

GIUNTA REGIONALE DELL'EMILIA ROMAGNA

**Osservatorio Legislativo Interregionale
Roma 17 e 18 giugno 2010**

**IL RAPPORTO FRA FONTE NORMATIVA STATALE E FONTI REGIONALI
NELLA RIFORMA “BRUNETTA” DEL LAVORO PUBBLICO.**

A cura di: Maurizio Ricciardelli

Il rapporto fra fonte normativa statale e fonti regionali nella riforma "Brunetta" del lavoro pubblico.

La recente riforma "Brunetta" ha introdotto importanti cambiamenti nella disciplina dell'impiego pubblico, incidendo sia sul rapporto di lavoro, sia sulla contrattazione, sia sull'organizzazione.

Questa riforma pone alle Regioni la necessità di riformare anche le proprie normative, per adeguarle ai nuovi principi ed alle norme di diretta applicazione. Si tratta peraltro di una occasione che potrebbe anche consentire di introdurre innovazioni che non vadano solo nel senso del recepimento delle novità normative emergenti dalla legislazione statale, ma potrebbero consentire di qualificare le amministrazioni regionali e locali (del resto anche la dottrina concorda sul fatto che la riforma "Brunetta" è molto impostata per l'amministrazione statale ed effettivamente appare in molti punti inadeguata per altri livelli di governo).

Necessaria ricostruzione delle potestà normative.

Sotto il profilo giuridico, la riforma pone importanti domande ed obbliga l'interprete ad una ricostruzione del sistema delle potestà normative dello Stato, delle Regioni e degli enti locali. Questa ricostruzione è la premessa necessaria affinché l'esercizio della potestà legislativa regionale possa risultare corretto e tale da sfruttare al meglio gli spazi che si aprono.

Per tale ragione è bene, in questa sede, compiere una rapida ricostruzione storica e sistematica della evoluzione della potestà legislativa regionale nelle materie interessate dalla riforma e provare a delineare gli effetti dello stato attuale delle competenze rispetto ai principali aspetti che caratterizzano il lavoro pubblico (rapporto di lavoro, contrattazione, organizzazione).

Ricostruzione storica.

Si deve ricordare che il testo costituzionale del 1948 conteneva già importantissime norme generali riguardanti la pubblica amministrazione, come l'articolo 97. In esso, inoltre, l'"ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla regione" costituiva la prima dell'elenco delle materie attribuite alla competenza legislativa (concorrente) delle Regioni ordinarie (gli statuti delle Regioni speciali e delle Province autonome contenevano varie disposizioni che avevano consentito le prime espressioni della loro autonomia).

La prima estesa esplicazione del potere legislativo delle Regioni nella materia dell'organizzazione e del personale si ebbe comunque negli anni settanta, quando le neocostituite Regioni ordinarie si diedero proprie discipline legislative. Queste si ispiravano, in gran parte, al "testo unico degli impiegati civili dello Stato" (d.P.R. n. 3 del 1957), che costituiva il modello di riferimento, magari cercando di introdurre innovazioni sostanziali (ad esempio nelle modalità di gestione o nel coinvolgimento dei dipendenti). Tuttavia certo il disegno di riprodurre tanti piccoli "testi unici" in materia di personale nelle varie regioni non poteva portare lontano.

D'altra parte, negli anni '70 andò in crisi lo stesso impianto di normazione che caratterizzava il regime del "testo unico" del 1957. Esso riproduceva la struttura normativa, - affermatasi in Italia all'inizio del '900 - dello "stato giuridico" del dipendente pubblico

come uno status del tutto separato - per legge - da quello privato. Questa normativa era caratterizzata dall'essere totalmente unilaterale (determinata da legge o regolamento), così che ogni confronto con i dipendenti o i loro rappresentanti veniva ignorato sul piano giuridico (sostanzialmente spostato su di un piano del tutto informale e non garantito). La legge-quadro n. 93 del 1982 "legge-quadro sul pubblico impiego" raggiunse un fragile equilibrio fra la fonte normativa unilaterale e le prime forme di contrattazione - ammesse attraverso l'introduzione degli "accordi collettivi" che poi dovevano essere recepiti con d.P.R..

È stata solo la riforma prevista dalla legge n. 421 del 1992 - e attuata con il decreto legislativo n. 29 del 1992 - a realizzare veramente la "contrattualizzazione" del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, con il parallelo passaggio di buona parte della normativa nell'alveo del diritto privato.

Uno degli effetti più significativi della riforma del 1992, fu il fatto che lo slittamento di molte competenze prima affidate alla fonte unilaterale pubblicistica portava in due direzioni: quella della contrattazione collettiva e quella della qualificazione di molta normativa come di diritto civile. Entrambe queste direzioni comportavano una certa riduzione della potestà legislativa regionale (che pure era allora garantita dal testo costituzionale originario del 1948). Di fatto i principi generali dell'ordinamento subivano una evoluzione dalla quale l'ordinamento regionale non avrebbe potuto sottrarsi.

Un punto-chiave della riforma del 1992, rispetto alle fonti normative è l'individuazione delle materie che rimangono riservate alla fonte normativa unilaterale.

Le materie che l'articolo 2, comma 1, lettera c) della legge n. 421 affida alla disciplina della fonte unilaterale pubblicistica - la legge o, sulla base dei principi da essa dettati, regolamenti o atti amministrativi - attengono a diversi aspetti.

Alcuni aspetti riguardano i doveri e le responsabilità dei dipendenti, sia merito allo svolgimento dei propri compiti (nei procedimenti amministrativi) sia rispetto a specifici divieti che possono essere previsti (incompatibilità fra impiego pubblico e privato oppure divieto di cumulo di impieghi e di incarichi pubblici). In effetti le leggi regionali hanno dettato varie norme in materia di procedimenti amministrativi o di incompatibilità (anche se oggi, soprattutto per il primo aspetto, si pongono problemi di rapporto con la nuova disciplina della legge n. 241 del 1990 a seguito delle ultime novelle).

Il rapporto di lavoro, salvi gli specifici doveri sopra citati, è tipicamente regolato da norme di tipo civilistico, ma alla fonte unilaterale rimangono le norme relative all'accesso all'impiego pubblico ed i relativi procedimenti di selezione.

L'aspetto tipicamente riservato alla fonte unilaterale pubblicistica è quello relativo alla **organizzazione**, sia riguardo alla definizione dei principi fondamentali dell'organizzazione, sia riguardo alla definizione di organi e uffici e delle modalità di conferimento dei medesimi, sia riguardo ai ruoli e alle dotazioni organiche complessive. Su questo punto l'autonomia regionale appare intangibile, anche se qui tendono ad incidere le norme dettate dalle varie manovre finanziarie - da ultimo il d.l. n. 78 del 2010 - che pongono limiti basati sui principi di coordinamento della finanza pubblica.

Una materia specificamente affidata alla tutela della legge o di altra fonte unilaterale pubblicistica è poi quella della libertà di insegnamento e dell'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca.

Sulla permanenza in essere, oggi, della individuazione delle materie come fatta dalla legge n. 421 si è aperta oggi una discussione in dottrina¹, ma certamente quella disciplina rimane il parametro normativo di base comunemente tenuto in considerazione anche dai commentatori della nuova legislazione.

Negli anni '90 le Regioni hanno generalmente riformato la propria legislazione in materia di organizzazione e personale, adottando le loro leggi regionali². Erano testi molto più essenziali delle leggi previgenti, limitate agli aspetti di propria spettanza, anche visto l'emergere della nuova contrattazione collettiva che ha, nel frattempo, disciplinato buona parte del rapporto di lavoro.

Sul finire degli anni '90 la riapertura della delega di cui alla legge n. 421 con nuovi indirizzi e criteri direttivi e l'emanazione dei decreti legislativi n. 80 e n. 387 del 1998 hanno fatto parlare (un po' enfaticamente) di "seconda privatizzazione", ma il quadro normativo non ha subito stravolgimenti rispetto alle Regioni.

La nuova svolta, sotto il profilo delle competenze legislative si è avuta con la **riforma costituzionale di cui alla legge cost. n. 3 del 2001**, la quale individua, al secondo comma dell'articolo 117, le competenze legislative esclusive dello Stato in materia di ordinamento civile (lettera "I") e - riguardo alla normativa pubblicistica - nella materia di cui alla lettera g) del comma secondo dell'articolo 117 della Costituzione "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali", oltre che in altre materie di indubbia incidenza sui temi qui in discussione.

Peraltro, dalla citata lettera g) si evince - per differenza - una chiara competenza legislativa regionale nelle materie di carattere organizzativo attinenti ad amministrazioni diverse da quelle che tale lettera richiama (come è stato più volte affermato dalla Corte costituzionale).

E' noto che le materie individuate dalla Costituzione sono state oggetto di un'ampia giurisprudenza della Corte costituzionale tesa ad evidenziare la presenza di "materie trasversali" - primi fra tutti i "livelli essenziali delle prestazioni ... " di cui alla lettera m) del comma secondo dell'articolo 117 - con la necessità di applicazione di principi come la "leale collaborazione" o la "prevalenza". Le materie "trasversali" ed i citati principi hanno flessibilizzato molto la visione che dell'articolo 117 si poteva avere a prima vista. Si deve peraltro notare che forse nei temi qui in discussione la divisione per materie è più solida che altrove.

Comunque, certo la necessità di avere un quadro preciso delle nuove competenze legislative emergeva da tempo e, sotto questo aspetto, la riforma "Brunetta" poteva certamente aiutare in una opera di chiarificazione. Essa si è infatti posta questo obiettivo con una certa determinazione ed ha portato alla definizione - all'articolo 74 del decreto

¹ Nel senso della permanente vigenza dei criteri di delimitazione dei confini della "privatizzazione" della materia del lavoro pubblico fissati dalla legge n. 421 Anna Troisi "Il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni in materia di impiego pubblico regionale", nella rivista "Le Regioni", Il Mulino, Bologna, n. 6/2009, F. Carinci "Una riforma <<conclusa>>. Fra norma scritta e prassi applicativa", in F. Carinci L. Zoppoli (a cura di) "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni" XLVIII, contra M. Barbieri, C. Spinelli "La contrattazione collettiva e il contratto nazionale" in F. Carinci L. Zoppoli (a cura di) "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni", pag. 366 ss. Per una lettura che faccia riferimento ai principi del diritto civile come oggi si pongono Marco Lovo e Francesco Verbaro "Le norme transitorie e finali del decreto legislativo n. 150/2009 (artt. 74-74)" in "La nuova riforma del lavoro pubblico", a cura di Michele Tiraboschi e Francesco Verbaro, Giuffrè, Milano, pag. 602.

² Per una ricostruzione di come le Regioni affrontarono la prima applicazione della riforma attraverso la loro legislazione c.f.r. Cristina Govoni e Maurizio Ricciardelli "Decreto legislativo n. 29: lo stato dell'arte nelle regioni", nella rivista "Le istituzioni del federalismo", Maggioli editore, Rimini, n. 5 del 1998.

legislativo n. 150 del 2010 - delle diverse competenze normative ed, in particolare, legislative.

Se e quanto la riforma sia riuscita nell'intento è oggetto di discussione e, di seguito, cerchiamo di affrontare le tematiche principali che sono aperte.

Effetti della riforma del titolo V della Costituzione.

Vediamo gli effetti sulle diverse materie che caratterizzano il settore del lavoro pubblico.

Anche dopo la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione si può ritenere che, in generale, le materie attinenti al **rapporto di lavoro** siano comprese nella lettera l) del comma secondo dell'articolo 117, mentre le materie relative all'**organizzazione** rientrino nella competenza legislativa esclusiva dello Stato solo se riguardano lo Stato medesimo o gli "enti pubblici nazionali" secondo la formula utilizzata dalla lettera g) del citato comma.

Al di fuori della lettera g) si deve, invece, ritenere che le Regioni godano – in particolare in materia di organizzazione e dove esiste la potestà normativa pubblicistica – della potestà legislativa generale-residuale di cui al comma quarto dell'articolo 117 della Costituzione.

Gli **enti locali** trovano una loro garanzia, anche in relazione alla potestà legislativa regionale, nella misura in cui la loro autonomia organizzativa è tutelata dalla lettera p) del comma secondo dell'articolo 117 e dal comma sesto del medesimo articolo, per quanto riguarda la potestà regolamentare.

Questo schema di ripartizione delle competenze fornisce peraltro allo Stato la strana possibilità di fare uscire dalla competenza legislativa regionale tutto quanto venga qualificato come avente natura privatistica. Si tratta di un potere che è stato definito "paradossale" (Salomone) e rispetto al quale, invece, occorre riflettere per comprendere se esistano, in realtà dei limiti.

Se si esaminano i **contenuti del d.lgs. n. 165 del 2001, come fonte normativa di base del settore**, si verifica facilmente come alla **materia civilistica** siano da ricondurre le norme sul rapporto di lavoro e quelle relative alla contrattazione.

Le **aree che possono interessare la legislazione regionale** - oltre a quelle relative alle sette materie dell'articolo 2, lettera c), della legge n. 421 - sono quelle relative alla organizzazione, che si spingono peraltro ad alcuni aspetti molto importanti e delicati, come quelli che riguardano la dirigenza (incarichi, funzioni, responsabilità).

Peraltro la potestà legislativa regionale di cui al comma quarto dell'articolo 117 della Costituzione non può certo considerarsi esclusiva, essendo sottoposta al rispetto dei limiti derivanti dal rispetto dei principi costituzionali presenti in materia, dei limiti derivanti dalla normativa europea (sempre più presente anche in questo settore), oltre ai limiti derivanti dall'esercizio di altri aspetti della potestà legislativa statale.

Fra le materie di competenza dello Stato rilevano, in particolare quelle relative alla fissazione dei principi fondamentali – ai sensi del comma secondo dell'articolo 117 – per la "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica" e quelle relative ad altre materie "trasversali", come quella della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti

su tutto il territorio nazionale” ai sensi della lettera “m” del citato comma della Costituzione.

È noto che la riforma attuata con la legge n. 15 e poi con il decreto legislativo n. 150 è segnata da una forte competenza di accentramento normativo e di “rilegificazione” del settore, in nome delle esigenze di migliorare l’efficienza del settore pubblico nel suo complesso.

La nuova disciplina legislativa sottrae molte parti alla contrattazione collettiva dettando norme di carattere imperativo e variamente vincolanti per le pubbliche amministrazioni.

Il caso forse più evidente è quello relativo alle sanzioni disciplinari, che sono state in molti aspetti escluse dalla contrattazione (nuovo articolo 40 del d.lgs. n. 165 del 2001), mentre la legge si è estesa fino a prevedere uno specifico procedimento disciplinare con forte carattere vincolante. In questo caso le nuove norme, pur riguardando le responsabilità dei lavoratori, sembrano subire una forte attrazione nel diritto civile speciale applicabile ai dipendenti pubblici e, quindi, non paiono comportare una riespansione della potestà legislativa unilaterale che compete alle Regioni.

Il decreto legislativo n. 150 si pone peraltro espressamente il problema della competenza normativa delle regioni e degli enti locali. Rispetto alle Regioni individua espressamente le norme che sono da ritenere rientranti nella potestà legislativa dello Stato e gli aspetti rispetto ai quali si esplicherà la potestà legislativa statale, magari in base ai principi fondamentali dettati dalla legge dello Stato. Sotto questo profilo la norma fondamentale è costituita dall’articolo 74 del decreto legislativo n. 150 ed è su di esso che occorre una attenta analisi.

Parti essenziali affrontate dal d.lgs. 150 sono Titolo II sul sistema di valutazione gestione della performance e sulla trasparenza, il titolo III sul sistema premiale ed il titolo IV che contiene le modifiche al d.lgs. n. 165 su vari punti (principi generali, comprese norme sul rapporto fra le fonti, il sistema di contrattazione e norme specifiche sui doveri e le responsabilità dei dipendenti, con il connesso procedimento sanzionatorio).

Non entro nel merito delle ripercussioni che la qualificazione compiuta dall’articolo 74 e da altre norme specifiche) del decreto legislativo n. 150 ha sulle diverse parti in questione (saranno trattate nelle relazioni che seguiranno).

Importante è invece capire il senso di ciò che è accaduto con la riforma e individuare dove sono le eventuali prospettive per le Regioni.

Del resto, per una visione completa del rapporto fra la fonte normativa statale e quella regionale non ci si può limitare alle norme che l’articolo 74 colloca espressamente nei commi 1 o 2. Occorre una visione anche delle altre norme del decreto legislativo 150, ma ancora di più del decreto legislativo n. 165 del 2001, molte delle quali sono comunque di diretta applicazione o costituiscono principi per le Regioni

Il caso più importante è quello della dirigenza, dove il decreto legislativo n. 165 detta norme (articoli da 19 a 27) che pur non essendo di diretta applicazione costituiscono principi cui le regioni devono adeguarsi (articolo 27).

Del resto le Regioni hanno dettato una copiosa normativa riguardo alla loro dirigenza, adottando varie soluzioni su aspetti di rilievo (le figure della dirigenza apicale, le forme della distinzione fra funzioni di indirizzo politico e gestione amministrativa, i vari comitati di direzione, il rapporto fra i dirigenti apicali e la restante dirigenza ...).

Anche riguardo alle soluzioni organizzative si segnalano i forti processi di delegificazione ed in generale – nell'utilizzo della propria autonomia normativa – un forte adeguamento alle esigenze delle singole realtà regionali.

Peraltro, si deve segnalare che – anche se il tema in parte esula dalle questioni trattate dalla legge n. 15 e dal d.lgs. n. 150 – le riforme organizzative degli anni a cavallo fra i due secoli oggi non bastano più, nella nuova situazione in cui ci troviamo. Si pensi ai temi delle agenzie subregionali o delle società partecipate. Le regioni hanno spesso fatto forti sforzi di razionalizzazione, ma sono generalmente considerati insufficienti. La legislazione regionale è anche in questo caso chiamata ad uno sforzo di razionalizzazione. Ad esempio, le singole norme pensate dalle leggi regionali società per società non sono più sufficienti di fronte a norme che impongono nuove modalità di assunzione per tutte le partecipate e ciò impone una nuova attività di disciplina.

Considerazioni di fondo.

Il problema di fondo che si pone riguardo ai margini di intervento per il legislatore regionale ruota tutto attorno al concetto di autonomia. Anche nelle parti nelle quali le Regioni godono di una notevole potestà legislativa si manifesta sempre con evidenza il rischio che il legislatore statale utilizzi le competenze che gli derivano da materie “trasversali”, come i principi di coordinamento della finanza pubblica o i livelli essenziali delle prestazioni da garantire in maniera uniforme sul territorio nazionale per imporre alle Regioni norme abbastanza minuziose. Esiste anche, ormai evidente, il rischio che la Corte costituzionale avalli norme minuziose dettate dal legislatore statale in materie che pure hanno forte incidenza in materia organizzativa: si pensi alla recente sentenza della Corte costituzionale n. 151 del 2010, relativa ad una legge della Regione Valle d'Aosta in materia di controllo sulle assenze dei dipendenti pubblici (qualificata addirittura come afferente all'ordinamento civile speciale dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni).

È bene che sul concetto di autonomia abbiamo anche alcuni paradigmi, perché altrimenti faremo fatica a sostenere delle soluzioni ragionevoli – anzi le Regioni rischiano di trovarsi di fronte a minuziose questioni che poi vengono affrontate dalla Corte costituzionale “caso per caso” e che (come abbiamo visto) infragiliscono ogni possibilità di difesa.

Dobbiamo partire dalla coscienza che il concetto di autonomia ampia non è affatto qualcosa di astratto: è il regime giuridico nel quale ogni Regione è in grado di darsi effettivamente le proprie soluzioni organizzative, gestendo le risorse di cui dispone per la propria autonomia, rendendo conto effettivamente ai cittadini ed agli enti del proprio territorio della propria buona o cattiva amministrazione. Con lo Stato il rapporto si deve ridurre agli aspetti di tenuta finanziaria e di verifica dei grandi risultati. Questo è il modello astratto della grande autonomia.

Esiste poi un modello ed un paradigma che definisce livello minimo della autonomia: è il caso di quelle amministrazioni che sono trattate quasi come degli uffici periferici del vecchio modello del decentramento amministrativo nello Stato. Si pensi ad uffici regolati con norme spesso contenute in semplici circolari e comunque con norme minuziose, che potevano mutare rapidamente senza alcun confronto con i destinatari e che vedono i destinatari privi di una significativa autonomia finanziaria.

Con le riforme Brunetta è come se il pendolo stesse oscillando verso il secondo paradigma. Anche che dall'uso delle “circolari” non siamo tanto lontani se pensiamo al potere di indirizzo che viene attribuito alla Commissione nazionale per la valutazione e l'integrità delle amministrazioni pubbliche.

Dobbiamo chiederci perché.

Si parte dalla idea che le questioni relative al personale e alle strutture organizzative sono comunque temi strumentali: parliamo di strumenti per l'attuazione di politiche, quindi al cittadino – cui interessano i risultati delle politiche – la parte organizzativa interessa solo nella misura in cui ritiene che le politiche non siano ostacolate da apparati considerati inefficienti.

Il vero blocco delle questioni che sono considerate critiche per lo sviluppo della autonomia regionale non troviamo quindi in singole norme, ma nel fatto che è considerato generalmente critico il livello di efficienza della pubblica amministrazione, quella regionale compresa. Il punto è la reale “accountability” delle amministrazioni regionali. Su questo i innestano esigenze vere di uniformazione e di misurabilità degli standard di efficienza.

Il sistema regionale e locale è spesso considerato al centro di gravi questioni di inefficienza diffusa, quindi è considerato un sistema non “spendibile” in termini di efficienza.

Se e fino a quando il sistema regionale non sarà in grado di dare una risposta a questo problema di fondo esso faticherà a riportare il pendolo della autonomia verso il modello virtuoso.

In termini giuridici la cosa si manifesta dicendo che l'uso di meccanismi normativi minuziosi che vengono in vario modo imposti alle Regioni rischierà di apparire coperto dal crisma della “ragionevolezza” fino a quando le Regioni non saranno in grado di affermare la loro efficienza. La Corte costituzionale ha garantito e garantisce alle Regioni l'ampia autonomia che discende dal dettato costituzionale, ma rischia ora di avere atteggiamenti che perdono vista questa autonomia per il semplice fatto che non sono valutati come irragionevoli persino interventi molto invasivi.

Considerazioni conclusive

Tutta la normativa dell'impiego pubblico - con anche importanti risvolti organizzativi – si è evoluta in senso di accentramento. Anche la fase della contrattualizzazione è ormai di fronte ad un pieno riflusso legislativo (e con le magre finanziarie che corrono si avvia anche al blocco della parte economica ed al suo sostanziale raffreddamento). Forse sarebbe retorico chiedersi perché questo riflusso verso la fonte unilaterale non ha rafforzato di nuovo le potestà unilaterali regionali. La spiegazione è che si è accompagnato ad una spinta accentratrice che gode di un ampio consenso e che non ha certo visto nelle Regioni (o negli enti locali) modelli più virtuosi di quelli esistenti nello Stato.

Non si può pensare di trovare ampi margini di recupero della potestà normativa regionale nelle pieghe di istituti come il ciclo della performance o nelle pieghe di un sistema premiale uniformato a livello nazionale.

Specialmente non lo possono pensare le Regioni, la cui ragione di essere di fondo è nel legame con il territorio e nella sua programmazione, non in strumenti di efficientamento che dovrebbero essere scontati (invece spesso non lo sono)

Ma poi le Regioni hanno modelli alternativi di pensiero riguardo ai parametri della efficienza o riguardo alla considerazione della qualità dei loro dipendenti o alla equità e serietà del loro trattamento valutativo? Pare di no, quindi manca la premessa culturale per riforme diverse nella logica dell'efficientismo.

Invece una attenta analisi mostra come spesso le maglie dettate dal legislatore statale appaiano spesso assurdamente strette e irrazionali. Si possono fare due soli esempi:

l'utilizzo sistematico della formazione come fattore "premiante" e l'articolo 52, comma 1-ter inserito nel d.lgs. n. 165.

Le alternative, per le Regioni, si giocano nella loro capacità di dare vita a strutture amministrative più relazionate con il territorio, con cicli di valutazione e di partecipazione che vedano un migliore rapporto con i cittadini e gli utenti, con gli enti locali.

Sul ruolo della dirigenza si deve lavorare molto – anche perché i mutamenti introdotti nel ruolo dei dirigenti dal d.lgs. n. 150 del 2010 sono rilevanti (anche in termini di responsabilità per i risultati e per il processo di valutazione) – ma anche in questo caso le innovazioni normative saranno molto significative se vi saranno modelli nuovi e gestibili per le finalità tipiche da perseguire: l'aspetto della valorizzazione istituzionale delle Regioni deve essere il parametro di fondo per le future iniziative normative regionali.