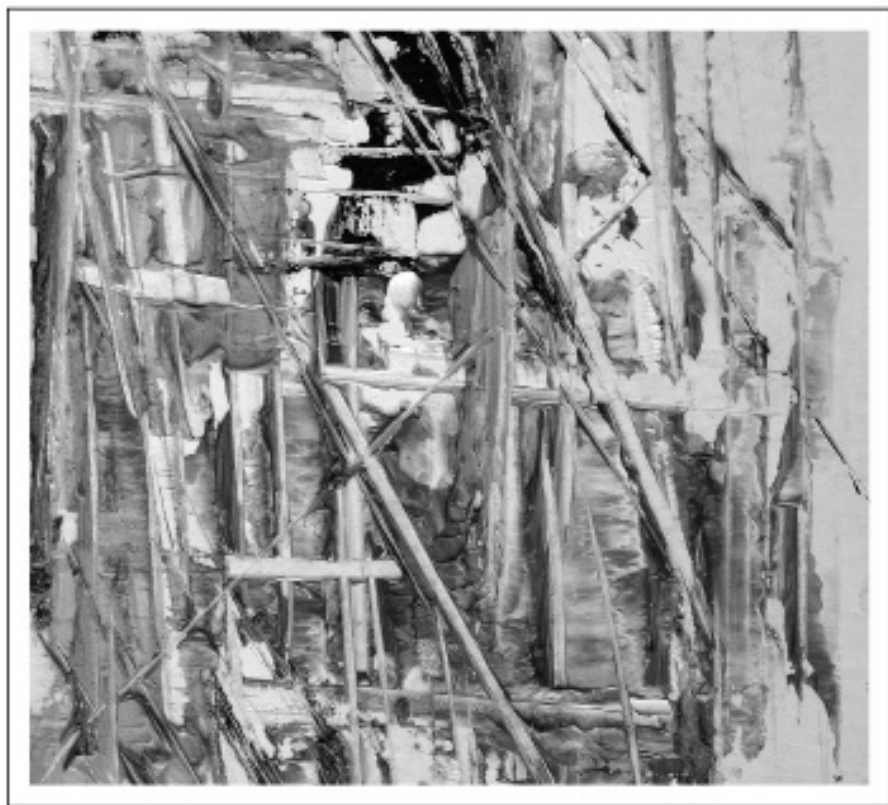


ENRICO LOBINA

# Considerazioni sulla riforma della burocrazia regionale alla luce di una nuova visione del futuro della Sardegna



NUOVA SERIE



Numero 1

© Fondazione Sardinia

Quaderni della Fondazione Sardinia  
Nuova Serie Numero 1

Maggio 2019

Stampa e allestimento:  
Universal Book Srl -  
87036 - Rende (CS)

Questo volume è stato realizzato anche grazie al contributo di:



**REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA**  
**REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

ASSESSORADU DE S'ISTRUZIONE PÙBLICA, BENES CULTURALES,  
INFORMATZIONE, ISPETÀCULU E ISPORT

ASSESSORATO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE, BENI CULTURALI,  
INFORMAZIONE, SPETTACOLO E SPORT

## SOMMARIO

<b>Presentazione della nuova serie dei “Quaderni”</b> <i>di Salvatore Cubeddu</i>	5
<b>Introduzione</b> <i>di Enrico Lobina</i>	11
<b>Capitolo I</b> Panoramica dell’esistente	15
<b>Capitolo II</b> La retorica sulla riforma della Regione	39
<b>Capitolo III</b> Questioni giuridiche	63
<b>Capitolo IV</b> Alcune idee per la riforma, alcuni punti fermi per gli Enti e le Agenzie del sistema regione	79
<b>Conclusioni</b>	123
<b>Acronimi</b>	127
<b>Bibliografia</b>	131
<b>Catalogo della produzione culturale della Fondazione Sardinia dal 1992 al 2018 disponibile nel sito <a href="http://www.fondazioneSardinia.eu">www.fondazioneSardinia.eu</a></b>	137



## PRESENTAZIONE DELLA NUOVA SERIE DEI QUADERNI

di Salvatore Cubeddu

La Fondazione Sardinia riprende a pubblicare i ‘quaderni’ apparsi negli anni che vanno dal 1992 al 1995 con la pubblicazione delle prime ricerche e le elaborazioni dei propri studiosi sulle tematiche storiche, antropologiche, culturali e sociali della Sardegna contemporanea.

Negli anni seguenti le monografie ed ‘i quaderni’ si fermano e vengono sostituiti da opere più compiute attraverso la pubblicazione di veri e propri saggi e di atti di convegni sulla storia e sui caratteri del sardismo, sulla religiosità dei Sardi, sul destino delle istituzioni e sulla lingua e la cultura della Sardegna<sup>1</sup>. Le ultime pagine di questo volume ne riportano un elenco incompleto.

Dopo quell’inizio e con l’avanzare degli anni ’90 dello scorso secolo si conferma l’attualità di istituzioni culturali che studino ed intervengano nella società in autonomia dalle formazioni politiche. Il fenomeno interessa tutta l’Italia. La Fondazione Sardinia è una delle prime in Sardegna.

L’Italia entrata nella seconda repubblica si fonda infatti sui ‘partiti del leader’, separando le organizzazioni politiche dalle storiche culture di provenienza e staccando l’attività politica da quei programmi e dalle consapevolezze che fino ad allora avevano avuto un referente ideologico-politico. La società politica sarda va al seguito di quella italiana ma vive quelle mutazioni avendo sperimentato già ormai da un quindicennio la crisi della prima autonomia e senza avere definito quella che avrebbe dovuto essere la seconda.

Pertanto i problemi della comunità sarda sono ancora di là dall’essere risolti nei loro aspetti negativi di cancellazione di parti decisive della struttura economica, di disorientamento istituzionale, di confusione culturale, di crisi demografica e di destino territoriale.

Infatti, quando si parla di riforma della Regione intervenendo sulla L.r. 1/1977,

---

1. La più recente pubblicazione – “*Pro sa Missa in limba sarda, instrumentum laboris*, per la verifica e l’approvazione da parte della Conferenza Episcopale Sarda, CES”, pagg. 296, presentato il 23 marzo 2019 – riunisce la traduzione in lingua sarda logudorese e campidanese di dieci moduli liturgici delle principali messe festive, corrispondenti a quasi la metà del messale in uso nell’anno. La pubblicazione conclude l’incarico che il 4 aprile 2017 la CES aveva assegnato alla Fondazione Sardinia, la quale si era affidata alla competenza di un gruppo di amici esperti in Sacra Scrittura, nell’ebraico, nel greco antico, nel latino e nelle ricche varianti della nostra lingua.

si sta pure indicando il terminus a quo dal quale le istituzioni e la società sarde sono ferme, da più di quarant'anni. Datano alla fine di quell'anno l'inizio delle chiusure dell'industria petrolchimica, delle fibre e del settore minerario metallurgico (Cagliari, P. Torres, Ottana, Villacidro, Sulcis Iglesiente) difese fino agli ultimo scioperi generali del 2013, nonostante ne fosse evidente l'inutilità e nel frattempo venissero consumate risorse di tutti i tipi, soprattutto la passione di due generazioni di lavoratori e di popolo.

Vorremmo in tanti che iniziasse finalmente un'altra storia visto che in quella direzione rivolgiamo da quasi tre decenni il nostro impegno. Il fermento ideale di cui si alimenta la coscienza morale e politica del sardismo (inteso nel senso più comprensivo del termine) può offrire ancora una volta ai Sardi la forza per condurre un nuovo percorso di liberazione e di autodeterminazione, nella quale sentono di rappresentare il nucleo più essenziale e più aderente ai grandi problemi dell'ora.

I quaderni della Fondazione quindi ritornano ad accompagnare i saggi in corso di scrittura e di stampa insieme ai convegni che vanno riproponendosi.

La scelta della burocrazia regionale quale primo urgente tema di approfondimento, collegato all'intervento per la soluzione del problema dello spopolamento, data al seminario del 13-14 dicembre 2013. In quell'occasione i soci della Fondazione Sardinia si riunirono a discutere del 'che fare?' in seguito allo tsunami che il 18 novembre aveva devastato la Gallura ed il Nuorese, con i morti che si aggiungevano ai danni materiali. La catastrofe naturale si è presentata ai nostri occhi quale concreta metafora della catastrofe antropologica della Sardegna, di ciò che nell'ultimo decennio avevamo descritto e discusso quasi da soli ponendoci il problema della scomparsa dei Sardi dalla propria terra.

Il documento che pubblicammo nel nostro sito aveva quale titolo 'Per una Sardegna nuova'<sup>2</sup> e partiva da due assunti: la grave situazione del presente

---

2. [www.fondazioneSardinia.eu/ita/?p=7224](http://www.fondazioneSardinia.eu/ita/?p=7224). Tra le numerose proposte anche il seguente passaggio: "Gli impiegati della nuova regione sarda dovrebbero venire gradualmente individuati tra i giovani, e meno giovani, abitanti nei comuni di tutta la Sardegna, collegati tra loro e con i loro dirigenti del 'Capitol' tramite il telelavoro. Ovviamente, pensato nella prospettiva dei decenni, il processo di progressiva redistribuzione nel territorio del personale, attualmente concentrato in poche città, andrebbe curato sia nelle competenze professionali e sia attraverso un'apposita contrattazione di funzioni e di riconoscimenti normativi ed economici. Questa soluzione, nel mentre alleggerisce la pressione demografica nelle città, offrirebbe una ulteriore chance di permanenza e di nuova prospettiva ai tanti comuni in via di chiusura, consentendo elementi di nuova qualità della vita ai lavoratori dell'impiego pubblico". Credo di fare opera utile al lettore riportando il sommario del saggio:

rappresenta l'esito delle politiche di settant'anni, perciò le risposte risolutive devono darsi progetti dal respiro temporale futuro altrettanto lungo. La questione dello spopolamento dei paesi non potrà mai risolversi se non in presenza di un intervento a tutto campo, negli aspetti culturali, istituzionali, politici, sociali ed economici.

Considerando per un attimo il solo aspetto territoriale, non si potrà intervenire nei paesi senza ragionare sul ruolo passato e futuro delle città, innanzitutto di Cagliari. Infatti, la recente condizione di città metropolitana in aggiunta alla sede delle istituzioni regionali, contemporaneamente all'assenza di un ruolo definitivo e certo della province, l'ha costituita di fatto quale città-stato che decide su tutto e su tutta la Sardegna. E' penoso il modo con cui la parte maggioritaria dei cittadini porge ai piccoli comuni la propria commiserazione come se non fosse dalle disgrazie dei paesi dell'interno, utilizzata nei decenni dell'Autonomia per ottenere risorse dallo Stato e dall'Europa, che si sono avvantaggiati gli uffici ed il personale politico e burocratico della città, lasciando le briciole all'interno della Sardegna<sup>3</sup>.

In Sardegna abbiamo bisogno di dirci le verità, anche amare, se infine vogliamo intervenire con decisione e lungimiranza nella risoluzione dei problemi<sup>4</sup>. La burocrazia regionale rappresenta soprattutto una presenza urbana che dovrà rimotivare la propria missione, anche se il processo potrebbe con-

---

*SARDIGNA NO(V)A. Un NEW DEAL per la SARDEGNA del terzo millennio: appunti per un nuovo inizio. SOMMARIO:* 1. le nuove drammaticità sarde. 2. Le urgenze dell'ora. 3. Un progetto inevitabile. 3.1. il risanamento dei territori; 3.2. Le pianure irrigate per la sovranità alimentare; 3.3. l'energia, della Sardegna, per i Sardi, dei Sardi. 3.4. L'emergenza linguistica. 4. Investimenti per il lavoro e per costruire una Sardegna nuova. 5. La riforma delle istituzioni: la nuova Olbia, Sassari- Cagliari- Nuoro- Oristano con vecchie e nuove funzioni, Città di Sardegna, una burocrazia redistribuita e rinnovata, un altro destino per i paesi. 6. Provvisorie osservazioni conclusive.

3. Non si stupisca il lettore: queste valutazioni l'Autore le ha espresse più volte 'in faccia' ai rappresentanti delle città in occasione di assemblee dei sindaci sardi tra i quali rappresentava il popolo del proprio 'piccolo paese' in decremento demografico.

4. In continuità con il documento appena citato va segnalato il lungo saggio ricco di proposte innovative presentato da Federico Francioni, [www.fondazione.sardegna.it/ita/?p=14489](http://www.fondazione.sardegna.it/ita/?p=14489) Sommario. Premessa. Anche qualche apologeta dell'Eni tende a ricredersi. Alla base di un *New Deal*: 1) Tornare alla terra. 2) Rete diffusa di piccole imprese. 3) Un sistema bancario sardo. 4) Sviluppo del microcredito. 5) Sviluppo di un turismo sostenibile. 6) Piano per le infrastrutture ed i trasporti. 7) Una nuova capitale della Sardegna al centro dell'isola. 8) Rete commerciale autonoma. 9) Sovranità energetica. 10) Cooperativismo, mutualismo, associazionismo, nell'agricoltura, così come in altri settori. 11) Lingua sarda. 12) Riforma dello Statuto speciale. Conclusioni.

cludersi tra decenni. L'importante è partire, sperimentare, costruire una situazione migliorativa e più soddisfacente dell'attuale. Seguendo l'esempio del comune di Cagliari, anche l'Amministrazione regionale dovrebbe avviarsi verso concrete forme sperimentali ed applicative del lavoro a distanza attraverso il telelavoro.

Dopo le fondamentali ed utili *Considerazioni sulla riforma della burocrazia regionale alla luce di una nuova visione del futuro della Sardegna* - sulle quale si sono misurate l'intelligenza e l'esperienza di Enrico Lobina in questo primo numero – gli interventi della Fondazione rivolgeranno l'attenzione all'indipendentismo quotidianamente praticato e praticabile, approfondendo per la Sardegna gli esiti dei moti di autodeterminazione dei popoli fratelli in Europa – dei Corsi, dei Baschi, degli Scozzesi e dei Catalani, innanzitutto - rapportati al terremoto in atto nella definizione del futuro unitario degli stati europei. E il federalismo in tutti gli aspetti ed applicazioni riprenderà forse nuova luce offrendo suggerimenti politicamente perseguibili.

“Sovranità”, “indipendenza”, “federalismo” rappresentano i termini di un sardismo che difficilmente potrà rinverdire l'usura storica del termine ‘autonomia’, che pure tutt’e tre etimologicamente le contiene ed ha illuminato per tanto tempo il cammino del sardismo organizzato<sup>5</sup>. E l'ultima polemica denigratrice non ci farà certo rinunciare alla passione che fraternamente ci lega al nostro popolo.

Intanto, dalla catalogazione e dalla fruizione dell'Archivio della Fondazione Sardinia emergono materiali per nuovi saggi su Giovanni Battista Melis, su Pietro Melis e la formazione dell'industria moderna nell'Isola, sui rapporti intercorsi tra Adriano Olivetti e la Sardegna attraverso l'alleanza politico-elettorale del suo Movimento di Comunità con il PSD'Az. Da tutto e da tutti impareremo, dato che in tanti hanno pensato ad una Sardegna migliore. Che resta ancora il compito da realizzare, per ciascuno e per tutti.

Cagliari, 29 aprile 2019

---

5. Il tema teorico ed applicativo delle comunità dovrà venire ripreso nei suoi termini moderni - già da noi visitati nel saggio di Remo Siza, *Il movimento comunitario*, contenuto nel nostro *L'ora dei sardi*, Edizioni Fondazione Sardinia, Cagliari, 1999, pag. 186 ss – in vista degli approfondimenti previsti nel convegno in preparazione sulla complessa tematica.



Enrico Lobina

**CONSIDERAZIONI SULLA RIFORMA DELLA BUROCRAZIA  
REGIONALE ALLA LUCE DI UNA NUOVA VISIONE DEL FUTURO  
DELLA SARDEGNA**

## **L'AUTORE**

*Enrico Lobina è nato a Cagliari nel 1979.*

*Laureato in Scienze politiche con una tesi sul Doi Moi (la perestrojka vietnamita), è stato premiato come miglior studente dell'ISPI (Istituto per gli studi di politica internazionale) nel 2004. Ha vissuto e fatto ricerca in Vietnam ed in Cina.*

*Nel 2007 ha terminato un dottorato, la cui tesi è divenuta la monografia "Viet Nam, le radici della resistenza".*

*Con l'attività di studio e di ricerca continua il proprio impegno politico. È stato consigliere circoscrizionale e comunale a Cagliari.*

*Dal 2007 lavora presso la Regione Sardegna, entrato come esperto in diritto internazionale e comunitario. Svolge, in realtà, ruoli di funzionario amministrativo nei settori dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, della pesca e delle politiche comunitarie.*

*Dalla fine del 2017 i suoi colleghi l'hanno eletto a proprio dirigente sindacale nella Funzione Pubblica della Cgil, settore sistema regione.*

*Ha scritto qualche centinaio di articoli e una decina di saggi che spaziano dall'attualità politica alle tematiche che attengono alle dinamiche economiche, sociali e culturali della Sardegna e del mondo.*

## INTRODUZIONE

di Enrico Lobina

La Sardegna vive una situazione in cui tutto deve essere ripensato. Non vi è un aspetto del vivere collettivo che dia soddisfazione.

Le previsioni demografiche, da qua al 2060, confermano la drastica diminuzione della popolazione sarda, la quale invecchierà enormemente<sup>1</sup>. Questo è dovuto a tassi di emigrazione elevatissimi, i quali tratteggiano un abbandono di massa della Sardegna<sup>2</sup>.

Libertà è per una sarda e per un sardo, e per ogni abitante del mondo, poter decidere dove vivere, dove trascorrere i primi o gli ultimi decenni della propria esistenza. Ad ogni sarda ed ogni sardo deve essere garantito il diritto al ritorno<sup>3</sup>. Per questo dobbiamo immaginare e costruire una nuova visione del futuro della Sardegna, per poi attrezzarci per realizzarlo.

Non dobbiamo aver paura di rimettere in discussione tutto, compreso il capitalismo neoliberista, che intrinsecamente, nel nome della competizione, affossa i territori più periferici, più poveri, e lascia in grande tensione i territori più centrali. In tanti hanno già immaginato un mondo post-capitalista<sup>4</sup>.

La Sardegna, rispetto all'Unione Europea, vive una condizione di perifericità. Essa, la perifericità, può essere vista anche come *limen*, come confine, tra diversi sistemi sociali e relazionali. La Sardegna può arricchirsi di questa situazione, e vivere la propria centralità rispetto al contesto che le sta attorno. La Sardegna è, oggettivamente, al centro del Mediterraneo occidentale.

Al lento e continuo peggioramento vogliamo opporre azioni riformiste, di cambiamento della società, le quali possono essere attuate a partire dal contesto giuridico in cui viviamo, per poi iniziare un percorso che ne preveda, se necessario, la fuoriuscita.

Il centro di questo saggio è la burocrazia regionale, e la sua riforma a partire da una nuova visione del futuro della Sardegna. Questo saggio non si occu-

---

1. ISTAT, *Il futuro demografico del paese. Previsioni regionali della popolazione residente al 2065*, Report 26 aprile 2017.

2. <http://www.fondazioneSardinia.eu/ita/wp-content/uploads/2018/01/Emigrazione-giovanile-qualificata-in-Sardegna-completo-24.1.2018.pdf>

3. <http://www.fondazioneSardinia.eu/ita/?p=15245>.

4. Tra gli altri cfr. PAUL MASON, *Postcapitalismo. Una guida al nostro futuro*, Il Saggiatore, Milano 2016.

perà dell'infrastruttura "Consiglio Regionale", e tratterà solamente in modo strumentale, cioè in relazione al centro della ricerca, lo Statuto speciale.

La nuova visione del futuro della Sardegna è una sua rinascita economica, sociale e culturale, che non può non partire dalle risorse locali, dal suo popolo, le sue capacità e desideri, i suoi impegni. Una rinascita economica che permetta ad ogni sarda ed ogni sardo di avere un lavoro adeguatamente retribuito, un lavoro sano e sostenibile. Un lavoro, quindi, che non pregiudichi l'ambiente ed il destino delle future generazioni. La nostra rinascita economica, nettamente diversa rispetto a quella legata all'art. 13 dello Statuto ed all'epopea degli anni sessanta e settanta, parte dalle risorse locali.

Per esempio il sardo. La lingua sarda è una infrastruttura primaria della Sardegna<sup>5</sup>. Essa disegna noi, il nostro intorno, la Sardegna e le relazioni con gli altri su un piede di parità, al contrario dell'italiano, rispetto al quale partiamo da una situazione di sfavore.

Dobbiamo favorire il lavoro autonomo e privato, il quale sia con diritti e sostenibile. Il mercato è, oggi, un modo di scambiare beni e farli circolare che non ha un'alternativa migliore. Il mercato, però, non può essere l'unico modo di regolamentare tutti gli aspetti della società, comprese le relazioni sociali. Il mercato deve essere racchiuso all'interno di sfere economiche ben precise, con regole altrettanto precise.

Oltre i concetti di proprietà privata e proprietà pubblica sta emergendo quello di "beni comuni", i quali devono essere gestiti dal pubblico e contemporaneamente partecipati e controllati dal popolo<sup>6</sup>.

Per imporre una nuova visione del futuro della Sardegna serve avere un progetto. In questo caso, partiamo dalla burocrazia regionale.

Questo saggio, quindi, ha l'obiettivo di descrivere il sistema regione, di delineare l'eventualità di possibili modifiche legislative, nonché di proporre delle linee d'azione per la sua riforma ed autoriforma. Nel momento in cui scrivo sono un dirigente della Funzione Pubblica della CGIL. Le opinioni qua espresse sono opinioni strettamente personali, e se vorranno esser fatte proprie dall'organizzazione ne sarò ben felice.

Nel capitolo 1 descriveremo il sistema regione usando gli indicatori più semplici a nostra disposizione. Nel capitolo 2 discuteremo della retorica

---

5. Cfr. per esempio <https://www.vitobiolchini.it/2013/11/27/se-parliamo-in-sardo-cambia-la-sardegna-la-mia-postfazione-al-libro-di-giuseppe-corongiu-venerdi-29-la-presentazione-a-cagliari/>.

6. Cfr. UGO MATTEI, *Beni comuni, un manifesto*, Laterza, Bari 2011.

sulla riforma della regione. Nel capitolo 3 ci soffermeremo su alcune questioni giuridiche. Nel capitolo 4, infine, presenteremo una serie di proposte concrete, e di principi, riguardanti la riforma della burocrazia regionale alla luce di un nuovo modello di sviluppo.

Le considerazioni che si propongono non sono un lavoro organico, per il quale ci sarebbe bisogno di un lungo lavoro di squadra, interdisciplinare e con la possibilità di un approfondito lavoro sul campo.

La Fondazione Sardinia, di cui mi onoro di far parte, inaugura con questo lavoro la nuova edizione dei Quaderni. La forma del quaderno permette agli autori di presentare delle opere non perfettamente compiute, ma la cui immisione nel dibattito culturale sardo viene considerata utile.

La Fondazione oggi si conferma una istituzione culturale la quale interviene in modo autonomo sulle questioni sociali e politiche sarde, senza rinunciare ad impegnarsi in prima persona in progetti culturali di cui viene riconosciuta la strategicità. Si pensi all'impegno profuso in questi anni su Sa Die sa Sardigna, o sull'introduzione in via permanente e completa della liturgia in sardo nella messa. I lavoratori pubblici (diretti) in Sardegna sono circa 110.000. Questo significa che il settore pubblico è una leva fondamentale per la Sardegna.

Il sistema regione, nello specifico, è una parte importante della pubblica amministrazione sarda. Esso è deputato all'esercizio di alcune funzioni fondamentali di programmazione, gestione del territorio e di assistenza a settori produttivi. È la parte di amministrazione pubblica che definisce e realizza le politiche del governo regionale, sino alla elargizione di risorse.



## CAPITOLO 1

### **Panoramica dell'esistente**

Con l'entrata in vigore della legge regionale (LR) 25 novembre 2014 n. 24, recante "Disposizioni urgenti in materia di organizzazione della Regione" è stato istituito il sistema regione, composto dall'amministrazione regionale e degli enti e agenzie individuati con l'atto di indirizzo dell'Assessore degli Affari Generali, personale e riforma della Regione n. 3654 del 9 dicembre 2014. Essi sono Aspal, Agris, Argea, Area, Arpas, Ase, Conservatoria delle Coste, Enas, Agenzia FoReSTAS, Ersu CA, Ersu SS, Izs, Laore e Sardegna Ricerche<sup>7</sup>.

La LR 21/2018 ha istituito, il ruolo unico del comparto regione, il quale ha avuto una sua prima attuazione con la DGR (Deliberazione della Giunta Regionale) n. 59/21 del 4 dicembre 2018<sup>8</sup>.

In questo capitolo vogliamo fornire una panoramica dell'esistente, in termini di dotazione di personale, obiettivi, organizzazione interna, costi. Daremo una quantificazione precisa del personale al 30.11.2018<sup>9</sup> per la gran parte degli enti ed agenzie, ma non daremo sempre una quantificazione precisa dei costi del personale, nonché della sua dislocazione territoriale, anche perché si tratta di caratteristiche in continuo mutamento, per ragioni intrinseche (forte movimento pensionistico ed un costante spostamento di personale da un settore all'altro, nonché continue dinamiche assunzionali) sia per una lentezza nella resa al pubblico di questi dati da parte delle varie amministrazioni interessate.

### **Amministrazione regionale**

L'amministrazione regionale esiste da quando esiste l'autonomia, cioè dal secondo dopo guerra. La Regione Sardegna detiene, ai sensi dell'art. 116 della Costituzione, una condizione di autonomia "fornita di personalità giuridica entro l'unità politica della Repubblica Italiana, una e indivisibile", sancita

---

7. [www.regione.sardegna.it/j/v/2604?s=269606&v=2&c=11830&t=1&anno=](http://www.regione.sardegna.it/j/v/2604?s=269606&v=2&c=11830&t=1&anno=)

8. [http://delibere.regione.sardegna.it/it/homepage.page;jsessionid=A0B248FE9F3B3DB-4126961947BFFA9C4.app4?frame19\\_item=2](http://delibere.regione.sardegna.it/it/homepage.page;jsessionid=A0B248FE9F3B3DB-4126961947BFFA9C4.app4?frame19_item=2).

9. DGR n. 59/21 del 4.12.2018 [http://delibere.regione.sardegna.it/it/homepage.page?frame19\\_item=4](http://delibere.regione.sardegna.it/it/homepage.page?frame19_item=4).

con la legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 3, che ha approvato lo Statuto speciale per la Sardegna<sup>10</sup>.

In forza della sua specialità la Sardegna dispone di forme e condizioni particolari di autonomia sotto il profilo politico, legislativo, amministrativo e finanziario nel rispetto dei principi della Costituzione, nonché dell'ordinamento comunitario e internazionale, secondo il dettato dello Statuto.

L'autonomia legislativa della regione Sardegna è articolata sui tre livelli di competenza:

- esclusiva, ai sensi dell'art. 3 dello Statuto<sup>11</sup>;
- concorrente, ai sensi dell'art. 4 dello Statuto, in forza della quale la Regione legifera con leggi vincolate al rispetto dei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato<sup>12</sup>;
- integrativa ed attuativa delle leggi dello Stato, ai sensi dell'art. 5 dello Statuto.

La potestà legislativa è del Consiglio Regionale, la cui struttura è autonoma rispetto a quella dell'amministrazione centrale.

La struttura organizzativa dell'amministrazione regionale è determinata dalla LR 1/77 "Norme sull'organizzazione amministrativa della Regione sarda e sulle competenze della Giunta, della Presidenza e degli Assessorati regionali" e dalla LR 31/98 "Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione".

Alla struttura definita dalle LR 1/77 e 31/98 si sono sommati innumerevoli

---

10. [www.regione.sardegna.it/regione/statuto/](http://www.regione.sardegna.it/regione/statuto/).

11. La Regione legifera in materia di ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale; ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni; polizia locale urbana e rurale; agricoltura e foreste; piccole bonifiche e opere di miglioramento agrario e fondiario; lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione; edilizia ed urbanistica; trasporti su linee automobilistiche e tramviarie; acque minerali e termali; caccia e pesca; esercizio dei diritti demaniali della Regione sulle acque pubbliche; esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della Regione relativi alle miniere, cave e saline; usi civili; artigianato; turismo, industria alberghiera; biblioteche e musei di enti locali.

12. In materia di industria, commercio ed esercizio industriale delle miniere, cave e saline; istituzione ed ordinamento degli enti di credito fondiario ed agrario, delle casse di risparmio, delle casse rurali, dei monti frumentari e di pegno e delle altre aziende di credito di carattere regionale; relative autorizzazioni; opere di grande e media bonifica e di trasformazione fondiaria; espropriazione per pubblica utilità non riguardante opere a carico dello Stato; produzione e distribuzione dell'energia elettrica; linee marittime ed aeree di cabotaggio fra i porti e gli scali della Regione; assunzione di pubblici servizi; assistenza e beneficenza pubblica; igiene e sanità pubblica; disciplina annonaria; pubblici spettacoli.



provvedimenti legislativi i quali hanno modificato sia le leggi in parola che, in modo autonomo, aspetti importanti delle modalità programmatiche ed attuative dell'amministrazione regionale.

Alle modifiche legislative si accompagna una dinamica economica, storica e sociale profondissima, che ha modificato la vita delle pubbliche amministrazioni, e la vita in definitiva di tutta la collettività. Basti citare il controverso processo di riforma riassumibile nel concetto di *new public management* (nuova gestione del pubblico), il quale verrà discusso nel capitolo 4. Tutti questi aspetti si sono amalgamati nell'amministrazione regionale e nel sistema regione in generale, anche a seguito dell'irrompere della programmazione comunitaria.

L'amministrazione regionale ha al 30.11.2018 91 dirigenti, con una carenza di organico dirigenziale che, variando col variare dei pensionamenti e con le assunzioni, è tra il 20% ed il 40%<sup>13</sup>.

Le altre figure sono 2.344, tra cui più di 1.114 di categoria D, 654 di categoria C, 416 di categoria B, e 160 di categoria A.

Le categorie A, B, C e D sono disciplinate dal CCRL (Contratto Collettivo Regionale di Lavoro). La Regione Sardegna, infatti, ha un proprio contratto collettivo di lavoro, e definisce con delle declaratorie le caratteristiche minime dei lavoratori di ogni categoria<sup>14</sup>.

13. [www.regione.sardegna.it/amministrazionetrasparente/](http://www.regione.sardegna.it/amministrazionetrasparente/).

14. Dall'allegato A del CCRL: **Categoria A** [...] Appartengono a questa categoria i lavoratori che svolgono attività semplici e/o ausiliarie e/o riferite ad attività di supporto che non comportano particolari valutazioni di merito. [...] **Conoscenze**: di tipo operativo generale [...] **Contenuti**: di tipo ausiliario rispetto a più ampi processi produttivi/amministrativi [...] **Criticità operative**: di tipo semplice; **Complesso relazionale**: di tipo prevalentemente interno. [...] **Accesso**: mediante le procedure della legge 28 febbraio 1987, n. 56 e dell'articolo 52, comma 1, lettera b) legge 13 novembre 1998, n. 31. [...] **Requisiti**: Diploma di scuola dell'obbligo. **Categoria B** [...] Appartengono a questa categoria i lavoratori che, nel quadro di indirizzi e procedure definite, in possesso di conoscenze teoriche e pratiche e di competenze in specifici segmenti operativi, sono incaricati di svolgere attività caratterizzate da buone conoscenze specialistiche [...] **Conoscenze**: di tipo specifico e tecnico di base arricchito da corsi di formazione specialistici (qualificazioni o specializzazioni) [...] **Contenuti**: di tipo operativo con l'esplicazione di servizi interni e sul territorio rientranti nell'attività istituzionale o con l'applicazione ai casi concreti sia della esperienza specifica acquisita che della valutazione/soluzione indicata nelle istruzioni operative [...] **Criticità operative**: di discreta complessità. [...] **Complesso relazionale**: tra più soggetti interagenti, sia esterno che interno ma di tipo indiretto e formale. [...] **Requisiti**: Diploma di scuola dell'obbligo accompagnato da corsi di formazione. [...]. **Categoria C** [...] Appartengono a questa categoria i lavoratori che svolgono attività caratterizzate da contributi professionali operativi e/o specialistici per il cui svolgimento è necessaria una discreta conoscenza delle complessità dei processi. Le relative decisioni, nell'ambito di una delimitata autonomia funzionale, sono di norma circoscritte da direttive superiori,

La Categoria A è una categoria che sta andando a scomparire.

La Regione Sardegna ha speso, nel 2016, poco più di 96 milioni di euro per il personale dell'amministrazione regionale, a cui bisogna sommare circa 12 milioni di euro per i dirigenti. A questa cifra va poi aggiunta la spesa per il personale a tempo determinato (presente quasi esclusivamente negli uffici politici), per i consulenti e per il personale co.co.co.

La spesa per il personale ha subito, negli ultimi anni, un decremento significativo. La Regione della Sardegna è organizzata attraverso un sistema composto dalla Presidenza e da 12 Assessorati (LR n. 1/77). Ad ogni Assessorato, e alla Presidenza, fanno riferimento una o più Direzioni generali per un massimo di 24 (art. 13, comma 2, LR 31/98). Sono istituite 23 Direzioni generali articolate in circa 110 Servizi. Oltre alle Direzioni generali sono presenti 6 Unità di progetto e altre partizioni amministrative particolari: l'Ufficio ispettivo, l'Ufficio del controllo interno di gestione, il Centro regionale di programmazione e l'ENPI (*European Neighbourhood Partnership Instrument*).

L'Amministrazione è così strutturata:

### **Presidenza**

Direzione generale della Presidenza;

Direzione generale della Centrale Regionale di Committenza (CRC RAS);

Direzione generale dell'Area Legale;

Direzione generale Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna;

Direzione generale della protezione civile;

---

prescrizioni, normative modalità e/o procedure definite [...] Cognizioni: di buon livello o di base sul contesto di riferimento interno ed esterno e delle normative che regolano l'attività istituzionale dell'ente e la sua organizzazione. [...] Contenuti: di tipo concettuale con responsabilità di risultati [...] Criticità operative: di media complessità [...] Complesso relazionale: sia interno che esterno, anche di tipo diretto [...] Accesso: mediante pubblico concorso. [...] Requisiti: Diploma di scuola secondaria di secondo grado. **Categoria D** [...] Appartengono a questa categoria i lavoratori che svolgono attività caratterizzate da elevata responsabilità funzionale o preparazione professionale con facoltà decisionale nell'ambito delle direttive ricevute o attività specialistiche caratterizzate generalmente dal possesso di metodologie professionali complesse [...] Cognizioni: di tipo pluri-specialistico e presuppone un elevato livello di qualificazione [...] Contenuti: di tipo tecnico, gestionale o direttivo con responsabilità di risultati relativi ad importanti e diversi processi produttivi e/o amministrativi. [...] Criticità operative: conoscenze ed esperienze idonee ad assicurare la capacità di gestire e regolare il ruolo ricoperto; assunzione di responsabilità formali in ordine alla conduzione di strutture organizzative e alla gestione di risorse; gestione di complessità [...] Complesso relazionale: sia interno, di natura negoziale e complessa, gestito anche tra unità organizzative diverse da quella di appartenenza. [...] Accesso: mediante pubblico concorso. [...] Requisiti: Diploma di laurea.

Ufficio Ispettivo;  
Ufficio dell'Autorità di Audit dei Programmi Operativi FESR ed FSE;  
Ufficio dell'autorità di gestione comune del programma operativo ENPI  
CBC Bacino del Mediterraneo;  
Ufficio di coordinamento regionale per l'attuazione del Piano Sulcis;  
Unità di progetto per l'eradicazione della peste suina africana;  
Unità di progetto Iscol@.

**Assessorato degli affari generali, personale e riforma della Regione**

Direzione generale degli affari generali e della società dell'informazione;  
Direzione generale dell'organizzazione e del personale;  
Ufficio del controllo interno di gestione;  
Unità di progetto Ufficio di Coordinamento regionale per l'accoglienza migranti.

**Assessorato dell'agricoltura e riforma agro-pastorale**

Direzione generale dell'agricoltura e riforma agro-pastorale.

**Assessorato della difesa dell'ambiente**

Direzione generale della difesa dell'ambiente;  
Direzione generale del corpo forestale e di vigilanza ambientale.

**Assessorato degli enti locali, finanze e urbanistica**

Direzione generale enti locali e finanze;  
Direzione generale della pianificazione "urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia.

**Assessorato dell'igiene e sanità e dell'assistenza sociale**

Direzione generale della sanità;  
Direzione generale delle politiche sociali.

**Assessorato dell'industria**

Direzione generale dell'industria.

**Assessorato dei lavori pubblici**

Direzione generale dei lavori pubblici;  
Unità di progetto Interventi per l'efficientamento energetico.

**Assessorato del lavoro, formazione professionale, cooperazione e sicurezza sociale**

Direzione generale del lavoro, formazione professionale, cooperazione e sicurezza sociale.

**Assessorato della programmazione, bilancio, credito e assetto del territorio**

Direzione generale dei Servizi finanziari;  
Centro regionale di programmazione;  
Unità di progetto di coordinamento tecnico per la programmazione unitaria.

**Assessorato della pubblica istruzione, beni culturali, informazione, spettacolo e sport**

Direzione generale dei beni culturali, informazione, spettacolo e sport;  
Direzione generale della pubblica istruzione.

**Assessorato dei trasporti**

Direzione generale dei trasporti.

**Assessorato del turismo, artigianato e commercio**

Direzione generale del turismo, artigianato e commercio.

Le direzioni generali più numerose sono quelle degli Enti Locali (circa 220 unità), della Pianificazione Urbanistica e dei Lavori Pubblici (entrambe con circa 195 unità), le quali hanno, insieme alla direzione dei Beni Culturali, uffici periferici. Nel corso del 2019, inoltre, si strutturerà con gli uffici provinciali, a seguito della LR 36/13, anche la direzione generale della Protezione Civile, con l'acquisizione, ex art. 38-bis della LR 31/98, del personale delle province.

Dal punto di vista di genere, sul totale si registra una leggera prevalenza delle donne ma la differenza è disomogenea a seconda della categoria: nelle categorie C e B si evidenzia una preponderanza femminile.  
L'età media è 54 anni.

## CFVA

La Regione ha potestà legislativa esclusiva in materia forestale, in ragione dell'art. 3 dello Statuto.

Il DPR (Decreto del Presidente della Repubblica) 669/72 "*Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna riguardanti il trasferimento alla regione di uffici e servizi del Ministero dell'agricoltura e delle foreste*" e il DPR (Decreto del Presidente della Repubblica) 297/72 "*Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna in materia di riconoscimento della qualifica di agente di pubblica sicurezza a personale dei servizi forestali*", disciplinano per primi la questione. Al personale del Servizio forestale regionale è riconosciuta, con decreto del rappresentante del Governo nella Regione, la qualifica di agente di pubblica sicurezza.

Nel 1985 venne emanata la LR n. 26 istitutiva del Corpo Forestale e di Vigilanza Ambientale della Regione Sarda, dando così piena attuazione alla competenza statutaria. La legge regionale del 1985 ha da un lato unificato le vecchie strutture forestali della regione incardinandole nell'organigramma dell'Assessorato difesa dell'ambiente e dall'altro ha attribuito al suo personale funzioni tecniche e di polizia come indicate, oltre a quelle derivanti dalla qualifica di agente di pubblica sicurezza. Al Corpo è affidata la tutela tecnica ed economica dei boschi, dei beni silvo-pastorali dei Comuni e degli Enti pubblici, la vigilanza nelle aree protette e nelle aree di particolare interesse naturalistico e paesaggistico, la prevenzione e la repressione di comportamenti e attività illegali in materia di caccia, pesca nelle acque interne e marittime. Il CFVA è un Corpo tecnico con funzioni di polizia.

Oggi il CFVA ha più di trenta anni, viene usato per attività di indagine in materia ambientale, e svolge il ruolo duplice di principale strumento sardo per la lotta agli incendi, d'estate, e strumento di controllo del territorio nelle stagioni più fredde<sup>15</sup>.

Negli ultimi anni, ed ancora oggi, è forte il tentativo, da parte dell'Arma dei Carabinieri, di inglobare tutte le attività svolte dal CFVA in Sardegna, così come dagli altri corpi forestali delle regioni d'Italia a statuto speciale. Ci sono già riusciti, con le regioni d'Italia a statuto ordinario, con la legge n. 124/2015.

---

15. [www.sardegnaambiente.it/corpoforestale/](http://www.sardegnaambiente.it/corpoforestale/).

Oggi il CFVA ha circa 1.310 dipendenti, di cui circa 950 in Area A, circa 300 in Area B e circa 60 in Area C. Le tre aree del CFVA, che non hanno mai avuto una chiara equivalenza con le quattro categorie della regione, sono anch'esse regolamentate dal CCRL:

**Figura 1: Aree del CFVA**

<b>Area</b>	<b>Grado</b>	<b>Area</b>
Agenti	Agente	A1
	Assistente	A2
	Ass. capo	A3
	Ass. capo	A4
	Ass. capo	A5
Sottufficiali.	Ispettore	B1
	Isp. Capo	B2
	Isp. Sup.	B3
	Isp. Sup.	B4
	Isp. Sup.	B5
Ufficiali	Ufficiale	C1
	Uff. istruttore	C2
	Uff. capo	C3
	Uff. sup.	C4
	Uff. Sup.	C5
	Uff. Sup.	C6

La spesa nel 2016 per il personale del CFVA è stato di 34,43 milioni di euro per il personale dell'Area A, 12,43 milioni di euro per il personale dell'Area B, e 3,45 milioni di euro per il personale dell'Area C, per un totale di 50,31 milioni di euro.

### **L'Agenzia Conservatoria delle Coste**

L'Agenzia Conservatoria delle Coste nasce nel 2007, grazie all'art. 16 della LR 2/2007. L'articolo, nella sua versione iniziale, stabiliva che:

1. Ai fini della salvaguardia e tutela degli ecosistemi costieri è istituita la Conservatoria delle coste della Sardegna quale agenzia tecnico-operativa della

Regione [...] con compiti di gestione integrata di quelle aree costiere di particolare rilevanza paesaggistica ed ambientale, di proprietà regionale o poste a sua disposizione.

2. Nell'ambito delle zone costiere sono individuate le aree di conservazione costiera, di proprietà o in disponibilità pubblica e da affidarsi alla Conservatoria delle coste.

3. Sono di competenza della Conservatoria:

- a) il coordinamento delle iniziative regionali in materia di gestione integrata delle zone costiere;
- b) il coordinamento delle iniziative in materia di gestione integrata delle zone costiere poste in essere dall'Amministrazione regionale, dagli enti locali e dagli organismi di gestione di aree marine protette o di altre aree e siti di interesse comunitario;
- c) la promozione e diffusione delle tematiche relative alla tutela ambientale e paesaggistica ed allo sviluppo sostenibile delle aree costiere; [...]
- e) l'esercizio del diritto di prelazione [...] sugli atti di vendita di terreni ed immobili derivanti da assegnazioni pubbliche, [...]
- f) l'esproprio e/o l'acquisto di quelle aree e quei beni immobili la cui qualità ambientale, paesaggistica e culturale è tale da ritenere necessaria la loro conservazione e salvaguardia”.

Sono stati inizialmente stanziati 1,5 milioni di euro per il suo funzionamento. Oggi la Conservatoria delle Coste, che ha 9 dipendenti, è stata sostanzialmente dismessa<sup>16</sup>.

### **Le Agenzie agricole**

Il sistema agricolo regionale si basa sulle funzioni programmatiche, ed in alcuni casi gestionali (vedi licenze di pesca in acque interne), dell'Assessorato regionale dell'Agricoltura, e su diverse funzioni delle tre agenzie agricole Laore, Agris ed Argea, figlie della LR 13/06 “Riforma degli enti agricoli e riordino delle funzioni in agricoltura. Istituzione delle Agenzie AGRIS Sardegna, LAORE Sardegna e ARGEA Sardegna”.

A norma della LR 13/06, l'Assessorato esercita funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento e controllo.

Vi è poi l'Associazione regionale allevatori della Sardegna, che è in liquidazione, con la prospettiva che i suoi lavoratori transitino in LAORE.

---

16. [www.sardegnaambiente.it/coste/conservatoriacoste/](http://www.sardegnaambiente.it/coste/conservatoriacoste/).

### **Laore**

Laore, erede dell'ERSAT (Ente Regionale di Sviluppo e Assistenza Tecnica in agricoltura) ed ancor prima dell'ETFAS (Ente per la Trasformazione Agraria e Fondiaria in Sardegna), è l'Agenzia regionale per l'attuazione dei programmi in campo agricolo e per lo sviluppo rurale<sup>17</sup>.

I compiti di Laore sono:

- a) fornire assistenza tecnica a soggetti sia pubblici che privati, nel rispetto delle norme che regolano i principi di libera e leale concorrenza;
- b) curare l'informazione, la divulgazione, la valorizzazione e la formazione nel settore dell'agricoltura, della zootecnia, dell'allevamento di razze equine multifunzionali, della pesca;
- c) coordinare l'attività di integrazione all'interno delle filiere agricole, dei distretti agroalimentari e dei distretti rurali;
- d) favorire la valorizzazione delle produzioni agroalimentari, delle biodiversità regionali e dei prodotti tipici;
- e) promuovere la diffusione della cultura d'impresa;
- f) agire da intermediario tra il sistema produttivo e la ricerca al fine di favorire un efficace trasferimento sul territorio delle innovazioni di processo e di prodotto;
- g) promuovere e divulgare l'attuazione delle normative relative alla disciplina delle coltivazioni e degli allevamenti, all'igiene delle produzioni agricole e alla tutela dell'ambiente, all'adozione di marchi di tutela dell'origine delle produzioni agricole;
- h) svolgere ogni altro compito affidatole dalla Regione nell'ambito della programmazione regionale agricola.

I dipendenti di Laore sono 507, di cui 176 funzionari di categoria D. I dirigenti sono poco più di una decina. Il totale del costo annuo delle lavoratrici e dei lavoratori è di circa 31 milioni di euro.

L'insieme delle attività viene rappresentato attraverso il raggruppamento in due tipologie principali:

- attività per la sostenibilità del sistema;
- attività per lo sviluppo delle filiere.

L'Agenzia ha una struttura articolata sull'intera Sardegna, con 32 Sportelli Unici Territoriali (SUT). Vi sono poi 11 uffici, superiori rispetto ai SUT, che sono presidi tecnici.

---

17. [www.sardegnaagricoltura.it/assistentatecnica/](http://www.sardegnaagricoltura.it/assistentatecnica/).



I SUT sono punti di riferimento per l'impresa nel territorio, ed operano come front-office non solo di Laore, bensì anche di Argea.

### **Agris**

L'Agenzia Agris Sardegna, che ha sede a Sassari, in località Bonassai, nasce anch'essa dalla LR 13/06, ed è l'insieme della soppressione di diversi Enti (IZCS, Istituto Zootecnico e Caseario per la Sardegna, CRAS, Centro Regionale Agrario Sperimentale, CPF, Consorzio Provinciale per la Frutticoltura di Sassari, CIF, Consorzio Interprovinciale Frutticoltura di Cagliari, Oristano e Nuoro, SSS, Stazione Sperimentale del Sughero, III, Istituto di Incremento Ippico)<sup>18</sup>.

La finalità principale di Agris è svolgere e promuovere la ricerca scientifica e applicata, la sperimentazione e l'innovazione tecnologica al fine di:

- a) favorire uno sviluppo rurale sostenibile;
- b) favorire lo sviluppo dei settori agricolo, agro-industriale e forestale;
- c) accrescere la propria qualificazione competitiva nell'area della ricerca;
- d) contribuire a tutelare e valorizzare la biodiversità vegetale ed animale.

L'Agenzia Agris ha 419 dipendenti, di cui circa 10 dirigenti e 120 figure in categoria D. La spesa per il personale si aggira sui 23 milioni di euro l'anno. Agris ha sedi dislocate su tutto il territorio, e partecipa a decine di progetti di livello europeo ed internazionale.

### **Argea**

Argea sta per Agenzia regionale sarda per la gestione e l'erogazione degli aiuti in agricoltura<sup>19</sup>. Ha sede legale ad Oristano, e sede operativa a Cagliari. Argea supporta l'amministrazione in materia di politiche agricole, pesca e acquacoltura, svolgendo tutte le funzioni ed i compiti ad essa attribuite in materia.

Argea riceve, istruisce ed autorizza le domande di aiuto e di pagamento in materia agricola, e nel settore della pesca. Gestisce le attività ispettive e di controllo in materia agricola. Gestisce le banche dati relative ai potenziali di produzione nei settori regolamentati dalla normativa comunitaria.

---

18. [www.sardegnaagricoltura.it/innovazionericerca/](http://www.sardegnaagricoltura.it/innovazionericerca/).

19. [www.sardegnaagricoltura.it/finanziamenti/](http://www.sardegnaagricoltura.it/finanziamenti/).

Argea ha circa 515 dipendenti, di cui 9 dirigenti e circa 150 funzionari di categoria D. Il costo del personale è di circa 30 milioni di euro annui<sup>20</sup>.

Il fenomeno di riforma più importante che sta conoscendo Argea riguarda la decisione della Giunta Regionale di usare l'agenzia quale OPR (Organismo Pagatore Regionale), cioè l'organismo regionale di pagamenti degli aiuti nel settore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale. Fino ad oggi questo compito è stato svolto a livello italiano da AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura).

Questa scelta comporterà un aumento consistente del personale di Argea, nonché l'elaborazione di procedure e spazi autonomi rispetto alle normali funzioni di Argea. Per esempio "vanno delimitati gli uffici dell'Organismo pagatore in modo da consentire in via esclusiva la circolazione ai soli dipendenti dell'Organismo pagatore e impedire l'accesso non controllato di terzi" e vi è una "autonomia della gestione delle procedure di reclutamento e di mobilità del personale assegnato all'Organismo pagatore".

### **Forestas**

Forestas è uno degli enti pubblici più importanti della Sardegna dal punto di vista del personale, nonché per la presenza nel territorio<sup>21</sup>.

L'Agenzia nasce a seguito della LR 8/16, ed attua i programmi in campo forestale-ambientale. Supporta l'amministrazione regionale sui temi della gestione sostenibile, integrata e responsabile del patrimonio naturalistico-ambientale e della multifunzionalità dei boschi, tutelando il paesaggio forestale e rurale.

L'agenzia amministra circa 220.000 ettari (pari al 10% della superficie regionale), di cui il 39% demaniale, il 42% pubblici ed il 19% privati in occupazione temporanea.

Mentre l'attività dell'Ente Foreste si svolgeva in prevalenza all'interno dei compendi di pertinenza, l'Agenzia è chiamata ad operare su tutto il territorio regionale.

Forestas costa circa 225 milioni di euro all'anno, di cui una parte preponderante è dedicata al personale. Le entrate extratributarie (vendite prodotti, locazioni attive etc.) sono di circa 11 milioni di euro all'anno.

L'età media del personale è ormai elevata, attestandosi a 58 anni. La percentuale di chi ha meno di 40 anni è del 2,31%

---

20. Dipendenti di Argea, sino all'adozione della DGR sul ruolo unico, facevano parte più di 220 dipendenti provenienti dall'amministrazione regionale.

21. [www.sardegnaambiente.it/foreste/enteforeste/](http://www.sardegnaambiente.it/foreste/enteforeste/).

Con la LR 6/17 “Bilancio di previsione triennale 2017-2019” la Regione Sardegna ha attribuito all’Agenzia FoReSTAS un contributo di funzionamento di € 168.695.000,00 per ciascuno degli anni del triennio, aumentando di € 8.000.000,00 il contributo previsto nei due anni precedenti.

Forestas ha circa 5.500 dipendenti, di cui 8 dirigenti, 83 quadri, 322 impiegati ed il resto operai, di cui circa 1.200 circa a tempo determinato.

Gli obiettivi di Forestas sono:

- cura, tutela e conservazione del patrimonio forestale;
- difesa dei sistemi forestali e attività di protezione civile;
- valorizzazione produttiva, turistico-ricreativa e culturale del patrimonio naturale;
- promozione della ricerca scientifica e innovazione tecnologica nel settore forestale;
- supporto all’azione di eradicazione della peste suina africana;
- valutazione dell’efficacia delle politiche delegate;
- riqualificazione del personale e valorizzazione delle competenze;
- incremento della trasparenza.

### **ASPAL**

La LR 9/16 “Disciplina dei servizi e delle politiche attive del lavoro” istituisce, all’art. 10, la Agenzia sarda per le politiche attive del lavoro – Agenzia sarda pro su traballu, con compiti relativi alla “erogazione dei servizi per il lavoro e la gestione delle misure di politica attiva connesse alle funzioni e ai compiti della Regione disciplinati dalla presente legge, nonché tutti gli altri compiti in materia di lavoro a essa affidati dalla Giunta regionale”<sup>22</sup>.

L’ASPAL è il frutto di un lavoro di riordino e riorganizzazione che, partendo dall’Agenzia regionale del Lavoro, ha fatto confluire nella nuova agenzia i Centri servizi per il lavoro (CSL), già istituiti presso le province, i Centri servizi inserimento lavorativo (CESIL) istituiti presso i comuni, e le agenzie di sviluppo locale. A norma del comma 7 della LR 9/16 l’ASPAL svolge, nell’ambito della Rete nazionale dei servizi per le politiche attive del lavoro di cui all’art. 1 del D. Lgs. 150/2015, le funzioni di collegamento con l’Agenzia nazionale ANPAL. L’ASPAL è articolata in uffici territoriali aperti al pubblico denominati Centri per l’impiego, deputati all’erogazione dei servizi per il lavoro e delle misu-

22. [www.regione.sardegna.it/agenziaregionaleperilavoro/](http://www.regione.sardegna.it/agenziaregionaleperilavoro/).

re di politica attiva i quali rappresentano i poli territoriali nei quali possono convergere una pluralità di servizi anche di natura socio-assistenziale e previdenziale.

La legge prevede che in sede di prima applicazione la dotazione organica dell'ASPAL sia determinata fino a un massimo di ottocento unità.

**Figura 2: Dipendenti ASPAL a novembre 2018**

<b>Dipendenti ASPAL</b>				
A	B	C	D	Totale
5	85	234	300	626

I dirigenti, comprensivi del Direttore Generale, sono 8. La suddivisione in sedi è la seguente:

**Figura 3: Articolazione territoriale dipendenti ASPAL a giugno 2017**

<b>Articolazione personale</b>	
Sede	
ASPAL sede Cagliari	101
Ales	9
Alghero	11
Assemini	28
Bonorva	7
Cagliari (CPI)	39
Carbonia	24
Castelsardo	6
Cuglieri	7
Bosa	2
Ghilarza	15
Iglesias	16
Isili	12
Lanusei	19

Tortolì	10
Macomer	8
Mogoro	7
Muravera	7
Nuoro	42
Gavoi	2
Olbia	45
Oristano	32
Ozieri	8
Quartu S. Elena	28
San Gavino Monreale	19
Sanluri	21
Sassari	39
Senorbì	12
Siniscola	12
Orosei	2
Sorgono	13
Tempio	5
Terralba	10
Totale	618

L'ASPAL costa circa 40 milioni di euro all'anno, di cui circa la metà per il personale<sup>23</sup>. Queste cifre, a parte quelle del personale, possono variare di anno in anno, in ragione delle politiche attive del lavoro in essere.

Si sta ultimando un concorso per l'assunzione di 89 funzionari, esperti di politiche attive per il lavoro.

Al momento in cui si scrive non è chiaro quali saranno gli effetti su ASPAL dell'attuazione del Reddito di Cittadinanza.

23. Una parte del contributo al funzionamento di ASPAL proviene dal Ministero del Lavoro, il quale versa le somme necessarie a garantire la copertura delle spese del personale proveniente, a norma dell'art. 37 della LR 9/16, proprio dal Ministero del Lavoro.

## ENAS

L'Ente acque della Sardegna è un Ente pubblico non economico, istituito per la gestione del SIMR (Sistema Idrico Multisetoriale Regionale), ai sensi LR 19/06 per la trasformazione dell'Ente Autonomo del Flumendosa (EAF) in Ente delle risorse idriche della Sardegna (ERIS), successivamente denominato ENAS<sup>24</sup>.

Per sistema idrico multisetoriale regionale si intende l'insieme delle opere di approvvigionamento idrico e di adduzione che, singolarmente o perché parti di un sistema complesso, siano suscettibili di alimentare, direttamente o indirettamente, più aree territoriali o più categorie differenti di utenti, contribuendo ad una perequazione delle quantità e dei costi di approvvigionamento.

L'ENAS è dotato di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile e gestionale.

L'Ente opera su tutto il territorio regionale e ha sede legale in Cagliari.

Con riferimento al bilancio di previsione del 2017 le risorse disponibili ammontano a circa 112 milioni di euro.

Le entrate, sia correnti che in conto capitale, provengono sostanzialmente dalla Regione.

**Figura 4 – Dotazione organica ENAS a novembre 2018**

ENAS - Dotazione	
A	2
B	95
C	73
D	82
Dirigenti	12
	264

Le spese correnti ammontano complessivamente a circa 60 milioni di euro, di cui circa 19 relativi alle spese per il personale.

Rispetto alle opere gestite anni fa dall'EAF (Ente Autonomo del Flumendosa), la riforma ne ha decuplicato il numero. Oggi l'ENAS cura la gestione,

24. [www.enas.sardegna.it](http://www.enas.sardegna.it).

l'esercizio e la manutenzione ordinaria e straordinaria di un complesso composto da 34 dighe (1500 milioni di metri cubi di volume utile di regolazione), 27 piccole dighe, 47 impianti di pompaggio (70 MW di potenza installata), 4 impianti idroelettrici (45 MW di potenza installata), grandi acquedotti (estensione lineare complessiva di 850 Km) e linee di trasporto principali in canale (estensione lineare complessiva di poco più di 200 Km).

### **ARPAS**

L'Arpas (Agenzia Regionale Protezione dell'Ambiente Sardegna) è un'agenzia regionale istituita con la LR 6/06<sup>25</sup>. Fa parte della rete nazionale delle agenzie ambientali presenti in tutte le regioni italiane, che interagiscono fra loro con scambi di esperienze volte a sviluppare metodologie comuni per la tutela dell'ambiente.

L'Arpas ha compiti di monitoraggio e controllo ambientale e fornisce supporto tecnico alle Autorità competenti in materia di programmazione, autorizzazione e sanzioni in campo ambientale, a tutti i livelli di governo del territorio. Presidia il controllo delle fonti di pressione ambientale determinate dalle attività umane che, prelevando risorse ed interagendo con l'ambiente circostante, producono degli impatti sull'ambiente (scarichi, emissioni, rifiuti, sfruttamento del suolo, radiazioni, ecc.). Effettua il monitoraggio dello stato dell'ambiente determinato dal livello di qualità delle diverse matrici, quali acqua, aria, suolo.

Provvede alla elaborazione e promozione di programmi di informazione ed educazione ambientale e alla promozione e diffusione della cultura ambientale e della ricerca su tecnologie funzionali ad innovare la sostenibilità ambientale nel settore produttivo.

L'Arpas garantisce lo svolgimento dei propri compiti su tutto il territorio regionale attraverso strutture decentrate (i Dipartimenti), coordinati da una Struttura centrale composta dalla Direzione Generale, Direzione Amministrativa e Direzione Tecnico-Scientifica.

ARPAS dovrebbe comporsi di 525 unità, ma risulta una carenza di 192 unità. Le 333 unità operanti, a cui bisogna aggiungere 36 dirigenti, sono così suddivisi:

---

25. [www.sardegnaambiente.it/arpas/](http://www.sardegnaambiente.it/arpas/).

**Figura 5 – Distribuzione dirigenti e comparto, ARPAS, giugno 2017**

<b>Arpas - Distribuzione Dirigenza e comparto</b>		
Unità Organizzativa	Dirigenti	Comparto
Direzione	11	86
Rete laboratori	6	68
Dipartimento Cagliari	3	27
Dipartimento Sulcis	3	33
Dipartimento Oristano	2	21
Dipartimento Nuoro	5	16
Dipartimento Sassari	2	32
Dipartimento Meteorodinamico	2	35
Dipartimento Geologico	2	16

La carenza di personale, sia tecnico che amministrativo con specializzazione universitaria, rappresenta una grave criticità. Il rapporto tra diplomati e laureati (58%-31%) di ARPAS è inverso rispetto alle Agenzie sorelle delle regioni italiane.

La spesa annua per personale ammonta a poco meno di 20 milioni di euro e rappresenta circa il 70% della spesa corrente.

Con la legge n. 132/16, è stato istituito il Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), di cui l'ARPAS fa parte.

### **AREA**

AREA (Agenzia Regione Edilizia Abitativa) è stata istituita con LR 12/06. La LR 23/16 ha riformato struttura e compiti dell'Agenzia, ed ha portato alla modifica dello Statuto, il quale è stato definitivamente approvato il 14 aprile 2017<sup>26</sup>. AREA nasce dalla trasformazione degli Istituti autonomi per le case popolari (IACP) in una unica Azienda, nel quadro di una generale revisione della normativa in materia di edilizia residenziale pubblica, in base alle competenze esclusive che la Costituzione affida alle Regioni.

AREA è un ente pubblico economico, dotato di personalità giuridica e auto-

26. [www.area.sardegna.it](http://www.area.sardegna.it)



nomia imprenditoriale, gestionale, patrimoniale e contabile. Essa costituisce lo strumento attraverso cui la Regione risponde alla domanda abitativa di soggetti in condizioni economiche e sociali disagiate.

Area dispone di 167 unità in servizio a novembre 2018, su una dotazione prevista complessiva di 183 unità. I ruoli dirigenziali sono stati progressivamente ridotti, e sono passati in due anni da 20 a 14.

L'articolazione delle strutture di AREA consta di 14 Servizi, di cui 4 centrali e 10 periferici. I Servizi centrali sono: Servizio Gestione Risorse (SGR); Servizio Programmazione e Bilancio (SPB); Servizio Centrale di Committenza (SCC); Servizio Affari Legali (SAL).

I servizi periferici sono: Servizio Territoriale gestione Immobili di Cagliari (STICA); Servizio Territoriale gestione Immobili di Nuoro (STINU); Servizio Territoriale gestione Immobili di Oristano (STIOR); Servizio Territoriale gestione Immobili di Sassari (STISS); Servizio Territoriale gestione Immobili di Carbonia (STICR); Servizio Territoriale gestione Utenze di Cagliari (STUCA); Servizio Territoriale gestione Utenze di Nuoro (STUNU); Servizio Territoriale gestione Utenze di Oristano (STUOR); Servizio Territoriale gestione Utenze di Sassari (STUSS); Servizio Territoriale gestione Utenze di Carbonia (STUCR). La struttura organizzativa di AREA è in fase di riorganizzazione. Il rapporto tra dipendenti che stanno a Cagliari e dipendenti che sono fuori dalla capitale è circa del 40%/60%.

### **ERSU Cagliari**

La Regione Sardegna con la LR 37/87 ha istituito gli enti regionali per il diritto allo studio universitario di Cagliari e Sassari (Ersu) i quali hanno personalità giuridica di diritto pubblico e sono dotati di autonomia amministrativa, contabile e gestionale<sup>27</sup>. Sostituiscono le vecchie Opere universitarie nate con Regio decreto nel 1933 e istituite in ogni sede di Ateneo.

ERSU Cagliari ha il compito di dare seguito agli artt. 3 e 34 della Costituzione, promuovendo il conseguimento dei più alti livelli formativi per tutta la popolazione. Gli obiettivi previsti trovano una corrispondenza nel Piano Regionale di Sviluppo 2014-2019 (PRS): progetto 1.2 - "Università accogliente, aperta e integrata" (Strategia 1 - Investire sulle persone), in accordo con "Una società inclusiva" (Strategia 3) e "Istituzioni di alta qualità" (Strategia 6).

---

27. [www.ersucagliari.it](http://www.ersucagliari.it)

Nel corso del 2018 si sono iniziate e concluse delle procedure di cessione del contratto e delle procedure concorsuali che dovrebbero da un lato internalizzare definitivamente delle funzioni prima svolte da personale in comando, dall'altra colmare parzialmente dei vuoti di organico.

La situazione è particolarmente critica nel settore delle mense.

**Figura 6 – Personale ERSU di Cagliari a novembre 2018**

	<b>Dirigenti</b>	<b>Cat. D</b>	<b>Cat. C</b>	<b>Cat. B</b>	<b>Totale</b>
<b>Dotazione organica prevista</b>	4	19	26	82	131
<b>Personale effettivo</b>	2	10	10	61	83

Le principali voci di entrate a disposizione dell'Ente sono i fondi destinati al "funzionamento ordinario", "diritto allo studio" ed "investimenti".

Le spese per il personale, compresi gli organi istituzionali (CdA, Consiglio di Amministrazione), è di circa 8,8 milioni di euro, a fronte di circa 27 milioni di euro di entrate all'anno, comprensivi delle risorse messe a disposizione per le borse di studio. A queste risorse bisogna aggiungere finanziamenti specifici per investimenti in residenzialità, derivanti da somme di provenienza regionale, statale o comunitaria.

### **ERSU Sassari**

Anche per ERSU Sassari la legge di riferimento è la LR 37/87. Si discute da anni la proposta di accorpamento di ERSU Cagliari ed ERSU Sassari, anche a seguito di prescrizioni di legge, ed è stata presentata una legge a tal riguardo in consiglio regionale.

Nelle linee programmatiche approvate dal CdA per il 2017 il fulcro dell'attività attiene all'efficientamento economico delle strutture, all'implementazione del sistema delle manutenzioni, al miglioramento della sicurezza ed alla digitalizzazione della PA.

L'ERSU è articolato in una Direzione Generale, due Servizi (Servizio Utenze e Servizio Amministrativo) e sei Settori. L'Ente è in fase di riorganizzazione. L'organico prevede 79 unità e 3 dirigenti, ma in realtà i dipendenti sono 64. Nel bilancio previsionale ultimo, relativamente all'anno 2018 si prevede una

spesa per il personale di 3,5 milioni di euro, su un totale preventivato delle spese di 23,1 milioni di euro.

### **ISRE**

L'ISRE (Istituto Superiore Regionale Etnografico) è stato istituito con la LR 26/72 "Istituzione con sede in Nuoro dell'Istituto superiore regionale etnografico con annesso Museo della vita e delle tradizioni popolari sarde nel centenario della nascita della scrittrice Grazia Deledda".

L'ISRE ha il compito di studiare e promuovere lo studio e la raccolta di documentazione riguardo la vita sociale e culturale della Sardegna nelle sue manifestazioni tradizionali e nelle sue trasformazioni<sup>28</sup>.

All'Istituto è annesso il Museo del costume di Nuoro.

L'ISRE ha personalità giuridica ed è sottoposto alla vigilanza ed agli indirizzi operativi dell'Assessorato alla pubblica istruzione.

L'entità del contributo annuale per il funzionamento dell'Ente è stata, nel 2017, pari a 3 milioni di euro.

"Le attività sono stabilite da direttive scientifiche triennali e da programmi annuali proposti dal Comitato Tecnico Scientifico" e approvate con Deliberazione del Consiglio di Amministrazione. Il contributo annuale copre le spese correnti. Le attività vengono finanziate con contributi specifici.

Le spese correnti riguardano per la maggior parte i costi del personale dipendente, di funzionamento del Consiglio di Amministrazione e degli altri organi di indirizzo e controllo dell'attività dell'ente (Comitato Tecnico Scientifico, Collegio dei Revisori), per un totale di 2,3 milioni di euro. Le altre spese correnti, pari a circa euro 911.000, necessarie per lo svolgimento dell'attività istituzionale dell'ente, riguardano i contratti in esecuzione. Le spese per gli organi istituzionali dell'Ente ammontano invece a euro 229.000. La spesa complessiva per il personale dipendente, prevista per il 2017, è di euro 1.953.000.

Le 24 unità di personale sono così suddivise: 3 di categoria D, 5 di categoria C, 14 di categoria B e 2 di categoria A.

### **IZS**

L'Istituto zooprofilattico sperimentale svolge attività di ricerca scientifica sperimentale veterinaria, di accertamento dello stato sanitario de-

---

28. [www.isresardegna.it](http://www.isresardegna.it).

gli animali e di salubrità dei prodotti di origine animale<sup>29</sup>. La sede principale è a Sassari, ma ha sedi anche a Cagliari, Oristano, Nuoro e Tortolì.

La RAS, con LR 12/08 “Riordino dell’Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sardegna ai sensi del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270 e abrogazione della Legge Regionale 22 gennaio 1986 n.15” ha disposto che la gestione economica, finanziaria e patrimoniale dell’Istituto Zooprofilattico sia disciplinata dalle norme della LR 10/97 “Norme in materia di programmazione, contabilità contratti e controllo nelle aziende sanitarie regionali”.

Nel bilancio 2017 della Regione Sardegna sono stati previsti per l’Ente i seguenti valori: FSN (Fondo Sanitario Nazionale): euro 22.500.000; fondi regionali: euro 2.200.000; Osservatorio Epidemiologico Veterinario: euro 250.000; trasferimento fondi per acquisto vaccino BT (*Blue Tongue*): euro 2.000.000.

I costi del personale, relativamente all’anno 2017, sono di euro 13.810.917.

**Figura 7 – Dotazione organica dell’Istituto Zooprofilattico della Sardegna all’1.11.2016**

	<b>Posti previsti</b>	<b>Posti coperti</b>	<b>Posti vacanti</b>
<b>Dirigenza</b>	66	43	23
<b>Comparto</b>	263	219	44

### SARDEGNA RICERCHE

La legge regionale n. 20 del 2015 ha trasformato il Consorzio Sardegna ricerche in Agenzia. Il consorzio per l’assistenza alle piccole e media imprese “Sardegna Ricerche” era stato istituito con legge regionale nel 1985.

Ora i compiti di Sardegna Ricerche, che fa parte del sistema regione ed è diretto da un Direttore Generale, sono:

- a) promozione della ricerca e dello sviluppo tecnologico;
- b) assistenza alle piccole e medie imprese;
- c) erogazione, a favore di imprese singole o associate, di servizi

29. [www.izs-sardegna.it](http://www.izs-sardegna.it).

finalizzati alla introduzione di nuove tecnologie, alla modernizzazione della gestione e al sostegno delle attività aziendali.

Attualmente Sardegna Ricerche consta di 49 dipendenti con il contratto collettivo nazionale del credito, e 26 dipendenti con il contratto collettivo regionale di lavoro, per un totale di 75 dipendenti.

Sardegna Ricerche ha sede legale a Cagliari e gestisce il Parco scientifico e tecnologico della Sardegna che ha le sue quattro sedi a Pula (sede centrale), Machiareddu (comune di Uta), Torregrande (OR) e Alghero (SS). Sardegna Ricerche dispone inoltre di uffici presso l'AILUN, Associazione per l'Istituzione della Libera Università Nuorese<sup>30</sup>, e presso la Manifattura Tabacchi di Cagliari.

### **AGENZIA SARDA DELLE ENTRATE**

L'ASE è stata istituita con la LR 25/18, ed è divenuta operativa con la nomina del primo Direttore Generale il 20 febbraio 2018. La prima dotazione organica dell'ASE, ex art. 20 dello Statuto, approvato con deliberazione di giunta il 17.4.16, è di 20 unità.

L'Agenzia è l'organo tecnico-specialistico che supporta l'Amministrazione regionale in materia di tributi regionali, fiscalità e governo delle entrate tributarie ed extra-tributarie. L'Agenzia svolge tutte le funzioni e compiti ad essa attribuiti in materia di entrate.

A norma dell'art. 3 dello Statuto, le sue funzioni sono:

- a) gestione accentrata delle attività di vigilanza, controllo e riscossione dei tributi regionali propri;
- b) monitoraggio delle entrate da tributi devoluti, compartecipati e regionali derivati;
- c) verifica, anche tramite visualizzazione diretta dei movimenti dei conti correnti regionali, dei versamenti delle quote di gettito erariale spettanti alla Regione Sardegna, inclusi quelli previsti dall'art. 2, comma 1 del D. Lgs. 114/16, effettuati mediante riversamento diretto delle relative somme sui conti di tesoreria unica, e trasmissione dei flussi informativi agli uffici regionali competenti per l'accertamento contabile delle somme;
- d) attività ispettiva;
- e) gestione dei rapporti con l'amministrazione finanziaria per le attività di cui all'articolo 3, commi 2 e 3 della LR 25/18;

---

30. <https://www.sardegna ricerche.it/chisiamo/sardegna ricerche.html>.

- f) collaborazione con l'Assessorato regionale della programmazione, bilancio, credito e assetto del territorio;
- g) riscossione spontanea e coattiva delle entrate extra-tributarie dell'Amministrazione regionale e delle sue articolazioni organizzative;
- h) coordinamento della riscossione spontanea e coattiva del sistema regione di cui all'art. 4 della LR 25/18;
- i) supporto tecnico e informatico agli enti locali per la gestione delle proprie entrate e per il coordinamento dei propri adempimenti tributari sulla base di apposite convenzioni;
- j) collaborazione con la centrale regionale di committenza;
- k) osservatorio sulla finanza e fiscalità regionale e locale.

## CAPITOLO 2

### La retorica sulla riforma della Regione

*“Ripercorrere puntualmente le dichiarazioni programmatiche delle Giunte e i documenti di politica economica del Centro Regionale di Programmazione, che più o meno cautamente denunciano l’insufficienza delle strutture regionali e la necessità delle loro riforme, sarebbe inutile oltre che impietoso”<sup>31</sup>.*

### La Consulta, gli inizi e gli anni cinquanta

La struttura organizzativa regionale nasce insieme alle prime elezioni sarde, che si svolgono il 28 maggio 1949<sup>32</sup>. In quel momento Pietro Pinna, il quale dal 24 gennaio 1944 era Alto Commissario per la Sardegna, passa la mano al consiglio ed alla giunta.

Su come si è arrivati alla compilazione dello Statuto sardo, sui compiti, le azioni e l’ideologia di Pietro Pinna, si sono usati fiumi di inchiostro<sup>33</sup>.

L’Italia era un paese con un recente passato centralista (il fascismo), il quale durante il risorgimento aveva visto soccombere le idee repubblicane e federaliste, impersonificate da Giuseppe Mazzini e Carlo Cattaneo. Nel secondo dopo guerra quelle idee non riemersero. Anzi.

Emilio Lussu fu un testimone diretto, un protagonista nell’affrontare questi temi in Assemblea Costituente<sup>34</sup>.

Lo Statuto di autonomia venne mal accettato e presto boicottato dalla burocrazia statale. Il sistema di potere vigente, da un punto di vista sostanziale, era

31. MARCELLO TUVERI, “Una regione da riformare”, in CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA, *Riforma della Regione e revisione dello Statuto*, Cagliari 1989, p. 250. L’articolo è del 1977.

32. I presidenti della Giunta regionale sono Luigi Crespellani, Alfredo Corrias, Giuseppe Brotzu, Efisio Corrias, Paolo Dettori, Giuseppe Del Rio, Lucio Abis, Antonio Giagu de Martini, Pietro Soddu, Salvatorangelo Spano, Mario Puddu, Alessandro Ghinami, Francesco Rais, Mario Melis, Angelo Rojch, Mario Floris, Antonello Cabras, Federico Palomba, Mauro Pili, Italo Masala, Renato Soru, Ugo Cappelacci, Francesco Pigliaru e Christian Solinas.

33. Sul periodo cfr. MARIA ROSA CARDIA, “Processi storici e istituzione regionale: dallo Statuto al Piano di rinascita (1943-1962)”, in *Storia dei Sardi e della Sardegna – L’età contemporanea, dal governo piemontese agli anni sessanta del nostro secolo*, a cura di Massimo Guidetti, Jaca Book, IV, Milano 1989, pp. 243-286.

34. “Fu Lussu [...] a fare un intervento in Assemblea costituente il 27 maggio 1947 che segnò l’ammissione di resa di ogni istanza federalista in Italia, ripiegando sull’idea dello Stato regionale”. LAURA RONCHETTI, *L’autonomia e le sue esigenze*, Giuffrè, Milano 2018, p. 85.

un sistema ministerial-prefettizio, il quale decise di imbrigliare lo Statuto<sup>35</sup>. Uno dei modi fu che la burocrazia regionale doveva venire dallo Stato. A tal proposito venne utilizzata la VIII disposizione transitoria della Costituzione, poi trasposta anche nelle prime norme di attuazione dello Statuto<sup>36</sup>.

Un altro modo di imbrigliare la Regione furono le norme di attuazione.

“Nel caso della Sardegna, è importante far presente che lo Statuto prevede espressamente la nomina di una Commissione paritetica Stato-Regione composta di quattro membri, con il compito di *proporre* ‘le norme relative al passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione, nonché le ‘norme di attuazione’ statutarie’”. La Commissione paritetica venne in effetti nominata il 6 agosto 1948 dal governo e dall’Alto Commissariato (sentita la Consulta regionale). Questo organismo lavorò alla predisposizione di due bozze di regolamento di attuazione: nella prima venne prevista una disciplina delle competenze degli organi regionali, nella seconda la disciplina dei tempi e i modi del passaggio degli uffici dallo Stato alla Regione e anche i controlli di legittimità. Nel 1949 venne emanato, però, solo il primo dei due decreti attuativi, il già ricordato decreto del presidente della Repubblica del 19 maggio 1949, n. 250<sup>37</sup>.

Il DPR n. 250 del 1949 indica alcune prime norme di attuazione. Il direttore della ragioneria della Regione deve essere un funzionario del tesoro. Il personale deve provenire dall’amministrazione dello stato. Il primo funzionario del consiglio regionale fu dott. Salotto, funzionario di prefettura.

Contemporaneamente si rivelò molto difficile reperire il personale dalle amministrazioni statali e, quindi, ci si rivolse al cosiddetto personale avventizio, cioè personale assunto in via temporanea, il quale venne di volta in volta

35. Si pensi che sino al 1964, quando si forma il CSM (Consiglio Superiore della Magistratura), un prefetto poteva fermare una persona.

36. “Per effetto della citata disposizione VIII transitoria [della Costituzione, NdA], gli organi costituzionali della Regione, nel predisporre l’organizzazione dei loro uffici centrali, dovranno in linea di massima trarre il personale ausiliario della propria attività da quello che già presta servizio negli uffici dello Stato o degli enti locali. Detto principio (limitativo della discrezionalità del potere autoorganizzativo regionale ex art 3) è stato del resto ribadito dall’art. 21 del secondo gruppo delle norme di attuazione dello Statuto (D.P.R. 19.5.1950, n. 327) che stabilisce come per la formazione dei propri uffici (centrali) e per il funzionamento di quelli che vengono trasferiti dallo Stato alla Regione, quest’ultima si avvarrà, tranne che nei casi di necessità, del personale di ruolo e non di ruolo dell’Amministrazione dello Stato e degli Enti Locali”. PIETRO GIAGU, *L’organizzazione della Regione Sarda*, Valdes, Cagliari 1958, p. 27.

37. DANIELE SANNA, *Costruire una regione – problemi amministrativi e finanziari nella Sardegna dell’autonomia (1949-1965)*, Carocci, Roma 2011, p. 32.



stabilizzato, senza l'espletamento, per la maggior parte dei casi, di una procedura concorsuale<sup>38</sup>.

La storia della Regione Sardegna non è solamente una storia di classi dirigenti non all'altezza, o sinceramente stataliste.

La storia della Regione Sardegna è la storia di un ente che si ritrovò, fino al 1955, senza neanche la Corte Costituzionale a cui adire, semplicemente perché non esisteva. E, quando vide la luce la Corte Costituzionale, essa non si pose sicuramente in una ottica "regionalista", quanto meno per la Regione Sardegna, così come la legge costituzionale 3/48 poteva far intendere. Assunse una postura chiaramente centralista, sicuramente dovuta anche alla mancata partecipazione delle regioni nella nomina dei giudici costituzionali.

La centralizzazione dei poteri, e l'uccisione (o tentata uccisione?) dell'autonomia nella culla avvenne nella vita quotidiana dell'amministrazione pubblica, nel quotidiano accentramento di funzioni e di decisioni a Roma, nella quotidiana dismissione di parti dello Statuto sardo, il quale sin dall'inizio non fu attuato completamente. Le classi dirigenti sarde mantennero, verso questi fenomeni, atteggiamenti diversi<sup>39</sup>.

La risposta della Regione fu la "ministerializzazione"<sup>40</sup>, quasi a volersi strutturare nella stessa maniera della controparte, così da poterci avere a che fare.

---

38. Cfr. SALVATORE MURA, *Pianificare la modernizzazione – Istituzioni e classe politica in Sardegna 1959-1969*, Franco Angeli, Milano 2015, p. 129.

39. Si vedano, per esempio, le interviste ai Presidenti della Regione Sardegna compiute da Lucio Spiga. Cfr. LUCIO SPIGA, *I presidenti – cinquant'anni di autonomia della Regione Sarda*, Zonza Edizioni, Cagliari 2001.

40. "L'assetto istituzionale di quei primi anni fu in realtà complessivamente caratterizzato da una certa tendenza alla 'ministerializzazione' dell'apparato regionale, tanto che Edoardo Vitta poteva definire gli assessorati, nella loro struttura, come 'veri Ministeri in miniatura', con segreteria particolare dell'assessore, Divisione, Sezioni, Servizi etc. Vi era anche chi proponeva esplicitamente una lettura della ministerializzazione dell'apparato in un'ottica di inevitabile adeguamento, di affermazione o 'riempimento' di uno spazio di potere altrimenti non occupabile. Così Marcello Tuveri, scrivendo sul 'Bogino', doveva più tardi riconoscere che la struttura amministrativa della Regione offriva 'un quadro organizzativo non ancora adeguato alle esigenze di una democrazia articolata', pur costituendo 'la più importante testimonianza di avvicinamento del potere pubblico al cittadino e pur avendo realizzato un maggiore accostamento della politica alla amministrazione': la Regione, infatti, 'per difendere le proprie competenze nei confronti dell'amministrazione centrale è stata indotta a creare una organizzazione centralistica e, quasi per soddisfare l'esigenza di prendere coscienza dei propri poteri, ha dato vita ad una struttura non molto dissimile da quella statale'". FRANCESCO SODDU, *La cultura della rinascita. Politica e istituzioni in Sardegna*. Soter, Sassari 1994, p. 27.

Questa impostazione non ebbe i risultati sperati. Tutta la Regione constava di circa 70 unità lavorative. Il reclutamento avveniva mediante processi di mobilità dalle amministrazioni statali verso l'amministrazione regionale. In consiglio regionale le assunzioni avvennero su base fiduciaria. Nell'amministrazione regionale il non utilizzo di formule concorsuali, e le continue ondate di "stabilizzazioni", sono pratiche cominciate agli albori dell'autonomia e che, in contesti diversi, continuano ancora oggi<sup>41</sup>. Non si bandirono i concorsi, e per molto tempo la parola non apparve nel lessico della politica regionale. Cominciò la retorica sulla riforma della regione e sulla sua burocratizzazione, che già da subito era una negativa realtà.

Già nel 1949, nei dibattiti in consiglio, si aveva paura che si potesse "ricadere in forme burocratiche come quelle dell'amministrazione statale"<sup>42</sup>. E' corretto parlare di retorica perché, a fronte di un allarme presente fin dall'inizio dell'autonomia, furono relativamente pochi i tentativi di riforma e le conseguenti azioni, politiche ed organizzative, che una riforma complessiva avrebbe necessitato.

Ecco la pubblica amministrazione regionale che vorrebbe il socialista Giuseppe Asquer: "il precetto che deve presiedere alla organizzazione dei servizi della nostra regione è questo: pochi impiegati, ben retribuiti con specifiche competenze, e con piena ed illimitata responsabilità. Ciò non si otterrà se si copierà l'organizzazione centrale"<sup>43</sup>. Così è stato. La scelta, sostenuta dallo Stato ed accettata dalla politica, fu quella di replicare la struttura statale. Gli assessorati vennero immaginati e realizzati, nel corso degli anni e dei decenni, ad immagine e somiglianza dei rispettivi ministeri di riferimento.

"Gli assessorati nacquero [...] in un panorama assolutamente desolato: gli uffici non erano altro se non piccoli staff che ruotavano intorno alla figura dell'assessore. L'unico ufficio che poteva disporre di un organico dalle dimensioni apprezzabili era quello della Presidenza della Giunta (49 unità di organico)"<sup>44</sup>.

Già a metà anni cinquanta l'opinione pubblica descriveva la Regione come

---

41. Si veda la LR 37/16.

42. DANIELE SANNA, *Idem*, p. 37.

43. *Ibidem*.

44. *Ibidem*.

un carrozzone inefficiente e poco meritocratico<sup>45</sup>. Le stabilizzazioni venivano realizzate affermando che, subito dopo, “si sarebbero fatti i concorsi”.

Nel frattempo, intorno alla struttura amministrativa regionale andarono a costituirsi gli enti “strumentali”, strumenti cioè della Giunta regionale per realizzare obiettivi politici nei diversi settori della vita sociale ed economica<sup>46</sup>. Particolarmente significativo è l’impegno, in termini finanziari e di creazione di enti, nel settore dell’agricoltura. Già da allora era senso comune sostenere che la metà di coloro che entravano negli enti agricoli fossero là per fare politica, o per meriti politici.

### Gli anni sessanta

“I 762 impiegati in servizio alla data del febbraio 1960 erano stati assunti con un impressionante numero di provvedimenti legislativi o regolamentari: in definitiva si erano creati 17 status normativi diversi!”<sup>47</sup>.

Nel 1962 venne approvata la legge 588 del 1962 “Piano straordinario per favorire la rinascita economica e sociale della Sardegna, in attuazione dell’articolo 13 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3”, e di lì a breve si sarebbe costituito l’assessorato dedicato al Piano di Rinascita.

Non è questo il luogo per riassumere, neppure brevemente, cosa significò per la Sardegna il Piano di Rinascita. Dal punto di vista della struttura regionale, si assistette alla costruzione del Centro regionale di programmazione, con rapporti di autonomia/collaborazione col resto della regione, e si assistette ad una forte dialettica tra la Cassa del Mezzogiorno, ed il relativo ministero,

45. “Si andava profilando così (come denunciava nel 1957 un editoriale di ‘Rinascita sarda’) un istituto autonomistico ‘degradato a strumento di decentramento amministrativo ed espediente consolidato delle clientele’ – ‘salvo qualche momento ed episodio di generosa ribellione’ -, che rischiava di decadere ulteriormente ‘al rango di strumento subalterno dell’azione dei monopoli’”. FRANCESCO SODDU, *Idem*, p. 28.

46. “Il processo di entificazione aveva raggiunto il suo apice nelle prime due legislature. Nel 1950 era nato l’Ente sardo industrie turistiche (Esit); nel 1952 la Stazione sperimentale del sughero; nel 1953 L’Ente sardo elettricità (Ensa); nel 1956 l’Agenzia foreste demaniali della Sardegna; nel 1957 l’Ente sardo acquedotti e fognature (Esaf), il Centro anti-insetti (Crai) e l’Istituto sardo per l’organizzazione del lavoro artigiano (Isola). La classe politica sarda inoltre era riuscita ad estendere il suo controllo sugli enti statali, in particolare sull’Ente per la trasformazione fondiaria e agraria in Sardegna (Etfas) e sull’Ente autonomo del Flumendosa (EaF). [...] La classe politica si era impadronita della gestione di queste strutture. [...] Gli enti servivano spesso come rampa di lancio per una carriera politica di livello regionale [...] Nel settore agricolo la Dc esercitava una vera e propria egemonia. L’Ente per la trasformazione fondiaria e agraria in Sardegna può essere considerato il caso più estremo del dominio democristiano sugli enti regionali”. SALVATORE MURA, *Idem*, pp. 61-63.

47. DANIELE SANNA, *Idem*, p. 152.

e l'azione della regione. La Cassa del Mezzogiorno, che era stata sconfitta in sede di governo per quanto riguarda la gestione del piano, tornò però alla carica nell'azione quotidiana. L'elemento centrale, per molti versi sottovalutato ed importante anche per le caratterizzazioni e gli scopi di questo studio, è che il Piano di Rinascita fu un piano statale, al quale la Regione partecipò. La dicitura dell'art. 13 dello Statuto non aiutò<sup>48</sup>.

Il Piano di Rinascita, in ogni caso, costrinse la struttura di governo ed amministrativa a confrontarsi col principio della programmazione<sup>49</sup>.

In materia di personale si compiono pochi passi in avanti. Con la LR 10/63 si recepiscono le norme sullo stato giuridico del personale dello Stato, anche per la regione. Altre regioni (Sicilia) avevano fatto diversamente.

Sullo stato giuridico del personale, sui limiti dello Statuto, veri od imposti dalla Corte Costituzionale, ritorneremo nel capitolo 3.

Il tempo per fare altro però si trovava. “Nel dicembre del 1966 furono presentati in Consiglio regionale i risultati della Commissione d'inchiesta sull'utilizzo delle strutture e degli impiegati della Regione nella campagna elettorale del 1961. Nel dibattito consiliare emerse una situazione disastrosa, un quadro tetto dell'amministrazione regionale: strutture e impiegati venivano adoperati come supporto per la campagna elettorale degli assessori regionali”<sup>50</sup>.

In definitiva, sino alla fine degli anni sessanta, e per buona parte degli anni settanta, si procedette privilegiando il rapporto clientelare e fiduciario nella costruzione dell'amministrazione pubblica sarda.

Allo stesso tempo, occorre sottolineare come la Regione Autonoma della Sardegna, e gli enti strumentali, sono stati e sono ancora oggi un primo momento di autogoverno, dopo decenni, o forse secoli, di assenza di una struttura amministrativa che rispondesse solamente ai sardi.

### **Gli anni settanta e l'intesa autonomistica**

Nei primi anni settanta la struttura amministrativa regionale era già screditata. Sono gli anni delle prime disillusioni legate al Piano di Rinascita, foriere della futura intesa autonomistica.

---

48. “Lo Stato col concorso della Regione dispone un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell'Isola”.

49. Si veda la LR 7/1962.

50. *Idem*, p. 19.

Il quadro era quello di un modello organizzativo regionale accentrato ed accentratore, diverso da quello indicato dai padri fondatori dell'autonomia. Il tema, però, per tutti diventa come riformare la regione, non come buttarla a mare. Con l'avvento di Berlinguer alla segreteria del PCI (Partito Comunista Italiano), e le ripercussioni degli anni '70, anche le forze non di governo assumono una prospettiva riformistica, e si aprono in modo netto al regionalismo.

“La necessità di riformare l'organizzazione amministrativa della Regione si afferma chiaramente in Sardegna con la consapevolezza dei primi insuccessi del Piano di Rinascita”<sup>51</sup>.

“Il 25 gennaio del 1971 Giagu riusciva finalmente a presentare una Giunta monocolore al Consiglio, nonostante le forti resistenze dei socialisti e i malumori dei suoi compagni di partito. [...] Giagu mirava ad una riforma dell'amministrazione regionale, decentrando le sue funzioni a favore degli Enti locali”<sup>52</sup>.

Il piano di rinascita verrà rifinanziato nel 1974, ma lo sforzo economico e di trasformazione degli anni sessanta non sarà mai ripetuto. In ogni caso, non si comprende che le strutture amministrative andavano adeguate e strutturate in relazione agli obiettivi di sviluppo che ci si dava, in modo che fosse possibile realizzarli.

I ritardi di natura burocratica, le procedure anacronistiche e l'insufficienza degli strumenti della stessa amministrazione regionale sono le principali accuse di chi vede negli uffici centralizzati di Cagliari l'ostacolo a realizzare la convergenza tra la Sardegna “ed il resto d'Italia”.

“Portata ad agire secondo schemi statalistici e di derivazione burocratica ministeriale cioè del rispetto della nota sequenza del tipo legge, regolamento, circolare, decreto, etc. essa si trova, con l'avvento della programmazione, davanti a scelte alternative e procedure diverse e subisce un vero e proprio *choc* da novità al quale reagisce rifiutando il mutamento e rinchiudendosi nei propri schemi culturali consueti”<sup>53</sup>.

---

51. MARCELLO TUVERI, *Idem*, p. 250.

52. GIULIA MEDAS, “La legislatura spreca”, pp. 21-106, in GIULIA MEDAS, SALVATORE MURA, GIANLUCA SCROCCU, *La transizione difficile – Politica e istituzioni in Sardegna (1969-1979)*, Franco Angeli, Milano 2018.

53. MARCELLO TUVERI, *Idem*, p. 250.

Invece che rispondere con un processo organico di riforma della struttura regionale, così come richiesto dai sindacati dei dipendenti regionali, il governo regionale rispose con il blocco, nel 1970, dell'aumento della retribuzione dei dipendenti regionali. Nel 1974 si votò una legge che impegnava la giunta a presentare “entro sei mesi” la ristrutturazione della propria organizzazione amministrativa. Il termine dei sei mesi era chiaramente troppo esiguo, e non se ne fece niente.

Nel 1975 venne approvata la LR n. 33, “(Compiti dell’Amministrazione regionale in materia di sviluppo economico e sociale della Sardegna. Attribuzioni e organizzazioni dell’Assessorato alla Rinascita)” [che, *NdA*] ridisegnava la programmazione regionale per adeguarla alla normativa nazionale, in particolare alla legge di rifinanziamento del Piano di Rinascita (l. del 24 giugno 1974, n. 268). Con la LR 33/75, che si potrebbe definire la ‘pietra miliare’ della nuova stagione, la Regione si impegnava a favorire il decentramento e la partecipazione delle comunità locali e delle organizzazioni dei lavoratori alla programmazione. Al posto dei comitati zionali istituiva i comprensori<sup>54</sup>. Con la legge, che venne approvata a larga maggioranza, ci si concentrò sull’architettura istituzionale e non sul funzionamento degli uffici.

La distanza tra la Regione ed il popolo non diminuì<sup>55</sup>. Occorre inoltre ricordare che negli stessi anni nacquero le regioni a statuto ordinario.

Ci furono passi in avanti da parte dello Stato: “Il Consiglio dei ministri approvò uno schema di decreto del presidente della Repubblica concernente l’ultima parte delle norme di attuazione dello Statuto sardo. In pratica prevedeva il trasferimento alla Regione di ulteriori funzioni in diversi campi: dalla polizia urbana e rurale all’agricoltura e foreste, dai lavori pubblici all’edilizia e urbanistica (compresa la redazione e l’approvazione dei piani territoriali paesistici), dai trasporti alla sanità, dalla istruzione professiona-

54. GIULIA MEDAS, SALVATORE MURA, GIANLUCA SCROCCU, *La transizione difficile – Politica e istituzioni in Sardegna (1969-1979)*, Franco Angeli, Milano 2018, p. 11.

55. “Per gli abitanti delle zone interne, fossero contadini o braccianti, pastori o presidenti di una cooperativa, la Regione era una struttura in crisi, che non svolgeva ‘altra funzione’ se non quella di ‘parafulmine’, un ‘alibi’ per lo Stato e per la classe politica nazionale e un ‘campo di gioco’ per quella regionale. La Regione sembrava ‘solo burocrazia’, uno strumento che moltiplicava le procedure e che arrivava a conclusioni ‘arbitrarie’.” SALVATORE MURA, “La Regione, la politica e le riforme (1974-1976)”, in GIULIA MEDAS, SALVATORE MURA, GIANLUCA SCROCCU, *La transizione difficile – Politica e istituzioni in Sardegna (1969-1979)*, Franco Angeli, Milano 2018, p. 112.

le all'assistenza pubblica. Contemporaneamente, passavano alla Regione alcuni uffici periferici dello Stato, tra i quali il Provveditorato regionale alle opere pubbliche e genio civile, la Direzione compartimentale motorizzazione civile e dei trasporti in concessione, la Sovrintendenza ai beni librari per la Sardegna, gli uffici dei medici e dei veterinari provinciali. Non si trattava, certamente, di quella riforma regionalista dello Stato che la classe politica sarda in larga maggioranza auspicava, ma era una tappa importante che completava l'autonomia formale e sostanziale della Regione (e, al contempo, consegnava alla classe politica sarda nuovi poteri e più grandi responsabilità). Il Governo Moro dimostrava di avere la volontà di valorizzare le autonomie regionali, riconoscendo loro uno spazio maggiore. Rispetto quindi al periodo del 'primo' Piano di rinascita, ora la Regione disponeva di poteri ben maggiori<sup>56</sup>.

Si dovette aspettare il 1978, e la LR 51 "Ordinamento degli uffici e stato giuridico del personale regionale", per arrivare a stabilire che nella struttura regionale si sarebbe entrato per concorso. La gestazione della legge fu di 3 anni. A quel punto la nuova programmazione era stata avviata e molti equilibri erano già definiti.

Nel frattempo, la LR 1/77 (Norme sull'organizzazione amministrativa della Regione Sarda e sulle competenze della Giunta, della Presidenza e degli Assessorati regionali), per la prima volta, aveva stabilito quali fossero gli assessorati regionali e quali fossero i suoi compiti.

Era in arrivo l'intesa autonomistica. "Il nuovo progetto che le forze autonomistiche intendono perseguire richiede perciò anche una strategia politica che privilegi in modo prioritario questi obiettivi principali: a) [...] b) [...] c) la riforma della Regione come strumento di governo della realtà economica e sociale dell'isola, e contestualmente la promozione del ruolo delle autonomie locali come forma originaria di autogoverno"<sup>57</sup>. Questo documento, preparato nel 1980 da Pietro Soddu, è la piattaforma programmatica dell'ultima riproposizione della giunta autonomistica, e segnò l'inizio di una fase storica nuova, che coincise con il "vento sardista", che avrebbe portato Mario Melis alla Presidenza della Giunta.

In ogni caso, a partire dagli anni ottanta la riforma della Regione divenne un

---

56. *Idem*, p. 154.

57. PIETRO SODDU, "Questione sarda e strategia autonomistica", in CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA, *Riforma della Regione e revisione dello Statuto*, Cagliari 1989, pp. 196-197.

“*must*”, un elemento imprescindibile di ogni discussione politica sul presente ed il futuro della Sardegna.

Già nel 1979 il presidente Ghinami affermava: “Solo una Regione dotata di competenze, poteri e risorse per partecipare, come protagonista, alla programmazione nazionale e per sostenere, coordinare ed anche condizionare i programmi e l’attività dei soggetti economici e sociali regionali e nazionali potrà promuovere e governare il proprio sviluppo.

Le norme di attuazione del giugno scorso hanno concluso una fase essenziale di questo processo parificando la Sardegna alle altre regioni e superando uno stato paradossale d’inferiorità che aveva reso la nostra autonomia speciale in senso negativo. [...]

Al rafforzamento dell’autonomia deve corrispondere una progressiva delega di funzioni agli enti locali che renda la regione sempre più e sempre meglio organo di governo e consenta agli enti locali di gestire i propri problemi e bisogni e di partecipare alla definizione di più generali politiche di sviluppo.

Al rafforzamento dell’autonomia dovrà tuttavia corrispondere l’adeguamento delle strutture burocratiche e degli strumenti della Regione, oggi ancora inadeguati soprattutto alla luce delle competenze trasferiteci [...].

La VII legislatura ha fatto registrare grandi passi sulla strada della riforma della Regione, occorre attuarne gli aspetti fondamentali.

In particolare occorre rendere pienamente operante la LR 51/1978 procedendo tempestivamente, d’intesa con le organizzazioni sindacali, alla individuazione dei servizi e dei settori, alla regolamentazione delle funzioni dirigenziali, alla disciplina del comando del personale... non limitandosi alla applicazione degli aspetti giuridici ed economici ma valorizzando tutti gli aspetti innovativi della legge<sup>58</sup>.

Al tema della riforma della Regione si aggiunge, fondamentale nella costruzione del discorso sulla Regione, quello della relazione con gli enti locali, legato ad un decentramento delle funzioni amministrative.

I suoi successori daranno un giudizio assai diverso sulle LR 1/77. Così si esprime il presidente Rais nel 1981: “Si impone [...] l’esigenza di un adeguamento sia della L.R. 33/1975 sia della L.R. 1/1977. Di quest’ultima andranno rivisti gli aspetti relativi al ruolo dei dipartimenti<sup>59</sup>”.

58. Dalle dichiarazioni programmatiche del presidente Ghinami (ottobre 1979), in CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA, *Riforma della Regione e revisione dello Statuto*, Cagliari 1989 p. 180.

59. Dalle dichiarazioni programmatiche del presidente Rais (dicembre 1980), in CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA, *Riforma della Regione e revisione dello Statuto*, Cagliari 1989, pp. 218-222.



Il tema dei dipartimenti è un tema presente nella discussione già dalla fine degli anni settanta. Esso sarà una costante sino ai nostri giorni. I dipartimenti sarebbero ripartizioni dell'Amministrazione regionale meno numerosi e più generali degli Assessorati e delle Direzioni generali, così da poter accorpate materie omogenee e garantire unitarietà di azione e velocità per temi che altrimenti, suddivisi in più assessorati, vengono trattati in modo contraddittorio e con lentezza. Questo sforzo (a parole) ordinatorio si trova anche in altre parti delle dichiarazioni programmatiche: "Bisogna pertanto pervenire all'approvazione di leggi organiche nelle diverse materie di competenza regionale, che costituiscano un quadro di riferimento per la programmazione".

Emerge con forza, nei primi anni ottanta, e sarà un tema che arriverà sino a oggi, la necessità di uno "Statuto interno di autonomia". Si tratta, *mutatis mutandis*, di ciò che cercò di fare Soru con la legge statutaria: "per un rapporto con lo Stato passa ovviamente anche l'iter di formazione dello 'Statuto interno di autonomia' che dovrà, essere sottoposto ad una vera approvazione con legge nazionale. È questo uno strumento basilare nell'opera di rifondazione dall'interno dell'autonomia sarda, poiché esso potrà contenere il modello, non più flessibile, del nuovo modo d'essere della Regione e della sua nuova organizzazione funzionale alla programmazione.

Nello 'Statuto interno d'autonomia' che dovrà costituire lo sbocco del processo di evoluzione che si va delineando, troveranno una giusta collocazione, infatti, sia i rapporti tra i fondamentali organi regionali, sia il ruolo degli enti locali, sia lo sviluppo delle forme e dell'incidenza degli strumenti democratici di partecipazione alla vita regionale da parte delle forze sociali: in questa sede, pertanto, potrà aversi tra l'altro un'estensione ad altri soggetti della titolarità dell'iniziativa legislativa (Comuni, organizzazioni sindacali, ad esempio)"<sup>60</sup>.

L'anno successivo, in nuove dichiarazioni programmatiche, il presidente Rais arrivò a parlare, usando sempre lo Statuto interno di autonomia, di "rifondazione dall'interno dell'autonomia regionale".

Comincia progressivamente ad apparire come insopportabile, e da abolire, la commistione tra consiglio regionale e giunta, col consiglio che si occupa di attività amministrative tipiche dell'esecutivo.

---

60. *Ibidem*.

### Gli anni ottanta

Nel luglio 1982, con le dichiarazioni del presidente Rojch, ritorna il tema della riforma dello Statuto: “La Giunta intende [...] costituire [...] un gruppo di studio di alta qualificazione scientifica e tecnico-professionale, composto da studiosi ed esperti, con il compito preciso di dare indicazioni puntuali sulle eventuali, concrete ipotesi di riforma dello Statuto”<sup>61</sup>.

In effetti, a partire dal 1982, sono sempre più insistenti ed autorevoli le richieste di revisione dello Statuto. La rivista *Ichnusa* ospita numerosi interventi sul tema. Così si esprimeva nel 1982 Umberto Allegretti: “prima tesi. Il fallimento dell’autonomia [...] è dipeso dal tradimento dello Statuto – come più in generale della Costituzione – da parte dello Stato e delle forze politiche che lo hanno guidato. [...]”

Seconda tesi. La debolezza dell’autonomia è già inscritta nello Statuto speciale: è esso che non ha corrisposto né alle attese e proposte migliori del periodo in cui fu emanato né a quelle che la realtà economica, sociale e culturale è venuta via via confermando e accentuando. La revisione dello Statuto, per alcuni una nuova carta statutaria, si impone. [...]

Terza tesi. L’estenuazione dell’autonomia è giunta a colpire la Regione al cuore, cioè dentro la sua struttura: è qui, nella burocratizzazione dell’apparato regionale, nella sua distanza dalla società, nella caratteristica combinazione di verticismo e di frammentazione che è propria dell’organizzazione e degli apparati pubblici, nella conculcazione permanente dei diritti degli enti locali, nella totale inefficienza: è pertanto qui che va affrontata, con una profonda ‘riforma interna’, che deve essere quasi una rifondazione dell’autonomia”<sup>62</sup>.

Allegretti avanza anche una proposta sugli uffici: “Il riassetto degli uffici regionali va affrontato con pari impegno, portando più avanti l’identificazione della loro configurazione in termini di supporto a un ente di governo e di programmazione che è stata alla base, pur con le loro insufficienze, sia della legge 1/1977 sulla giunta, che della legge 51/1978 sugli uffici. Nel primo caso bisognerà ripensare la struttura dipartimentale (mai sperimentata sebbene prevista), nel secondo la struttura collegiale del lavoro

---

61. Dalle dichiarazioni programmatiche del presidente Rojch (luglio 1982), CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA, *Riforma della Regione e revisione dello Statuto*, Cagliari 1989, pp. 229-231.

62. UMBERTO ALLEGRETTI, “Che ne facciamo di questa autonomia”, CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA, *Riforma della Regione e revisione dello Statuto*, Cagliari 1989, pp. 142-143.

degli uffici (anch'essa non attuata nonostante le previsioni di legge)"<sup>63</sup>.

La Giunta Melis si fece interprete di questo dibattito, ma anche in questo caso non sono riscontrabili grandi passi in avanti: "Fra gli elementi che hanno caratterizzato in modo positivo la prima parte della passata legislatura regionale è da annoverare il dibattito [...] particolarmente vivace sulla crisi dell'Istituto autonomistico [...]. Il dibattito ha toccato, in quella occasione, due aspetti della autonomia speciale: [...]

-Il secondo ha [...] riguardato i poteri interni alla Regione e in particolare la ripartizione del potere fra l'apparato amministrativo dell'ente regione e la rete delle autonomie locali. [...]

la posizione di specialità costituzionalmente garantita alla Regione sarda ha finito per assumere aspetti sostanzialmente negativi".

Per questi aspetti, così come per altri, la giunta Melis non rappresentò alcuna svolta. Negli anni successivi la Sardegna, compreso il governo regionale, subì l'offensiva "federalista" e "secessionista" del nord Italia, ed il dibattito sullo Statuto e sull'organizzazione della regione non fece passi in avanti, e non si ricordano grandi iniziative. Per la verità già dal 1986 si sentiva l'esigenza di passare dalle parole ai fatti. Il 21 e 22 marzo 1986 l'associazione degli ex consiglieri regionali organizza un convegno sul tema, e ciò che emerge è proprio l'urgenza di intervenire<sup>64</sup>. I risultati furono nulli.

### **Gli anni novanta**

Nel gennaio del 1990 il Formez pubblica un ponderoso lavoro, cioè l'esito finale di un consistente periodo di studio, formazione e lavoro sul campo riguardo l'Amministrazione centrale, che coinvolge decine di funzionari, un comitato scientifico, e che sforna una mappa delle attività e della situazione di fatto dei 12 assessorati. Per ogni assessorato vengono mappate le strutture e le dinamiche organizzative, nonché le linee di attività e le relazioni con le altre parti dell'amministrazione centrale.

"Fra le varie tipologie possibili, quella che sembra caratterizzare fortemente il ruolo regionale fa riferimento ad attività di produzione di atti amministrativi di natura puntuale, mentre assai meno rilevante è l'impegno quantitativo profuso in attività destinate al coordinamento ed indirizzo di soggetti esterni

---

63. *Idem*, p. 146.

64. ASSOCIAZIONE TRA GLI EX CONSIGLIERI REGIONALI DELLA SARDEGNA, *La riforma della regione, atti del convegno tenuto a Cagliari il 21 e 22 marzo 1986*, STEF, Cagliari 1986.

all'amministrazione o in qualche modo collegate all'emanazione di norme e regole o all'approntamento di piani e programmi. Così anche le attività di tipo adattivo (studio, ricerca, sperimentazione ecc.), che favoriscono i processi di cambiamento degli interventi dell'Ente al fine di adeguarne le risposte ai bisogni del tessuto socio-economico regionale, non risultano particolarmente sviluppate<sup>65</sup>.

Il rapporto con gli enti territoriali è slabbrato, sia per le oggettive difficoltà degli enti locali, sia per il fallimento degli enti intermedi immaginati negli anni settanta (comprensori), sia per una scarsa attenzione della regione verso il decentramento.

Un'altra criticità che emerge più delle altre è il mancato coordinamento: "l'elemento di crisi dell'organizzazione regionale è rappresentato dalla labilità dei sistemi di coordinamento"<sup>66</sup>.

Non vi è un controllo sistematico sulle attività svolte.

La conclusione è che "lo stato complessivo dell'Amministrazione regionale, quale risulta dall'indagine, sembra poggiare su un equilibrio abbastanza stabile raggiunto negli anni sulla base di scelte e comportamenti amministrativi stratificati nel tempo e frutto di complessi processi di adattamento"<sup>67</sup>.

La soluzione di sintesi che si propone, anche per non entrare nella sfera propria della politica, è compromissoria: "E' dunque probabile che ci si avvii verso un modello sostanzialmente compromissorio in cui da una parte si accrescano le funzioni di pianificazione e di controllo sia verso l'interno che verso l'esterno della organizzazione regionale e dall'altra si riqualifichino alcune funzioni gestionali. [...] La questione prioritaria attiene al rapporto amministrazione/ambiente, dal momento che il cambiamento strutturale più significativo consiste nel passare da un'ottica amministrativa centrata sull'interno ad un'ottica amministrativa centrata sull'esterno, cioè sul sistema sociale in quanto tale"<sup>68</sup>.

Dieci anni dopo Mario Melis, Federico Palomba si esprimerà così: "In generale, l'apparato amministrativo pubblico della Regione e degli enti collegati

---

65. AAVV, *L'amministrazione della Regione Autonoma della Sardegna: modello strutturale, condizioni funzionali e prospettive di intervento – Considerazioni di sintesi*, Cagliari 1990, p. 9.

66. *Idem*, p. 23.

67. *Idem*, p. 36.

68. *Idem*, p. 43.

è da tempo al collasso. Anche dopo la legge di riordino del personale non si è conseguita l'effettiva creazione di una burocrazia efficiente.

La dirigenza invece, che deve essere costituzionalizzata e professionalizzata, si trova in una situazione di caos: leggi successive hanno aumentato confusione e dubbi di incostituzionalità; un diffuso contenzioso paralizza le nomine; scadono le proroghe; spesso non si sa chi deve legittimamente firmare gli atti, che non di rado devono essere sottoscritti dall'assessore perché manca il livello apicale adeguato.

Molte procedure sono farraginose, lunghe e incerte, malgrado le semplificazioni positivamente introdotte di recente in alcune di esse. [...]

Metteremo mano ai problemi della disastrosa macchina regionale. Distingueremo responsabilità politiche e funzioni amministrative (anche di maneggio di denaro); restituiremo responsabilità e meriti; valorizzeremo le professionalità del personale. Ma abbiamo bisogno della collaborazione di tutti, proprio di tutti: di ogni singola unità di personale, delle organizzazioni sindacali [...] possiamo darci una amministrazione efficiente e rigorosa, che può permetterci di stare in Europa [...]

La Regione dovrà dimagrire, per un sacrosanto rispetto del danaro pubblico. Tutti sono invitati a segnalare sprechi ed inefficienze; i pubblici funzionari sono chiamati, in più, al massimo rispetto delle risorse<sup>69</sup>.

Mai un presidente della Giunta si era espresso con questi termini. La temperie culturale e politica è completamente diversa rispetto agli anni ottanta. La "prima repubblica" è terminata, tangentopoli è attualità, Di Pietro è un idolo, e Federico Palomba è un magistrato. Al termine della sua legislatura, che sarà travagliata, per molti versi un martirio, nascerà la LR 31/1998.

Anche le lunghe dichiarazioni programmatiche di Mauro Pili, che vinse le elezioni successive, sono lo specchio di una storia politica (il berlusconismo), tutta italiana ma con consensi di massa anche in Sardegna.

"In quattro punti:

- L'efficienza e la rapidità amministrativa come strategia
- La regione compra sul mercato efficienza e responsabilità
- Dimezzare i tempi burocratici
- Diffusione del controllo di gestione<sup>70</sup>.

Sorprende la volontà di appaltare all'esterno, di privatizzare, intere funzioni

69. Resoconti consiliari, 6 settembre 1994. Consultato il 1.4.2018.

70. Dichiarazioni programmatiche di Mauro Pili, consultate sul web il 1.4.2018.

pubbliche, con la possibile creazione di corto circuiti e conflitti di interesse i quali, anch'essi, furono la storia della fine degli anni novanta, e dei primi anni duemila, in Italia.

A parte le attività di assistenza tecnica alla programmazione comunitaria, e l'assunzione di consulenti e collaboratori Co.co.co (collaborazione coordinata e continuativa), non si hanno notizie di veri e propri appalti di funzioni strategiche della regione all'esterno nel periodo di governo di Mauro Pili, che non riuscì a finire la legislatura e fu sostituito, a fine corsa, da Italo Masala.

Si arrivò al 2004, alle elezioni regionali che videro la vittoria di Renato Soru, con una struttura del "sistema regione" la quale era, sostanzialmente, uguale a quella di fine anni ottanta. L'unica grande novità era la LR 31/98, la quale ancora oggi è l'architrova legislativo di tutto il comparto regione in materia di organizzazione.

### **L'attualità**

L'inizio del XXI secolo è caratterizzato dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Nelle sue dichiarazioni programmatiche Renato Soru è chiaro: per l'organizzazione "istituzionale" della regione è necessaria una legge statutaria. La Regione in quanto partizione organizzativa deve essere leggera, innovativa e dinamica. Questo avrebbe impattato direttamente sull'insieme di enti ed agenzie ruotanti intorno a "mamma regione". Per quanto riguarda l'amministrazione centrale, già nelle dichiarazioni programmatiche si enucleano diversi interventi concreti:

"Le azioni di cambiamento organizzativo da privilegiare sono:

- la ristrutturazione delle strutture amministrative regionali nelle sedi di Roma e di Bruxelles che devono diventare strumenti operativi nella elaborazione delle politiche che in tali sedi vengono concordate tra le Regioni;
- il rafforzamento della funzione di programmazione;
- la definizione di modalità di intervento "per processi" e non solo "per progetti", che sviluppino la capacità di lavorare in modo integrato, di scambiare esperienze e competenze, di agire in un'ottica di apprendimento organizzativo;
- la definitiva applicazione delle leggi sulla "trasparenza", da

utilizzare come opportunità per una relazione più ricca e “amichevole” con i cittadini;

- la valorizzazione da un lato della dirigenza e dall’altro degli uffici di staff, che possono diventare i luoghi di sviluppo di nuove competenze;
- l’applicazione dei più aggiornati e qualificati sistemi di programmazione, pianificazione, controllo e rendicontazione in forme efficaci e non curando solo gli aspetti formali;
- la progettazione di un sistema di valutazione dei dirigenti, strettamente legata all’attuazione del programma e al raggiungimento di obiettivi strategici;
- l’applicazione del sistema di valutazione del personale, già adottato e mai applicato, orientandolo con mirate azioni di comunicazione interna e con sistemi premianti;
- la messa a regime e valorizzazione del sistema informativo regionale;
- la valorizzazione della rete di servizi per la comunicazione pubblica e di interesse generale.

Occorre inoltre:

- procedere alle riforme necessarie a riconoscere alla Giunta ed al suo Presidente l’esercizio della potestà regolamentare, soprattutto per ciò che concerne l’organizzazione degli uffici e del personale regionale;
- adottare una nuova legislazione sulle modalità di pianificazione, programmazione e valutazione dei risultati dell’azione politica e amministrativa;
- adottare politiche formative e di formazione permanente mirate agli “obiettivi”;
- introdurre nuovi criteri nel reclutamento del personale, con una gestione dei concorsi corretta e funzionale;
- limitare l’affidamento di incarichi esterni ai dirigenti regionali<sup>71</sup>.

---

71. Dichiarazioni programmatiche di Renato Soru, consultate sul sito [www.regione.sardegna.it](http://www.regione.sardegna.it) il 1.4.2018.

Renato Soru realizzò una imponente opera di razionalizzazione e semplificazione dell'apparato pubblico isolano<sup>72</sup>.

Non riuscì a portare a compimento il disegno di riforma proposto con la legge statutaria che, una volta presentata, fallì per una mancata condivisione. Essa, approvata nel 2008, venne annullata dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 149 del 2009<sup>73</sup>.

La legislatura cominciata nel 2004 si concluse anzitempo, e nel febbraio 2009 vinse le elezioni il centrodestra, con Ugo Cappellacci quale candidato presidente. Lo spazio dato da Cappellacci alla riforma dell'amministrazione regionale, sia nell'azione concreta che nelle dichiarazioni programmatiche e nel dibattito pubblico, è stato minimo. “Non meno rilevante, infine, è per noi tutta la problematica della riorganizzazione della macchina amministrativa regionale.

Nel quadro del processo di riforma avviato a livello nazionale, intendiamo introdurre un nuovo modello organizzativo che restituisca dignità al personale regionale valorizzandone le competenze e le professionalità con un sistema centrato sul riconoscimento del merito e la penalizzazione dell'inefficienza e della scarsa produttività”<sup>74</sup>.

Il processo di riforma al quale si fa riferimento è quello di Renato Brunetta, tradotto nelle norme di cui al decreto legislativo 150 del 2009.

L'ultimo presidente della Giunta, che ha concluso il suo mandato, eletto nel 2014, è Francesco Pigliaru. All'Assessorato degli Affari generali, personale

72. Lo stralcio che si propone, tratto da una pubblicazione della Regione Sardegna del 2007, seppur pensato in una ottica propagandistica, fornisce per questo aspetto un quadro attendibile: “il primo atto di governo per segnare la discontinuità è stato la rinuncia alla diffusa occupazione del potere; [...] il secondo atto è stato la cancellazione di almeno 1.000 posti non necessari e frutto dell'occupazione partitica dei consigli di amministrazione. Una vera rivoluzione copernicana [...] La riforma degli enti agricoli [...]: eliminati oltre 50 consigli di amministrazione; da 9 enti a 3 agenzie. La riforma degli enti turistici: eliminati 4 Enti provinciali per il turismo; eliminate 8 Aziende di cura, soggiorno e turismo; soppresso l'Esit. [...] La riforma del sistema idrico: soppresso l'ESAF; istituita Abbanoa s.p.a. che accentra le funzioni di circa 60-70 soggetti [...] La riforma dei consorzi di bonifica [...] La riforma dei consorzi industriali [...] Il riordino degli IACP [...] Le nuove Agenzie regionali. Istituite diverse Agenzie regionali e rivista la *mission* di alcune di quelle preesistenti”. REGIONE SARDEGNA, *Due anni e mezzo di governo della Regione. 2004-2006*, Cagliari 2007, pp. 9-15.

73. CARLO PALA, ILENIA RUGGIU, “La Regione Sardegna tra cambiamento istituzionale e realtà politica”, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli 2016.

74. Dichiarazioni programmatiche di Ugo Cappellacci, consultate su [www.regione.sardegna.it/j/2576?s=1&v=9&c=12043&na=1&n=1](http://www.regione.sardegna.it/j/2576?s=1&v=9&c=12043&na=1&n=1) il 1.4.2018.



e riforma della Regione si sono avvicinati Gianmario Demuro e Filippo Spanu. È nato il sistema regione con la LR 24/14 ed il ruolo unico con la LR 21/18, e per la prima volta dopo 8 anni è stato rinnovato il contratto di comparto.

Gli obiettivi indicati dal Presidente Pigliaru nelle dichiarazioni programmatiche sono stati raggiunti solamente in parte, e quelli più strategici sono stati accantonati nel corso della legislatura. Affermava infatti Pigliaru in sede di dichiarazioni programmatiche: “Vogliamo una Regione riformata. Puntiamo ad un’amministrazione regionale snella, organizzata per obiettivi e per funzioni. Riavviare la macchina significa operare una coraggiosa revisione: mettere ordine, identificare con chiarezza le responsabilità, premiare le competenze, sanzionare le inefficienze.

Attualmente l’organizzazione della pubblica amministrazione risale alla legge 1/1977, aggiornata con la 31/1998 e da allora modificata solo per far fronte alle contingenze in regime di assoluta urgenza e sempre in totale assenza di strumenti di partecipazione e valutazione delle politiche pubbliche.

Modificheremo quella norma vecchia di 37 anni, proponendo una declinazione degli assessorati regionali più confacente alla realizzazione di politiche pubbliche efficaci e al maggiore controllo sull’utilizzo delle risorse pubbliche. Modificheremo anche la legge 31/1998, eliminando le duplicazioni organizzative attraverso l’accorpamento delle direzioni generali prima e dei servizi poi. Valorizzeremo le professionalità dell’Amministrazione realizzando una “banca dati delle competenze” del personale regionale che consentirà maggiore efficienza degli uffici e insieme la definizione di una programmazione concorsuale funzionale al raggiungimento degli obiettivi di governo. Adotteremo sistemi di valutazione e controllo che saranno applicati in modo integrato con gli strumenti dell’innovazione e dell’informazione”<sup>75</sup>.

### **Le organizzazioni sindacali e la riforma della Regione**

Le organizzazioni confederali sindacali sarde non hanno acceduto immediatamente alla retorica sulla riforma della Regione. I documenti e gli interventi del Congresso del popolo sardo del 1950, per esempio, non riportano passaggi su questi temi<sup>76</sup>.

---

75. Dichiarazioni programmatiche di Francesco Pigliaru, consultate su [www.regione.sardegna.it/j/v/2576?&s=1&v=9&c=12766&n=10&nodesc=1](http://www.regione.sardegna.it/j/v/2576?&s=1&v=9&c=12766&n=10&nodesc=1) il 1.4.2018.

76 Al congresso del popolo sardo si chiede il piano e l’intervento del pubblico, ma sulla riforma della

Col passare dei decenni si modificano anche le posizioni del sindacato. Il 18, 19 e 20 aprile 1969 si tiene il congresso del Sader, sindacato dei dipendenti regionali, affiliato alla CISL. Nella pubblicazione che rende conto dei lavori congressuali, oltre la mozione conclusiva, si ritrova sia una introduzione che la risposta ad un polemico articolo contro la burocrazia regionale, apparso a seguito di alcune interviste pubblicate dalla Nuova Sardegna l'11 giugno 1969. Dai documenti emerge il focus su profili tipicamente sindacali, la volontà di soffermarsi sulla riforma della regione, nonché la difesa contro chi pensa che “alla burocrazia si deve il fallimento della rinascita”<sup>77</sup>.

Sulla riforma si scrive: “Riforma e unità sindacale è il tema su cui va orientandosi l'interesse dei lavoratori, con particolare riguardo a quelli del settore del pubblico impiego che hanno sofferto, sul piano economico e morale, più degli altri, delle vischiosità che, nel Paese, purtroppo esistono per il raggiungimento di questo duplice obiettivo. [...] Sono molti anni che si chiede a gran voce per la Regione un sistema più efficiente, più rapido, più rispondente agli interessi del cittadino”. Questi temi si trovano in tutta la pubblicazione, con una particolare attenzione al decentramento non realizzato.

Riguardo il legame tra colpe della burocrazia e fallimento della rinascita, oltre a rispedire al mittente l'accusa, si dà notizia di uno sciopero dei dipendenti della regione per chiedere la riforma della regione: “la causa della crisi è nel potere politico. Occorre capire che l'attuale assetto amministrativo della regione sarda è inefficiente proprio perché, così è adatto e complementare, al regime politico esistente ed al modo attuale, comodo, di ‘fare politica’ da parte dei vari rappresentanti dei partiti al governo (pur con lodevoli eccezioni). È forse la burocrazia che definisce i programmi di erogazione della pubblica spesa, che stabilisce le priorità, i livelli di necessità sociale e territoriale del popolo sardo? [...]”

Solo perché si potesse iniziare un lavoro in tal senso [riforma della regione, NdA] con la Giunta regionale i dipendenti hanno effettuato una giornata di sciopero, il 14 marzo 1969. Nessuna rivendicazione corporativa o settoriale è stata avanzata in tale occasione; ma la richiesta che si desse finalmente inizio, in modo paritetico, ai lavori della riforma generale dell'istituto autonomistico”.

---

pubblica amministrazione non c'è nulla. VILLIO ATZORI, GIANNETTO LAY (a cura di), *Il sindacato e la programmazione*, EDES, Cagliari 1978.

<sup>77</sup> Il documento in trattazione, ciclostilato, mi è stato fornito da Marcello Tuveri. *Il Regionale*, Cagliari, giugno 1969, n. 17.

C'è addirittura una proposta di riforma, che viene presentata nel 1970, quale supplemento a "Il Regionale". La proposta è organica, parte dalle criticità e delinea soluzioni, anche per l'insieme delle autonomie locali sarde. Si prende atto che si è legiferato in modo occasionale, e che bisogna porre rimedio. Dal punto di vista finanziario, si chiede di collegare il programma di governo ad una legge finanziaria, e di poter gestire in Regione Sardegna parte dei fondi statali destinati alla Sardegna.

Dal punto di vista del riassetto territoriale, si dà atto che la regione non ha decentrato, e che la provincia deve essere utilizzata quale ente di decentramento. Mentre i comuni sono troppo piccoli ed hanno apparati minuscoli, si scrive che è necessario un ente intermedio, perché la provincia è troppo grande: "l'organismo intermedio, rappresentativo degli enti locali elettivi del comprensorio, dovrebbe assolvere la funzione di fare partecipi le aree comunali alla politica regionale di piano, ad un livello di secondo grado, mediante la formulazione di un piano comprensoriale nel quadro della programmazione regionale".

Per quanto riguarda le nuove strutture amministrative regionali, si disegna una struttura gerarchica su quattro livelli:

- Funzione dirigenziale;
- Attività di collaborazione;
- Attività di esecuzione;
- Attività ausiliaria.

L'attività ausiliaria sarebbe in via di esaurimento.

C'è poi una interessante proposta sul reclutamento: "l'assunzione del personale necessario per i nuovi compiti dovrà pertanto operarsi con metodi diversi da quelli fin qui perseguiti. Si potrebbe pensare ad un doppio stadio del procedimento di assunzione. Il primo rivolto alla selezione delle unità in base alla cultura generale ed alla generica preparazione professionale incentrata soprattutto all'accertamento del possesso dei candidati di un buon livello di conoscenze metodologiche.

Il secondo stadio, a sua volta, dovrebbe suddividersi in due fasi, consistenti la prima nella frequenza di un corso sufficientemente lungo – con valutazione finale – di specializzazione nelle tecniche che la unità sarà chiamata ad applicare, la seconda nel vero e proprio periodo di prova presso l'Amministrazione soltanto dopo aver superato le diverse prove, il candidato dovrebbe essere assunto in pianta stabile".

Altra osservazione acuta è che “eventuali resistenze del personale nei riguardi della riforma, anche se soltanto passive, ne pregiudicherebbero certamente l’attuazione e gli obiettivi”.

Ancora più giusto è lavorare, come si auspica, per “l’esodo volontario di parte del personale attualmente in servizio”. È impressionante notare come già nel 1970 questi aspetti fossero di grande attualità.

Qualche anno dopo, col fallimento del Piano di Rinascita, la riforma della Regione diventa un tema ricorrente della retorica sindacale. “Se oggi, nel periodo finale del programma triennale 76-78, registriamo una scarsa e ritardata attuazione complessiva dei progetti operativi, previsti dallo stesso programma triennale, ciò è dovuto anche al fatto che alcune questioni, richiamate costantemente dal movimento sindacale, non avevano e non hanno ancora oggi avuto adeguate risposte e soluzioni. Tra queste l’adeguamento di tutta la strumentazione operativa pubblica: dalla riforma dell’amministrazione regionale centrale, alla ristrutturazione degli enti regionali”<sup>78</sup>.

Dall’esame congiunto degli interventi e degli atti del VI Congresso regionale della CGIL sarda (novembre 1981), e dei documenti del convegno sulla riforma della regione della CISL (febbraio 1983) emergono alcuni elementi di merito. Rimane la retorica, ma si presenta anche la sostanza<sup>79</sup>.

Il giudizio di Antonello Saba, segretario della CGIL sarda, è chiaro: “Questa macchina della Regione, anche quando si acquisissero importanti risultati rispetto alle questioni già ricordate, rappresenterebbe, se restasse come è, un freno decisivo per la crescita economica e civile della Sardegna. [...] L’intervento nella struttura esecutiva e strumentale della macchina regionale, è per il sindacato forse quello più delicato. Ma dobbiamo affrontarlo anche noi, e chiedere che sia affrontato con la stessa decisione che si richiede”<sup>80</sup>.

Le proposte della mozione congressuale approvata sono: “revisione della legge n. 1 attraverso il riaccorpamento di materie omogenee e di conseguenza un ridisegno delle competenze degli attuali assessorati che devono perdere le caratteristiche di strumenti prevalentemente amministrativi e separati per far assumere alla Giunta quel ruolo collegiale, unitario e di

---

78 VILLO ATZORI, GIANNETTO LAY (a cura di), *Idem*, p. 11.

79 CGIL COMITATO REGIONALE SARDO, *Atti del VI Congresso regionale della CGIL sarda*, Studiograf, Cagliari 1982. I documenti consultati sul convegno della CISL provengono dal Fondo di Salvatore Cuddu, presente presso i locali della Fondazione Sardinia, a Cagliari.

80 *Idem*, pp. 26-27.

impulso della politica di programmazione e sviluppo. [...] modifica della legge sulle norme di contabilità regionale per contribuire a snellire i passaggi ed i controlli e per dare quindi celerità, efficacia e produttività alla spesa. [...] risoluzione del problema del Centro Elaborazione Dati e la organizzazione e articolazione territoriale di un sistema informativo regionale. [...] [attivare i, NdA] processi di riorganizzazione degli uffici e dei servizi dell'Amministrazione previsti dalla L. 51/79: [...] piena attuazione al Regolamento che istituisce la nuova organizzazione dei servizi e dei settori approvati dalla Giunta dopo un confronto con le organizzazioni sindacali. [...] sui problemi dell'organizzazione del lavoro: lavoro di gruppo, gruppi di lavoro per progetti, prevalenza del modello orizzontale che coinvolga, responsabilizzi e valorizzi le professionalità dei funzionari rispetto all'attuale struttura verticale basata sulle gerarchie e sulla separatezza.

Nella prospettiva di una nuova Regione e di un adeguamento dei suoi strumenti vanno ridefiniti altresì il ruolo, gli assetti e le funzioni degli Enti Regionali; procedendo ad accorpamenti per materie e funzioni omogenee e sciogliendo quegli enti che non rispondono più alle esigenze della programmazione<sup>81</sup>.

Al convegno della CISL del 1983 c'è la consapevolezza che le regioni a statuto ordinario hanno sopravanzato, in quanto ad esercizio di funzioni, quelle a statuto speciale, nonché la convinzione della necessità di modificare lo Statuto di autonomia.

Vi è un aspetto storico di grande importanza, che oggi risulterebbe assai contraddittorio: "subordinazione dell'organizzazione del lavoro e della politica retributiva a precisi obiettivi di riforma indicati nelle piattaforme rivendicative contrattuali". Le riforme, insomma, vengono prima degli aumenti contrattuali.

I principi che presenta l'organizzazione sono: decentramento; prevalenza del lavoro a rete rispetto ad una organizzazione del lavoro gerarchica; snellimento procedure; costruzione di una autonoma norma contabile; chiare responsabilità dei dirigenti; politica formativa per il personale.

Da allora poco è cambiato.

---

81 *Idem*, pp. 350-351.



## CAPITOLO 3

### Questioni giuridiche

L'art. 3 dello Statuto recita: “In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie:

a) ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale”.

Dal 2001 l'art. 3 dello Statuto deve coordinarsi con la riforma del Titolo V della Costituzione, la quale ha passato indenne il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, ed è ancora in vigore, nonostante l'ambiente culturale e politico intorno al decentramento della struttura dello Stato, variamente declinato in regionalismo o federalismo, sia molto cambiato dal 2001<sup>82</sup>.

L'articolo 3, lett. a) dello Statuto si potrebbe ritenere assorbito dall'art. 117, co. 4 della Costituzione (competenza residuale regione ordinarie). L'art. 117, comma 4 recita che “Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”. È espressamente riservata alla legislazione dello Stato lo “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” (art. 117, comma 1). È escluso, quindi, l'ordinamento e organizzazione amministrativa delle regioni. In altri termini, è potestà residuale l'ordinamento e organizzazione amministrativa delle pubbliche amministrazioni diverse dallo Stato e degli enti pubblici non nazionali.

In realtà Pietro Pinna non inserisce, nel suo volume “Il diritto costituzionale in Sardegna”, le questioni del personale tra i temi statutari assorbiti dalla riforma del Titolo V<sup>83</sup>.

Tuttavia Gianni Loy, ripreso da Antonella d'Andrea, è lapidario: “Con riguardo all'estensione della potestà legislativa regionale in materia di pubblico impiego, la riforma costituzionale del 2001 ha prodotto un allineamento tra le

82. Cfr. ROBERTO BIN, “Introduzione”, in ANNA TROJISI, *Le fonti del diritto del lavoro tra stato e regione*, Giappichelli, Torino 2013.

83. Cfr. PIETRO PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Giappichelli, Torino 2007.

Regioni a statuto ordinario, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano”<sup>84</sup>.

In materia di riforma del titolo V Cost., è d’obbligo ricordare la “clausola di maggior favore” dell’art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, per la quale i più ampi spazi legislativi previsti dalla riforma costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale. “Per gli aspetti pubblicistici e organizzativi del rapporto di lavoro vi è, invece, per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, un rafforzamento della loro potestà legislativa in base all’art. 10 della l. cost. n. 3/2001”<sup>85</sup>.

L’attuazione del Titolo V della Costituzione è rimasta nel limbo, ed un preciso ruolo chiarificatore, tutto a vantaggio dello Stato, è stato attuato in questi lustri dalla Corte Costituzionale. Diversi principi sono stati variamente usati dalla Corte Costituzionale in questo settore, a partire dal “criterio di prevalenza”, che permette alla Corte di riportare a materie di competenza esclusiva statale argomenti che, a vario titolo, posso essere “incollati” ad una delle competenze esclusive dell’art. 117, comma 1 Cost.

“Sebbene con risultati alterni, la giurisprudenza costituzionale sulle materie di competenza esclusiva statale si è caratterizzata in particolare per l’introduzione di almeno tre tipi di meccanismi di flessibilizzazione del riparto di competenze garantito in Costituzione, che nel suo insieme consiste in un processo di *riaccentramento* delle competenze in capo allo Stato: la ‘chiamata in sussidiarietà’ delle competenze con cui lo Stato può attrarre nella propria competenza qualunque materia che la Costituzione attribuisca alle Regioni; le cosiddette competenze esclusive statali ‘trasversali’, vale a dire le ‘materie-non materie’, che godono del privilegio di poter attraversare ‘tutte le materie’ (sent. n. 282 del 2002) o ‘investire’ ‘una pluralità di materie’ (sent. n. 407 del 2002) comprese quelle regionali di qualunque tipo; l’estensione di questa trasversalità ai principi fondamentali statali nella competenza concorrente del ‘coordinamento finanziario’.

Ciascuno di questi filoni giurisprudenziali [...] corrisponde a dinamiche di derivazione comunitaria”<sup>86</sup>.

84. ANTONELLA D’ANDREA, “Lavoro pubblico regionale”, in GIOVANNI GUZZETTA (a cura di), *Le materie di competenza regionale – Commentario*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2015, p. 306.

85. *Idem*, p. 308.

86. LAURA RONCHETTI, *L’autonomia e le sue esigenze*, Giuffrè, Milano 2018, pp. 295-296.



In materia di personale, “dopo una prima sentenza in cui la Consulta aveva incidentalmente affermato la riconducibilità della disciplina in materia di stato giuridico ed economico del personale della Regione e degli enti regionali alla potestà legislativa residuale delle Regioni (Corte cost., sent. n. 274/2003) con successivo ravvedimento ne ha invece affermata la ripartizione tra la competenza legislativa esclusiva statale e quella residuale regionale (corte cost., sentt. Nn. 2/2004, 379/2004, 333/2006, 95/2007, 184/2007, 189/2007, 341/2009). [...] le norme e i principi fissati dalla legge statale in materia 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 tra privati e che, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale (Corte Cost., sentt. Nn. 282/2004, 106/2005, 234/2005)”<sup>87</sup>.

In sintesi “l’impiego pubblico regionale deve essere ora ricondotto: per i profili privatizzati del rapporto, all’ordinamento civile (art. 117, co. 2, lett. l), Cost., e quindi alla potestà esclusiva dello Stato (Corte cost., sentt. Nn. 252/2009, 2/2004), mentre per i profili pubblicistici e organizzativi, esclusi dalla privatizzazione, all’ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, comprensiva dell’incidenza della stessa sulla disciplina del relativo personale”<sup>88</sup>.

Questo è stato possibile grazie a precisi fenomeni storici ed alle modalità di nomina e composizione della Corte Costituzionale, che non prevede la nomina di giudici da parte delle Regioni, e da un clima culturale ed istituzionale molto negativo verso le regioni, il quale è sfociato in diversi tentativi di riforma costituzionale, di eliminazione della specialità e di riduzione formale delle prerogative delle stesse, a seguito di una riduzione sostanziale degli spazi di azione delle regioni, siano esse a statuto speciali o no<sup>89</sup>.

87. ANTONELLA D’ANDREA, *Idem*, p. 301.

88. *Idem*, p. 300.

89. “Per limitarsi [...] al rapporto Stato/enti territoriali deve ricordarsi che sin dal 1963, con la sentenza n. 49, la Corte costituzionale ha affermato che le Regioni non vantano la sovranità. Sin da allora non mancò chi ritenesse tale affermazione ‘non accettabile’, dal momento che ‘la sovranità, in senso costitutivo, è ripartita (...) tra i titolari dei poteri e delle facoltà istituzionali (...) i quali soggetti, compreso lo Stato, esercitano tutti la sovranità ‘nelle forme e nei limiti della Costituzione’. Successivamente la Corte Costituzionale ha avuto occasione di esprimersi altrimenti, sostenendo che sia proprio la sovranità popolare ad accomunare lo Stato e le autonomie territoriali”. *Idem*, p. 261.

Se lo Stato ha cercato di chiudere in ogni modo le finestre apertesi a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, la Regione Sardegna, sin dal 1949, non ha dato piena attuazione al dettato dell'art. 3, lett. a dello Statuto, neanche per le parti che attengono alla organizzazione<sup>90</sup>.

Si è costruita una struttura amministrativa del tutto simile a quella ministeriale, e non si è agito in modo organico né sul versante della "organizzazione" né su quello dello "status giuridico ed economico del personale"<sup>91</sup>.

Questo è stato dovuto anche ad una postura soggettiva, propria della Regione, sia nelle sue figure apicali (politiche ed amministrative) che nell'apparato più esteso.

Riguardo l'intero statuto, la maglia più importante intorno alla quale ingabbiare la realizzazione statutaria sono state le norme di attuazione, mediante le quali si è avuta una continua dilazione e diluizione delle prerogative statutarie.

L'art. 56 dello Statuto di autonomia, la quale è una norma transitoria, prevede che "una Commissione paritetica di quattro membri, nominati dal Governo della Repubblica e dall'Alto Commissario per la Sardegna sentita la Consulta regionale, proporrà le norme relative al passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione, nonché le norme di attuazione del presente Statuto. Tali norme saranno sottoposte al parere della Consulta o del Consiglio regionale e saranno emanate con decreto legislativo".

Questa prassi è arrivata sino ad oggi. Questo ha comportato, in Sardegna,

90. È esemplificativo, da questo punto di vista, il libro che nel 1958 pubblica Pietro Giagu. Nel volume viene teorizzata la netta subaltermità della Regione Sardegna rispetto allo Stato, e si accetta quale principio non negoziabile il fatto che il sovrano sia lo Stato e che, cioè, la sovranità appartenga allo Stato. Il tutto con buona pace del principio costituzionale per cui "la sovranità appartiene al popolo". La Regione Sardegna per Giagu è un ente minore, derivato. "Principio che alla Regione non spetta alcun potere autonomo riguardo alla sua nascita. Tale potere, non è inutile ripeterlo, spetta solo allo Stato che, nell'ambito del suo territorio, è il solo potere 'originario', ossia sovrano, e che come tale sovrasta a tutti gli altri soggetti, imprimendo la loro 'giuridicità', ossia validità nell'ambito del suo ordinamento generale". GIAGU PIETRO, *L'organizzazione della Regione Sarda*, Valdes, Cagliari 1958, p. XXXII. A questa impostazione si sarebbe potuta opporre una visione giuridica che si basasse sul "pluralismo giuridico".

91. "La competenza, apparentemente appunto molto ampia, in materia di lavoro, conferita dai loro statuti, è stata poi in effetti esercitata (e dunque interpretata) in maniera decisamente più circoscritta, limitata sostanzialmente alla disciplina di alcuni profili del mercato del lavoro (in prevalenza: collocamento e servizi per l'impiego; politiche attive del lavoro; incentivi alle assunzioni, soprattutto all'instaurazione di rapporti di lavoro flessibili, nonché all'imprenditorialità e alla cooperazione; misure di emersione del lavoro sommerso)". ANNA TROISI, *Le fonti del diritto del lavoro tra stato e regione*, Giappichelli, Torino 2013, p. 17.

una ostinata azione dilatoria da parte dello Stato, ed una mancata azione autonoma della Regione, la quale ha scontato una diversa dinamicità rispetto ad altre regioni a statuto speciale. Se la Sicilia ha realizzato finora 30 norme di attuazione, e la Sardegna 29, il paragone non tiene se pensiamo al Trentino Alto-Adige (131), al Friuli Venezia-Giulia (48) ed alla Valle d'Aosta (30). Il Friuli Venezia-Giulia ha introdotto le norme di attuazione nel 1963, la Valle d'Aosta nel 1994 ed il Trentino nel 1972<sup>92</sup>.

È discusso se la Regione avrebbe potuto dare attuazione alle norme dello Statuto autonomamente.

Da una parte le norme di attuazione, essendo un atto bilaterale, non possono avere luogo se non con la volontà di entrambe le parti. Se questa fosse venuta meno, sarebbe stato impossibile realizzare le “norme relative al passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione”.

Dall'altra, le norme di attuazione dello Statuto, largamente intese, avrebbero potuto essere direttamente emanate dalla Regione, sia nel nome della transitorietà dell'art. 56, che quindi non può durare quanto dura lo Statuto, sia forse a seguito di una inazione da parte dello Stato.

---

92. “Quanto infine alle funzioni attribuite alla Commissione paritetica nell'elaborazione delle disposizioni di attuazione, dalla lettura degli Statuti del 1948 emerge una netta differenza tra le specialità insulari e quelle alpine, paradossalmente speculari rispetto al ruolo che il decreto legislativo di attuazione statutaria, e quindi la Commissione paritetica, svolgerà nella costruzione della specialità regionale, come meglio si vedrà nel prosieguo. Così, soltanto gli Statuti delle Regioni insulari prevedono la Commissione paritetica [...]. Nel 1948, i testi statutari delle Regioni speciali alpine tacciono sul punto [...]. È noto come successivamente la Commissione paritetica faccia la sua comparsa anche negli Statuti speciali delle Regioni del Nord”. MATTEO COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Editoriale Scientifica, Trento 2017, p. 43.

Il tema è dibattuto in dottrina<sup>93</sup>. In ogni caso, di esse si fece uso<sup>94</sup>. “Le norme di attuazione previste dall’art. 56 dello Statuto sono state uno dei mezzi fondamentali attraverso cui è stata praticata tale concezione delle relazioni tra lo Stato e la Regione. Malgrado siano contemplate dallo Statuto nella parte inerente alla disciplina transitoria (Titolo VIII) e non in quella dedicata ai rapporti con lo Stato (Titolo VI), esse hanno svolto un ruolo molto importante nella determinazione delle relazioni con lo Stato

93. “Un dato peculiare caratterizza il decreto legislativo di attuazione statutaria, differenziandolo da tutte le altre fonti primarie vigenti nel nostro ordinamento costituzionale: il suo carattere di fonte permanente non può essere dato per scontato; o meglio, non poteva esserlo, nei primi anni successivi alla sua previsione costituzionale/statutaria. Non parevano infatti mancare argomenti a sostegno della tesi della natura di fonte temporanea del decreto legislativo di attuazione statutaria: anzitutto, la sua parziale assimilazione ai decreti legislativi del periodo transitorio, fonti temporanee per definizione; inoltre, il testuale riferimento all’intervento di organi transitori nel suo procedimento di formazione, contenuto negli Statuti sardo (art. 56) e siciliano (art. 43); infine, la collocazione topografica nei primi Statuti speciali delle disposizioni che lo istituiscono come fonte del diritto [...] Il decreto legislativo di attuazione statutaria, anche se forse immaginato come fonte temporanea al momento delle sue prime previsioni negli Statuti speciali, è quindi oggi definibile come fonte permanente; in tal senso si è decisamente indirizzata la prassi, secondo un orientamento condiviso dallo Stato e dalle Regioni speciali” Idem, pp. 110 e 115. Vedi per esempio Pietro Giagu, il quale è stato a capo dell’ufficio legislativo della Regione: “una corrente dottrinarica (di fede, per così dire, regionalista), desumendolo dalle espressioni letterali (dove si parla di un organo provvisorio come la Consulta) oltre che dalla sua stessa collocazione nel titolo VIII dello Statuto (disposizioni finali e transitorie), ne ha affermato il valore solo transitorio, sostenendo che tali norme, per l’appunto ‘di attuazione’, fossero richieste solo per la prima attuazione dello Statuto, ossia avessero una funzione limitata alla sola fase temporale della concreta costituzione della Regione: una volta che essa fosse stata costituita nelle sue essenziali strutture, sarebbe venuta a cessare ogni necessità di ulteriori norme attuarie. [...] L’opposta tesi è stata, invece, sostenuta da un’altra corrente dottrinarica (di fede, per così dire, statalistica), che ha affermato essere sempre, e in ogni momento, necessaria – affinché la Regione possa esercitare i suoi poteri statutari – l’emanazione di apposite norme di attuazione”. PIETRO GIAGU, *La Regione Sardegna*, Giuffrè, Milano 1979, p. 27.

94. Sull’ipotesi riduzionista vedi sempre Pietro Giagu, questa volta in un volume del 1958: “Concludendo, l’art. 56 in esame, applicato alla specifica materia della ‘organizzazione’ regionale in genere, prevede quattro diverse e distinte situazioni particolari nelle quali lo Stato può dettare norme di attuazione in concorrenza con il potere autoorganizzativo regionale ex art. 3: a) Quando la Regione non abbia ancora legiferato per stabilire una propria disciplina organizzativa, ed allora, in attesa che la Regione lo faccia in modo autonomo, può provvedere transitoriamente il legislatore statale ordinario (purché con la forma speciale prevista dall’art. 56); b) Quando trattasi di trasferimento di uffici dello Stato alla Regione, ed allora non può che essere il legislatore statale ordinario a disporre, tanto più che l’intervento statale si risolve in un vantaggio per la Regione; c) Quando le norme statutarie attributive di competenze alla Regione concernano materie in cui sussista una particolarmente stretta connessione di interessi sia regionali che statali, per cui sia necessaria una chiarificazione e determinazione delle rispettive sfere di competenza, al fine di evitare conflitti. Quando le norme di attuazione, senza nulla aggiungere alle corrispondenti disposizioni statutarie, si limitano alla loro stretta esecuzione” PIETRO GIAGU, *L’organizzazione della Regione Sarda*, Valdes, Cagliari 1958, p. 41.

e, per questa via, dell'assetto organizzativo e funzionale della Regione. Le norme di attuazione sono una particolare fonte primaria. [...] Le norme di attuazione sono diventate una fonte permanente”<sup>95</sup>.

E' un dato, tuttavia, che di fatto che le norme di attuazione hanno depotenziato i poteri della Sardegna.

“In realtà, perduranti resistenze statali, confortate da una giurisprudenza della Corte Costituzionale [...] ispirata ad una concezione riduttiva dell'autonomia, [le norme di attuazione NdA] hanno ritardato la piena attuazione nell'isola dell'ordinamento autonomistico.

Si è quindi verificato che il trasferimento di poteri disposto con le norme di attuazione è stato assai ridotto: in particolare è stato limitato ad una parte soltanto delle materie di competenza regionale e, per la maggior parte, identico a quello disposto a favore delle Regioni ordinarie, cui la Costituzione riconosce competenze inferiori rispetto a quelle che lo Statuto attribuisce alla Regione sarda”<sup>96</sup>.

Nonostante ciò, le norme di attuazione sono state costantemente difese dalla Sardegna.

La possibilità che si dia autonoma attuazione allo Statuto si intreccia col tema della sovranità, il quale ha una forte connotazione politica. Già all'inizio della storia repubblicana la sovranità avrebbe potuto essere declinata in modo diverso. La sovranità, lungi dall'essere identificata con lo stato, apparteneva al popolo, e la Repubblica, che con l'art. 5 aveva chiarito che il principio di autonomia stava saldamente tra i principi dei primi 12 articoli, era costituita da entità diverse, dialoganti ma diverse<sup>97</sup>.

“La connotazione pluralistica degli ordinamenti del costituzionalismo democratico moderno impone di collocare le posizioni di autonomia tra le ‘forme’ ed i ‘soggetti del pluralismo’. [...]

95. PIETRO PINNA, *Idem*, pp. 25-26.

96. GHERARDO GHERARDINI, *La Regione Sardegna – Ordinamento, funzioni, controlli*, EDES, Sassari 2003, p. 93.

97. È pur certo che il testo originario dell'art. 114 della Costituzione recitava ‘La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni’ ma in seguito alla legge costituzionale n. 3 del 2001 l'attuale formulazione, in maniera più aderente al significato dell'autonomismo, prevede che ‘La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato’. Da allora non è più ammissibile, dunque, una lettura che faccia coincidere la Repubblica con il solo Stato, perché anche le Regioni e le altre autonomie territoriali sono ‘istituzioni parimenti repubblicane’, che compongono ‘anelli istituzionali’ della pluralità complessa”. LAURA RONCHETTI, *Idem*, p. 254.

La differenziazione garantita dal riconoscimento di posizioni giuridiche autonome rappresenta una delle più avanzate forme di tutela del pluralismo nella misura in cui tra le varie posizioni autonome si creano relazioni di interazione, confronto e conflitto nell'inevitabile interdipendenza e limitazione reciproca. [...]

L'autonomia è differenziazione nella direzione del miglior perseguimento di quella uguaglianza sostanziale che consente il pieno sviluppo della personalità e l'effettiva partecipazione, ma soprattutto è uno specifico modo di intendere la formazione (ininterrotta) di un ordinamento, in particolare di un ordinamento che si pretende costituzionale e sociale.

È opportuno, infatti, valorizzare la collocazione del principio autonomistico tra i principi fondamentali della nostra Costituzione<sup>98</sup>.

Vi è il tema del pluralismo di ordinamenti giuridici, il quale nel caso delle autonomie locali, a maggior ragione dopo la riforma del Titolo V, non ci risulta sia mai stato compiuto<sup>99</sup>.

In relazione ai temi della sovranità nelle istituzioni repubblicane, a seguito della riforma del Titolo V del 2001, giova ricordare la sentenza n. 506 del 2002, nella quale la Corte, proprio a seguito della riforma del Titolo V, chiarisce, in una sentenza nella quale la Regione Liguria soccombe rispetto alla propria volontà di aggiungere "Parlamento ligure" alla denominazione del Consiglio regionale, che "si deve in proposito osservare che il legame Parlamento-sovrani   popolare costituisce inconfutabilmente un portato dei principi democratico-rappresentativi, ma non descrive i termini di una relazione di identit  , sicch   la tesi per la quale, secondo la nostra Costituzione, nel Parlamento si risolverebbe, in sostanza, la sovranit   popolare, senza che le autonomie territoriali concorrano a plasmarne l'essenza, non pu   essere condivisa nella sua assolutezza. [...] L'articolo 1 della Costituzione, nello stabilire, con formulazione netta e definitiva, che la sovranit   'appartiene' al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi"<sup>100</sup>.

Alla sentenza del 2002 non segu   una giurisprudenza costante di rafforzamento della nuova impostazione. Al contrario, si assistette ad una centralizzazione

---

98. *Idem*, pp. 249-250.

99. Per una trattazione classica del tema cfr. SANTI ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze 1977.

100. [https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param\\_ecli=ECLI:T:COST:2002:](https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:T:COST:2002:)

del concetto di sovranità mediante le sentenze della Corte. È emblematica, a tal proposito, la sentenza 365 del 2007 della Corte, proprio contro la Regione Sardegna<sup>101</sup>.

In realtà oggi sono la costruzione europea ed un modello economico neoliberista i fenomeni storici che superano anche la volontà accentratrice della Corte e degli apparati statali, che in ogni caso assecondano le tendenze autoritarie europee<sup>102</sup>.

Queste tendenze riducono il territorio a luogo che deve competere, ad ogni costo e con regole stabilite altrove, con altri territori<sup>103</sup>.

In generale, è utile ricordare che in diverse fasi storiche la Sardegna ha assistito ad uno “scavalco” dei propri margini di manovra da parte delle regioni a statuto ordinario. Le regioni a statuto ordinario superavano la Sardegna, e la Sardegna doveva rincorrere!

Il primo momento viene registrato nel momento stesso in cui si formano le regioni a statuto ordinario, negli anni settanta. Sin dalla loro istituzione sono necessarie norme che riallineino la Sardegna alle regioni a statuto ordinario. Il secondo caso è quello successivo alla riforma costituzionale del 2001, la quale infatti prevede la “clausola di maggior favore” per le regioni a statuto speciale.

Il terzo caso è quello che si apre, nel 2017, a seguito dei referendum consultivi del Veneto e della Lombardia, regioni a statuto ordinario le quali rivendicano, con la forza della partecipazione popolare, maggiori spazi di autogoverno.

Il loro appiglio legislativo è il novellato art. 116 della Costituzione, il quale prevede che “Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell’articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere *l*), limitatamente all’or-

---

101. <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2007&numero=365>.

102. Cfr. ALESSANDRO SOMMA, *Sovranismi: Stato, popolo e conflitto sociale*, DeriveApprodi, Bologna 2017.

103. “L’autonomia politica che è in grado di rendere il territorio – nazionale o locale – uno spazio politico richiede di superare l’idea del territorio come mero supporto delle attività economiche o come risorsa da consumarsi o perlomeno di agganciarla a una concezione del territorio come ‘spazio in cui si svolge la vita dei cittadini.’” *Idem*, p. 307.

ganizzazione della giustizia di pace, *n*) e *s*), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata”.

Il Veneto, la Lombardia e l'Emilia-Romagna stanno provvedendo alla presentazione e discussione di intese le quali aumentano i loro poteri. Non risulta, finora, che siano state presentate proposte riguardanti l'ordinamento degli uffici o lo stato giuridico del personale. Nel momento in cui scriviamo la scadenza del 15 febbraio 2019, quale data ultima per la firma delle intese, ha subito un ulteriore rinvio.

In relazione a questi temi, la prassi consolidatasi, soprattutto a seguito delle sentenze della Corte Costituzionale, tende a ridurre la materia “ordinamento degli uffici” alla macro-organizzazione e non alla micro.

Riguardo lo “stato giuridico ed economico” la pressione delle sentenze della Corte volta a ridurre “de facto” l'esercizio della potestà statutaria sul tema è stata ancora più forte. È emblematico, per esempio, come la Corte Costituzionale si sia espressa in modo sfavorevole alla Regione Sardegna quando questa impugnò la norma che prevedeva la riduzione generalizzata dell'importo massimo dei buoni pasto dei dipendenti pubblici, sostitutivi del servizio mensa, a 7 euro<sup>104</sup>.

In generale, con la privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico, secondo la giurisprudenza della Corte, la competenza della Regione nelle materie da noi esaminate riguarda esclusivamente i profili pubblicistici, regolamentati dal diritto amministrativo, mentre per tutto il resto si rientrerebbe nello “ordinamento civilistico”, cioè in un settore di competenza esclusiva statale. “Lo Stato può usare armi di centralizzazione molto più potenti – come l'*ordinamento civile* e la *tutela della concorrenza* – materie di sua competenza esclusiva che, impiegate attraverso la ‘dottrina’ della prevalenza, consentono la totale estromissione della Regione. L'*ordinamento civile*, in particolare, è una voragine che inghiotte tutto. L'intera organizzazione del personale regionale

---

104. Vedi sentenza n. 225 del 2013.



‘contrattualizzato’ finisce con esserne risucchiata, persino – per citare solo un esempio – l’uso dell’autovettura privata per ragioni d’ufficio”<sup>105</sup>.

A questi principi, nel limitare l’azione della Regione sui temi statutari in esame, si aggiungerebbe il principio del “coordinamento della finanza pubblica”, il quale è stato utilizzato in questi anni per intervenire in decine di aspetti che riguardano il lavoro pubblico in Sardegna.

Questa impostazione presenta notevoli incongruenze, innanzitutto di rango costituzionali, e scegliere questi principi per valutare le scelte regionali sul personale non è una scelta neutra. Significa affermare che ogni politica pubblica deve sottostare a quei principi, i quali sovraordinano ogni necessità sociale o politica.

È bene inoltre ricordare come la scelta di inserire il pareggio di bilancio in Costituzione (art. 81), e la sottomissione alle politiche di bilancio dell’Unione Europea rientrino all’interno della stessa visione praticata dalla Corte Costituzionale nel comprimere gli spazi di autonomia delle istituzioni regionali. Questa impostazione ridefinisce in senso neo-liberista e centralista la Costituzione Italiana, nonostante il contenuto stesso del Titolo V della Costituzione. Abbiamo assistito ad una “sostanziale centralizzazione delle competenze legislative in capo allo Stato, in materia di lavoro”<sup>106</sup>.

I principi di “leale collaborazione”, “sussidiarietà” e “*governance* multilivello” non hanno finora trovato pratica attuazione in materia di lavoro nei rapporti tra Stato e regioni, compresa la Sardegna.

Nel caso dello “stato giuridico ed economico” questi limiti oggettivamente imbrigliano l’azione della regione sarda. Un serio confronto con lo Stato, in sede di conferenza Stato-Regioni, o in maniera congiunta insieme alle altre regioni a statuto speciale, potrebbe favorire un miglioramento delle relazioni.

In materia di “ordinamento degli uffici” molto si potrebbe fare, anche alla luce di nuovi paradigmi organizzativi ormai in auge da più di venti anni. Dal punto di vista organizzativo, da più di venti anni è in voga l’NPM (*New*

---

105. ROBERTO BIN, *Idem*. Si veda anche M. PIERONI, M. BELLOCCI, *Il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni nella giurisprudenza costituzionale in tema di costituzione del rapporto di lavoro pubblico, reclutamento e scelta delle relative modalità*, consultabile su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

106. ANNA TROJISI, *Idem*, p. 253.

*Public Management*)<sup>107</sup>, anche nella sua declinazione dell’NPG (*New Public Governance*)<sup>108</sup>, e le pratiche della *lean organization* le quali, pur presenti e conosciute anche in Regione Sardegna, non hanno conosciuto una profonda interiorizzazione nelle pratiche della pubblica amministrazione sarda, la quale mostra, su questi aspetti, gli stessi limiti della pubblica amministrazione italiana<sup>109</sup>. Su tutti questi aspetti torneremo nel prossimo capitolo, anche per discuterne il loro superamento.

### **Modificare lo Statuto sardo in materia di personale ed organizzazione degli uffici e modifica delle modalità di composizione della Corte Costituzionale.**

Abbiamo visto come a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, il cui testo è rimasto intoccato dall’esito del referendum, la Corte Costituzionale ha sistematicamente fatto rientrare all’interno del perimetro dello “ordinamento civile”, cioè la lettera l, comma 2, dell’art. 117 della Costituzione, tutto ciò che significa organizzazione del personale, soprattutto dal punto di vista economico<sup>110</sup>. Spesso al principio dell’ordinamento civile è stato aggiunto quello delle norme fondamentali di riforme economico-sociali.

Ciò che prevede lo Statuto sardo in materia di personale ed ordinamento degli uffici è stato descritto.

Qua di seguito esemplifichiamo quanto è previsto negli statuti delle regioni a statuto speciale, e brevemente riprendiamo il tema delle intese tra lo Stato e le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto.

### **Statuto Regione Sicilia**

La Regione Sicilia norma la questione all’art. 14, dove si parla dei poteri

---

107. Per avere un quadro cfr. OWEN E. HUGHES, *Public management & administration*, Palgrave, New York 2012.

108. Cfr. PETER C. AUCOIN, “New political governance in Westminster systems: Impartial public administration and management performance at risk”, in *International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 2012, 25(2), pp. 177-199.

109. Si veda, ad esempio, GIUSEPPE NEGRO, *Antologia del miglioramento rapido nella Pubblica Amministrazione e nella Sanità italiana – 40 storie di lean organization*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna 2016. Per avere una breve definizione dell’NPM e dell’NPG si veda BENEDETTA BELLÒ, ALESSANDRO SPANO, “Governing the purple zone: How politician influence public managers”, in *European Management Journal* (2015) 33, pp. 354-365. Nel capitolo 4 questi accenni verranno svolti più compiutamente.

110. A titolo di esempio si veda [www.affairegionali.gov.it/banche-dati/dettaglioleggeregionale/?id=12425](http://www.affairegionali.gov.it/banche-dati/dettaglioleggeregionale/?id=12425).

dell'Assemblea: “1. L'Assemblea, nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato [...] ha la legislazione esclusiva sulle seguenti materie: [...] p) ordinamento degli uffici e degli enti regionali; q) stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione, in ogni caso non inferiore a quello del personale dello Stato”<sup>111</sup>.

Non ci sono cambiamenti sostanziali rispetto alla Regione Sardegna.

### **Regione Valle D'Aosta**

La Regione Valle D'Aosta ha una formulazione che, anche nella collocazione, è identica a quella della Regione Sardegna: “la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: a) ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale”<sup>112</sup>.

### **Regione Trentino Alto-Adige**

L'art. 3 dello Statuto della Regione Trentino Alto-Adige recita: “la Regione ha la potestà di emanare norme legislative nelle seguenti materie: 1) ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto; 2) ordinamento degli enti pararegionali”<sup>113</sup>.

La Regione Trentino Alto-Adige ha una specificità, data dalle province e da quanto stabilito anche dallo Statuto in materia di ruolo unico del personale (vedi ad esempio il Titolo VIII dello Statuto, che riguarda i ruoli del personale degli uffici statali in provincia di Bolzano).

### **Regione Friuli Venezia-Giulia**

L'art. 4 dello Statuto della Regione Friuli Venezia-Giulia è identico a quello della Regione Sardegna: “la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: 1) ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto”<sup>114</sup>.

Dal punto di vista delle Regioni a Statuto speciale, non pare che ci sia la possibilità di sorpassare gli ostacoli finora conosciuti agganciandosi a delle norme esistenti. Non sembra, d'altra parte, che le Regioni a Statuto speciale abbiano

---

111. [http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR\\_PORTALE/PIR\\_Statutoregionale](http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_Statutoregionale).

112. [http://www.regione.vda.it/autonomia\\_istituzioni/lostatuto\\_i.aspx](http://www.regione.vda.it/autonomia_istituzioni/lostatuto_i.aspx).

113. <http://www.regione.taa.it/codice/statuto.aspx>.

114. <http://www.regione.fvg.it/rafvg/cms/RAFVG/GEN/statuto/>.

mostrato particolare attenzione all'organizzazione della pubblica amministrazione, ed a sperimentare modelli differenti rispetto a quello italiano.

Diverse regioni a statuto speciale, compresa la Sardegna, hanno lavorato per migliorare le condizioni materiali delle lavoratrici e dei lavoratori regionali, talvolta in una ottica di rafforzamento del consenso da parte delle élite politiche.

### **Le intese tra Governo e Regione Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto**

Il 28 febbraio 2018 sono state firmate le intese, a norma dell'art. 116 comma 3 della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e loro, le quali consentono a regioni a statuto ordinario la maggiore attribuzione di competenze, mediante appunto lo strumento dell'Intesa<sup>115</sup>.

Le intese del 28 febbraio 2018 sono state propedeutiche all'azione politica svolta successivamente, che ha portato alla data del 15 febbraio 2019 quale giorno ultimo per la sigla di intese che trasferissero importanti funzioni alle tre regioni. Nel momento in cui si scrive la scadenza del 15 febbraio ha subito un ulteriore rinvio<sup>116</sup>.

Non si conoscono con precisione i testi sui quali le parti stanno trattando. Sul sito del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie sono presenti delle bozze di testi sulle parti concordate al 15 febbraio 2019. Molti aspetti, al momento in cui questo contributo va in stampa, sono ancora da chiarire.

Vi è una oggettiva possibilità che si tratti di un passaggio storico per l'Italia perché, dopo la regionalizzazione parziale della sanità, è ora in discussione una distribuzione delle risorse tra le regioni che tiene conto di quanto in una data regione si estrae in termini di tassazione (il cosiddetto residuo fiscale), e non di quante risorse lo Stato dedica ad un territorio, di quante ne dovrebbe dedicare, e di come le dinamiche economiche di mercato tendono a configurare il rapporto centro-periferia, che in Italia è un rapporto tra nord e sud, tra cui, in questo caso, la Sardegna<sup>117</sup>. Permane inoltre una visione per cui i territori non sono "luoghi in cui le donne e gli uomini vivono e devono avere la possibilità di vivere", bensì elemen-

---

115. <http://www.affariregionali.gov.it/comunicazione/notizie/2018/giugno/autonomia-differenziata-accordi-preliminari-con-le-regioni-emilia-romagna-lombardia-e-veneto/>.

116. Per una discussione sull'autonomia differenziata e la Sardegna Cfr. <http://www.fondazione.sardegna.eu/ita/?p=15441>.

117. Gianfranco Viesti ha scritto di "secessionismo dei ricchi". Cfr. GIANFRANCO VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi – Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Bari 2019.

ti della competizione. I luoghi devono “competere” ed essere “attrattivi” ad ogni costo.

Per fermarsi al tema di questo scritto, non vi sono nelle bozze di intesa accenni specifici, neanche nei lavori preparatori, alle materie che riguardano l’organizzazione degli uffici e lo stato giuridico ed economico del personale.

### **Possibili modifiche statutarie**

Dato il contesto, e la presenza della regola del pareggio di bilancio in Costituzione, non è chiaro come si potrebbe intervenire, dal punto di vista della modifica dello Statuto, per permettere alla Sardegna di organizzare in modo più flessibile, e più confacente alle necessità della Sardegna, il sistema regione. Vi è da dire che non risulta che ci siano stati, dal punto di vista organizzativo, grandi proposte di riforma, successivamente bocciate dallo Stato o dalla Corte Costituzionale. La bocciatura ha sempre riguardato tematiche concernenti aspetti economici.

Si potrebbe, quindi, lavorare anche a Statuto invariato riguardo le riforme organizzative, anche se esse rimarrebbero pur sempre all’interno di una cornice ristretta.

Dal punto di vista contrattuale, si può immaginare che il ruolo regionale venga applicato anche ai dipendenti inquadrati nelle funzioni locali (enti locali), mediante un loro passaggio alla contrattazione regionale. In altri termini, questi ultimi potrebbero rientrare in un rinnovato ruolo unico regionale, il quale riguarderebbe, a quel punto, l’insieme della pubblica amministrazione, intesa come regionale e territoriale.

Una possibile riformulazione dell’art. 3 potrebbe avere luogo con l’aggiunta del periodo seguente al termine della lettera a), primo comma, dello stesso: “Lo stato giuridico ed economico del personale del sistema regione si adatta alle peculiarità organizzative, territoriali e linguistiche della Sardegna”.

### **La Corte Costituzionale**

L’art. 135 della Costituzione stabilisce che “La Corte costituzionale è composta di quindici giudici nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento in seduta comune e per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative”. Questa formulazione risale al

1948, e ad una opinione prevalente per cui la sovranità, appartenente al popolo, era istituzionalmente rappresentata dallo Stato centrale.

Progressivamente questa impostazione ha subito modifiche, sino a pervenire al nuovo dettato dell'art. 114, per cui “la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”, e non più “la Repubblica si ripartisce in...”.

A fronte di questa modifica, e della pervicace azione della Corte Costituzionale volta a ricentralizzare poteri e funzioni a livello statale, si pone il tema della sua composizione<sup>118</sup>. Una parte dei giudici costituzionali deve essere indicata dalla Conferenza delle regioni o, in alternativa, dalle regioni insieme ai rappresentanti dei comuni e delle province.

---

118. Per una discussione sul punto Cfr. PIETRO PINNA, *Idem*, p. 192.

## CAPITOLO 4

### **Alcune idee per la riforma, alcuni punti fermi per gli Enti e le Agenzie del sistema regione**

Per ragionare appieno intorno a questo tema dobbiamo ragionare di quale visione per il futuro della Sardegna, e di quale riforma della regione ad essa collegata.

Il secondo decennio del XXI secolo è caratterizzato da diversi fenomeni storici che sulla Sardegna irrimediabilmente insistono.

Il primo è il persistere di un modello neoliberista. Come dimostrato da Dardot e Laval, il neoliberismo non è solamente un modello economico, bensì una nuova modalità, egemone, di essere razionali, cioè di condurre in modo “corretto” la propria esistenza<sup>119</sup>.

Il secondo è l'impossibilità di continuare a praticare la politica economica dell'Unione Europea, così come delineata dalla Banca Centrale Europea e dalle istituzioni economiche di stanza a Bruxelles. Oltre una politica neo-keynesiana, è necessario ripensare relazioni economiche internazionali che non si basino sul principio della competizione, e discutere sul come e cosa produrre. La sostenibilità ambientale e sociale, inoltre, sono principi ai quali non rinunciare coi fatti, non solamente a parole.

### **Il futuro della Sardegna**

La razionalità neoliberista postula che il mercato, le dinamiche di mercato, portino la società al massimo del benessere. Le dinamiche di mercato, per costoro, sono una sedia a dondolo, si oscilla ma poi si torna sempre alla situazione di equilibrio, che è la migliore possibile. Per tanti altri, keynesiani e non solo, le dinamiche di mercato sono cavalli impazziti, i quali devono essere domati ed indirizzati.

Le dinamiche di mercato e le politiche che si basano sulla competizione in occidente sono però state storicamente sempre legate alle azioni dello stato che, in maniera diversa, ha portato avanti progetti coloniali o neo-colonialisti. Con essi intendiamo azioni militari o di invasione economica le quali hanno l'obiettivo di modificare arbitrariamente la ragione di scambio di uno o più settori economici. In passato questo è avvenuto mediante il colonialismo, senza il quale

---

119. PIERRE DARDOT, CHRISTIAN LAVAL, *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista*. DeriveApprodi, Bologna 2013.

l'Europa non avrebbe conosciuto l'espansione dei secoli XVI-XIX<sup>120</sup>. Finita l'era coloniale, le stesse dinamiche di dominazione-subalternità si sono avute con il neo-colonialismo, tipicamente economico. I fenomeni migratori al centro del dibattito sardo ed italiano sono figli di quello sfruttamento economico.

Tutto questo la razionalità neoliberista non lo afferra e non lo affronta.

Ma torniamo alla Sardegna. In Sardegna abbiamo conosciuto una forma di colonialismo interno, autonomo ma collegato alla "questione meridionale". Il risultato è una forma di economia "dipendente". Non è una dinamica inarrestabile. Sono dinamiche che si possono fermare con la politica, con scelte politiche. Le dinamiche sociali più importanti che individuiamo sono quattro: le dinamiche economiche, quelle demografiche, quelle climatico-ambientali e quelle culturali. Sono tra di loro inestricabilmente collegate.

Dal punto di vista economico, persiste in Sardegna un vasto e composito settore primario, mentre nel settore secondario i processi innescati nel novecento non hanno portato all'insediamento di un autorevole apparato industriale, e si è arrivati velocemente al predominio del terziario<sup>121</sup>.

Il settore terziario consta di un settore turistico che vale il 7% del PIL, di un settore pubblico consistente, e di un vasto settore dei servizi, di cui fa parte un effervescente ed avanzato settore ICT (*Information and Communication Technology*), che solamente nell'area del cagliaritano impiega circa 10.000 persone. Le dinamiche economiche sarde non riescono a soddisfare i bisogni e le aspettative dei sardi, che vedono diminuire il proprio potere d'acquisto e le proprie condizioni di vita. La disoccupazione giovanile ha raggiunto i livelli più alti d'Europa<sup>122</sup>. Si stanno altresì sommando, ai soliti rapporti economici Italia-Sardegna, forme di neocolonialismo che chiamano in causa il Qatar in Gallura e una possibile presenza cinese tramite Huawei<sup>123</sup>.

Il risultato è una dinamica demografica che può portare, nell'arco di qualche secolo, all'estinzione dei sardi.

---

120. La storia degli Stati Uniti è diversa. Oltre forme classiche di colonialismo, praticarono prima dell'Europa forme di neo-colonialismo e di colonialismo interno.

121. GIANFRANCO BOTTAZZI, *Eppur si muove: saggio sulle peculiarità del processo di modernizzazione in Sardegna*, CUEC, Cagliari 1999.

122. [www.fondazioneSardinia.eu/ita/?p=10024](http://www.fondazioneSardinia.eu/ita/?p=10024).

123. [www.ilfattoquotidiano.it/2015/05/28/sardegna-il-qatar-pigliatutto-sanita-aerei-turismo-delite-e-gas/1728213/](http://www.ilfattoquotidiano.it/2015/05/28/sardegna-il-qatar-pigliatutto-sanita-aerei-turismo-delite-e-gas/1728213/).



**Figura 8 – Natalità in Sardegna – 1951-2016**

<b>Numero di figli per anno per donna</b>	
<b>Anno</b>	
1951	4,5
1961-1971	3,2
1971-1981	2,5
1981-1991	1,5
1991-2001	1,1
2001-2011	1,1
2016	1,07

Fonte: MARROCCU, DEPLANO, BACHIS, *La Sardegna contemporanea: idee, luoghi, percorsi culturali*, Roma, Donzelli 2016

**Figura 9 – Previsioni demografiche per la Sardegna**

<b>Previsioni per la popolazione della Sardegna (ipotesi mediana)</b>					
<b>2015</b>	<b>2025</b>	<b>2035</b>	<b>2045</b>	<b>2055</b>	<b>2065</b>
1.663.286	1.608.932	1.532.550	1.439.349	1.317.687	1.187.655

Fonte: MARROCCU, DEPLANO, BACHIS, *La Sardegna contemporanea: idee, luoghi, percorsi culturali*, Roma, Donzelli 2016

Le dinamiche climatico-ambientali sono quelle collegate ai cambiamenti climatici del Mediterraneo centrale a livello generale, con alcuni aspetti locali che rendono ancora più urgente una transizione ecologica: i residui delle secolari attività minerarie e di attività legate alla chimica di base, di vecchia generazione, e gli effetti nefasti delle servitù militari (poligoni di tiro e d'esercitazione di enormi dimensioni) prima di tutto.

Le dinamiche culturali sono quelle tipiche del rapporto tra cultura dominata e cultura dominante, in cui la cultura dominante è quella italiana, o meglio italiana, e quella dominata è quella sarda. Emblematica è la lingua: i sardi sono la più grande minoranza linguistica d'Italia, e non possono imparare il sardo a scuola, usarlo negli uffici o ascoltarlo nei canali pubblici.

A fronte di tutto questo, vi è un ampio, composito e non ancora maggioritario movimento di idee, di persone, il quale è impegnato a studiare e riconoscere la storia recente e più lontana della Sardegna, per collegarla all'oggi e disegnare dinamiche di autogoverno, che sappiano soddisfare i bisogni delle persone.

La Sardegna non ha tanto bisogno di una rinascita economica. O, almeno, non solo. La Sardegna ha bisogno di una riforma intellettuale e morale, che vada di pari passo con una riforma economica.

Questo non può avere luogo solamente in Sardegna, ma dalla Sardegna cominciamo.

Praticare e realizzare l'autogoverno dei sardi in Sardegna non è una modalità per estromettersi dai fenomeni esterni. Al contrario, serve a capirli meglio e realizzare meglio come relazionarsi con essi.

La forma di relazione con lo Stato italiano esistente dal dopoguerra ad oggi, dall'approvazione dello Statuto di autonomia, non ha realizzato ciò che si prefiggeva. È ozioso discutere se questo sia dovuto ai limiti statutari o solamente all'incapacità delle classi dirigenti. Dopo più di 70 anni di autonomia agita, e di mancata riforma dello Statuto, si può pacificamente sostenere che abbiamo conosciuto entrambi i fenomeni.

La discussione su autonomismo, federalismo e indipendentismo, per quanto importante, deve lasciare il passo al riconoscimento dell'esercizio dell'autogoverno dei sardi, nelle relazioni che i sardi stessi stabiliranno con gli altri popoli. D'altra parte, una opzione federalista oggi sarebbe estremamente più avanzata anche solamente rispetto a quanto i sovranisti e gli indipendentisti si aspettano di poter praticare nei prossimi decenni<sup>124</sup>.

La Sardegna si ripensi, dal punto di vista sociale ed economico, come comunità che deve soddisfare bisogni collettivi e destini di vita.

Lo sviluppo economico parta dal concetto di sviluppo locale, che non significa romanticismo o ritornare a 'su connotu', bensì, come ripete spesso lo storico Paolo Fadda, utilizzare risorse locali le quali si collegano a modalità di produzione e di realizzazione di valore all'avanguardia, le quali danno luogo a produzione di beni e di ricchezza<sup>125</sup>.

L'agroindustria, l'ICT, la meccatronica, i servizi avanzati sono settori nei

---

124. [www.enricolobina.org/wp/2018/05/01/su-autonomismo-federalismo-e-convegno-di-ghilarza-pri-me-brevi-osservazioni/](http://www.enricolobina.org/wp/2018/05/01/su-autonomismo-federalismo-e-convegno-di-ghilarza-pri-me-brevi-osservazioni/).

125. Si veda per esempio il saggio di Paolo Fadda in ANTONIO SASSU (a cura di), *Lo sviluppo locale in Sardegna: un flop? Numeri, cause, suggerimenti*, Ediesse, Roma 2017.

quali possiamo fare moltissimo. Dal punto di vista energetico, la Sardegna può velocemente essere il primo luogo d'Europa ad emissioni di anidride carbonica zero, totalmente collegata alla produzione di energia da fonti rinnovabili. Ogni settore dell'economia deve rispondere a bisogni ed interessi che realizzino sostenibilità e benessere, e così deve essere anche per il turismo. Le infrastrutture materiali (ferrovie, strade, ponti) ed immateriali (livello di scolarizzazione, continuità territoriale) a disposizione della Sardegna sono penose, inaccettabili per un territorio dell'Europa occidentale.

La Sardegna ha bisogno di un *new deal*, e di nuove relazioni internazionali. La sua macchina amministrativa deve essere all'altezza della sfida, ed è su questi aspetti che si sofferma questo saggio. Dobbiamo avere una struttura pubblica, a supporto del popolo sardo, la quale sia competitiva con le aziende private, ma non con quelle nostrane, bensì con multinazionali le quali oggi ci appaiono molto più attrezzate di noi. Allo stesso modo, la nostra struttura pubblica deve discutere alla pari con le strutture pubbliche di tutto il mondo, comprese quelle più grandi ed avanzate. È una questione di libertà.

Dobbiamo pensare in grande, e proporre soluzioni radicali. Radicale non deve essere inteso quale sinonimo di "estremiste", bensì nel senso propriamente etimologico, quale "andare alla radice". Dobbiamo avere il coraggio di andare alla radice dei problemi, per sradicarli e risolverli, anche con processi che, nei suoi primi passi, rischiano di essere dolorosi.

Qua di seguito proporremo diverse azioni e soluzioni, nonché alcuni principi che possano guidare l'azione nella gestione della pubblica amministrazione. Se si fosse trattato di un manifesto programmatico preciso nella sua uscita e scansione temporale, sarebbe stato opportuno prioritizzare gli interventi. Lasciamo questa scelta ai decisori politici, ad eccezione di un intervento che viene posto "in evidenza" al fine esplicito di attirare l'attenzione del lettore.

### **Il lavoro agile ed il telelavoro**

Il lavoro agile, in inglese *smart working*, è una modalità lavorativa in cui la flessibilità della prestazione lavorativa viene gestita dal lavoratore per soddisfare esigenze proprie, della collettività e dell'azienda, e per conciliare tempi di vita e familiari con i tempi lavorativi.

Rientrano in queste tipologie lavorative il lavoro da casa (*home working*), il

lavoro in gruppo ed in remoto, nonché il lavoro al di fuori degli orari classici. Il telelavoro viene svolto da una postazione fissa, generalmente domestica, in un orario corrispondente a quello d'ufficio, con tutti gli strumenti tecnologici uguali a quelli presenti in ufficio. La postazione di lavoro fissa deve avere precise caratteristiche in termini di sicurezza e prevenzione, pari a quelle della scrivania di lavoro dell'ufficio di provenienza.

Il telelavoro, ma anche il lavoro agile, non è una novità. Da molti decenni nel settore terziario privato, grazie alla rivoluzione informatica, si sperimentano e si realizzano forme di lavoro a distanza. Il lavoro a distanza, a sua volta, non è una novità, se si pensa alle forme ottocentesche del lavoro a domicilio: oggi però gli ordini di servizio e le realizzazioni da produrre sono comunicate, a differenza dell'ottocento, quasi in tempo reale<sup>126</sup>.

Nel caso della pubblica amministrazione, però, il telelavoro è arrivato più tardi. Ancora oggi è molto poco utilizzato. Alla base del mancato utilizzo vi è la mancanza di indirizzi politici, probabilmente collegata al fatto che il politico non vede nel tema un rilevante tornaconto elettorale. Allo stesso modo i dirigenti, conoscendo l'aggravio di lavoro in capo alla loro figura, soprattutto nella fase che precede l'adozione dei progetti di telelavoro, non hanno assunto iniziative in merito. Persistono, inoltre, vecchie reminiscenze padronali le quali portano a non vedere di buon occhio processi che facciano venir meno il controllo diretto sul dipendente.

Negli ultimi anni il vento è cambiato. Alla luce delle nuove disposizioni a livello italiano (legge n. 124/2015, art. 14 “promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche”, e legge n. 81/2017 art. 18 “lavoro agile”), finalizzate alla promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, che prevedono di accordare entro tre anni, ad almeno il 10 per cento dei dipendenti e su loro richiesta, la possibilità di avvalersi del telelavoro e di altre forme di lavoro flessibili e con nuove modalità spazio-temporali, si impone una veloce azione ed una ampia riflessione in Sardegna. È del tutto verosimile, peraltro, che l'obbligo del 10% dei dipendenti in telelavoro e lavoro agile a

---

126 Nel settore privato queste nuove forme di lavoro, che possono essere legate a processi di esternalizzazione programmati, o già in essere, spesso diminuiscono i diritti e le tutele. Si pensi, per esempio, come nel settore informatico si può passare velocemente da forme di lavoro agile alla esternalizzazione a “lavoratori autonomi” delle stesse funzioni. *Amazon Mechanical Turk* ([www.mturk.com](http://www.mturk.com)) è un paradigma di questo fenomeno.

fine 2019 non verrà raggiunto né dal comparto regione né dall'insieme della pubblica amministrazione sarda.

Se sviluppato in modo che sia possibile allargare i diritti, e non restringerli, telelavoro e lavoro agile sono modalità lavorative che possono soddisfare chi lavora, ed aiutare la pubblica amministrazione a migliorare il benessere organizzativo, le prestazioni dell'amministrazione, ed anche a realizzare forme di risparmio sociale. Il telelavoro ed il lavoro agile non sono legati a modifiche contrattuali, bensì al cambiamento, mediante un accordo su base volontaria, della modalità di realizzazione della prestazione.

Il telelavoro ed il lavoro agile, inoltre, portano le amministrazioni pubbliche a ragionare in termini di risultati, e di misurabilità degli stessi, orientando l'insieme dell'amministrazione verso questi principi, e non solamente le attività telelavorabili o le persone le quali aderiscono a progetti di telelavoro e di lavoro agile. Il telelavoro ed il lavoro agile fanno altresì emergere la necessità di avere vaste e diffuse competenze digitali, a partire dai dirigenti.

Se permettiamo alle lavoratrici ed ai lavoratori del sistema regione, che coprono un amplissimo ventaglio di attività, di non legare necessariamente la produttività del loro lavoro alla presenza in un ufficio, magari lontano da casa loro, in un orario fisso, la loro stessa capacità produttiva migliorerà o peggiorerà?

Molte funzioni pubbliche che non si adattano al lavoro agile o al telelavoro, ma molte altre sì. In questo caso, un'ampia letteratura sta convergendo sul fatto che bisogna sperimentare il lavoro agile ed il telelavoro, che spesso risolve problemi individuali e sociali<sup>127</sup>.

Nel caso sardo, poi, vi sono ulteriori specificità che ci fanno propendere per un investimento strategico in questo settore.

In Sardegna esiste già la buona pratica del Comune di Cagliari, che nel 2018, con un organico di circa 1.300 dipendenti, ha attivato 15 progetti di telelavoro, con il ben più ambizioso obiettivo di arrivare a 130 dipendenti in telelavoro nel 2019<sup>128</sup>. Per quanto riguarda il lavoro agile, i primi 6-7 dipendenti ne

---

127 Per un inquadramento agile sul tema, seppur datato, si veda <https://www.youtube.com/watch?v=xWTBCsLmsOg>. Per la presentazione dei risultati di un lungo esperimento sul tema si veda <https://www.youtube.com/watch?v=oiUyyZPIHyY>.

128 [http://www.ansa.it/sardegna/notizie/2017/06/07/comune-cagliari-telelavoro-per-130\\_010d4d-be-8fc4-4236-849f-c16aa987a1db.html](http://www.ansa.it/sardegna/notizie/2017/06/07/comune-cagliari-telelavoro-per-130_010d4d-be-8fc4-4236-849f-c16aa987a1db.html).

stanno usufruendo già dall'inizio del 2019, ma l'obiettivo a breve termine è di 120 dipendenti. Le richieste fino ad ora sono state 126.

I risultati sono sorprendenti: secondo l'assessore comunale responsabile del progetto "si è potuto registrare un incremento della produttività di oltre il 30%" dei dipendenti coinvolti<sup>129</sup>. Per quanto riguarda i risparmi, in termini di riduzione delle spese e diminuzione dell'assenteismo, le stime sono, in senso positivo, del 15-20%. Secondo i portatori di interesse del progetto, inoltre, il miglioramento per chi è coinvolto è stato anche emotivo, nel senso di miglioramento del benessere psico-fisico.

La realizzazione del progetto è da ricercarsi in diverse concause: una chiara volontà politica, una spinta sindacale decennale sul tema ed una chiara disponibilità e capacità da parte dei dirigenti, sia per la parte amministrativa che per quella informatica.

Dopo anni di discussioni, si è arrivati all'approvazione di un regolamento che inizialmente comprendeva solamente il telelavoro. Successivamente, anche a seguito della partecipazione ad un progetto sul tema promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, il quale ha fornito un supporto tecnico in termini di consulenza al comune, si è passati al lavoro agile, cioè ad un progetto di lavoro a distanza che non prevede più la presenza di una postazione di lavoro fissa. Questo comporta, anche dal punto di vista informatico e della sicurezza, un balzo in avanti.

A seguito dell'introduzione del lavoro agile, il comune ha approvato nel febbraio del 2019 un regolamento che modifica il precedente e lo adatta alle nuove necessità.

A seguito delle due approvazioni del regolamento, i quali sono stati contrattati coi sindacati, è stato emanato un avviso, in cui si chiedeva a tutte le dipendenti ed i dipendenti, ed ai dirigenti, di presentare progetti di telelavoro e, successivamente, di lavoro agile.

Uno degli elementi caratteristici del telelavoro e del lavoro agile al Comune di Cagliari è la volontarietà: può fare domanda chiunque svolga una funzione che si può svolgere a distanza. Si realizza, quindi, uno schema di progetto che

---

129 <http://www.comunecagliarinews.it/rassegnastampa.php?pagina=66788>. In particolare, nell'ufficio del SUAPE (Sportello Unico per le attività produttive e per l'edilizia) si è registrato un netto miglioramento dei risultati e dell'ambiente di lavoro a seguito dell'introduzione del telelavoro. Il SUAPE è l'ufficio del Comune di Cagliari che, al momento in cui si scrive, ha il maggior numero di unità lavorative in telelavoro. Negli altri servizi è più difficile misurare il miglioramento della produttività la quale però, a detta dei dirigenti incaricati, è sicuramente aumentata.

viene presentato al servizio personale del comune, il quale lo valuta. Lo schema di progetto è redatto sotto la responsabilità del dirigente del servizio interessato, il quale dichiara quali attività possono essere definite telelavorabili e, quindi, realizzabili anche con forme di lavoro agile, e quali unità lavorative possono partecipare al progetto. Vi deve essere la possibilità di realizzare la prestazione lavorativa con strumenti tecnologici, nonché l'esistenza di una autonomia operativa nell'attività stessa. Le attività, inoltre, devono essere programmabili e facilmente controllabili.

Il progetto del comune di Cagliari, seppur all'avanguardia, è in divenire e, per molti aspetti, ancora nella sua fase iniziale. Per esempio, nei progetti di lavoro agile si può lavorare al di fuori del proprio ufficio solamente un giorno alla settimana e, ugualmente, nei progetti di telelavoro non è prevista una totale e continua assenza dal luogo di lavoro, bensì di massimo tre giorni alla settimana. Le lavoratrici ed i lavoratori in telelavoro e lavoro agile, quindi, continuano a mantenere le propria postazione di lavoro in ufficio.

I progetti di telelavoro e lavoro agile, inoltre, sono in qualunque momento revocabili da parte della lavoratrice e del lavoratore, il quale può decidere cioè in qualunque momento di tornare in ufficio<sup>130</sup>. L'amministrazione, d'altra parte, può decidere al termine del progetto, che ha la durata di un anno, di non rinnovarlo.

Tutta questa azione, intensa e partecipata, porterà verosimilmente il comune di Cagliari a realizzare gli obiettivi delle leggi 124 del 2016 e 81 del 2017.

In Sardegna il lavoro agile ed il telelavoro possono essere uno strumento formidabile per garantire una presenza sul territorio di chi lavora nella pubblica amministrazione sarda, magari in una città, e desidera trasferirsi a vivere in un paese, o continuare a viverci. Il lavoro agile ed il telelavoro possono essere una soluzione vera, concreta, nella lotta contro lo spopolamento.

Si pensi all'obiettivo che in cinque anni, su base volontaria, il 20% delle dipendenti e dei dipendenti del sistema regione attivino forme di telelavoro o lavoro agile. Si tratterebbe del doppio dell'obiettivo del dipartimento della Funzione pubblica e, contemporaneamente, sarebbe un processo che cambierebbe il volto e la quotidianità di tutta la Sardegna. Avremmo più capacità di vivere i paesi, meno traffico, meno inquinamento, meno costi, meno stress, l'amministrazione sarebbe fisicamente "decentrata".

---

130 Si registrano casi di revoca al Comune di Cagliari.

Le azioni condotte in questi anni nel sistema regione sono state timide e contraddittorie, nonostante qualche progetto individuale ben strutturato. In generale, l'effetto complessivo è quasi inesistente. Sono qualche decina le colleghe ed i colleghi in telelavoro in tutto il sistema regione. L'unica eccezione è l'Agenzia Laore, in cui si registrano una ventina di progetti di telelavoro attivi (12 donne ed 8 uomini) e due progetti sperimentali di lavoro agile<sup>131</sup>.

La distanza dagli obiettivi italiani, del 10% entro il 2019, è inaccettabile. Vi è una totale sottovalutazione del ruolo del telelavoro e del lavoro agile come freno a fenomeni negativi, come lo spopolamento e la bassa natalità, tanto che quasi tutti gli interventi di telelavoro hanno come unico scopo quello di venir incontro a situazioni di disagio fisico.

Anzi, dalla lettura del bando attuativo dell'amministrazione regionale, successivo ad una deliberazione di giunta, traspare un atteggiamento negativo verso il telelavoro: si pensi che l'amministrazione non specifica di accollarsi le tutele spettanti al lavoratore che fornisce le prestazioni lavorative all'esterno dei locali aziendali, sebbene sia presente nella normativa italiana<sup>132</sup>. Anche per quanto riguarda i costi di realizzazione della postazione di telelavoro, non è chiaro se questi siano a carico della lavoratrice e del lavoratore, o dell'am-

---

131 Risulta poi un progetto sperimentale in Argea, attivo da quattro anni.

132 Con la DGR n. 46/35 del 18.9.2018, rubricata "Proseguimento e ampliamento della sperimentazione del telelavoro nell'Amministrazione regionale" si è proseguita la sperimentazione del telelavoro già avviata con la DGR n. 25/18 del 3.5.2016, e si è ampliata l'applicazione della stessa, aggiungendo ulteriore 20 unità al numero massimo di dipendenti che potevano usufruire del telelavoro, che era stato stabilito in 20 unità. Si arriva, quindi, a 40 unità, a fronte di più di 2.000 dipendenti dell'amministrazione regionale. La DGR prevedeva altresì che entro il 2018 si sarebbe proceduto ad una verifica della sperimentazione, per una eventuale estensione dei posti disponibili e per definire e avviare un progetto sperimentale di smart working o lavoro agile. Non risulta che questa verifica abbia avuto luogo.

In realtà il bando che ha seguito la DGR del 18.9.18 ha confermato le notevoli criticità rilevabili da tempo, così riassumibili: (i) non è presente alcun investimento strategico verso il telelavoro, i numeri dei posti attivabili sono molto bassi ed il dipendente viene scoraggiato, invece che invogliato, ad attivarlo (ii) il bando in questione riguarda solamente l'amministrazione centrale creando ulteriori disparità di trattamento e poca omogeneità nel sistema regione, poiché un bando per l'intero sistema regione avrebbe allargato le possibilità di adesione; (iii) totale assenza di quelle che sono le linee guida in campo nazionale sull'argomento, cioè "conciliare, innovare, competere", le ultime due totalmente assenti dal bando; (iv) si vieta il lavoro straordinario e la possibilità di ricoprire incarichi maggiormente remunerati. La normativa italiana non esclude lo straordinario, anzi specifica che chi svolge la propria mansione con il telelavoro ha gli stessi limiti contrattuali dei dipendenti che lavorano in sede. Mentre per quanto riguarda gli incarichi non vi può essere un'esclusione a priori; (v) la disposizione che stabilisce che il recesso dal telelavoro è stabilito in 10 giorni di preavviso sia per l'amministrazione che per il lavoratore è peggiorativa della norma italiana, che stabilisce in modo più ragionevole 30 giorni di tempo, per permettere al lavoratore che subisce la decisione dell'amministrazione di organizzarsi.



ministrazione e, inoltre, non è stato approvato alcun regolamento quadro sul tema, né si è provveduto a realizzare attività di animazione.

Al Comune di Cagliari l'impostazione è stata esattamente opposta.

### **Lo spopolamento, il lavoro diffuso, gli enti locali**

Proviamo ad andare oltre il lavoro agile ed il telelavoro. Proviamo a darci l'obiettivo di fermare lo spopolamento, ed invertirne la tendenza. Proviamo a ragionare su un modello che possa essere usato dai dipendenti pubblici (del sistema regione ma non solo), ma anche, nel breve termine, dai dipendenti di aziende private, ed anche da liberi professionisti.

Lo spopolamento si ferma mantenendo reddito in loco. I comuni in via di spopolamento hanno a disposizione locali, spesso comunali, non utilizzati e facilmente riadattabili ad uffici. Perché non realizzare, con un impegno comunale ma non solo, delle postazioni per il lavoro diffuso, degli spazi di *co-working* pubblici?

Si può essere una lavoratrice o un lavoratore del pubblico, di un ente della regione o anche di una azienda privata: il datore di lavoro avrebbe un risparmio se per due/tre/quattro giorni alla settimana si lavorasse in una postazione pubblica.

Si dovrebbe avere una connessione ad altissima velocità ed altre dotazioni infrastrutturali all'avanguardia, ma se le si avesse perché non si potrebbe lavorare a qualche centinaio di metri da dove si vive?

Le risorse allocate in politiche contro lo spopolamento, seppur inferiori rispetto a quanto dovuto e necessario, possono essere riallocate verso iniziative di questo tipo.

Con la partecipazione di fondi comunali, regionali, statali ed europei, e con una forte attività volta a modificare i comportamenti sia delle lavoratrici e dei lavoratori, che delle aziende, si potrebbe innescare in Sardegna un processo positivo, andando a studiare esperienze simili in tutto il mondo, al fine di evitare rallentamenti già superati in altre realtà.

Una politica di questo tipo non dovrebbe essere affrontata con un approccio meccanicistico. Occorre la convinzione, ed un processo sociale che coinvolga e faccia leva sulla comunità. È il singolo e la comunità che devono sentire proprio il progetto, altrimenti il rischio è che, come diversi altri progetti sulla carta estremamente positivi (Master&Back per

esempio), poi nella applicazione concreta si burocratizzano e non portano ai risultati auspicati.

Politiche di questo tipo porrebbero nuove domande dal punto di vista dei diritti e delle tutele, le quali vanno affrontate e gestite, pena la trasformazione del lavoro agile e del lavoro diffuso in una sofisticata e più soffocante forma di oppressione lavorativa e, nei casi peggiori, di sfruttamento ed autosfruttamento. Se nel caso della pubblica amministrazione è probabile che non sia così, non lo stesso si può affermare del lavoro privato.

### **Al centro la struttura, o le persone?**

La burocrazia mette al centro la struttura invece che le persone. Spesso la burocrazia, anche in Sardegna, assume il linguaggio ed i caratteri della organizzazione militare.

Pur concedendo la possibilità di un parallelismo militare, la postura militaristica acquisirebbe senso se la catena di comando e gli obiettivi fossero ben definiti, e se vi fosse un morale alto. Tutti gli strateghi militari sottolineano come il morale delle truppe, al fronte come nelle retrovie, sia un elemento centrale per la vittoria<sup>133</sup>.

Nel caso della burocrazia regionale non è presente la catena di comando, e non è presente neanche il morale adeguato.

Non è presente la catena di comando perché l'apice della catena stessa, gli assessori ed il legislatore, hanno un tempo di vita limitato (solitamente 5 anni, talvolta meno)<sup>134</sup>, il quale non permette di godere dei frutti di riforme che devono avere un respiro di 10/15 anni, ma anche di più<sup>135</sup>. Questo comporta che vi sia un oggettivo diminuito interesse per lo sviluppo di queste riforme. A questo si devono aggiungere ulteriori fattori: la tendenziale scarsa oggettiva conoscenza delle tematiche legate al personale da parte del legislatore e dell'esecutivo, la mancanza di una idea precisa di dove e come intervenire,

---

133. Cfr. KARL VON CLAUSEWITZ, *Della guerra*, Mondadori, Milano 1995. SUN ZI (a cura di Huang Jialin e Raimondo Luraghi), *L'arte della guerra*, Stato Maggiore dell'esercito – Ufficio Storico, Roma 1990.

134. Esiste oggi una ampia bibliografia, anche in lingua italiana, riguardo gli stati che nel secondo dopo guerra, per via della forza del loro stato, e della capacità di programmare lungo i decenni, hanno conosciuto uno sviluppo economico senza eguali. Tipicamente, le tigri asiatiche ed i tigrotti, per poi arrivare sino alla Cina. Cfr. MARK T. BERGER, *The Battle for Asia: From Decolonization to Globalization*, Routledge, London 2013.

135. In passato in Sardegna, ed oggi in altre realtà, si sopperi a questa caratteristica con una forte spinta ideale e larghe mobilitazioni popolari, le quali oggi ci paiono largamente insufficienti.

sia dal punto di vista legislativo che dal punto di vista organizzativo, ed il problema del consenso<sup>136</sup>.

Non è presente il morale adeguato perché persiste un diffuso malessere organizzativo.

C'è poi il tema del consenso di chi in regione lavora. Il consenso organizzato di chi sta nel sistema regione è un elemento centrale, che può segnare nel bene e nel male il successo o meno di singole organizzazioni politiche e di singoli rappresentanti<sup>137</sup>. Non sempre questa capacità di influenzare il legislatore e l'esecutivo viene utilizzata nel modo più corretto. La crisi dei corpi intermedi sta anche nella risposta alla seguente domanda: quanto sono stati utili, nella storia contemporanea sarda, i corpi intermedi?

Appaiare la struttura del sistema regione a quella di un apparato militare è sbagliato soprattutto perché oggi viviamo una società "cognitiva", in cui il sapere si espande, si collettivizza, migliora e raggiunge nuovi livelli in una struttura a rete, non in una struttura gerarchica<sup>138</sup>. Il presente è fatto di comunità, più o meno ristrette, che scambiano tra di loro conoscenze, creano gruppi di lavoro, si formano e si autoformano continuamente.

Immaginare l'insieme del sistema regione in modo gerarchico non serve. Anche il paragone con la "macchina" è sbagliato. Quante volte si scrive di "macchina regionale". Il sistema regione è una macchina o un complesso istituto economico-sociale<sup>139</sup>?

Al centro del sistema regione la Sardegna deve mettere le persone, le sarde ed i sardi che nel sistema regione lavorano, per far comprendere loro che oggi possono essere il traino di tutta la Sardegna, per fare in modo che le loro figlie ed i loro nipoti non emigrino.

---

136. Queste considerazioni rappresentano un giudizio mediano, dovuto sia allo studio della storia della Regione Sardegna, sia all'esperienza concreta. Vi sono stati assessori di alto livello ed assessori che hanno con onore ed onestamente adempiuto alla funzione loro assegnata, ma a noi sta il compito di esprimere una valutazione di sintesi.

137. Per il caso della Regione sarda in particolare cfr. ALDO ALEDDA, *Interna corporis: anatomia di una pubblica amministrazione*, Europa Editrice, Cagliari 2013.

138. Per alcuni aspetti generali consiglio BRUNO TRENTIN, *La città del lavoro – Sinistra e crisi del fordismo*, Feltrinelli, Milano 1997.

139. DENITA CEPIKU, *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano 2018, p. 26

Mettere al centro le persone, coi loro bisogni, significa anche chiedere loro, nel nome della massima trasparenza e tracciabilità, di lavorare per il bene della Sardegna. Il sistema regione tocca ogni aspetto della vita sociale collettiva: tutti gli aspetti produttivi, che creano ricchezza, tutti gli aspetti di cura, tutti gli aspetti ambientali, tutti gli aspetti che attengono al rapporto con le altre realtà territoriali.

La Sardegna ha bisogno di riabbracciarsi con la sua burocrazia, e le persone che nel sistema regione lavorano devono dare un senso a ciò che fanno. Chi lavora nel sistema regione deve acquisire consapevolezza del grande ruolo che può esercitare e, per questa stessa ragione, deve essere valorizzato. Il sistema regione è innanzitutto chi ci lavora, nella sua interezza, non solamente nella sua attività lavorativa.

In inglese si scrive “*sense-making*” (dare un senso). Non si tratta, quindi, quando si parla dei bisogni di chi lavora nel sistema regione, di meri incentivi monetari, salariali o di altro tipo. Diversi studi hanno dimostrato come gli incentivi non monetari siano forti quanto e più degli incentivi monetari.

Le proposte che presentiamo qua di seguito in alcuni casi non tengono conto di vincoli legislativi o di bilancio. Questi sono ben piantati nella nostra testa ma, allo stesso tempo, non vogliamo che ci impediscano di tenere le finestre aperte per scrivere come vorremmo la pubblica amministrazione in Sardegna.

### **Una pubblica amministrazione che pianifichi**

Il problema non è se la pubblica amministrazione sarda, il sistema regione, faccia pianificazione. Da quando esistono i fondi comunitari, da fine anni novanta, la Regione è stata costretta a pianificare. Dopo i fondi comunitari si sono affermate, a diverse ondate, delle normative italiane le quali hanno imposto la pianificazione delle attività amministrative. La pianificazione strategica è stata però vista come un aspetto burocratico, dovuto, un fine quasi obbligato piuttosto che un mezzo.

Il tema è se questa pianificazione sia utile, se si è fatta dappertutto, se si è fatta coscientemente, e se si è fatta credendoci e con una visione chiara.

Lo studio delle pubbliche amministrazioni, e della pianificazione, ha attraversato diverse fasi<sup>140</sup>. Sembra ora superata la fase funzionalista e neolibe-

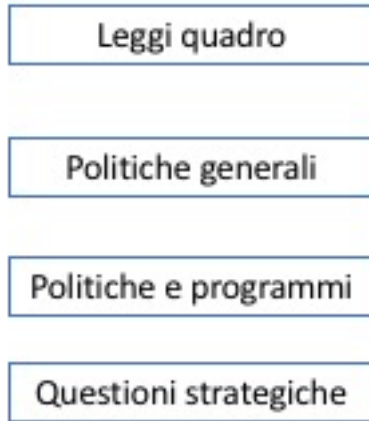
---

140. “La letteratura distingue tre fasi di evoluzione del settore pubblico per i paesi OCSE: una fase che

rista, individuabile nel *new public management* (nuova organizzazione del lavoro pubblico), al quale potrebbe seguire una fase in cui non si ragiona solamente in termini “economicisti”, bensì in termini di soddisfacimento dei bisogni.

A prescindere da questo, la pianificazione strategica e la definizione di strategie proprie delle amministrazioni pubbliche non devono essere confuse con la responsabilità di coloro ai quali il sovrano (il popolo) ha dato il compito di definire le politiche: l’organo legislativo e l’organo esecutivo.

Schematicamente, il processo è il seguente:



va dalla fine del XIX secolo fino alla crisi economica degli anni Settanta, dove operava un’amministrazione pubblica tradizionale (Weberismo); una seconda fase, che va dagli anni Ottanta all’inizio del XXI secolo e comprende le riforme di New Public Management; infine una fase che si sviluppa a partire dagli anni Novanta e che va sotto il nome della Public Governance. A questa si è aggiunta una quarta quando alcuni autori hanno ritenuto il modello di riforma adottato dai paesi del Mediterraneo come distintivo, denominandolo Neo-Weberianismo, piuttosto che una semplice emulazione ritardata del New Public Management. [...] Il New Public Management ha caratterizzato inizialmente le riforme dei paesi anglosassoni, per poi essere adottato, quasi un decennio dopo, anche nei paesi dell’Europa continentale. Tali processi di riforma sono riconducibili essenzialmente all’introduzione nelle amministrazioni pubbliche di tecniche e strumenti manageriali adottati da imprese private, un maggiore orientamento all’utente, e l’introduzione di meccanismi di tipo di mercato. Le principali spinte all’adozione di tale modello sono state di natura economico-finanziaria e rinvenibili nella recessione causata dalle crisi petrolifere degli anni Settanta che hanno portato ad enormi deficit fiscali ed alla insostenibilità del modello di welfare state. Alla crisi fiscale si aggiunge [...] la crisi di legittimità”. *Idem*, p. 42.

Pensare di scavalcarlo, così come talvolta succede, non è corretto e non produce risultati. La pubblica amministrazione entra in campo, in modo sistematico, solamente al momento “questioni strategiche”. In tutti gli altri casi ha un ruolo ancillare rispetto alla politica.

Proviamo a fare un esempio concreto.

Se pensiamo che l’acquacoltura sia un modo fenomenale per sviluppare la capacità produttiva dei sardi nel settore primario, anzi se pensiamo che “tornare a produrre a mare” ci permetterebbe di riappacificarci con una problematica storica degli ultimi secoli per la quale i pochi pescatori che ci sono hanno difficoltà, perché non si riesce a fare acquacoltura in Sardegna?

La risposta è, probabilmente, che nessuno ha deciso veramente che, a fronte di uno sforzo di pesca che deve necessariamente diminuire (pesci nel Mediterraneo ce ne sono sempre meno), la Sardegna ha un potenziale enorme nel settore dell’allevamento dei pesci. Abbiamo mari puliti, ampi, con una temperatura migliore di quella francese e non calda come quella siciliana. Abbiamo la possibilità di creare qualche centinaio di posti di lavoro (senza contare l’indotto), ma siamo al palo.

Non esiste la programmazione delle acque territoriali sarde, e non esiste una seria scelta di programmazione, con scadenze ed obiettivi chiari.

La scelta sull’acquacoltura non attiene al livello “questioni strategiche”, bensì al livello “politiche e programmi” e “politiche generali”, un livello in cui l’apparato amministrativo ha per lo più un ruolo ancillare (fornisce dati tecnici e amministrativi, studi sulla normativa a contorno del settore etc.) rispetto alla parte politica, la quale deve operare, o meno, la scelta.

Il livello “questioni strategiche” è tipicamente quello in cui, nel comparto regione, l’Assessore fornisce al Direttore Generale gli obiettivi da raggiungere ogni anno, i quali a sua volta vengono assegnati al direttore di servizio, o di partizione organizzativa variamente intesa<sup>141</sup>.

I direttori di servizio, insieme al Direttore generale, avrebbero il compito di costruire la struttura amministrativa sugli obiettivi che vengono forniti.

I direttori di servizio hanno poi il compito di organizzare la propria struttura in ragione degli obiettivi stabiliti.

Questo processo rimane quasi sempre, nel comparto regione, sulla carta. I dipenden-

---

141. Nel Piano della Prestazione organizzativa dell’Amministrazione centrale sono presentati, all’inizio, le fonti legislative, sostanzialmente il D. Lgs. 150/2009. Cfr. [www.regione.sardegna.it/jv/2592?&s=1&v=9&c=10786&n=10&nodesc=1](http://www.regione.sardegna.it/jv/2592?&s=1&v=9&c=10786&n=10&nodesc=1).

ti non conoscono gli obiettivi che vengono affidati al Servizio, non vi è un confronto tra i dipendenti ed il proprio dirigente, nonché una condivisione degli obiettivi.

Gli obiettivi vengono forniti ai direttori di servizio molto in ritardo, ad anno inoltrato se non nell'autunno dell'anno in corso, con la risultanza evidente che si discute di una *fictio*, una finzione.

Non avere una capacità programmatica con obiettivi chiari, inoltre, espone la pubblica amministrazione alla rincorsa delle emergenze, o delle necessità che, volta per volta, emergono.

Sarebbe interessante studiare e capire se si è fatta programmazione strategica in materia di personale, organizzazione del lavoro, costruzione della pubblica amministrazione sarda. In materia di reclutamento il mancato avvio della stagione concorsuale, e le necessarie operazioni di stabilizzazione, non hanno permesso una visione strategica.

Se consultiamo la DGR n. 6/9 del 6.2.2018 “Linee di indirizzo per la predisposizione del Piano della prestazione organizzativa della Regione Sardegna 2018”, vediamo che nell'allegato gli obiettivi della missione 1 “Servizi istituzionali, generali e di gestione” sono: prevenire la corruzione migliorando la trasparenza; potenziare e sviluppare la comunicazione istituzionale; progettare e redigere il Piano triennale degli archivi della regione; rendere pienamente operativo il Piano triennale degli archivi della Regione; potenziare la Centrale unica di committenza; valorizzare le risorse umane della RAS; riorganizzare la regione; razionalizzare e riordinare le società partecipate; proseguire con la semplificazione degli adempimenti burocratici; migliorare le infrastrutture digitali per la PA, i cittadini e le imprese; fornire servizi digitali per la PA, i cittadini e le imprese<sup>142</sup>.

Su alcuni di questi specifici aspetti sono state compiute, nel corso del 2018, delle azioni di adeguamento. Il tema è come, in modo sistemico, spostare l'insieme dell'amministrazione regionale, nonché il contesto generale, anche percettivo, da una situazione di partenza data ad una situazione d'arrivo differente e migliorata.

### **Una pubblica amministrazione concentrata sull'obiettivo, e non sul procedimento amministrativo**

La partizione organizzativa tipica del sistema regione, il servizio o unità organizzativa, deve compiere la sua attività per realizzare dei procedimen-

---

142. Sono stati selezionati gli obiettivi che più impattano sulla organizzazione interna dell'Amministrazione centrale.

ti amministrativi, o per realizzare obiettivi sociali, economici e culturali? Può sembrare una domanda retorica, ma non è così.

Dalla mia esperienza, e credo dalla esperienza della totalità dei dipendenti del sistema regione, o di chi il sistema regione lo conosce, è più probabile che la partizione organizzativa così definita si concentri sulla inattuabilità del procedimento amministrativo, anche a costo di inutili appesantimenti burocratici, piuttosto che sul raggiungimento di obiettivi di tipo economico, sociale o culturale.

Ecco allora che il mantra “ragionare per obiettivi, e non per procedimenti amministrativi”, che si ripete almeno dalla fine degli anni novanta, rimane centrale in una prospettiva di riforma.

### **Modificare la LR 1/77**

La LR 1/77, tuttora in vigore, disciplina le “Norme sull’organizzazione amministrativa della Regione sarda e sulle competenze della Giunta, della Presidenza e degli Assessorati regionali”. Per ogni assessorato sono indicati i compiti, con alcuni vistosi scostamenti rispetto alla situazione di fatto.

L’art. 8, riguardante i dipartimenti, è sempre rimasto inattuato.

Bisogna procedere quanto prima ad abrogare la LR 1/77 e, secondo la volontà del consiglio regionale, approvare una nuova legge riguardante l’organizzazione amministrativa della giunta e le competenze degli assessorati.

In questo modo si potrebbe sia realizzare una semplice opera di adeguamento delle strutture assessoriali alle esigenze emerse in questi decenni, nonché alla volontà del consiglio. Ma si potrebbe realizzare anche un più profondo, innovativo ed audace processo riformatore.

Negli enti locali i nomi degli assessorati, e le deleghe in capo ad ogni assessore, sono prerogativa del Sindaco. A fronte di una maggiore celerità, questa modalità è escludente delle funzioni di indirizzo dell’organo elettivo, il consiglio.

Nel caso della regione, si opta per il mantenimento dello strumento legislativo per la definizione dei nomi e dei compiti fondamentali di ogni assessorato.

Riprendendo la struttura per dipartimenti, si possono prevedere quattro dipartimenti: dipartimento delle attività istituzionali, dipartimento delle attività produttive, dipartimento territorio e ambiente e dipartimento delle attività sociali. Sia le funzioni, che le denominazioni, che le linee di attività di ogni assessorato vanno modificati. La Presidenza, ed il presidente,



così come stabilito dall'art. 121 della Costituzione, svolge un ruolo di direzione.

Ecco una proposta:

### **Dipartimento delle attività istituzionali**

Presidenza;

Assessorato al decentramento, sistema regione ed alle autonomie locali;

Assessorato alla programmazione, finanze e bilancio.

### **Dipartimento dello sviluppo economico**

Assessorato dell'agricoltura, pastorizia, pesca ed alimentazione;

Assessorato dell'industria, turismo e commercio.

### **Dipartimento delle attività sociali**

Assessorato alla salute;

Assessorato al lavoro ed alla cooperazione;

Assessorato al sapere ed alla persona.

### **Dipartimento Territorio e Ambiente**

Assessorato alla transizione ambientale;

Assessorato alla mobilità;

Assessorato alla pianificazione territoriale e marittima.

Vi sono alcuni elementi trasversali, i quali potrebbero avere precise responsabilità all'interno della presidenza, o in alcuni dipartimenti: innovazione, sostenibilità, partecipazione.

La costituzione delle direzioni generali è stata delegificata con la LR 24/14. La struttura amministrativa deve conformarsi ad esigenze che possono rapidamente mutare, e che, pur rimanendo all'interno di uno stesso assessorato o dipartimento, necessitano una nuova conformazione direzionale.

### **La dirigenza**

Per compiti e complessità dirigente pubblico è sinonimo di manager. È una ovvietà, ma la nuvola di significati che sta intorno al “dirigente pubblico” è diversa da quella che sta attorno al “manager”. Manager “è una

persona che nell'azienda o in un ente [...] ha la responsabilità del processo di definizione e del perseguimento di determinati obiettivi, anche detto management"<sup>143</sup>.

Oggi i dirigenti, una volta che hanno vinto il concorso, sono dirigenti a vita. Non risultano casi di dirigenti che non siano stati confermati, o che abbiano spontaneamente rinunciato al loro ruolo. Questo causa storture enormi, anche perché le modalità di scelta dei dirigenti (concorso pubblico) non garantisce affatto rispetto alle capacità relazionali, capacità di team-building ed attaccamento al ruolo che tutti i dirigenti dovrebbero avere. Garantisce rispetto alle conoscenze di partenza dell'argomento oggetto del concorso, ma nulla più.

È successo, succede e succederà, se non si cambiano le regole, che donne e uomini relativamente giovani vincano un concorso a dirigente, e dopo qualche anno dimostrino apertamente la loro inattitudine al ruolo. Continueranno a fare le dirigenti ed i dirigenti per altri 30 anni, forse di più, senza alcun tipo di stimolo. Questa situazione non può essere accettata, almeno non può essere accettata oggi in Sardegna.

A questo si somma una cronica mancanza di dirigenti<sup>144</sup>. Con la LR 21/2018 ci si è posti, a legislazione statale vigente, l'obiettivo di dinamicizzare un contesto ingessato. L'art. 3 prevede, infatti, la possibilità per una percentuale dell'8% delle posizioni dirigenziali previste di ricorrere a dirigenti esterni.

Seguendo la normativa in vigore per le Regioni ordinarie e per gli Enti locali, in effetti, balza agli occhi il ricorso sempre più ampio a figure dirigenziali a tempo determinato.

La Regione Sardegna aveva già previsto la possibilità di far ricorso a simili figure nella legge regionale 24/2014. La norma era stata sottoposta alla Corte Costituzionale, che con la sentenza n. 58 del 23 marzo 2016 ha ribadito la competenza primaria della Regione Sardegna in materia.

La modalità di reclutamento privilegiata deve essere il corso-concorso. Il corso-concorso è una modalità di reclutamento da sempre prevista nella legisla-

---

143. [it.wikipedia.org/wiki/Manager](https://it.wikipedia.org/wiki/Manager).

144. Si veda a titolo di esempio la Deliberazione della Giunta Regionale n. 36/9 del 17.07.2018 "Piano triennale del fabbisogno del personale 2018-2020. Determinazione della capacità assunzionale della Regione. L.R. 13.11.1998, n. 31, art. 15", consultabile su [www.regione.sardegna.it/regione/giunta/delibere.html](http://www.regione.sardegna.it/regione/giunta/delibere.html).

zione regionale, ma ancora non sperimentato. Il corso-concorso permette di valutare non solamente le conoscenze “statiche” rispetto ad un’area tematica, bensì di valutare altresì la capacità di apprendimento. Il corso-concorso, inoltre, permette di valutare meglio le capacità “informali”, le capacità organizzative e le capacità di leadership, le quali sono da sempre un elemento centrale per chi svolge ruoli apicali.

L’assunzione a tempo (per 5 anni), eventualmente replicabile due volte, permetterebbe di valutare seriamente l’attività svolta. Se vi è un giudizio positivo, il rapporto di lavoro dirigenziale viene confermato, altrimenti viene proposto alla lavoratrice od al lavoratore di entrare nel comparto regione, a tempo indeterminato, in qualità di funzionario.

### **Gruppi di lavoro**

Oggi l’organizzazione dei servizi, e delle donne e degli uomini che lavorano all’interno dei servizi, avviene quasi esclusivamente in via gerarchica. Se da un lato questo permette un maggiore controllo del lavoro svolto, dall’altro crea enormi diseconomie. Le conoscenze non vengono socializzate, e non ci si pone l’obiettivo di valorizzare tutti i dipendenti<sup>145</sup>.

Vi è da sottolineare, subito, la grande varietà di competenze e di strutturazioni organizzative che conosce il sistema regione, per cui fornire una soluzione utile per ogni realtà sarebbe sbagliato. Questo deriva dalla grande diversificazione dei servizi offerti. Però è bene ricordare che vi sono poi aspetti organizzativi, che attengono al benessere organizzativo ed al modello di lavoro (gerarchico/a rete) i quali potrebbero essere affrontati anche dalla contrattazione collettiva. La Regione Sardegna ha una contrattazione collettiva regionale di lavoro, la quale può intervenire su molteplici aspetti che attengono al benessere organizzativo.

Un aspetto assai utilizzato e discusso è quello degli incentivi<sup>146</sup>. Il sistema re-

---

145. Mediante gli incarichi, conferiti su base sostanzialmente fiduciaria, i quali prevedono un riconoscimento salariale aggiuntivo, e mediante il salario accessorio, si è imposta negli ultimi decenni una visione della pubblica amministrazione, per quanto attiene al personale, che si basa sul principio competitivo, invece che su quello cooperativo. I gruppi di lavoro, insieme ad altre pratiche, sono una delle modalità organizzative le quali permettono di attenuare il principio competitivo, il quale non ha prodotto i risultati sperati.

146. Sul tema cfr. ALESSANDRO SPANO & PATRIZIO MONFARDINI (2018), “Performance-Related Payments in Local Governments: Do They improve Performance or Only Increase Salary?”, in *International Jour-*

gione utilizza ampiamente gli incentivi monetari per organizzare la struttura lavorativa. Secondo parte della letteratura scientifica, la quale viene confermata dalla prassi, senza adeguate precondizioni l'utilizzo degli incentivi può avere un effetto controproducente rispetto alla performance complessiva della pubblica amministrazione<sup>147</sup>. Un utilizzo corretto di questi istituti migliorerebbe sia il benessere organizzativo che la credibilità della leadership politica<sup>148</sup>.

In linea generale bisogna puntare di più sui gruppi di lavoro, che coinvolgono tutte le categorie lavorative, e meno sulle strutturazioni gerarchiche. Questo permetterebbe un protagonismo che oggi si stenta a vedere nella grande maggioranza del sistema regione.

Il gruppo di lavoro può essere costituito anche tra colleghe e colleghi di diverse partizioni organizzative, e può avere uno o più coordinatori. E' una struttura organizzativa che risponde ai dirigenti di riferimento, ed ai direttori generali coinvolti, e nasce con un obiettivo preciso, che può essere anche complesso, e quindi avere la necessità di svilupparsi per diversi mesi e anni.

### **Innovazione e nuove tecnologie**

L'innovazione è un processo continuo che porta alla modifica costante dei comportamenti e dei modelli organizzativi, sia mediante l'utilizzo di nuove tecnologie, che mediante l'applicazione di conoscenze e saperi, anche informali. Usare l'innovazione nel contesto lavorativo è il contrario della frase "si è sempre fatto così"<sup>149</sup>.

Il governo mediante il digitale, che in inglese viene tradotto come "e-government", viene definito dalla Treccani come "l'ambito disciplinare relativo alle

---

*nal of Public Administration*, 2018, 41:4, 321-334.

147. "To work properly, a PRPS (*Performance-Related Payments*) needs the organization to achieve contractability (i.e., clarity of goals; the capacity to measure results objectively and the capacity of managers to control the transformation process), participation in the job design, fairness and transparency, and enough money to be distributed". Cfr. *Idem*, p. 323.

148. Cfr. JOHN MARTIN, ALESSANDRO SPANO, "From performance management to strategic local government leadership: lessons from different cultural setting", in *Public Money & Management*, 2015 35:4, 303-310.

149. Si pensi solamente che, nell'amministrazione centrale, la maggioranza dei dirigenti non utilizza la firma digitale. Questo significa che i documenti vengono ancora firmati in cartaceo, per poi essere scannerizzati etc. Allo stesso modo, si noti come al momento in cui scriviamo queste righe, solamente in due direzioni generali su 24 dell'amministrazione centrale viene usato in modo sistemico il *workflow*, che permette di dematerializzare completamente la costruzione di un documento amministrativo, e di avere la tracciabilità precisa dello stesso.

attività delle amministrazioni pubbliche realizzate grazie all'ausilio delle reti telematiche e della rete Internet in particolare. Tali attività possono essere rivolte o ai cittadini e alle imprese, considerati come utenti finali dei servizi dell'amministrazione oppure ad altre amministrazioni, con le quali si attivano processi di collaborazione e interazione. Negli anni più recenti, l'e-government ha assunto una notevole importanza [...] in virtù delle potenzialità che tale disciplina ha mostrato sia nell'avvicinare il cittadino e l'impresa all'amministrazione, aumentandone il consenso e la soddisfazione, sia nel migliorare in termini generali l'efficienza e l'efficacia delle attività amministrative, generando risparmi nei costi e migliorando la qualità dei servizi della pubblica amministrazione<sup>150</sup>. Il governo mediante il digitale aveva avuto una impennata durante il governatorato di Renato Soru (2004-2009), ma da allora la spinta propulsiva è scemata, sino a scomparire del tutto, nonostante alcune parti dell'amministrazione ed alcuni progetti specifici pongano la Sardegna all'avanguardia nel settore dell'innovazione nella PA in relazione all'utilizzo delle nuove tecnologie.

Questo avviene in un contesto, soprattutto quello cagliaritano, estremamente fertile, perché il portato storico positivo delle esperienze del CRS4, di Rubbia, di Grauso e di Tiscali hanno lasciato concreti e positivi effetti sul tessuto economico sardo. Nell'era dei big data, dei data scientist, scienziati dei dati, del marketing emozionale, del cloud, nuvola, dei servizi on demand (servizi su domanda), sia in front office che in back office, è urgente pianificare, avviare e realizzare una seconda transizione digitale, che permetta contemporaneamente una gestione centralizzata di tanti aspetti e un forte decentramento nell'uso dei servizi offerti, a vario titolo ed in vario modo, dal sistema regione.

### **Decentramento**

In Sardegna il decentramento dei servizi potrebbe permettere la possibilità di una nuova centralità per i territori nella definizione delle politiche di sviluppo e nella successiva organizzazione dei servizi pubblici di supporto.

Discutere di decentramento nell'Amministrazione centrale e nel più ampio sistema regione non è identico.

Per quanto riguarda l'Amministrazione centrale, essa deve mantenere le funzioni di programmazione, indirizzo e controllo. Questo non deve necessariamente avvenire mediante la riproposizione di una organizzazione che riutilizza le partizioni ministeriali.

---

150. [www.treccani.it/enciclopedia/e-government/](http://www.treccani.it/enciclopedia/e-government/).

Le funzioni amministrative, inoltre, così come già stabilito da diverse leggi, devono essere decentrate al sistema degli enti locali o agli enti ed agenzie.

Per quanto riguarda gli enti e le agenzie, tutte loro svolgono funzioni specifiche, in alcuni casi prettamente tecniche, sulle quali è opportuno concentrarsi e concentrare le energie, anche lavorative. È accaduto, invece, che la partizioni “ancillari”, tipicamente quelle amministrative e quelle legate agli affari generali, abbiano progressivamente occupato una percentuale sempre maggiore delle energie lavorative e delle risorse. Questo processo deve essere invertito. La LR 22/18, che stabilisce il ruolo unico regionale, va incontro a questa esigenza. In molti casi, alcune funzioni tipiche degli “affari generali” possono essere accorpate. Questo significherebbe che alcuni servizi andrebbero progressivamente aboliti ed il personale là precedentemente allocato potrebbe essere utilizzato per lavorare sul “core business” della partizione organizzativa in questione.

La Direzione generale del personale e della organizzazione della regione, per molti aspetti, è diventata a seguito della DGR 59/21 del 4.12.2018 la “Direzione generale del personale e della organizzazione del sistema regione”. Ugualmente, sarebbe corretto che il piano triennale delle assunzioni fosse del sistema regione.

Per ragioni storiche, economiche, sociali e demografiche è bene che, nell'intero sistema regione, la strutturazione organizzativa sia allineata ai principi del più ampio decentramento. Le moderne tecnologie lo permettono. Da un lato, le lavoratrici ed i lavoratori devono essere messi in grado, e formati, affinché possano svolgere il loro lavoro in modo decentrato. Dall'altro, la dirigenza deve essere all'altezza di questo compito. In alcuni casi, infatti, il problema non riguarda le leggi, bensì la loro attuazione<sup>151</sup>.

### **Immaginare un orario di lavoro massimo, non minimo**

Sul mondo del lavoro oggi si scontrano due visioni.

Una ottocentesca, padronale, che punta ad aumentare continuamente l'orario di lavoro. Lo si è provato a fare anche nella pubblica amministrazione,

---

151. Valga, a titolo di esempio abbastanza misero, Agris. Agris ha la sede legale a Bonassai (tra Alghero e Sassari), e la sede amministrativa a Sassari. Il suo direttore generale, nel periodo tra 2014 e 2019, ha spostato il suo ufficio presso la sede di Cagliari, per poter partecipare alle riunioni cagliaritanee e poter dirigere meglio l'Agenzia. Si tratta tipicamente di un mancato utilizzo delle nuove tecnologie.

cercando di far passare l'orario di lavoro dalle 36 alle 38 ore settimanali.

La seconda visione, che mette insieme idee, posizioni ed esigenze diverse, è quella che prevede una generalizzata riduzione dell'orario di lavoro a parità di salario. Già da più di un lustro centinaia di grandi aziende private e pubbliche amministrazioni praticano la riduzione, volontaria o meno, dell'orario di lavoro, e/o l'eliminazione del limite massimo di giorni di ferie.

La riduzione generalizzata dell'orario di lavoro risponde ad una visione diversa di società e di produttività sul luogo di lavoro. Da una parte l'innovazione tecnologica, in tutti i paesi a capitalismo avanzato, comporta il fatto che il numero di ore di lavoro necessarie a produrre quanto viene prodotto oggi è in costante diminuzione<sup>152</sup>. Dall'altra, si è consapevoli che la produttività sul luogo di lavoro, soprattutto in alcuni settori, non è dovuta al numero delle ore che si passano in ufficio. Un filone importante di studi, inoltre, è convinto che il benessere psico-fisico delle lavoratrici e dei lavoratori sia fondamentale per una migliore attività lavorativa, ed esso aumenta se viene garantito loro maggiore tempo da dedicare ad attività non strettamente collegate al lavoro.

In un futuro non troppo lontano è necessario ed utile che anche nelle pubbliche amministrazioni, ed anche nella pubblica amministrazione sarda, si lavori per il raggiungimento di obiettivi, a prescindere dal numero di ore che bisogna passare in ufficio o nel luogo di lavoro. Per questa ragione, è corretto immaginare che vi sia un monte orario settimanale massimo di ore di lavoro da svolgere, ma si preveda la possibilità di lavorare di meno.

### **Formazione continua – una scuola della pubblica amministrazione sarda**

Le conoscenze acquisite nei percorsi formativi antecedenti l'entrata nel mondo del lavoro sono oggi conoscenze che devono essere continuamente aggiornate. Nella maggioranza dei casi sono conoscenze e capacità che servono a costruire l'infrastruttura mentale sulla quale inserire nuove modalità lavorative, nuove competenze, conoscenze e nozioni, nuove capacità informali.

La formazione o è continua o non è. Nel sistema regione le attività di formazione spesso sono viste come un doveroso peso da gestire. I piani della formazione non nascono dal confronto con esperti, sindacati e con gli stessi lavoratori, e spesso sono una fotocopia di quelli dell'anno prima. Al contra-

---

152. Un autore di successo su questi temi è Domenico De MASI, *Una semplice rivoluzione. Lavoro, ozio, creatività: nuove rotte per una società smarrita*. Rizzoli, Milano 2016.

rio, dovrebbero essere il fulcro della programmazione e del continuo cambiamento delle amministrazioni.

A questo andrebbe affiancata una formazione permanente di livello internazionale, per i dirigenti e per i funzionari apicali, che progressivamente avvicini la pubblica amministrazione sarda ai migliori livelli internazionali, scavalcando la mediazione italiana, la quale finora non ha aiutato.

La legge istitutiva del CFVA prevede la costituzione di una scuola forestale a Nuoro. Visto lo scarso aiuto proveniente dalle istituzioni italiane, sarebbe opportuno investire in una scuola superiore della pubblica amministrazione in Sardegna, sempre con sede fisica a Nuoro, la quale sia pensata non solamente come luogo, fisico o virtuale, in cui impartire delle lezioni o dei moduli formativi, bensì come momento in cui esperienze concrete si incontrano, buone pratiche vengono replicate ed ibridate. In questo senso il momento virtuale, a distanza, deve essere importante quanto, se non più, del momento in presenza. La scuola superiore della pubblica amministrazione sarda deve diventare la comunità di saperi in cui la pubblica amministrazione sarda prende coscienza della propria responsabilità, forza, capacità. Essa non deve essere vista come alternativa al principio di una formazione permanente, continua e per tutte le lavoratrici e lavoratori del sistema regione, bensì come facilitatrice ed attuatrice di questo stesso principio.

### **Indennità contro lo spopolamento**

Il problema più importante della Sardegna di oggi è lo spopolamento, che porta al declino economico e demografico, nonché sociale e culturale, della Sardegna.

La contrattualistica pubblica, ed ancor più il comparto regione, può fare qualcosa. Proponiamo l'istituzione di una indennità contro lo spopolamento, che premi economicamente quelle donne e quegli uomini che vivono e risiedono in comuni fortemente deprivati. L'indice che si può utilizzare è l'IDMS (Indice di deprivazione multipla della Sardegna)<sup>153</sup>. La deprivazione multipla (*multiple deprivation*) indica uno stato di svantaggio relativo fra territori e comunità locali, espresso attraverso indicatori statistici.

---

153. [www.sardegnaprogrammazione.it/index.php?xsl=1227&s=35&v=9&c=14173&es=6603&na=1&n=10&ni=1](http://www.sardegnaprogrammazione.it/index.php?xsl=1227&s=35&v=9&c=14173&es=6603&na=1&n=10&ni=1).



### **Diversità culturale - bilinguismo**

Il sistema regione deve essere bilingue. La LR 22/2018 “Disciplina della politica linguistica regionale” dedica il capo II e numerosi articoli al ruolo della pubblica amministrazione nel realizzare i principi posti nell’articolo 1, per cui “la Regione assume l’identità linguistica del popolo sardo come bene primario e individua nella sua affermazione il presupposto di ogni progresso personale e sociale”.

Per queste ragioni il bilinguismo dovrebbe sovrintendere ogni attività della Regione Sardegna, ed il relativo Servizio dovrebbe essere collocato in Presidenza, e non presso la Direzione generale dei beni culturali, informazione, spettacolo e sport, così come oggi.

Così come in diverse regioni a statuto speciale, può essere normata anche in Sardegna la “indennità di bilinguismo”, cioè una indennità speciale, non pensionabile, da riconoscere a coloro i quali abbiano una conoscenza certificata della lingua sarda. La LR 22/2018 disciplina le modalità per il riconoscimento della certificazione.

### **Una pubblica amministrazione sarda**

Dal punto di vista organizzativo interno, sistemico, oggi il sistema regione e l’insieme delle funzioni locali e delle funzioni centrali presenti in Sardegna dialogano con molta difficoltà<sup>154</sup>. Non stiamo qua discutendo del livello politico, che ha precise istituzioni (consiglio regionale, consiglio delle autonomie locali) nonché diverse altre modalità di relazione.

Stiamo parlando della possibilità di utilizzare un dipendente di un comune molto piccolo, il quale ha competenze geniali dal punto di vista digitale, per andare in regione a dirigere il settore che si occupa della transizione digitale della Sardegna.

La pubblica amministrazione sarda dovrebbe assumere elementi di adattabilità alla realtà e ad esigenze temporanee che oggi non ha. Non è utopia immaginare una pubblica amministrazione che, dal punto di vista organizzativo, per esempio nella composizione e scomposizione delle direzioni generali, o di uffici temporanei, usi un meccanismo a fisarmonica: si attivano

---

154. Per funzioni locali intendiamo tutti gli enti pubblici non statali, che fanno cioè riferimento alle comunità locali: province, area metropolitana, comuni ed eventuali altri enti intermedi. Per funzioni centrali intendiamo le sedi sarde dei ministeri e di tutte le altre istituzioni italiane.

quando ce n'è bisogno, e si eliminano quando non ve ne è più necessità<sup>155</sup>. Oggi non è quasi mai così, ma lo potrebbe essere, costituendo la pubblica amministrazione sarda, la quale oggi esiste solamente se riferita al sistema regione.

L'insieme del sistema regione era contrattualmente diviso, almeno sino alla LR 43/18, in diversi comparti: CCRL (Contratto collettivo regionale di lavoro), CCNL credito, CCNL agrario-idraulico-forestale, CCNL sanità.

Con la LR 43/18, che ha sancito il passaggio di Forestas dal CCNL agrario-idraulico-forestale al CCRL gli ambiti contrattuali si sono notevolmente semplificati. Non è da escludere che nei prossimi mesi sia Sardegna Ricerche che ARPAS passino al CCRL.

I contratti della pubblica amministrazione nascono a valle di un processo per cui i due contraenti, parte pubblica ed organizzazioni delle lavoratrici e dei lavoratori, ragionano al loro interno ed insieme su che tipo di organizzazione lavorativa e di società immaginano.

In Sardegna il CCRL è sostanzialmente collegato alla specificità sarda, ed alla necessità di normare in modo diverso le modalità di funzionamento della pubblica amministrazione.

Una situazione simile alla Sardegna è presente nelle altre regioni a statuto speciale, che hanno contratti collettivi regionali di lavoro. Nelle altre regioni a statuto speciale, però, i comuni e le province sono all'interno della contrattazione collettiva regionale: è così in Friuli Venezia-Giulia, Valle d'Aosta e Trentino Alto-Adige.

In Sardegna è il momento di mettere all'ordine del giorno il tema, e velocemente compiere una elaborazione collettiva, una quantificazione di eventuali costi, un ragionamento sui benefici, per poi prendere una decisione.

La LR 43/18, con l'entrata di 4.300 forestali nel CCRL, pone una sfida al contratto regionale: diventare un contratto includente, in cui aree ambientali e di protezione civile convivano con aree dedicate all'assistenza ed alla ricerca, nonché con aree dedicate alle attività amministrative propriamente dette.

Tanti contratti collettivi abbracciano una pluralità di profili professionali e

---

155. Nella legislatura 2014-2019, per quanto riguarda l'amministrazione centrale, sono state istituite le Unità di progetto, caratterizzabili quali uffici speciali, i quali hanno compiti specifici e durata limitata. Hanno tendenzialmente la struttura di un servizio. In alcuni casi, nella loro attuazione concreta, hanno assunto funzioni non di tipo temporaneo.

declaratorie, ed il CCRL deve cogliere la sfida. Ma, ancora più importante, deve cogliere la sfida di dare gambe alla idea di Sardegna e di pubblica amministrazione sarda che il sovrano (il popolo ed i suoi rappresentanti) elaborerà.

### **La valutazione ed il miglioramento continuo**

Da qualche decennio una parte del salario accessorio nella pubblica amministrazione è collegato al rendimento, cioè alla valutazione che il dirigente fa dell'operato del dipendente.

La valutazione del dirigente è ad opera del direttore generale (almeno nel comparto regione), e successivamente il direttore generale è valutato dall'Assessore di riferimento.

Non si è mai pensato a far valutare i dirigenti dai dipendenti.

Vi sono casi in cui i direttivi (si pensi ai professori universitari) vengono valutati dagli utenti (gli studenti). Nel caso del sistema regione, la pratica di verifica della *customer satisfaction*, cioè della soddisfazione del cliente, non è una pratica utilizzata.

Diversi studi hanno dimostrato che collegare il salario di rendimento alla valutazione non comporta benefici dal punto di vista del benessere organizzativo<sup>156</sup>. Bisogna slegare la valutazione dal collegamento coi premi di risultato. La valutazione ha un ruolo di crescita e di apprendimento molto più ampio rispetto al ruolo monetario. La risorsa monetaria non è la migliore per motivare.

### **Il contesto istituzionale e legislativo**

Nel precedente capitolo ci siamo soffermati su diverse questioni giuridiche che attengono ai temi che stiamo affrontando. In questo capitolo stiamo presentando diverse proposte di riforma le quali avrebbero bisogno di innumerevoli modifiche legislative.

Ciò che qua vogliamo però sottolineare è come vi sia bisogno, all'interno di un sistema in cui la *governance* (governo dei fenomeni), è quasi sempre multilivello, di un approccio che sia collaborativo piuttosto che meramente formale<sup>157</sup>. La legittimazione passa dalla partecipazione e da una interazione

---

156. Cfr. ALESSANDRO SPANO & PATRIZIO MONFARDINI, "Performance-Related Payments in Local Governments: Do They Improve Performance or Only Increase Salary?", in *International Journal of Public Administration*, 2018, 41:4, pp. 321-334.

157. Su questi temi cfr. Edited by DENITA CEPIKU, DAVID K. JESUIT, IAN ROBERGE, *Making Multilevel Public Management Work – Stories of Success and Failure from Europe and North America* –, CRC Press,

che è nella pratica quotidiana, oltre che nelle regole scritte. Questo in un contesto in cui il ruolo del governo statale, e dell'amministrazione statale, non è mai neutrale, neanche quando dovrebbe esserlo.

Per questo è sicuramente auspicabile, oltre che concentrarsi nel rapporto con l'insieme della struttura amministrativa italiana, rafforzare un dialogo di una regione d'Italia, la Sardegna, con le altre regioni d'Italia, a partire dalle regioni a statuto speciale, ed una conferenza Stato-Regioni che anche su questi temi faccia sentire la sua voce e, se necessario, si autoriformi e proponga interventi legislativi.

Contemporaneamente è necessario alzare lo sguardo sino a Bruxelles, e continuare (se già c'è stata) una autonoma politica da istituzione regionale negli uffici della Commissione e del Parlamento, per presentare quelle necessità di cambio di passo delle amministrazioni pubbliche, e delle politiche europee, che lo stato italiano non riesce a significare.

### **Agenzie agricole**

Rispetto alla definizione dei servizi in Agricoltura, con conseguente riorganizzazione delle Agenzie regionali e di altre strutture *para-regionali* (ARAS) le cui funzioni ed il cui personale sta venendo internalizzato, è fondamentale avviare una fase di approfondimento e condivisione con i soggetti coinvolti: sindacati, associazioni di categoria, rappresentanti dei territori. Tale approfondimento non deve costituire un dilazionamento delle indispensabili riforme ma, al contrario, fornire basi al processo riformatore, così che lo stesso duri nel tempo e non venga costantemente rivisitato con l'alternarsi delle maggioranze politiche.

Il presupposto da cui partire è che le strutture che si occupano di ricerca, sviluppo e assistenza tecnica in agricoltura hanno carattere assolutamente peculiare e l'assimilazione ai modelli burocratici ordinari della pubblica amministrazione disattiva la loro capacità operativa.

Ciascuna Agenzia è dotata di propri Servizi Bilancio e Contabilità, Programmazione e Controllo, Personale, Patrimonio, Logistica e Informatica nonché di pleoriche strutture afferenti alle Direzioni Generali con un eccesso di personale destinato a funzioni amministrativo-gestionali. Tutto ciò comporta una dispersione di personale che potrebbe essere destinato ad attività operative. Inoltre nelle Agenzie è presente una percentuale enorme di patrimonio e di

personale addetto alla sua manutenzione, non funzionale alle attività istituzionali, che sottrae risorse e non consente di valutare con precisione quale sia l'effettivo investimento nelle attività istituzionali.

L'assegnazione del personale destinato a compiti di coordinamento, gestione e erogazione effettiva dei servizi in agricoltura è attualmente fondata sulla pregressa appartenenza a questa o quella struttura piuttosto che ad una effettiva valutazione delle professionalità e delle competenze. Questo vale anche per la definizione dei ruoli gerarchici all'interno delle strutture, il che comporta la mortificazione di professionalità di alto livello e contestualmente l'accesso a incarichi di responsabilità di figure professionali non adeguate.

Occorre fare una netta differenziazione tra professionalità amministrativo-gestionali e professionalità tecnico-scientifiche.

La riforma potrebbe prevedere la costituzione di un albo specifico dei dirigenti per il coordinamento delle strutture tecnico operative e di ricerca, mentre quelli attualmente inclusi nel ruolo unico regionale dovranno essere impiegati nei servizi amministrativi.

Stesso concetto andrebbe applicato anche alle Direzioni Generali, a meno che non si valuti di creare due livelli di Direzione, l'uno manageriale e l'altro tecnico. Un modello di questo tipo è attualmente utilizzato in molte strutture internazionali analoghe per funzioni e in Italia dagli Istituti Zooprofilattici, dove accanto alla Direzione Generale è prevista una Direzione Sanitaria e i Direttori delle strutture operative sono ricercatori di elevata specializzazione professionale.

Altro elemento fondamentale sarà quello di aggiornare i profili professionali del contratto dei dipendenti regionali. Urge identificare declaratorie specifiche per le figure di ricercatore, tecnologo, addetto alle aziende agricole, addetto agli allevamenti, artiere ect. Tali figure professionali costituiscono attualmente il fondamento delle attività operative delle Agenzie ma il loro inquadramento contrattuale analogo a quello di un generico dipendente della Regione ne penalizza l'organizzazione del lavoro e l'operatività. Si pensi al personale che interagisce con processi di campo e allevamento che svolge il proprio lavoro articolato su due rientri pomeridiani.

C'è poi il tema del coordinamento tra le Agenzie, l'Assessorato ed altre strutture afferenti all'Assessorato all'Agricoltura.

ARAS costituisce un formidabile strumento per l'assistenza tecnica, la formazione, l'informazione e l'animazione delle aziende zootecniche. La sua attività deve essere assolutamente integrata all'interno delle Agenzie regio-

nali la cui articolazione non può prescindere dalla presa d'atto dell'esistenza di ARAS. La soluzione è l'internalizzazione del personale e delle funzioni di ARAS all'interno di Laore.

Le funzioni delle APA devono essere integrate nel sistema agricolo regionale, pena la perdita verso lo Stato di competenze in un settore strategico.

La programmazione di indirizzo di competenza dell'Assessorato è sempre più circoscritta al PSR (Programma di Sviluppo Rurale). Le possibilità di utilizzo di risorse di altra origine sono limitate. In questo senso, organizzazione e operatività delle strutture regionali devono essere strettamente legate agli indirizzi contenuti nel PSR. Una ulteriore riflessione specifica deve essere dedicata all'elaborazione dei contenuti del PSR e a cascata dei programmi operativi delle strutture regionali. Le attività territoriali di animazione e di organizzazione delle domande di servizi devono diventare centrali nella organizzazione delle nuove strutture regionali. Una ben definita domanda di servizi da parte di territori e associazioni professionali agricole e agro-industriali costituisce la base sulla quale costruire la programmazione assessoriale di indirizzo e quella esecutiva delle Agenzie. La stessa organizzazione delle Agenzie deve essere strettamente correlata alla domanda di servizi.

Si ritiene che una organizzazione delle Agenzie che preveda discipline e funzioni sovra-ordinate alle filiere possa consentire una maggiore flessibilità organizzativa rispetto a mutate politiche di indirizzo. Di fatto, per esempio, disporre di articolazioni sulla disciplina di alimentazione zootecnica, su tutte le specie da reddito residenti in Sardegna, sarebbe molto più funzionale che avere strutture, così come capita ora, che si occupano ermeticamente o di ovini o di bovini, insomma di una specie o di una sola filiera. Il discorso vale per tutte le altre discipline orizzontali che potrebbero utilizzare piattaforme comuni di laboratori, aziende e altri tipi di strutture in generale.

Vi è poi il tema del Coordinamento tra le strutture agricole e altre strutture, che seppur afferenti alla Sanità, impattano pesantemente con il mondo agricolo e agro-industriale (Istituto Zooprofilattico e Servizi Sanità Animale e Ispezione Alimenti delle AASSLL).

Vi è una diffusa consapevolezza che la valorizzazione di queste attività, della qualità igienico-sanitaria dei prodotti e delle misure sul benessere animale può creare valore aggiunto per le filiere agro-alimentari. In considerazione del fatto che il modello italiano attribuisce le competenze sulla Sanità Anima-

le e Ispezione degli Alimenti alla Sanità e non dell'Agricoltura come in altri paesi, occorre elaborare forme strutturate di coordinamento univoco tra le attività delle Agenzie agricole, l'Istituto Zooprofilattico e le AASSLL.

Occorre, quindi, ultimare il processo di trasformazione degli ex Enti Agricoli in vere e proprie Agenzie regionali, cioè strutture operative esclusivamente destinate a dare sostanza alle politiche agricole dell'Assessorato attraverso l'erogazione dei servizi di ricerca, innovazione, trasferimento tecnologico, assistenza tecnica e informazione in agricoltura.

Nello specifico si propone:

i) La definizione di un organo di indirizzo permanente per le Agenzie, il Comitato di Indirizzo, per la verifica della corrispondenza tra indirizzi assessoriali e programmazione esecutiva. Esso ha funzioni di indirizzo per le Agenzie e di consultazione permanente a supporto dell'azione dell'Assessorato all'Agricoltura per quanto attiene alle funzioni e alle attività delle suddette Agenzie.

Esso è composto:

- a) dall'Assessore dell'Agricoltura o un suo delegato;
- b) dai Direttori Generali di Assessorato e agenzie;
- c) da un ricercatore qualificato nelle materie delle Agenzie;
- d) da un funzionario di altra amministrazione esperto in assistenza tecnica;
- e) da un rappresentante di ciascuna organizzazione professionale agricola;
- f) da un rappresentante del Dipartimento di Medicina Veterinaria, uno del Dipartimento di Agraria dell'Università di Sassari e uno del Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali dell'Università di Cagliari;
- g) dal presidente o da un delegato dell'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani).

Il Comitato riceverà a cadenza almeno annuale dalle agenzie relazioni informative sulla domanda di ricerca, animazione e assistenza tecnica.

ii) L'accorpamento delle funzioni di programmazione, gestione e controllo in una piattaforma Assessoriale comune delle due Agenzie Laore e Agris, le cui funzioni non siano già passate alla

Direzione del Personale a seguito della DGR 59/21 del 4.12.2018. Tale piattaforma, sottordinata ad una Direzione Generale dell'Assessorato dell'Agricoltura, potrebbe essere denominata "Servizi Assessoriali per la programmazione, il controllo e la gestione delle Agenzie Agris e Laore", in quanto comprenderà le funzioni relative a: bilancio e contabilità delle Agenzie, programmazione e controllo delle Agenzie, personale, sistemi informativi e organizzazione, patrimonio. Questa struttura dovrebbe occuparsi del patrimonio non funzionale alle attività operative e del personale necessario per la sua manutenzione, insieme al competente servizio della DG Enti locali, ed elaborare un programma di dismissione di quanto non funzionale alle attività istituzionali. Contestualmente dovrà essere elaborato un programma di destinazione del patrimonio dismesso a giovani operatori agricoli;

- iii) La definizione dei programmi di attività delle agenzie in "Progetti Obiettivo". Le risorse destinate alle attività progettuali dovranno collocarsi in un'organizzazione analitica del bilancio dalla quale sia sempre possibile associare una specifica spesa a una specifica attività. Tale organizzazione contabile e programmatica è in grado di realizzare le attività di valutazione dell'operato delle Agenzie;
- iv) La costituzione di un tavolo di coordinamento permanente con le istituzioni afferenti alla Sanità;
- v) La costituzione di un Servizio marketing e Promozione nella nuova Agenzia Laore;
- vi) Il rafforzamento dell'organizzazione territoriale per i servizi di Assistenza tecnica e strutturazione della domanda di servizi e animazione.

### **Laore**

Laore deve rispondere ad un quesito: vuole essere ente di assistenza tecnica o solamente di divulgazione? Deve essere il primo, il quale comprende anche le attività di divulgazione, che rimangono importantissime nella *mission* di LAORE.

In molte regioni italiane le attività che segue LAORE sono appaltate ad organizzazioni di categoria, se non direttamente ricercabili solamente nel mercato privato.



La Sardegna ha una specificità, che deve essere preservata, e per la quale devono essere messe in campo consistenti azioni riformatrici.

Anche in Laore l'organizzazione delle strutture vede un numero consistente di unità amministrativo-gestionali rispetto a quelle operative e una organizzazione dei Servizi non del tutto rispondente ai compiti istituzionali.

Appare evidente che la precedente e attuale organizzazione sono fortemente segnate dalla necessità di conservare ambiti dirigenziali, che se forse avevano un senso nel passato, hanno perso oggi qualsiasi riferimento con la realtà e i bisogni dell'agricoltura moderna.

In nessun modo le attuali organizzazioni sembrano adatte a rispondere alle esigenze degli operatori e alle nuove modalità di erogazione dei servizi in agricoltura. Al contrario è prevedibile che, se non si interviene profondamente, le strutture così disegnate continueranno a dedicare la maggior parte delle risorse umane e finanziarie ad attività autoreferenziali di gestione interna senza alcun impatto sulle politiche di sviluppo rurale.

### **Agris**

Agris è una struttura complessa nata dalla fusione di sei ex Enti regionali con storie e modalità operative differenti. La fusione non si è mai realizzata compiutamente poiché, di fatto, ciascun ex Ente ha riprodotto più o meno la struttura e le modalità di funzionamento precedenti, modificando il proprio nome in Dipartimento. Tutto ciò ha prodotto una continua conflittualità fra le strutture centrali dell'Agenzia.

Per tale motivo sarebbe stato preferibile *destrutturare* gli Enti precedenti attraverso la creazione di strutture sovra-ordinate afferenti alle discipline scientifiche e non alle filiere. Al contrario, sovra-ordinare le filiere alle discipline ha fatto sì che ciascuna struttura si sia comportata in maniera autoreferenziale, pretendendo propri laboratori e specialisti scientifici (alimentaristi, genetisti, esperti di riproduzione etc). Inoltre, una gran parte delle strutture che sono confluite in AGRIS non avevano in passato svolto, se non marginalmente, attività di ricerca e sperimentazione e hanno portato in dote alla neonata Agenzia un patrimonio di aziende non finalizzate alla ricerca con relativo personale addetto alla manutenzione delle stesse nonché una, non meno impattante, dotazione di figure tecniche e dirigenziali non qualificate per svolgere attività di ricerca e sperimentazione. Ciò ha di fatto implicato che solo

una parte delle risorse assegnate a AGRIS sia stata effettivamente utilizzata per ricerca e innovazione.

Oggi il rapporto tra amministrativi e ricercatori in AGRIS è sproporzionato a favore dei primi. Questo non è accettabile. AGRIS deve essere un ente di ricerca, e l'organizzazione del lavoro e la strutturazione dell'Agenzia devono piegarsi a questo obiettivo.

### **Argea**

Riguardo Argea, la legislatura nel 2014-2019 si è caratterizzata per la volontà di istituire l'Organismo Pagatore in agricoltura all'interno di Argea.

L'Organismo pagatore, a livello statale, ha la funzione di gestire e controllare le spese finanziate dai Fondi FEAGA (Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia) e FEASR<sup>158</sup>.

L'autorità competente riconosce soltanto quegli enti la cui struttura e organizzazione amministrativa garantiscono il rispetto dei criteri definiti dalla Commissione europea (Reg. (UE) n. 908/2014). Gli Organismi pagatori sono oggetto di costante supervisione da parte dell'autorità competente che, ogni tre anni, comunica i risultati di tale monitoraggio alla Commissione europea. In Italia sono 11 gli Organismi pagatori riconosciuti di cui 8 operanti a livello regionale, 2 operanti a livello nazionale in relazione a specifiche misure (riso ed esportazioni) e l'AGEA che svolge tale ruolo per le regioni che non hanno un proprio Organismo pagatore, tra cui la Sardegna.

Tutte le istituzioni regionali hanno mostrato la volontà di istituire l'organismo pagatore anche in Sardegna, argomentando con un costante ritardo nei pagamenti dovuto al fatto che la Sardegna deve ancora rivolgersi ad AGEA.

Risulta strabico e contraddittorio il fatto che ad inizio legislatura si sia deciso di seppellire il SIAR (Sistema Informativo Agricolo Regionale), per poi proporre l'organismo pagatore.

Per come è strutturato l'organismo pagatore, inoltre, esso deve essere distinto rispetto chi ha il compito di istruire le pratiche agricole, cioè sempre Argea.

Questo significa che, pur vedendo con favore questo esercizio di sovranità, il timore è che possa risolversi in un buco nell'acqua.

### **CFVA – Corpo Forestale e di Vigilanza Ambientale**

Al Corpo è affidata la tutela tecnica ed economica dei boschi, dei beni silvo-pa-

---

158. [www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/6551](http://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/6551).

storali dei Comuni e degli Enti pubblici, la vigilanza nelle aree protette e nelle aree di particolare interesse naturalistico e paesaggistico, la prevenzione e la repressione di comportamenti e attività illegali in materia di caccia, pesca nelle acque interne e marittime, incendi.

Oggi il CFVA viene usato per attività di indagine in materia ambientale, e svolge il ruolo duplice di principale strumento sardo per la lotta agli incendi, d'estate, e strumento di controllo del territorio nelle stagioni più fredde. Se non ci sono le tragedie degli anni ottanta è grazie ad esso. Il CFVA è un esempio di sovranità agita.

Ancora oggi è possibile che, anche per volontà politica, il CFVA venga inglobato dall'Arma dei Carabinieri. Per la Sardegna sarebbe una tragedia. La Regione, ed i sardi, devono decidere cosa fare del CFVA. Senza un piano straordinario di assunzioni, tra 8 anni il CFVA scomparirà. Oggi l'età media dei lavoratori è 59 anni, e ci sono uomini di 64 anni che vanno a spegnere gli incendi.

Al contrario, bisogna allargare e migliorare la capacità di intervento del CFVA in settori nei quali sono necessari competenze rinnovate, per esempio nel settore delle sofisticazioni alimentari. Contemporaneamente, dobbiamo garantire una efficace lotta agli incendi, nonché un miglioramento dell'attuale attività ordinaria.

### **Forestas**

Forestas ha da sola quasi il totale delle lavoratrici e lavoratori del comparto regione. In alcune aree della Sardegna ha rappresentato una delle poche occasioni di lavoro. Non lo è più perché le dinamiche assunzionali non sono quelle conosciute negli anni novanta. L'età media è alta.

Se Forestas sia una risorsa economica o meno per i territori, è difficile da argomentare: nell'immaginario collettivo Forestas, che si collega ai forestali di Calabria e Sicilia, è sinonimo di inefficienza e scarsa motivazione. Però Forestas ha le competenze se c'è un incendio da spegnere insieme al CFVA ed alla Protezione Civile, una strada di montagna da liberare, un'area alluvionata da soccorrere, un rischio idro-geologico da mitigare, quando un alveo fluviale è da ripulire, oppure ancora, una rete escursionistica da proporre ai turisti, un'oasi faunistica da visitare, un'endemismo da proteggere o un'aquila reale da curare, il grifone da re-introdurre nei luoghi da cui l'avevamo cacciato, o ancora, un'attività di educazione ambientale per la scuola. Forestas è e deve essere, deve diventarlo velocemente, una cosa diversa rispetto all'azienda foreste demaniali. Non per niente Forestas è l'acronimo

di “Agenzia Forestale Regionale per lo Sviluppo del Territorio e dell’Ambiente della Sardegna”.

Uno dei temi del XXI secolo, in Sardegna e nel mondo, è il cambiamento climatico. Forestas deve essere un’agenzia guida nel fronteggiare questo fenomeno. Insieme ai cantieri di rimboschimento c’è una quantità tale di attività da realizzare, che l’elenco di poco fa è solamente un piccolo esempio. La legge istitutiva di Forestas ha giustamente esteso all’intera Sardegna la sua competenza territoriale (non più a specifiche aree forestali demaniali e comunali). La stessa legge presenta potenzialità tutte da sfruttare.

Oltre alla “tradizionale” gestione forestale e vivaistica, agli interventi di sistemazione idraulico-forestale, oltre al Sistema regionale Antincendio e Protezione Civile, si aggiungono per Forestas (limitandosi alle innovazioni più significative della legge forestale): compiti di ricerca applicata, trasferimento tecnologico e formazione, progettazione europea e sughericoltura, pulizia degli alvei fluviali, manutenzione del tessuto rurale, valorizzazione produttiva, turistico-ricreativa e culturale del patrimonio naturalistico, realizzazione e manutenzione di aree e parchi attrezzati, collaborazione e supporto ai territori (specie Comuni e Parchi).

Forestas deve diventare una agenzia di sviluppo.

### **Enas**

Il ruolo del pubblico nella gestione dell’acqua è a rischio. L’ENAS è stata dequalificata, ed è possibile che chiuda entro qualche anno.

ENAS è un ente tecnico, il quale era un fiore all’occhiello della Sardegna in materia di progettazione delle grandi opere. Ora quella partizione di ENAS sta venendo smantellata, con l’intento di darla in appalto all’esterno o di far decollare la SPA sarda, a totale capitale pubblico, la quale si dovrebbe occupare delle grandi progettazioni.

L’altro elemento fortemente critico è la totale carenza di personale, a fronte di un aumento continuo dei compiti.

Attualmente il personale disponibile per la gestione del complesso sistema descritto e l’assolvimento delle funzioni assegnate, è in numero di circa 250 unità (addirittura inferiore a quella dell’Ente Autonomo del Flumendosa originario), di cui una frazione con profilo tecnico-operativo impegnata su tutto il territorio regionale, ed è suddiviso in 11 Servizi. Sussiste di fatto una carenza d’organico stimata in oltre 200 unità.

## Area

Area è qualificato come Ente Pubblico Economico, dotato di personalità giuridica e autonomia gestionale, patrimoniale e contabile. Essa costituisce lo strumento attraverso cui la Regione risponde alla domanda abitativa di soggetti in condizioni economiche e sociali disagiate. Sparisce nella LR 22/2016 il riferimento all'“autonomia imprenditoriale” in precedenza riportato all'art. 6 della LR 12/2006.

In questi ultimi anni si è assistito all'ampliamento delle attività di Area, anche tramite lo strumento dell'intesa, in interventi di edilizia di competenza regionale, diversi dall'edilizia sociale, senza alcuna motivazione dell'affidamento all'Azienda e in assenza di valutazione del rapporto costi benefici, come richiesto dall'art. 6, comma 3, della LR 22/2016.

A ciò si aggiunga che gli organici di Area sono in continua diminuzione ed inadeguati rispetto agli obiettivi.

La natura di Ente Pubblico Economico ha provocato disfunzioni, assunzioni di compiti impropri e numerosi contenziosi che riguardano, in particolare, la gestione del personale, l'applicazione della LR 31/1998 e del CCRL e i rapporti con la RAS. Area, a differenza degli enti pubblici economici, non ha come oggetto esclusivo o principale l'esercizio di un'impresa commerciale, non svolge attività per fini di lucro e in regime di concorrenza con i privati. La sua attività è sostanzialmente identica a quella degli IACP (Istituti autonomi case popolari), già qualificati come “non economici”.

In quasi tutta Italia le strutture equivalenti di Area sono Enti pubblici non economici. Area deve essere riportata alla natura di Ente Pubblico Non Economico. La Sardegna ha bisogno di politiche attente, consistenti, positive e precise riguardo l'edilizia residenziale pubblica, intesa sia in termini di manutenzioni che di riqualificazione ad uso abitativo residenziale di stabili già esistenti ed attualmente non nella disponibilità di Area.

Questa deve essere l'attività principale di Area. Altre operazioni servono solamente ad appesantire, e magari a portare all'inefficienza ed alla chiusura, l'Azienda. Al contrario, la dirigenza e la politica si attrezzino per un grande piano straordinario di investimenti nell'edilizia sociale, che coinvolga anche Area, per il recupero dei centri storici e del patrimonio abbandonato dei centri dell'interno e in via di spopolamento.

## Aspal

L'Aspal è oggi costituita da oltre 600 unità lavorativa che a breve diventeranno 800, e visti i programmi governativi è possibile che tra cinque anni siano più di 1.000.

Aspal è forse l'agenzia più sotto gli occhi dei riflettori dell'opinione pubblica e dell'utenza. Gestire il mercato del lavoro in Sardegna è un fatto di estrema importanza.

Nonostante Aspal sia relativamente ben strutturata e performante, se comparata alle sue sorelle italiane, non significa che si adempia appieno ai bisogni che il territorio esprime.

È negativo che quasi l'unica azione attualmente operante di politica attiva del lavoro siano i tirocini. Basterebbe partire da qua per discutere di cosa deve fare in futuro l'Aspal. Come puntualmente denunciato da diversi Comitati, poi, i tirocini sono spesso l'inganno di un lavoro sotto pagato<sup>159</sup>.

Non sono in capo all'Aspal altri interventi o strumenti utili per gli inserimenti lavorativi. L'apprendistato, per esempio, è in capo all'Assessorato al lavoro: procedure, tempi e modalità sono poco chiare e pertanto difficili da proporre alle aziende con cui i CPI (Centri per l'impiego) si relazionano. L'apprendistato sarebbe uno strumento che, opportunamente valorizzato e semplificato, potrebbe essere presentato come opportunità seria e concreta di inserimento lavorativo.

Il progetto LAVORAS<sup>160</sup>, al netto del giudizio sull'impianto complessivo del progetto, con la linea di intervento formativo e quello degli incentivi alle assunzioni, dovrebbe essere parte integrante di un percorso di tirocinio.

In questi ultimi anni è da segnalare la figura del "Job account", un operatore dei CPI dalla formazione trasversale, il quale ha il compito di mettere in relazione le imprese e le possibilità offerte dall'Aspal.

Sono da segnalare anche le attività legate al Sardinian Job Day.

Nel corso del 2019, e degli anni a venire, Aspal sarà inoltre inevitabilmente coinvolta nell'attuazione del Reddito di Cittadinanza, la misura introdotta dal Decreto 4 del 2019 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Vi è poi tutto il tema della formazione. La formazione gratuita, oggi non di-

---

159. [www.repubblicadeglistagisti.it/article/sardegna-normativa-tirocini-in-arrivo-proteste-rete-giovanisti](http://www.repubblicadeglistagisti.it/article/sardegna-normativa-tirocini-in-arrivo-proteste-rete-giovanisti).

160. <https://lavoras.regione.sardegna.it>.

sponibile se non per brevi percorsi non finalizzati al rilascio di una qualifica professionale, è lo strumento da cui partire. I disoccupati e gli inoccupati necessitano di acquisire nuove competenze in linea con le esigenze del mercato. La formazione e il rilevamento del fabbisogno formativo deve avere cadenza annuale e quindi deve essere coerente con le esigenze del tessuto economico. Oggi le politiche per la formazione sono largamente datate ed insufficienti. Anche i servizi per le imprese sono quasi completamente assenti.

### **ERSU di Sardegna**

La Sardegna ha pochi posti letto e poche soluzioni abitative per gli studenti universitari. Vi è un grande fabbisogno, che oggi non viene soddisfatto, anche se in materia di erogazione delle borse di studio sono stati fatti, negli ultimi anni, molti passi in avanti.

Gli Enti per il diritto allo studio di Cagliari e di Sassari svolgono le stesse funzioni. In Sardegna ne esistono due, con due presidenti, due consigli di amministrazione, due direttori generali, due bilanci etc. Giace in consiglio regionale una proposta che, riprendendo quanto stabilito da una legge statale, prevede l'unificazione dei due enti<sup>161</sup>. Questa appare del tutto giustificata da ragioni di efficienza, di economicità e per un generale principio di buon andamento.

Dal punto di vista dei servizi, bisogna permettere a tutti gli idonei di poter usufruire dei servizi dell'ERSU, in termini di posti letto e di borse di studio. Bisogna porsi questo obiettivo e realizzarlo nell'arco di cinque anni. Serve, quindi, un investimento straordinario sul settore dell'edilizia universitaria, non necessariamente mediante nuove costruzioni. Esiste inoltre la possibilità di sperimentare il campus diffuso.

Contemporaneamente, è possibile migliorare sensibilmente le attività di mensa e le attività culturali degli enti.

### **Piano straordinario delle assunzioni**

La dinamica occupazione del sistema regione, dal 2001 ad oggi, è in netto calo. A questo si aggiunga che le riforme pensionistiche degli ultimi 25 anni hanno aumentato considerevolmente l'età pensionabile e, quindi, l'età media di chi lavora sta conoscendo un netto e costante aumento. In Forestas l'età media è 59 anni. L'unica eccezione è ASPAL, che è passata velocemente da poco meno di 100 dipendenti a più di 620, con una pianta organi-

---

161. Si tenga presente che ERSU Cagliari ha delle sedi anche a Oristano e Nuoro.

ca prevista di 800 persone, ed una età media più bassa rispetto al resto del sistema regione.

Tutta la pubblica amministrazione sarda, ed anche italiana, ha bisogno di un piano straordinario per le assunzioni<sup>162</sup>. Un semplice paragone con il contesto europeo è emblematico: “I paesi con una quota maggiore sono quelli scandinavi, in cui l’occupazione pubblica rappresenta oltre il 30% del totale, mentre la media OCSE sensibilmente inferiore appare stabile attorno al 18% nei tre anni considerati. L’Italia si posiziona a metà classifica tra i paesi sotto la media OCSE, con una percentuale pari al 13,6%. Per tutti i paesi considerati, la quota di occupati nel settore pubblico appare relativamente stabile nonostante la crisi economica [...] l’Italia primeggia per la più scarsa percentuale di under 34 sul totale degli occupati nel settore pubblico, con il 2% contro una media OCSE del 18%. Superiore alla media OCSE è invece la quota di occupati over 55 – 45% per l’Italia contro il 24 generale”<sup>163</sup>.

Il combinato disposto della “quota 100” in materia pensionistica e del sostanziale blocco delle assunzioni porterà, senza un piano straordinario delle assunzioni nel comparto regione, alla scomparsa di intere agenzie ed al tracollo del comparto. A questo si aggiunga che l’età media in tutto il comparto è estremamente elevata e, quindi, la capacità di rinnovarsi è limitata. In diverse agenzie sono moltissimi i non idonei a mansioni che sono cuore stesso della Agenzia”.

### **Affiancamento anziani-giovani**

Il piano straordinario delle assunzioni deve andare di pari passo con un processo di affiancamento sistematico dei nuovi assunti da parte di chi, prossimo alla pensione, potrebbe fornire ai neo-assunti l’intero bagaglio di conoscenze, formali ed informali, accumulate in una esperienza lavorativa quasi sempre pluri-decennale. In questo modo il neo-assunto entrerebbe molto più velocemente nei meccanismi, scritti e non scritti, del sistema regione, potendo mettere al servizio della struttura in modo più veloce le sue conoscenze. Contemporaneamente, la lavoratrice ed il lavoratore prossimo alla pensione si sentirebbe valorizzato e motivato, in un periodo lavorativo che, senza ulteriori stimoli, rischia di ridursi all’aspettare il momento della quiescenza.

---

162. MARTA FANA, *Piano straordinario per l’occupazione nelle pubbliche amministrazioni*, Roma 2018, reperibile su [https://www.fpcgil.it/wp-content/uploads/2018/11/Piano\\_straordinario\\_occupazione.pdf](https://www.fpcgil.it/wp-content/uploads/2018/11/Piano_straordinario_occupazione.pdf).

163. *Idem*, p. 56.



Si tratterebbe di individuare, oltre il dirigente responsabile del neo-assunto, una tutor o un tutor.

Queste attività sono aggiuntive e non sostitutive di una attività di formazione in entrata la quale va rafforzata e sistematizzata.

### **Nuovo sistema di reclutamento**

L'art. 97, quarto comma, della Costituzione, stabilisce che “agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge”<sup>164</sup>. Le leggi regionali non hanno mai formalmente messo in discussione questo principio.

Allo stesso tempo, sin dalla sua nascita l'amministrazione centrale, e successivamente l'intero sistema regione, ed ancora oggi è così, ha sperimentato e praticato modalità di reclutamento diverse rispetto a quelle del concorso pubblico, dalle stabilizzazioni ai concorsi riservati.

Questo ha causato una serie di storture, tra cui la mancanza di figure specialistiche, e non da ultimo la percezione che nel sistema regione non si entri per merito, bensì per conoscenze e fortuna. Questo diminuisce notevolmente il grado di fiducia dei sardi verso il sistema regione, cioè uno dei più importanti patrimoni dei sardi stessi.

Non è dimostrato che il concorso pubblico sia la modalità migliore di reclutamento del personale nella pubblica amministrazione. Sicuramente un corso-concorso, anche per i funzionari, sarebbe migliore. O quanto meno lo svolgimento di alcune prove o giornate di esame in cui si esaminino anche caratteristiche e competenze che da un esame concorsuale non è possibile valutare.

Diversi stati, tra cui la Gran Bretagna, non procedono all'assunzione nelle pubbliche amministrazioni mediante le procedure concorsuali che noi normalmente conosciamo.

Nondimeno, si segnala come le procedure di stabilizzazione siano state e siano tra di loro diverse e diversificate, più o meno necessarie, più o meno corrette, e come spesso siano andate a sanare situazioni di fatto non più sostenibili, legate all'utilizzo sconsiderato di forme di lavoro presunto autonomo. Una ulteriore stortura riguarda la mancanza di figure specializzate ed, al contrario, la sovrabbondanza di alcune figure. Tipicamente, la pubblica amministrazione sarda, e per la verità anche quella italiana, ha una sovrabbondanza di operatori del diritto.

---

164. [www.senato.it/1024](http://www.senato.it/1024).

Il nuovo sistema di reclutamento deve prevedere una grande stagione di concorsi pubblici, diversamente strutturati, per professionalità specifiche, con la possibilità di utilizzare le graduatorie che ne scaturiscono per attivare contratti a tempo determinato, qualora servissero, successivamente alle necessarie assunzioni a tempo indeterminato.

## CONCLUSIONI

Lo scritto presentato ha l'obiettivo di fornire al lettore delle considerazioni riguardo la riforma della burocrazia regionale alla luce di una nuova visione del futuro della Sardegna.

Burocrazia significa potere degli uffici. Essa ha assunto un connotato negativo, poiché designa gli ostacoli procedurali che si frappongono, in una catena di comando di una organizzazione, tra chi stabilisce l'obiettivo da perseguire e chi lo deve realizzare.

La burocrazia non coinvolge solamente gli uffici pubblici. Nel presente, ma ancora di più nel passato, ha coinvolto anche le aziende private, le quali però si sono presto attrezzate per rimediare agli effetti più negativi del "sistema burocratico".

Nel capitolo 1 abbiamo compiuto una descrizione, dal punto di vista della consistenza e delle funzioni, delle strutture che costituiscono il sistema regione, così come definito dalla LR 24/14. Il comparto regione, peraltro, a seguito della LR 43/18 ha conosciuto un corposo allargamento, con l'inserimento delle dipendenti e dei dipendenti di Forestas.

Le dinamiche presentate nel capitolo 1 rendono un sistema regione concentrato per la parte amministrativa intorno al polo di Cagliari, con Forestas, Aspal, Cfva, il CFVA, Laore, Argea ed Agris in possesso di una capillare presenza sul territorio sardo. Anche ENAS ed AREA sono policentriche, mentre ISRE è concentrata a Nuoro, e IZS a Sassari. ERSU Cagliari e ERSU Sassari fanno storia a sé. Come abbiamo visto nel capitolo 4, il sistema regione potrebbe migliorare il proprio essere attore di una rinascita delle aree interne, piuttosto che elemento di urbanizzazione.

Il sistema regione, peraltro, è solamente una parte della pubblica amministrazione sarda, la quale ha conosciuto un confuso processo di riforma nell'ultimo quinquennio, al quale si dovrà per forza di cose porre mano nei prossimi anni. Una ipotesi presentata e favorevolmente accolta è che si realizzi, così come in altre regioni a statuto speciale, un omogeneo (anche dal punto di vista contrattuale) sistema dell'amministrazione pubblica sarda.

Nel capitolo 2 abbiamo compiuto un excursus sulla retorica sulla riforma del-

la Regione Autonoma della Sardegna, a partire dalla sua istituzione nell'Italia repubblicana, nel 1949.

Il dato più evidente che emerge è che prendersela con la burocrazia è una scusa. Una scusa nel senso che tutti i Presidenti della Giunta hanno posto il problema della struttura amministrativa regionale quale tema dal quale partire, ma in pochi hanno veramente impostato e realizzato riforme organiche. Prendersela con la “macchina regionale” e con la “burocrazia regionale”, e porre al centro del proprio programma elettorale “la riforma della regione” è ancora oggi un leit motiv di tutte le forze politiche, dall’inizio dell’autonomia ad oggi, e siamo sicuri che continuerà ad esserlo. Non ci consta, tuttavia, che sia stata presentata negli ultimi anni un impianto complessivo di riforma della pubblica amministrazione sarda.

Il tema è, quindi, sul campo, ed è giusto che sia così.

Allo stesso tempo, siamo convinti che prendersela con la “macchina regionale” e la “burocrazia regionale” sia spesso la scusa per nascondere un vuoto di idee o, peggio ancora, la volontà di eliminare il controllo pubblico in settori particolarmente delicati (uno su tutti, la tutela ambientale).

Nel capitolo 3, a partire dagli spazi aperti con lo Statuto di autonomia e tenendo conto della riforma del Titolo V della Costituzione, abbiamo esaminato, in una prospettiva storica e con una comparazione con altre regioni a Statuto speciale, i limiti e le possibilità di riforma in materia di organizzazione degli uffici e stato giuridico del personale.

A fronte di una riforma che ha accentuato i caratteri “regionalisti” dello Stato italiano, sino a permettere una evoluzione in senso “federalista”, la persistente giurisprudenza della Corte Costituzionale, le ambiguità dei governi succedutisi a seguito della riforma del 2001, hanno in realtà prodotto una compressione dei poteri autonomistici della Sardegna, i quali non erano stati utilizzati al meglio neanche prima del 2001.

Per ciò che riguarda il personale ed il suo stato giuridico, i poteri autonomistici sono stati sostanzialmente annullati.

La riforma della composizione della Corte Costituzionale, alla luce del Titolo V e del ruolo che la Corte stessa ha assunto, segnerebbe la possibilità per il legislatore, e per le Regioni, di far effettivamente valere, nella realtà giuridica, quanto scritto negli statuti di autonomia, nelle intese che si stanno siglando, nonché di arrivare ad una interpretazione più bilanciata della

ripartizione dei poteri stabiliti dalla Costituzione, così come riformata nel 2001.

Nel capitolo 4 abbiamo delineato, alla luce di una nuova visione del futuro della Sardegna, alcune proposte e linee di azione per una azione di riforma della burocrazia regionale.

Lungi dal presentare una proposta organica ed onnicomprensiva, per la quale sarebbe necessario un lavoro di squadra ben più strutturato, si sono presentate delle coordinate di pensiero, delle linee di attività, nonché alcune proposte concrete.

Abbiamo verificato che in Sardegna, nel sistema regione, vige ancora un sistema centralistico e gerarchico, cioè non a rete, di governo degli uffici, in cui le cui figure apicali, non rimovibili, non hanno gli stessi incentivi all'azione delle aziende private.

Questo ha creato, insieme ad altri fattori, un contesto di crescente e generalizzata insoddisfazione, verificata anche da diversi studi scientifici, verso i risultati della pubblica amministrazione in Sardegna, e del sistema regione quale segmento particolare<sup>165</sup>. L'insoddisfazione è empiricamente registrabile anche tra le lavoratrici ed i lavoratori del sistema regione.

In Sardegna non abitano tante persone. La densità della popolazione è bassa, ed i cambiamenti possono avere effetti generalizzati e continui in poco tempo. Al di là delle singole azioni e delle singole proposte, la Sardegna ed i suoi gruppi dirigenti hanno bisogno di fiducia, creatività e coraggio. La Sardegna non manca né di risorse materiali, né delle competenze e capacità necessarie per realizzare un generalizzato benessere.

La fiducia, in sé stessi e nel proprio popolo, è un processo storico da costruire per tutti i popoli subalterni, colonizzati nel senso più ampio del termine. Le sarde ed i sardi devono credere in se stessi, devono essere capaci di amare<sup>166</sup>. La riforma intellettuale e morale della Sardegna non può venire da nessuno

---

165. Il CRENoS, Centro di Ricerche Economiche Nord Sud è uno degli enti di ricerca più importanti della Sardegna. Ogni anno pubblica un rapporto sull'economia della Sardegna, il quale ogni anno fa riferimento alla pubblica amministrazione ed alla sua "efficienza" come l'elemento su cui più concentrarsi per migliorare le "performance" economiche dell'isola. Cfr. [crenos.unica.it/crenosterritorio/pubblicazioni](http://crenos.unica.it/crenosterritorio/pubblicazioni).

166. Cfr. FRANCISCU SEDDA, *I sardi sono capaci di amare. Coscienza e futuro di una nazione*, Kita, Cagliari 2010.

“vento del nord”, come pensavano i comunisti del dopoguerra, né da alcun altro esempio internazionale. I sardi devono fare da soli, così come d’altra parte i movimenti anticolonialisti in Asia ed in Africa, con le loro vittorie e conquiste, ci hanno insegnato.

Gli anni venti del nuovo secolo, e i decenni che verranno, richiedono molta creatività e fantasia. A fronte di una barbarie crescente, foriera di un feudalesimo tecnologico, abbiamo la possibilità di usare gli avanzamenti tecnologici per il benessere collettivo, immaginando e realizzando forme di relazioni sociali alternative alla competizione sfrenata.

Paul Mason ha scritto sul “postcapitalismo” descrivendo quei germi di “nuova società” che già esistono, e contemporaneamente, la direzione verso cui tendere<sup>167</sup>. Noi abbiamo il compito di essere creativi e realisti, e non è un ossimoro. L’ossimoro è praticare la continuità e sperare di non affondare: stiamo già affondando.

Il coraggio è il terzo necessario complemento dei primi due. Oggi sembra una parola, un valore facile, ma lo è davvero?

---

167. PAUL MASON, *Postcapitalismo. Una guida al nostro futuro*, Il Saggiatore, Milano 2016.

## ACRONIMI

AASSLL: Aziende Sanitarie Locali  
AGEA: Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura  
AGRIS: Agenzia regionale per la ricerca in agricoltura  
ANCI: Associazione Nazionale Comuni Italiani  
ANPAL: Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro  
APA: Associazione Provinciale Allevatori  
ARAS: Associazione Regionale Allevatori Sardegna  
ARGEA: Agenzia regionale per la gestione e l'erogazione degli aiuti in agricoltura  
ARPAS: Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente Sardegna  
ASE: Agenzia Sarda delle Entrate  
ASPAL: Agenzia Sarda Politiche Attive del Lavoro  
BT: *Blue Tongue*  
CCRL: Contratto Collettivo Regionale di Lavoro  
CDA: Consiglio d'Amministrazione  
CESIL: Centri servizi inserimento lavorativo  
CGIL: Confederazione Generale Italiana del Lavoro  
CFVA: Corpo Forestale e di Vigilanza Ambientale  
CPF: Consorzio Interprovinciale per la Frutticoltura di Sassari  
CIF: Consorzio Interprovinciale Frutticoltura di Cagliari, Oristano e Nuoro  
Co.co.co: collaborazione coordinata e continuativa  
CPI: Centri per l'impiego  
CRAS: Centro Regionale Agrario Sperimentale  
CRENoS: Centro di Ricerche Economiche Nord Sud  
CRS4: Centro di Ricerca e Studi Superiori in Sardegna  
CSL: Centri Servizi per il Lavoro  
CSM: Consiglio Superiore della Magistratura  
D.Lgs.: Decreto Legislativo

EAF: Ente Autonomo del Flumendosa  
ENAS: Ente Acque Sardegna  
ENPI: *European Neighbourhood and Partnership Instrument*  
ERIS: Ente risorse idriche della Sardegna  
ERSAT: Ente Regionale di Sviluppo e Assistenza Tecnica in agricoltura  
ETFAS: Ente per la Trasformazione Agraria e Fondiaria in Sardegna  
FEAGA: Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia  
FoReSTAS: Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna  
ERSU: Ente regionale per il diritto allo studio universitario  
FEASR: Fondo Europeo Agricolo di Sviluppo Rurale  
IACP: Istituti autonomi case popolari  
ICT: *Information and Communication technology*  
IDMS: Indice di deprivazione multipla in Sardegna  
III: Istituto Incremento Ippico  
ISRE: Istituto Superiore Regionale Etnografico  
ISTAT: Istituto Nazionale di Statistica  
IZCS: Istituto Zootecnico e Caseario per la Sardegna  
LAORE: Agenzia per l'attuazione dei programmi regionali in campo agricolo e per lo sviluppo rurale  
LR: Legge Regionale  
NPG: *New Public Governance*  
NPM: *New Public Management*  
OPR: Organismo Pagatore Regionale  
PA: Pubblica Amministrazione  
PCI: Partito Comunista Italiano  
PRPS: *Performance-related payments*  
PSR: Programma di Sviluppo Rurale  
RAS: Regione Autonoma della Sardegna



SIAR: Sistema Informativo Agricolo Regionale

SIMR: Sistema Idrico Multisetoriale Regionale

SNPA: Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente

SSS: Stazione Sperimentale del Sughero

SUT: Sportelli Unici Territoriali



## BIBLIOGRAFIA

ALBERTO CONTU, (a cura di) *Il federalismo sardo (atti del convegno)*, Fondazione Sardinia, Cagliari 2002

ALEDDA ALDO, *Interna corporis: anatomia di una pubblica amministrazione*, Europa Editrice, Cagliari 2013

ASSOCIAZIONE TRA GLI EX CONSIGLIERI REGIONALI DELLA SARDEGNA, *La riforma della regione, atti del convegno tenuto a Cagliari il 21 e 22 marzo 1986*, STEF, Cagliari 1986

ATZORI VILLIO, LAY GIANNETTO (a cura di), *Il sindacato e la programmazione*, EDES, Cagliari 1978

AUCOIN PETER C., “New political governance in Westminster systems: Impartial public administration and management performance at risk”, in *International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 2012, 25(2), pp. 177-199

BELLÒ BENEDETTA, SPANO ALESSANDRO, “Governing the purple zone: How politicians influence public managers”, in *European Management Journal*, 33 (2015), pp. 354-365

BENVENUTI FELICIANO, *L'ordinamento repubblicano*, CEDAM, Padova 1965

BERGER MARK T., *The Battle for Asia: From Decolonization to Globalization*, Routledge, London 2013

BOTTAZZI GIANFRANCO, *Eppur si muove: saggio sulle peculiarità del processo di modernizzazione in Sardegna*, CUEC, Cagliari 1999

CARACCILO LUCIO, ROCCUCCI ADRIANO, *Storia contemporanea. Dal mondo europeo al mondo senza centro*, Le Monnier Università, Firenze 2017

CARDIA MARIAROSA, “Processi storici e istituzione regionale: dallo Statuto al Piano di Rinascita (1943-1962)”, in GUIDETTI MASSIMO (a cura di), *Storia dei sardi e della Sardegna – L’età contemporanea, dal governo piemontese agli anni sessanta del nostro secolo*, pp. 457-496

CEPIKU DENITA, *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano 2018

CGIL COMITATO REGIONALE SARDO, *Atti del VI Congresso regionale della CGIL sarda*, Studiograf, Cagliari 1982

COINU GIOVANNI, DEMURO GIANMARIO, MOLA FRANCESCO (a cura di), *La specialità sarda alla prova della crisi economica globale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2017

CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA, *Riforma della Regione e revisione dello Statuto*, Cagliari 1989

COSULICH MATTEO, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Editoriale Scientifica, Trento 2017

CUBEDDU SALVATORE, (a cura di) *L’ora dei sardi*, Fondazione Sardinia, Cagliari 2002

D’ANDREA ANTONELLA, “Lavoro pubblico regionale”, in GIOVANNI GUZZETTA (a cura di), *Le materie di competenza regionale – Commentario*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2015, pp. 299-310

DARDOT PIERRE, LAVAL CHRISTIAN, *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista*. DeriveApprodi, Bologna 2013

ANDREA DEFFENU, SIMONE PAJNO, “Le principali questioni di attualità politica e istituzionale della Regione Sardegna”, in *Le Regioni*, 6/2017

DE MASI DOMENICO, *Una semplice rivoluzione. Lavoro, ozio, creatività: nuove rotte per una società smarrita*. Rizzoli, Milano 2016

DUCE V., “La burocrazia nella Regione sarda”, in ISAP, *La burocrazia nelle Regioni a Statuto speciale*, Giuffré, Milano 1969

FANA MARTA, *Piano straordinario per l’occupazione nelle pubbliche amministrazioni*, Roma 2018

FONDAZIONE SARDINIA, *Pro sa Missa in sardu: instrumentum laboris per la verifica e l’approvazione da parte della Conferenza Episcopale Sarda*, Cagliari 2019

GHERARDINI GHERARDO, *La Regione Sardegna – Ordinamento, funzioni, controlli*, EDES, Sassari 2003

GIAGU PIETRO, *La Regione Sardegna*, Giuffré, Milano 1979

GIAGU PIETRO, *L’organizzazione della Regione Sarda*, Valdes, Cagliari 1958

GIANNINI MASSIMO SEVERO, *I pubblici poteri*, Il Mulino, Bologna 1986

HUGHES OWEN E., *Public management & administration*, Palgrave, New York 2012

ISTAT, *Il futuro demografico del paese. Previsioni regionali della popolazione residente al 2065*, Report 26 aprile 2017

LISENA FLORIANA, *Manuale di diritto costituzionale*, Nel Diritto Editore, Roma 2016

LUSSU EMILIO, *Autonomia e garanzie costituzionali, Studi per il ventesimo anniversario della Costituzione*, Vallecchi Editore, Firenze 1968

MATTEI UGO, *Beni comuni, un manifesto*, Laterza, Bari 2011

MARROCCU LUCIANO, BACHIS FRANCESCO, DEPLANO VALERIA (a cura di), *La Sardegna contemporanea – idee, luoghi, processi culturali*, Donzelli, Roma 2015

MARTIN JOHN, SPANO ALESSANDRO, “From performance management to strategic local government leadership: lessons from different cultural setting”, in *Public Money & Management*, 2015, 35:4, pp. 303-310

PAUL MASON, *Postcapitalismo. Una guida al nostro futuro*, Il Saggiatore, Milano 2016

MEDAS GIULIA, MURA SALVATORE, SCROCCU GIANLUCA, *La transizione difficile – Politica e istituzioni in Sardegna (1969-1979)*, Franco Angeli, Milano 2018  
MORTATI COSTANTINO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo I, CEDAM, Padova 1969

MORTATI COSTANTINO, *Ispirazione democratica della Costituzione*, in “*Il secondo Risorgimento*”, nel *decennale della Repubblica e nel ritorno alla democrazia, 1945-1955*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1955

MURA SALVATORE, *Pianificare la modernizzazione. Istituzioni e classe politica in Sardegna, 1959-1969*, Franco Angeli, Milano 2015

NEGRO GIUSEPPE, *Antologia del miglioramento rapido nella Pubblica Amministrazione e nella Sanità italiana – 40 storie di lean organization*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna 2016

PALA CARLO, RUGGIU ILENIA, “La Regione Sardegna tra cambiamento istituzionale e realtà politica”, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Editoriale scientifica, Collana Ius Publicum Europaeum, Napoli 2016

PALADIN LIVIO, *Diritto regionale*, Cedam, Padova 1985

PIERONI M., BELLOCCI M., *Il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni nella giurisprudenza costituzionale in tema di costituzione del rapporto di lavoro pubblico, reclutamento e scelta delle relative modalità*, consultabile su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

PILIA EGIDIO, *L'autonomia sarda: basi, limiti e forme*, 1920

PINNA PIETRO, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Giappichelli, Torino 2007

REGIONE SARDEGNA, *Due anni e mezzo di governo della Regione. 2004-2006*, Cagliari 2007

ROMANO SANTI, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze 1977

RONCHETTI LAURA, *L'autonomia e le sue esigenze*, Giuffrè, Milano 2018

SANGIORGI GIORGIO (a cura di), *Lo sviluppo delle competenze nella pubblica amministrazione*, CUEC, Cagliari 2010

SANNA DANIELE, *Costruire una regione – problemi amministrativi e finanziari nella Sardegna dell'autonomia (1949-1965)*, Carocci, Roma 2011

SASSU ANTONIO (a cura di), *Lo sviluppo locale in Sardegna: un flop? Numeri, cause, suggerimenti*, Ediesse, Roma 2017

SEDDA FRANCISCU, *Tracce di memoria*, Fondazione Sardinia, Cagliari 2002

SEDDA FRANCISCU, *I sardi sono capaci di amare. Coscienza e futuro di una nazione*, Kita, Cagliari 2010

SODDU FRANCESCO, *La cultura della rinascita. Politica e istituzioni in Sardegna*. Soter, Sassari 1994

SOMMA ALESSANDRO, *Sovranismi: Stato, popolo e conflitto sociale*, DeriveApprodi, Bologna 2017

SPANO ALESSANDRO & MONFARDINI PATRIZIO, "Performance-Related Payments in Local Governments: Do They improve Performance or Only Increase Salary?", in *International Journal of Public Administration*, 2018, 41:4, 321-334

SPIGA LUCIO, *I presidenti – cinquant'anni di autonomia della Regione Sarda*, Zonza Edizioni, Cagliari 2001

SUN ZI (a cura di Huang Jialin e Raimondo Luraghi), *L'arte della guerra*, Stato Maggiore dell'esercito – Ufficio Storico, Roma 1990

TONIATTI ROBERTO, “L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione del regionalismo italiano”, in *Le Regioni*, 4/2017

TRENTIN BRUNO, *La città del lavoro – Sinistra e crisi del fordismo*, Feltrinelli, Milano 1997

TROJISI ANNA, *Le fonti del diritto del lavoro tra stato e regione*, Giappichelli, Torino 2013

VIESTI GIANFRANCO, *Verso la secessione dei ricchi – Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Bari 2019

VON CLAUSEWITZ KARL, *Della guerra*, Mondadori, Milano 1995.



**CATALOGO DELLA PRODUZIONE CULTURALE  
DELLA FONDAZIONE SARDINIA DAL 1992 AL 2018 DISPONIBILI  
NEL SITO  
[www.fondazioneSardinia.eu](http://www.fondazioneSardinia.eu)**

**MONOGRAFIE**

Tracce di memoria, *di Franciscu Sedda*

Sardisti, Viaggio nel Partito Sardo d’Azione tra cronaca e storia (vol. I e II),  
*di Salvatore Cubeddu*

Ditzionariu de sa limba e de sa cultura sarda, *di Mario Puddu*

Sa novena de Pasch’ e Nadale

Status quaestionis e documentazione statistica sull’emigrazione delle giovani  
generazioni sarde negli ultimi diciassette anni, *di E. Lobina*.

Pro sa Missa in limba sarda, instrumentum laboris, per la verifica e l’appro-  
vazione da parte della Conferenza Episcopale Sarda, pagg. 296, presentato il  
23 marzo 2019

**ATTI DI CONVEGNI E SEMINARI**

Est ora – MOVE(M)US – documentazione seminario

Il Federalismo Sardo, a cura *di Alberto Contu*

L’ora dei Sardi, a cura *di Salvatore Cubeddu*

Agostino di Ippona e le apocalissi dell’Occidente, a cura *di Placido Cherchi*

Società sarda e religiosità, a cura *di Placido Cherchi e Bachisio Bandinu*

Il sardo-fascismo, a cura *di Salvatore Cubeddu*

Emilio Lussu ed il sardismo, a cura *di Gianfranco Contu*

## VIDEO/AUDIO

### Convegni e seminari

1. Convegno “Ratifica della Carta Europea delle lingue regionali o minoritarie e nuove linee di politica linguistica in Sardegna – 28 novembre 2014
2. Convegno Autodeterminazione dei Popoli, referendum della Scozia (18 settembre), decisioni dei Sardi – 15 settembre 2014
3. Est ora – Move(M)us – La Sardegna verso la sua nuova costituzione. Le proposte di statuto ed il Manifesto del Nuraghe – 9 giugno e 23 giugno 2014
4. La grande guerra (1915-18) e la Sardegna. Un nuovo centenario impegnativo – 12 maggio 2014
5. Sa fortza de is poetas: atòbiu cun is cantadoris bascus – 2 maggio 2014
6. Quando la terra produce Santi: Fra Nicola da Gesturi
7. Nega sempre: la negazione come fantasma dei sardi
8. Convegno: Ammentu de Placido Cherchi
9. Il seminario sulla “vergogna” nel carattere e nella vicenda storica dei sardi - parte I e II
10. Dante e la Sardegna – personaggi danteschi e luoghi dell’isola tra passato e presente
11. Intellettuali nella Sardegna contemporanea – Cagliari 16/17 Dicembre 2011
12. Concilio Plenario Sardo dieci anni dopo – Cagliari 13 giugno 2011
13. Dai 150 anni dell’unità d’Italia a sa Die de sa Sardigna del 2011
14. Lingua Cultura Fede, Vol. 1 e 2 – 17/18 Dicembre 2010
15. Autonomismo e Federalismo nell’impegno politico di Mario Melis, 27 novembre 2004 - parte I, parte II
16. Agostino di Ippona e le apocalissi dell’Occidente – Vol, 1, 2, 3, 4, 5

17. 50° anni di Autonomia – 28 Aprile 1998
18. Il Congresso dei Sardi, Bauladu – 21 febbraio 1998
19. La lingua sarda nelle scuole e la legge sulla cultura – 17 febbraio 1998
20. Incontro seminario su: La Struttura dell'Informazione in Sardegna e la nuova Legge regionale sulla Cultura Sarda – 12 gennaio 1998
21. Educazione allo sviluppo – 14 Marzo 1997
22. La lingua sarda e la legge – 3 dicembre 1997
23. La Sardegna e i mass-media – 12 aprile 1996
24. Il Locale ed il Globale nella poesia sarda – 11 aprile 1996
25. Il locale ed il globale nel teatro sardo – 29 febbraio 1996
26. Convegno di studi Limba: in chiesa, a scuola, II parte – 18 marzo 1995
27. Esperienze di educazione bilingue a Dorgali – 17/18 marzo 1995
28. Si è sempre locale di un qualche globale – 20 dicembre 1995
29. Il Locale ed il Globale nell'esperienza giovanile – 12 dicembre 1995
30. Il federalismo nella storia del sardismo – 5 dicembre 1995
31. Regionalismo e Autonomismo in Sardegna e in Sicilia – 28 novembre 1995
32. Società sarda e religiosità, Crisi e nuove forme del sacro – 9 dicembre 1994
33. Il Sardo-Fascismo fra politica, cultura, economia, 26 – 27 novembre 1993
34. Lussu e il sardismo, 6 – 7 dicembre 1991, I, II, III, V

## PRESENTAZIONE LIBRI

Emigrazione giovanile qualificata in Sardegna, *Mariangela Piras – Enrico Lobina*

Letteratura e civiltà della Sardegna, di *Francesco Casula*, Cagliari, 12/4/2014

Il tempo non aspetti tempo – Cagliari, 17 marzo 2014

Ardia, 30 gennaio – 21 febbraio 1998

Il nuovo giornale telematico Media Mundi Sardegna, 16 febbraio 1998

Di Placido Cherchi Il peso dell'ombra, 3 giugno 1997

Di Placido Cherchi Il signore del limite, 27 maggio 1996

Incontro dibattito: Lettera a un giovane sardo, di *Bachisio Bandinu*, 27 marzo 1997

Giacobini, moderati e reazionari in Sardegna – 21 aprile 1997

Sardisti vol. 2 – Viaggio nel Partito sardo d'Azione tra cronaca e storia, presentazione, 12 giugno 1996

Sardisti vol. 1 – Viaggio nel Partito sardo d'Azione tra cronaca e storia, presentazione, 24 maggio 1993

## SA DIE DE SA SARDIGNA

Sa Die de sa Sardignia 28 Aprile 2018 – Catedrale de Santa Maria in Casteddu, Missa Cantada in Sa Die de sa Sardignia, 28 de Abrili 2018, in su de settant'annos de S'Istatutu sardu, narada dae su Sostitutu de sa segreteria de S'Istadu Vaticanu, Mons. Anghelu Beciu.

Sa Die de sa Sardignia 28 Aprile 2015 – Catedrale, a oras de sas 10:30, Missa narada dae s'archipiscamu Missennore Arrigo Miglio, preiga de don Mario Cugusi, cantada dae su Cuncordu Sas Enas de Bortigali, Coru de Bosa, Sos Cantores de Irgoli; sonadores de launeddas Stefano Pinna, Graziano Montixi, Marcello Trucas. Una faina de su Comitadu pro Sa Die.

Sa Die de sa Sardignia 28 Aprile 2015 - Palazzo Regio a oras de sas 9:00, Tzelebratzione de Sa Die de sa Sardignia cun s'Oratzione de Nereide Rudas e sa firma de s'istumentu de su Coordinamentu de is Artis Popularis de Sardinia.

Sa Die de sa Sardignia 27 Aprile 2013

Sa Die de sa Sardignia 3 Giugno 2011 Prima e Seconda Parte

Sa Die de sa Sardignia 2008 piazza del carmine Parte 1 e 2

Sa Die de sa Sardignia 2004

Sa Die de sa Sardignia 2004, I Diavoli Rossi

Incontro del Prof. Giovanni Lilliu – Liceo Siotto, 6 maggio 1998

Sa Die de sa Sardignia. La festa del popolo sardo, 18 marzo 1998

Conferenza stampa di presentazione Sa Die de sa Sardignia, 28 aprile 1998

Riunione del Comitato “Sa Die de sa Sardignia”, 28 giugno 1996

Sa Die de sa Sardignia. La festa del popolo sardo, liceo Dettori, 27 aprile 1996

Sa Die de sa Sardignia 1995

Sa Die de sa Sardignia 18 e 19 novembre 1995 vol. 1

Sa Die de sa Sardignia 18 e 19 novembre 1995 vol. 2

Conferenza su “Sa Die de sa Sardignia”, 28 aprile 1993

### **AUDIO**

Lo storico Leopoldo Ortu intervista Paolo Pili nel 1975 (5 ore di registrazione)



Finito di stampare presso  
Universal Book Srl  
87036 - Rende (CS)