

Sicilia - Giunta regionale
Assessorato del bilancio e delle finanze
Ufficio di Gabinetto dell'Assessore

Osservatorio Legislativo Interregionale
Roma, 15- 16 aprile 2010

Giurisprudenza non costituzionale
di interesse regionale

(Simone Montalto)

**Consiglio di Giustizia Amministrativa
per la Regione Siciliana
Decisione 19 gennaio 2010, n. 43
(Cfr. decisione n. 488/2009)
(Obbligo dell'istituzione della qualifica di vice-dirigente)**

Anche se è vero che la Regione Sicilia, in forza delle previsioni statutarie (in particolare, dell'art. 14, lettere p e q), dello Statuto speciale), ha potestà legislativa esclusiva in tema di "ordinamento degli uffici e degli enti regionali" e di "stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione". Ciò non impedisce l'applicazione ai dipendenti regionali siciliani delle norme contenute nel D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, in forza del rinvio di cui all'art. 1, comma 2, della L.reg. Sicilia n. 10/2000; il quale rinvio, peraltro, è da considerare dinamico, con la conseguenza che ogni successiva modifica apportata a detta fonte legislativa trova immediata applicazione nel sistema normativo siciliano.

Anche in Sicilia si applica l'art. 17 bis del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che prevede l'istituto della vice-dirigenza, a nulla rilevando che tale sistema sia stato concepito per il sistema della dirigenza operante soprattutto nel comparto Ministeri, atteso che, nel contesto sistematico della previsione dell'art. 17-bis cit., non emergono indici diretti a circoscrivere la portata della previsione al solo ambito ministeriale. Al contrario, lo stesso articolo 17-bis, prevede, senz'altro, la possibilità di estensione della vice-dirigenza anche alle altre amministrazioni. Né l'applicazione di tale norma può essere impedita dal fatto che fa salve le competenze delle regioni e degli enti locali.

L'art. 8 della legge 4 marzo 2009, n. 15, nel prevedere che non vi è più un obbligo di attivare l'istituto della vice-dirigenza, sia pure attraverso lo strumento della contrattazione collettiva, non fa venir meno l'obbligo dell'amministrazione di provvedere sull'istanza avanzata da alcuni dipendenti, tendente ad ottenere l'applicazione dell'istituto della vice-dirigenza, atteso che, anche dopo l'entrata in vigore di tale norma, resta pur sempre ferma la necessità che l'amministrazione indichi le proprie determinazioni in ordine alla scelta di introdurre, o no, la vice-dirigenza.

1. Alcuni dipendenti della Regione siciliana, in possesso del diploma di laurea ed inquadrati nelle categorie D/3, D/4 e D/5 dei ruoli dell'Amministrazione, hanno adito il TAR sostenendo che in tale posizione potevano aspirare al conseguimento della qualifica di vice-dirigente, prevista dall'art. 17-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Essi lamentarono, sul piano giuridico, che l'Amministrazione regionale, in applicazione del detto art. 17-bis, aveva l'obbligo di attivare le procedure necessarie per la stipulazione dei contratti collettivi, necessari per dare concreta applicazione della relativa normativa statale al fine di nominare i vicedirigenti.

Il TAR ha dichiarato il ricorso inammissibile, perché non correlato ad una opposizione giuridica tutelata dall'ordinamento, bensì basato su "un mero interesse di fatto ad una compiuta regolamentazione della materia". In particolare, a dire della pronuncia "non sussistendo in capo agli organi intimati alcun potere-dovere di provvedere e quindi, in capo ai ricorrenti alcuna posizione di interesse legittimo, non è ipotizzabile che, nel caso di specie, sussistano posizioni differenziate suscettibili di tutela, neanche sotto il profilo della declaratoria dell'obbligo di provvedere mediante lo strumento processuale di cui all'art. 21 bis della legge T.A.R."

2. con la sentenza che si commenta, **il Consiglio di giustizia amministrativa ha accolto il ricorso in appello**, dichiarando che, nell'esercizio della propria autonomia legislativa esclusiva in materia di stato giuridico ed economico del proprio personale, la legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 (Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione ecc.) ha dettato, tra l'altro, norme sulla dirigenza, operando anche (art. 1, c. 2) un rinvio dinamico alle disposizioni del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e succ. modifiche ed integrazioni " per quanto non previsto".

La ricostruzione di un siffatto sistema normativo condurrebbe ad una piena assimilazione tra la normativa statale e quella regionale, nel settore della vice-dirigenza; situazione che non scalfirebbe affatto l'autonomia costituzionale della Regione siciliana, perché l'indicata identità di disciplina **non risulterebbe imposta dalla normativa statale perché avviene sulla base di una scelta del tutto autonoma della Regione**, compiuta, come visto, attraverso la tecnica del *rinvio dinamico* alla legislazione nazionale.

D'altra parte la detta argomentazione dà alla sentenza un valore ultroneo rispetto alla mera interpretazione, cercandosi in essa anche la logica della norma statale: nel contesto sistematico della previsione dell'art. 17-bis, aggiunge infatti la sentenza, non emergono disposizioni dirette a circoscrivere la portata della previsione al solo ambito ministeriale. Al contrario, lo stesso articolo 17-bis prevede la possibilità di estensione della vice-dirigenza anche alle altre amministrazioni. E, nel quadro dispositivo dell'art. 17-bis, il riferimento alle **amministrazioni territoriali** è compiuto proprio per indicare la potenziale capacità espansiva dell'istituto della vice-dirigenza e non certo per delimitarne l'estensione.

La previsione legislativa statale, in altri termini, affermerebbe la piena compatibilità "logica" della vice- dirigenza con l'assetto organizzativo delle Regioni e degli enti locali, riconoscendo il potere normativo di tali soggetti istituzionali; sebbene quello che resta fondamentale e determinante per l'interprete è il rinvio dinamico, compiuto espressamente dal legislatore regionale.

Rileva infine la sentenza che sulla conclusione assunta non incide la normativa introdotta di recente dalla legge n. 4 marzo 2009, n. 15, secondo la quale non vi è più un obbligo rigido di attivare l'istituto della vice-dirigenza, sia pure attraverso lo strumento della contrattazione collettiva. L'art. 8 (*Norma interpretativa in materia di vice-dirigenza*) stabilisce infatti che "l'art. 17-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, si interpreta nel senso che la vice-dirigenza è disciplinata esclusivamente ad opera e nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale del comparto di riferimento, che ha facoltà di introdurre una specifica previsione costitutiva al riguardo". E, se è vero che il personale in possesso dei requisiti previsti dal predetto articolo può essere destinatario della disciplina della vice-dirigenza soltanto a seguito dell'avvenuta costituzione di quest'ultima da parte della contrattazione collettiva nazionale del comparto di riferimento, resta pur sempre la necessità (e quindi l'obbligo) per l'Amministrazione di indicare (assumere) le proprie determinazioni in ordine alla scelta di introdurre o no nelle strutture burocratiche da essa dipendenti l'istituto della vice-dirigenza.

3. Ridotta in questi termini, la questione sembra ancora maggiormente rendere debole il diritto degli ipotizzabili destinatari all'applicazione della norma statale; almeno secondo la tradizionale necessaria qualificazione della loro posizione a ricorrere: interesse *concreto, immediato ed attuale*.

Ci sarebbe inoltre da riflettere in termini generali e teorici sui limiti del rinvio di una disciplina regionale a quella statale nella forma “per quanto non previsto”, con considerazione di quanto possa essere considerato “non previsto” in una legge regionale che si distacca dalla analoga normativa statale, per fissare un sistema diverso, la semplice assenza nella legge rinviante di un istituto considerato invece nella legge rinviata.

Nella citata legge regionale (15 maggio 2000, n. 10) che disciplina la dirigenza, è disposto un quadro **completo** di questa funzione (art. 6) disponendosi che nell’amministrazione regionale e negli enti regionali non economici la dirigenza è ordinata in un unico ruolo articolato in due fasce (dirigenti generali e dirigenti superiori) ed in una terza fascia in cui è inquadrato il personale già con la qualifica di dirigente amministrativo o tecnico.

La disciplina della dirigenza è stata dunque fissata, nell’esercizio di una competenza legislativa esclusiva, in maniera completa per tutti i dipendenti regionali provenienti da qualifiche dirigenziali; per cui nulla risulta “non previsto”. Se mai, può parlarsi di lieve differenza di disciplina; il che è connaturato con l’attività di un legislatore regionale nella disciplina dell’organizzazione e dello stato giuridico ed economico del proprio personale.

Né potrebbe dirsi che il fatto che manchi l’introduzione della posizione di vece-dirigente realizzi l’assenza di una disciplina tale da rendere carente il sistema scelto e sia tale da porre, per l’interprete, problemi di ricerca di quali norme applicare per l’esercizio di una funzione che non possa non esistere (come sarebbe, per es., la mancata previsione di una disciplina di congedi, lavoro straordinario, missioni ecc.

E ciò è tanto più evidente, proprio dopo che l’art. 8 della legge n. 15 del 2009 ha reso non obbligatoria l’introduzione della vice-dirigenza.

Sembra, in sostanza, che la decisione del Consiglio di giustizia amministrativa abbia superato i limiti di una interpretazione sistematica e testuale per dar luogo ad una **integrazione** della normativa regionale in proposito, sostanzialmente di modifica, secondo una logica diversa da quella adottata originariamente dalla Regione.