle funzioni di governo, allo scopo di realizzare maggiore efficienza degli apparati e più precisa individuazione delle responsabilità;
- ripensamento dell'attività di controllo funzionale alle nuove regole organizzative e gestionali.

L'evoluzione della figura del Dirigente

Nel processo di riforma della pubblica amministrazione ha occupato una posizione centrale la figura del dirigente (D'Alessio, 2008). Nell'intervento di riforma della disciplina del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione – d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (denominata “Riforma Brunetta”), di “attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni” – sono stati ridelineati alcuni tratti normativi della dirigenza pubblica, al fine di rafforzarne il ruolo e le prerogative (Baldassarre, 2009). È questo l'intento dichiarato

del legislatore della riforma: che, nell'art. 6, pone criteri di delega volti ad orientare le modifiche del regime giuridico della figura dirigenziale verso il "rafforzamento del principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo e le funzioni di gestione amministrativa spettanti al dirigente", in particolare per affermarne "la piena autonomia e responsabilità, in qualità di soggetto che esercita i poteri del datore di lavoro pubblico, nella gestione delle risorse umane" (Durval, 2009). Un ulteriore passo è stato fatto con la legge 124/2015 (denominata "legge Madia") "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche": l'articolo 11 è interamente dedicato a tracciare le linee guida per il nuovo ordinamento della dirigenza pubblica (Purcaro e Gravallesse, 2015). L'articolo 11 della Riforma della pubblica amministrazione prevede infatti un'ampia revisione del meccanismo di ingresso, l'introduzione del ruolo unico con la contestuale eliminazione dei dirigenti di prima e seconda fascia, nuove regole in materia di retribuzione, responsabilità e decadenza dal ruolo (Grasso, 2015). La prima novità riguarda il superamento delle due fasce e, come detto, l'istituzione del ruolo unico dei dirigenti. I ruoli a regime saranno tre: il ruolo unico dei dirigenti statali, in cui rientrano tutti i dirigenti delle amministrazioni statali, degli enti pubblici non economici nazionali, delle università e delle agenzie governative); il ruolo unico delle regioni (in cui confluiranno anche i dirigenti della Asl con l'eccezione dei medici); il ruolo unico degli enti locali (dove finiscono anche i segretari comunali). Restano fuori dal ruolo unico i soggetti con contratto in regime pubblico, ossia il personale non contrattualizzato: i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia. Ogni ruolo avrà una sua Commissione con funzioni, tra le altre, di verifica del rispetto dei criteri di conferimento degli incarichi e dell'utilizzo dei sistemi di valutazione per la loro attribuzione o la revoca. Al termine di ogni incarico è da queste valutazioni che passeranno i dirigenti che, con interpello, verranno collocati alla guida di un nuovo ufficio o confermati per una sola volta in quello in corso. L'altra novità riguarda il meccanismo di accesso. Si diventerà dirigenti attraverso due canali: tramite il corso-concorso oppure con il concorso,

entrambi banditi annualmente per ciascuno dei tre ruoli di dirigente (stato, regioni ed enti locali) per un numero fisso di posti, definito in relazione al fabbisogno minimo annuale del sistema amministrativo. Potranno partecipare solo i candidati in possesso di un titolo di studio non inferiore alla laurea magistrale.

L'organizzazione delle strutture regionali

Le Regioni sono dotate di un complesso apparato organizzativo, i cui lineamenti sono in gran parte affidati alla potestà statutaria e legislativa regionale. Anche sotto questo profilo, le recenti riforme costituzionali hanno comportato un indubbio ampliamento dello spazio di autonomia regionale. Infatti, da un lato, i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento costituiscono, ai sensi dell'art. 123, uno degli oggetti assegnati alla potestà statutaria regionale, sia pure nel limite della necessaria "armonia con la Costituzione"; dall'altro, l'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla regione, in precedenza materia di competenza concorrente, è divenuta, per effetto della nuova formulazione dell'art. 117, comma 4, materia riconducibile al novero delle competenze regionali cosiddette residuali o esclusive (Gardini, 2011). Volendo identificare alcuni tratti comuni degli attuali sistemi organizzativi regionali, può rilevarsi che tutte le Regioni sono dotate di una così detta amministrazione regionale diretta e di una indiretta. La prima è rappresentata dalle strutture organizzative poste a servizio della giunta regionale, generalmente articolate per dipartimenti o direzioni generali, legate da un rapporto di direzione con l'assessore di riferimento, a loro volta suddivisibili, a seconda dei casi, in strutture di linee e di staff. Le strutture poste al servizio del Consiglio regionale sono generalmente dotate di una propria distinta autonomia e di un proprio ruolo organico di personale, al fine di garantirne l'indipendenza dall'organo esecutivo regionale (ISSIRFA-CNR, 2011). Le Regioni sono state quindi chiamate negli ultimi anni a cercare un difficile equilibrio fra nuove forme di governance, maggiore autonomia e razionalizzazione amministrativa ed economica dell'apparato burocratico (Marchetti, 2012). L'ultima evoluzione è attualmente in corso e deriva dall'attuazione della cosiddetta "riforma del Rio" (Di Giacomo Russo *et al.*, 2015).

Evoluzione delle strutture di governance della Regione Toscana

Scopo dello studio

Lo scopo del presente studio è quello di analizzare l'evoluzione dell'organizzazione interna della Regione Toscana dal 2001 ad oggi, con particolare riferimento al settore dirigenziale.

Materiali e metodi

Per analizzare l'evoluzione del sistema di governance in Regione Toscana sono state analizzate le seguenti normative regionali:

- legge regionale 17 marzo 2000, n. 26 - Riordino della legislazione regionale in materia di organizzazione del personale;
- legge regionale 5 agosto 2003, n. 44 - Ordinamento della dirigenza e della struttura operativa della Regione. Modifiche alla legge regionale 17 marzo 2000, n. 26 "Riordino della legislazione regionale in materia di organizzazione e personale");
- legge regionale 8 gennaio 2009, n. 1 - Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale;
- legge regionale 4 agosto 2015, n. 63 - Disposizioni in materia di ordinamento della dirigenza regionale, dell'Agenzia regionale di sanità e di conflitto di interesse. Modifiche alle leggi regionali 1/2009, 5/2008 e 40/2005;
- legge regionale 3 marzo 2015, n. 22 Riordino delle fun-

zioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014.

Sono stati consultati anche i seguenti documenti:

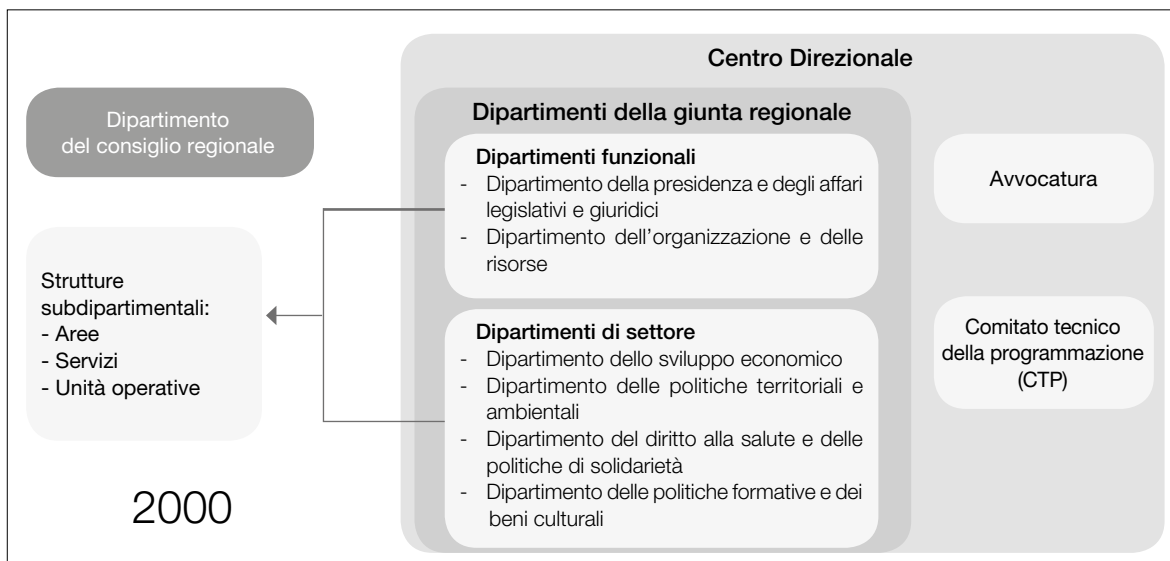
- rapporto sul personale regionale 2005 (contenente i dati dal 2001 al 2005);
- rapporto sul personale regionale 2007 (contenente anche i dati del 2006);
- rapporto sul personale regionale 2008;
- rapporto sul personale regionale 2009;
- rapporto sul personale regionale 2010;
- rapporto sulla situazione e sulle dinamiche del personale maschile e femminile della Regione anno 2013;
- rapporto sulla situazione e sulle dinamiche del personale maschile e femminile della Regione anno 2014.

Per il 2015 i dati sono stati presi direttamente dal sito istituzionale della Regione Toscana, in quanto il Rapporto sul personale non è stato più pubblicato.

Risultati e discussione

Le Regione Toscana nel 2000 riorganizzò la propria struttura, attraverso la legge regionale 17 marzo 2000, n. 26 (Figura 1).

Figura 1 - Struttura organizzativa interna della Regione Toscana - Anno 2000



La legge riordinava e razionalizzava la normativa regionale in materia di personale e organizzazione, in attuazione dei principi contenuti nel decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell' articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e successive modificazioni e integrazioni. La legge si proponeva di potenziare l'efficienza dell'azione amministrativa regionale, nel quadro dei principi di imparzialità, di trasparenza e di economicità, al fine di garantire la migliore tutela degli interessi pubblici e dei diritti dei cittadini. Per le finalità sopra riportate, la struttura operativa regionale si doveva ispirare a criteri di programmazione, di flessibilità, di controllo dei risultati, nonché agli altri criteri di organizzazione di cui al decreto legislativo n. 29. La Regione Toscana voleva inoltre applicare il principio della separazione delle competenze e delle responsabilità degli organi istituzionali da quelle dei dirigenti, chiarendo in maniera inequivocabile i rapporti tra organi di direzione politica e dirigenza. Le funzioni amministrative e le attività di diritto privato che lo Statuto, le leggi regionali e le altre disposizioni attribuivano precedentemente agli organi di direzione politica erano quindi nella legge ripartiti tra gli stessi e i dirigenti regionali.

Gli organi di direzione politica dovevano esercitare le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni. Dovevano verificare, inoltre, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Ai dirigenti spettava l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnavano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Il rapporto fra la giunta e la struttura operativa, cui competeva comunque la direzione finanziaria, tecnica e amministrativa della Regione, era realizzato tramite i coordinatori, a capo dei Dipartimenti.

Secondo la legge regionale le strutture di massima dimensione erano:

- a) il dipartimento del Consiglio regionale, istituito per assicurare l'autonomia funzionale ed organizzativa del Consiglio stesso;
- b) i dipartimenti della giunta regionale, distinti in dipartimenti di settore, per l'esercizio delle competenze regionali nell'ambito delle rispettive materie, e dipartimenti funzionali, per l'esercizio secondo criteri di organicità di prevalenti funzioni strumentali e di supporto a favore dell'intera amministrazione regionale;
- c) l'Avvocatura, per l'esercizio delle funzioni di patrocinio giudiziale della Regione.

I dipartimenti della giunta regionale e l'Avvocatura formavano il centro direzionale.

Le strutture a responsabilità dirigenziale, costituite all'interno dei Dipartimenti, erano le aree, i servizi (entrambi strutture di grado più elevato dopo quelle di massima dimensione) e le unità operative complesse.

Le aree erano costituite per lo svolgimento, in rapporto ad un ampio comparto amministrativo, di prevalenti attività di:

- a) programmazione, indirizzo e controllo;
- b) elaborazione tecnica;
- c) studio, ricerca e consulenza;
- d) ispezione amministrativa.

I servizi erano costituiti per lo svolgimento di prevalenti attività di gestione amministrativa riferite ad un complesso omogeneo di competenze regionali.

Le unità operative complesse erano costituite, all'interno delle aree o dei servizi, o anche, per particolari esigenze, all'esterno di tali strutture, per lo svolgimento di parti omogenee di un complesso di competenze ripartite per materia, per obiettivo o per tipo di funzioni.

Le aree potevano essere costituite anche a livello interdipartimentale, per la elaborazione di programmi obiettivo previsti dal programma regionale di sviluppo o di progetti specifici di particolare rilevanza individuati dalla giunta regionale o, per quanto di competenza, dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio.

Un altro organo individuato nella legge era il Comitato tecnico della programmazione (CTP), di cui facevano parte i coordinatori dei dipartimenti del centro direzionale. Il Comitato era organo di coordinamento generale

Evoluzione delle strutture di governance della Regione Toscana

per la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa delle strutture del centro direzionale ed era organo consultivo della giunta regionale e del suo Presidente.

Il Comitato doveva esercitare le seguenti funzioni:

- a) assicurare la rispondenza complessiva dei risultati dell'amministrazione regionale agli obiettivi, ai programmi ed alle direttive generali della giunta regionale operando per il coordinamento generale delle attività e per il miglioramento, la semplificazione e la trasparenza delle procedure di gestione amministrativa e finanziaria;
- b) esprimere il proprio parere sulle proposte di legge e di regolamento, sugli atti della programmazione e sugli altri provvedimenti della giunta che questa ritenga di sottoporre al suo esame;
- c) esprimere autonomi orientamenti su aspetti relativi alla organizzazione ed alla funzionalità della struttura operativa, al riparto ed alla individuazione delle competenze nell'ambito della struttura stessa;
- d) proporre alla giunta le strutture da costituire a livello interdipartimentale o extradipartimentale ed i gruppi di lavoro temporanei interdipartimentali; sentito dalla giunta per la costituzione o soppressione delle altre strutture o posizioni individuali a carattere dirigenziale deliberate dalla giunta stessa;
- e) formulare al coordinatore del dipartimento competente in materia di personale le proposte relative agli incarichi di funzioni dirigenziali;
- f) proporre alla giunta regionale gli indirizzi, i criteri generali e le procedure che regolano il sistema di valutazione dei dirigenti;
- g) sentito dal coordinatore del dipartimento competente in materia di personale per i provvedimenti che dispongono la mobilità dei dirigenti;
- h) esercita le altre attribuzioni conferitegli dalla giunta regionale con propri atti.

I dirigenti regionali appartenevano ad un'unica qualifica. Ciascuno dei dirigenti era incaricato dell'esercizio di una delle seguenti funzioni:

- coordinatore di dipartimento o dell'Avvocatura;
- direzione di area;
- direzione di servizio;
- direzione di unità operativa complessa.

Presso il dipartimento competente in materia di personale doveva essere tenuto un albo dei dirigenti in servizio, comprendente anche il curriculum formativo e professionale di ciascuno.

Un'altra figura importante, di cui si era parlato in precedenza, era quella del coordinatore. Il coordinatore aveva la direzione di un dipartimento o dell'Avvocatura. Il coordinatore, in particolare, doveva assicurare l'unitarietà di azione del dipartimento.

Le funzioni di coordinatore dei dipartimenti e dell'Avvocatura dovevano essere istituite al di fuori dell'organico della Regione, in numero non superiore a quattordici. La funzione di coordinatore era attribuita con contratto di diritto privato. I coordinatori potevano essere scelti tra i dirigenti della Regione, con almeno cinque anni di anzianità nella qualifica dirigenziale. Alla cessazione del contratto a tempo determinato, salvo che quest'ultima sia dovuta a giusta causa di licenziamento, il dipendente era riassunto automaticamente nella posizione giuridica in godimento prima della sottoscrizione del contratto a termine, con conservazione dell'anzianità complessivamente maturata ai fini del trattamento giuridico, economico, di quiescenza e di previdenza. Il posto nella dotazione organica ricoperto dal dirigente regionale nominato coordinatore rimaneva indisponibile per tutta la durata dell'incarico. I coordinatori potevano, altresì, essere scelti tra soggetti esterni alla Regione di età non superiore a sessantacinque anni, dotati di professionalità adeguata alle funzioni da svolgere, in possesso di idoneo diploma di laurea e con esperienza almeno quinquennale in qualifiche dirigenziali di organismi o Enti pubblici anche economici, ovvero di Aziende pubbliche o private. Per i soggetti provenienti dal settore pubblico, la nomina era subordinata alla loro collocazione in aspettativa o fuori ruolo da parte dell'ente di appartenenza, secondo il relativo ordinamento.

Il conferimento degli incarichi di coordinatore era preceduto dalla emanazione di apposito avviso. All'avviso è data ampia pubblicità anche mediante l'inserimento, oltre che sul Bollettino Ufficiale della Regione, su almeno due quotidiani a diffusione nazionale. L'incarico di coordinatore aveva durata quinquennale, può essere revocato in ogni tempo con provvedimento motivato ed è rinnovabile,

Nel caso dei dirigenti a contratto al fine di sopperire ad individuate esigenze della struttura operativa e limitatamente ad un numero di posti non superiore al dieci per cento della dotazione organica della qualifica dirigenziale, potevano essere conferiti incarichi con decreto del coordinatore del dipartimento competente in materia di personale, con contratto di diritto privato, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale. I dirigenti a contratto venivano scelti in relazione alle funzioni da svolgere tra coloro che avevano svolto attività in organismi o Enti pubblici o privati o Aziende pubbliche o private, con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che avessero conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro o che provenivano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli dell'Avvocatura dello Stato. Il contratto di diritto privato in questo caso non potevano avere durata superiore a tre anni ed era rinnovabile.

L'accesso alla qualifica dirigenziale (a tempo indeterminato) poteva avvenire esclusivamente a seguito di concorso. Potevano partecipare rispettivamente:

- a) i dipendenti di ruolo dell'Amministrazione regionale inquadrati nella categoria D o di altre pubbliche amministrazioni, inquadrati in categorie corrispondenti alla predetta categoria D, muniti di laurea, che avessero compiuto almeno cinque anni di servizio nella predetta categoria. Erano altresì ammessi coloro in possesso della qualifica di dirigente in Enti e strutture pubbliche, comprese quelle non rientranti nel campo di applicazione dell' articolo 1, comma 2, del decreto legislativo muniti dei diploma di laurea, che avessero svolto per almeno due anni le funzioni dirigenziali;
- b) i soggetti muniti di laurea e di uno dei seguenti titoli: diploma di specializzazione, dottorato di ricerca o altro titolo post-universitario rilasciato da istituti universitari italiani o stranieri, ovvero da primarie istituzioni formative pubbliche o private, secondo modalità di riconoscimento disciplinate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri;

- c) i soggetti in possesso della qualifica di dirigente in strutture private, muniti del diploma di laurea, che avessero svolto per almeno cinque anni le funzioni dirigenziali.

Questo tipo di organizzazione doveva però a breve subire dei mutamenti. Con Delibera n. 46 del 20 gennaio 2003 la giunta regionale approvò il "Nuovo Modello di Funzionamento Regione Toscana" proposto dal CTP. Questa poi conflui, dopo un periodo di discussione, nella legge regionale 5 agosto 2003, n. 44 - Ordinamento della dirigenza e della struttura operativa della Regione. Modifiche alla legge regionale 17 marzo 2000, n. 26 "Riordino della legislazione regionale in materia di organizzazione e personale"). Il nuovo modello organizzativo (Figura 2) era fondato sulla conferma della volontà della Regione di superare le competenze settoriali attraverso presidi evoluti e forti di integrazione più ampia, mantenendo l'attuale governo collegiale dell'ente (Regione Toscana, 2007).

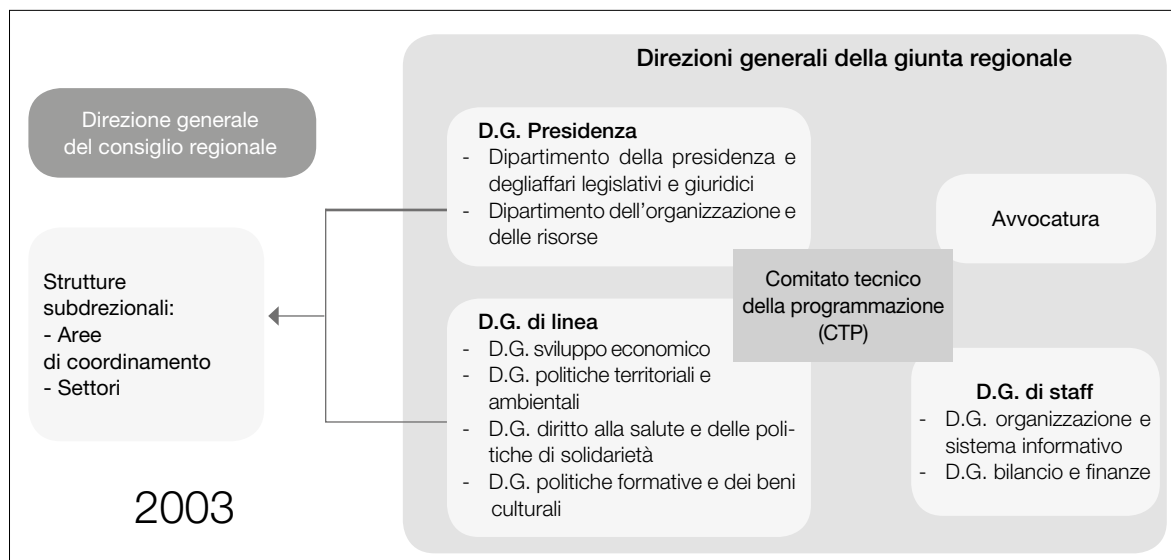
Gli indirizzi politici che erano alla base della riforma si possono così sintetizzare:

- responsabilità collegiale nella conduzione dell'ente da parte del CTP (*modello laboratorio*);
- riduzione numerica della dirigenza;
- valorizzazione del comparto;
- riorganizzazione dell'assetto complessivo della Regione, non finalizzata alla riduzione del personale ma al riposizionamento strategico dell'ente alla luce delle modificazioni del quadro costituzionale;
- utilizzo di processi di ricorso a contratti di servizio esterni finalizzati alla trasformazione di ruoli e funzioni e non alla riduzione di personale dipendente;
- razionalizzazione del sistema delle agenzie e dei rapporti con i dipartimenti.

Le linee guida della riorganizzazione erano:

- conferma dell'importanza di superare le competenze settoriali e di favorire l'integrazione delle politiche, così come definito dal Presidente della giunta nel Piano regionale di Sviluppo (PRS), attraverso il mantenimento dell' assetto con 7 Direzioni Generali (ex Dipartimenti) e l'Avvocatura a diretto riporto del CTP, quale organo di governo amministrativo dell'ente;
- conferma del CTP quale organo di direzione strategica della regione e del coordinamento delle politiche

Figura 2 - Struttura organizzativa interna della Regione Toscana - Anno 2003



attuative; ridefinizione delle funzioni del Comitato e ripartizione delle deleghe tra Presidente del Comitato e Comitato;

- ruolo delle Direzioni Generali finalizzato all'integrazione dei piani e programmi e al presidio dei processi trasversali, attraverso strutture di staff dipartimentali, qualificate;
- rafforzamento qualitativo delle funzioni centrali per l'indirizzo ed il governo dei processi trasversali, attraverso la creazione dei presidi organizzativamente forti e autorevoli dei processi strategici (quali programmazione, giuridico-legislativo, organizzazione, comunicazione, sistemi informativi e innovazione tecnologica, ...);
- introduzione delle funzioni di *program* e *project management*, per la gestione dei programmi intersettoriali (integrazione orizzontale).

I principali benefici attesi erano:

- coerenza con il ruolo di indirizzo della macchina regionale e con gli obiettivi intersettoriali di PRS;
- mantenimento di una direzione collegiale dell'ente (il CTP) con una focalizzazione sui temi realmente strategici e quelli a maggiore impatto verso l'esterno;
- centralità della Direzione Generale della presidenza quale struttura di presidio ultimo delle coerenze in materia di programmazione, di produzione giuridico-legislativa,

di comunicazione e di rapporti istituzionali a livello nazionale, locale e comunicario;

- valorizzazione delle strutture interne delle Direzioni Generali di staff per l'indirizzo e il governo dei processi trasversali chiave, supportate funzionalmente da altrettanti referenti nell'ambito delle Direzioni Generali di linea;
- creazione di ambiti di raccordo funzionale stabile e razionalizzazione dei riporti all'interno delle Direzioni generali di linea attraverso la creazione di livelli di aree di coordinamento omogenee;
- garanzia della valenza della trasversalità del PRS ed integrazione delle politiche attraverso le funzioni temporanee di *program management* e *project management*.

Al fine di garantire e migliorare l'integrazione tra l'organo politico e quello tecnico, pur nel rispetto della separazione dei ruoli, era stata anche evidenziata la necessità di una maggiore visibilità per consentire all'organo politico la valutazione e il monitoraggio delle attività della macchina regionale attraverso l'adozione di meccanismi di coordinamento/integrazione organizzativa, come ad esempio tavoli di lavoro periodici, e la disponibilità di adeguati strumenti di supporto gestionale (reporting direzionale). Infine per quanto riguarda i processi trasversali, la creazione di funzioni di staff delle direzioni generali, raccordate organizzativamente con le funzioni omologhe centrali, consentiva di supportare

la direzione di linea in merito ai fabbisogni trasversali e con particolare riguardo ai processi di programmazione, di produzione giuridico-legislativa e di comunicazione e di innovazione tecnologica.

L'aspetto più significativo di questa riorganizzazione è la sostituzione dei dipartimenti con le direzioni generali (nuove strutture di massima dimensione), con la conseguente sostituzione dei coordinatori con i direttori generali. Il funzionamento delle direzioni fu stabilito con la delibera n. 1078 del 27 ottobre 2003. Le nuove strutture all'interno delle direzioni generali furono individuate in aree di coordinamento e settori.

Le aree di coordinamento (A.C.) erano costituite all'interno delle direzioni generali al fine di:

- favorire le sinergie e migliorare le condizioni di efficienza e di efficacia di settori e/o posizioni individuali facenti riferimento ad aree omogenee per materia;
- ottimizzare la potenzialità e garantire l'unitarietà di coordinamento e di indirizzo tecnico di settori e/o posizioni individuali i cui compiti e attribuzioni implicino complementarietà e integrazione reciproche,
- assicurare il raccordo operativo fra le strutture operanti su aree omogenee per materia in un apposito modulo organizzativo.

Le Aree di coordinamento costituite presso le D.G. di Staff garantivano anche il raccordo funzionale delle strutture costituite all'interno delle D.G. di linea per lo svolgimento di competenze riconducibili ai processi trasversali strategici e all'ambito omogeneo proprio dell'A.C.

I Settori erano costituiti all'interno delle Direzioni generali e delle Aree di coordinamento, per lo svolgimento di attività, o di parti di esse, riferite ad un complesso omogeneo di competenze regionali ripartite per materia, per obiettivo o per tipo di funzioni.

Un'altra svolta importante nella riorganizzazione delle strutture interne regionali si è avuta con la legge regionale 8 gennaio 2009, n. 1 – “Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale” che prevedeva all'art. 69 un regolamento di attuazione, poi emanato con d.p.g.r. 33/r/2010 (Figura 3).

In origine la normativa riguardava soltanto le modalità di reclutamento, la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno e gli incarichi extra impiego. Negli anni seguenti sia la legge che il regolamento attuativo sono stati ripetutamente modificati, in funzione delle modifiche alla normativa apportate a livello nazionale, come ad esempio sulla valutazione del personale (Carrozza et al., 2015). La nuova struttura

Figura 3 - Struttura organizzativa interna della Regione Toscana - Anno 2009

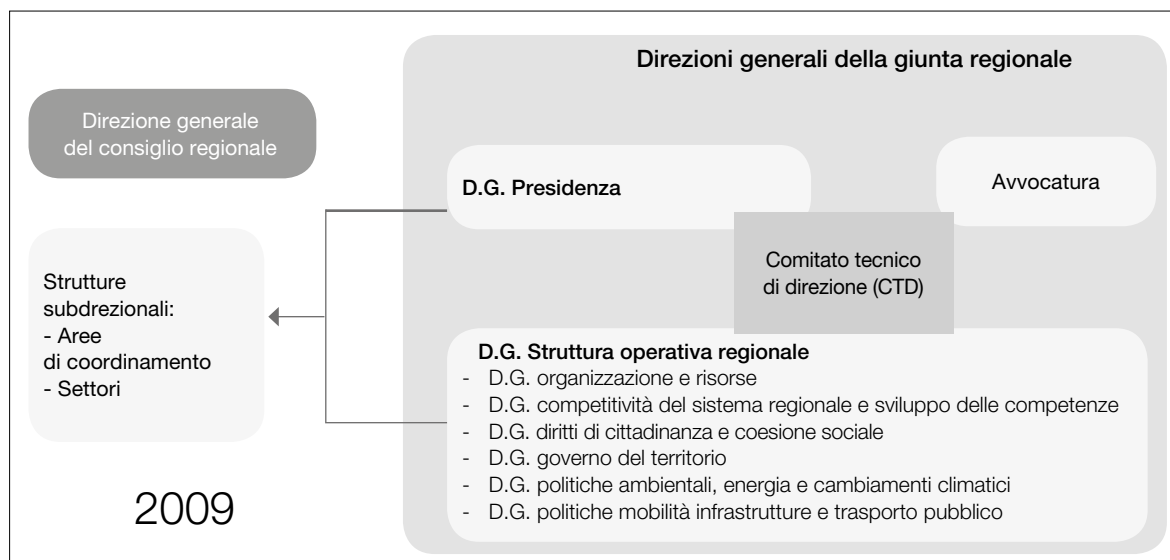
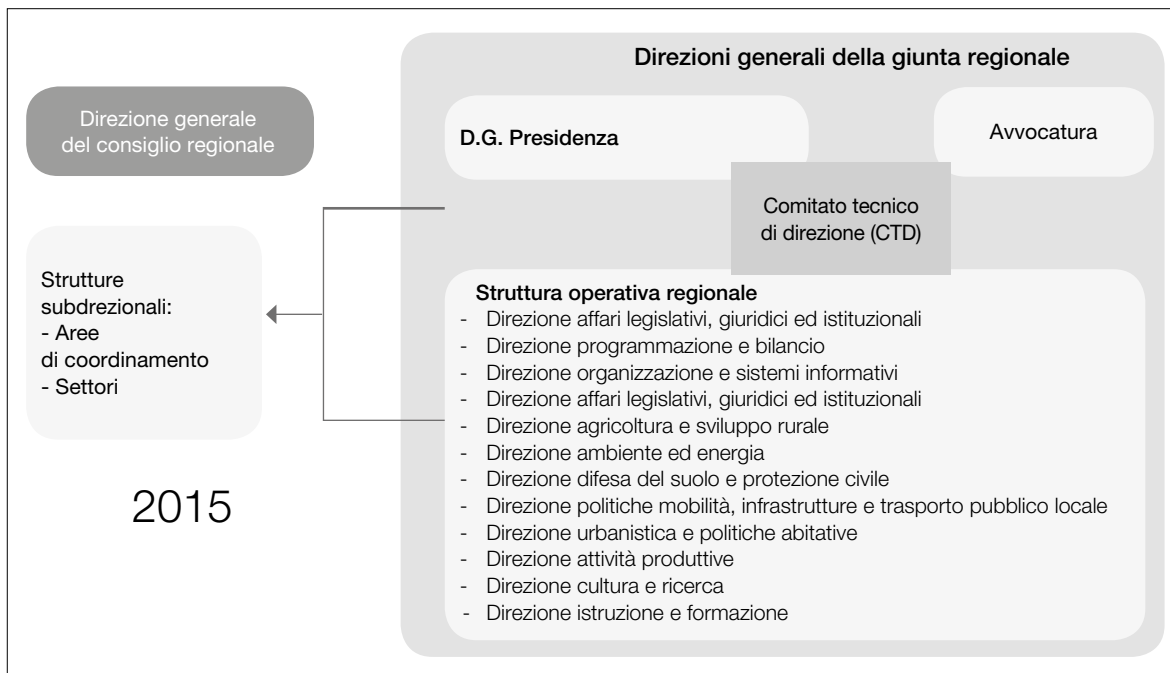


Figura 4 - Struttura organizzativa interna della Regione Toscana - Anno 2015



operativa regionale era costituita dalle direzioni generali e dall'Avvocatura generale, che pur essendo in sé una direzione generale è comunque collocata in posizione di autonomia. Le direzioni generali erano le strutture di massima dimensione a supporto degli organi di governo regionale e la loro individuazione è demandata ad una seguente delibera di giunta. La legge istituiva e disciplinava la direzione generale della Presidenza quale struttura di supporto tecnico ed amministrativo del Presidente della Giunta. La sua funzione principale era quella di garantire la coerenza dell'attività regionale nelle funzioni concernenti la produzione normativa, la programmazione, l'informazione e la comunicazione istituzionale. Il Direttore generale della Presidenza operava a diretto contatto con il Presidente della giunta. Questo sovrintendeva alle funzioni svolte dai direttori generali anche all'interno del Comitato Tecnico di Direzione (CTD), da loro formato. Il CTD esprimeva parere obbligatorio sulle proposte di legge e sugli altri atti regionali. All'interno delle direzioni generali venivano individuate strutture a responsabilità dirigenziale, denominate aree di coordinamento e settori. Le prime erano di maggiore complessità

e vengono istituite in ambiti di competenze omogenee o di funzioni trasversali per la direzione amministrativa e funzionale dei settori, a cui sono sovra ordinate. I settori erano definiti come strutture dirigenziali costituite per lo svolgimento di un insieme di competenze e attività in relazione ai servizi erogati. La percentuale di dirigenti a tempo determinato passa dal 10 al 15%.

Le direzioni generali individuate erano:

- avvocatura;
- organizzazione;
- competitività del sistema regionale e sviluppo delle competenze;
- diritti di cittadinanza e coesione sociale;
- governo del territorio;
- politiche ambientali, energia e cambiamenti climatici;
- politiche mobilità, infrastrutture e trasporto pubblico.

L'ultimo anno (2015) è stato l'anno della definitiva riorganizzazione, a cui hanno concorso diversi fattori, quali il rinnovamento della giunta e del Consiglio regionale, la riforma delle province e la volontà di rivedere, aumentando economicità ed efficienza delle strutture, l'organizzazione dell'ente (figura 4).

La riorganizzazione ha preso il via attraverso due delibere di giunta (delibera n. 706 del 1.7.2015 e delibera n. 786 del 28.7.2015) e infine con la legge regionale 4 agosto 2015, n. 63. Le principali novità riguardano l'individuazione di un direttore generale unico invece degli 8 della precedente legislatura (uno alla direzione presidenza e 7 ad altrettante direzioni generali), 13 nuove direzioni con altrettanti direttori, 14 dirigenti di aree di coordinamento al posto dei precedenti 22. Sono così sopresse 7 direzioni generali, assumendo che la direzione generale alla presidenza è rimpiazzata da una direzione generale alla giunta regionale: avvocatura, organizzazione, competitività del sistema regionale e sviluppo delle competenze, diritti di cittadinanza e coesione sociale, governo del territorio, politiche ambientali, energia e cambiamenti climatici, politiche mobilità, infrastrutture e trasporto pubblico. L'unico direttore generale è quello della giunta regionale, gerarchicamente sovraordinato rispetto agli altri direttori e dunque con maggiori responsabilità e nuove 13 direzioni che assorbono le precedenti direzioni generali. Le nuove direzioni sono così individuate:

a) direzioni per lo svolgimento delle funzioni trasversali di supporto all'azione dell'intera struttura organizzativa:

- direzione "affari legislativi, giuridici ed istituzionali";
- direzione "programmazione e bilancio";
- direzione "organizzazione e sistemi informativi";

b) direzioni per attuazione delle politiche settoriali:

- direzione "diritti di cittadinanza e coesione sociale";
- direzione "agricoltura e sviluppo rurale";
- direzione "ambiente ed energia";
- direzione "difesa del suolo e protezione civile";
- direzione "politiche mobilità, infrastrutture e trasporto pubblico locale";
- direzione "urbanistica e politiche abitative";
- direzione "attività produttive";
- direzione "cultura e ricerca";
- direzione "istruzione e formazione".

Scompare inoltre la quota di compenso correlato ai risultati conseguiti. I direttori continueranno ad essere valutati rispetto agli obiettivi annuali assegnati, ma il lavoro svolto bene non comporterà alcun premio. In caso di valutazione negativa decadranno invece dall'incarico. Questa riorganizzazione non è però definitiva, per gli

effetti della legge regionale 3 marzo 2015, n. 22 Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), modificata nell'ottobre del 2015. La Regione Toscana infatti è la prima in Italia (Bolgherini et al., 2015) che ha dato applicazione alla legge Del Rio (legge 7 aprile 2014, n. 56 Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) (Vesperini, 2014). La Regione ha trasferito al proprio interno materie prima gestite dalle Province quali:

- le funzioni in materia di agricoltura;
- le funzioni in materia di caccia e pesca nel mare e nelle acque interne;
- le funzioni in materia di orientamento e formazione professionale, compresa la formazione e qualificazione professionale degli operatori turistici;
- le seguenti funzioni in materia di ambiente:
- le funzioni in materia di rifiuti e bonifica dei siti inquinati
- le funzioni in materia di difesa del suolo, ivi comprese quelle relative alla difesa della costa e degli abitati costieri e alla gestione del demanio idrico, compreso l'introito dei relativi proventi;
- le funzioni in materia di tutela della qualità dell'aria;
- le funzioni in materia di inquinamento acustico;
- le funzioni in materia di tutela delle acque dall'inquinamento;
- le funzioni di autorità competente concernenti l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) e l'autorizzazione unica ambientale (AUA);
- le funzioni in materia di parchi ed aree protette;
- le funzioni in materia di energia, comprese le funzioni di controllo sugli impianti termici per la climatizzazione;
- le funzioni in materia di osservatorio sociale già esercitate dalle province
- le funzioni in materia di strade regionali, limitatamente alla progettazione e costruzione delle opere relative alle strade regionali.

Nella Tabella 1 si riportano i dati derivati dai rapporti della Regione Toscana sul personale, citati precedentemente, dal 2001 al 2015.

Evoluzione delle strutture di governance della Regione Toscana

Tabella 1 - Evoluzione numerica della situazione del personale in Regione Toscana

Anno	Numero dirigenti	Numero dirigenti tempo indet.	Numero dirigenti tempo det.	Numero dipendenti	Numero dipendenti tempo indet.	Numero dipendenti tempo det.	Rapporto Dirigenti/100 dipendenti	Direttori Generali
2001	221	216	5	2602	2441	161	8,5	0
2002	218	213	5	2776	2585	191	7,9	0
2003	195	191	4	2821	2583	238	6,9	0
2004	190	184	6	2866	2622	244	6,6	0
2005	191	183	8	2866	2564	302	6,7	10
2006	190	183	7	2837	2487	350	6,7	9
2007	179	167	12	2887	2573	314	6,2	10
2008	179	159	20	2858	2655	203	6,3	10
2009	171	146	25	2839	2625	214	6,0	9
2010	167	148	19	2764	2574	190	6,0	7
2011	119	100	19	2299	2240	59	5,2	6
2012	121	103	18	2378	2278	100	5,1	6
2013	113	98	15	2366	2259	107	4,8	8
2014	96	84	12	2133	2091	42	4,5	8
2015	87	79	8	2099	2053	46	4,1	1

Si può notare come tutti i parametri siano calati sensibilmente negli anni, sia in valore assoluto che in valore relativo. Solo il numero dei dirigenti a tempo determinato ha avuto un aumento e dopo una diminuzione nel periodo considerato.

Conclusioni

Dallo studio si evince che l'organizzazione della Regione Toscana si è fortemente modificata dal 2001 ad oggi. Questo è frutto dell'evoluzione della normativa a livello

statale sulla pubblica amministrazione, di scelte politiche regionali, delle necessità di ridurre gli apparati burocratici per conseguire economie di scala e non ultimo delle possibilità che le nuove tecnologie hanno offerto nella semplificazione dei procedimenti e del lavoro.

Dai dati del personale si può vedere che in valore assoluto tutti i parametri sono diminuiti. In particolare modo si evidenzia la diminuzione dei dirigenti, che dal 2001 si sono più che dimezzati. Anche il rapporto di dirigenti per 100 dipendenti si è fortemente ridotto, dimezzandosi.

Bibliografia

- BALDASSARRE A. (2009), *La dirigenza pubblica: ruolo, prerogative e rapporto di lavoro nell'evoluzione legislativa. Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, Rimini.
- BOLGHERINI S., LIPPI A., MASET S. (2015). *I processi decisionali delle regioni e i loro assetti infra-regionali dopo la legge Delrio: nuove competenze e/o nuovi territori?*, SISP Cosenza 10-12 settembre 2015.
- CARROZZA P., TOMBOLI R., ROSSI E. (2015), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Torino, p. 420.
- D'ALESSIO L. (2008), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Bologna.
- DI GIACOMO RUSSO B., PERETTI C., TARZIA A. (2015), *La riforma "Delrio": analisi e prospettive*, Editore Youcanprint.
- DONNO M. M. (2005), *La funzione dirigenziale nella pubblica amministrazione (il management amministrativo)*. *Appunti di Diritto Amministrativo*, Università Alma Mater di Bologna.
- DURVAL F. (2009), *La riforma della pubblica amministrazione ed il sistema di valutazione dei dirigenti*, Lavoro e previdenza oggi, p. 321.
- GARDINI G. (2011), *Organizzazione politica e amministrativa delle regioni italiane. Report annuale 2011*, Ius-publicum.
- GRASSO D. (2015), *Riforma p.a., ecco come cambierà la dirigenza pubblica*. Pensioni oggi.
- ISSIRFA-CNR (2011), *Sesto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*. Edizione Giuffrè, Milano.
- MARCHETTI G. (2012), *Il sistema di governo regionale integrato*, Edizione Giuffrè, Milano.
- PURCARO A., GRAVALLESE I. (2015), *La riforma della dirigenza pubblica con particolare riguardo alla dirigenza locale: riflessioni a margine della legge delega 124/2015*, Lexitalia.it.
- REGIONE TOSCANA (2007), *La semplificazione normativa e amministrativa. Direzione generale organizzazione e sistema informativo*, p. 60.
- VESPERINI G. (2014), *Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province. Giornale di diritto amministrativo*, p. 786.