



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Marche	Legge n° 12 del 15/05/2019	BUR n°39 del 16/05/2019
ID:13119	Esito: Non impugnativa	(Scadenza 15/07/2019)

***Modifiche della legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20
“Norme in materia di organizzazione e di personale
della Regione”***

La legge della regione Marche 15 maggio 2019, n. 12: «Modifiche alla legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20, recante "Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione"» presenta profili illegittimi per gli aspetti di seguito evidenziati:

L'articolo 4 della legge in parola contiene modifiche all'articolo 27 della legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20, che disciplina l'incarico di Segretario generale.

In particolare, il comma 1 del citato articolo 4 prevede l'integrale sostituzione del comma 2 del citato articolo 20 nei termini di seguito indicati: "L'incarico è conferito a dirigenti regionali; può essere, altresì, conferito a soggetti interni o esterni di particolare e comprovata qualificazione professionale non rinvenibile tra i dirigenti dell'Amministrazione, che siano in possesso di laurea ed abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali."

Come noto, l'articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 contiene la disciplina relativa al conferimento degli incarichi dirigenziali.

"Occorre, innanzitutto, sottolineare che i' art. 19 del citato d.lgs. n.

165 del 2001, contempla tre tipologie di funzioni dirigenziali, collocate in ordine decrescente di rilevanza e di maggiore coesione con l'organo politico.

Innanzitutto, sono previsti «gli incarichi di segretario generale di ministeri, gli incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente»: si tratta delle attribuzioni dirigenziali "apicali", conferite con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente ('art. 19, comma 3).

Sono poi disciplinati «gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale», attribuiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente (comma 4).

Infine, sono previsti gli incarichi di direzione degli altri uffici di livello dirigenziale, conferiti «dal dirigente dell'ufficio di livello dirigenziale generale».

I predetti incarichi possono poi essere conferiti a soggetti che si trovino in una particolare posizione rispetto all'amministrazione clic attribuisce la relativa funzione.

In primo luogo, l'incarico può essere attribuito a personale inserito nel «ruolo dei dirigenti», istituito presso ciascuna amministrazione statale e articolato in due fasce (art. 23, del d.lgs. n. 165 del 2001).

In secondo luogo, le funzioni dirigenziali possono essere conferite, entro limiti percentuali predeterminati, «anche ai dirigenti non appartenenti ai ruoli di cui al medesimo articolo 23», purché dipendenti da altre amministrazioni pubbliche, vale a dire da amministrazioni dello Stato diverse da quelle nel cui ambito è collocato il posto da conferire (art. 79, comma 5-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001),

Infine, è prevista la possibilità, sempre nei rispetto di soglie prefissate, che ciascuna amministrazione attribuisca la titolarità di uffici dirigenziali, a tempo determinato, fornendone esplicita motivazione, a «persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate per

almeno un quinquennio, anche presso amministrazioni statali, ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato» (art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni)" (Corte cost., 5 marzo 2010, n. 81).

Orbene, nell'evidenziare che, ai sensi del comma 6 - ter dell'articolo 19 sopra menzionato, "Il comma 6 ed il comma 6-bis si applicano alle amministrazioni di cui all'articolo I. comma 2" e che, in ogni caso, l'articolo 27, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001 prevede che "le regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare, e le altre pubbliche amministrazioni, nell'esercizio della propria potestà statutaria e regolamentare, adeguano ai principi dell'articolo 4 e del presente capo i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità. Gli enti pubblici non economici nazionali si adeguano, anche in deroga alle speciali disposizioni di legge che li disciplinano, adottando appositi regolamenti di organizzazione", si osserva che la giurisprudenza della Corte costituzionale è costante nell'affermare che "gli interventi legislativi che (...) dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere" (ex multis: sentenze nn. 251 e 186 del 2016, n. 180 del 2015 e n. 32 del 2017) devono essere ricondotti alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

Inoltre, con specifico riguardo al conferimento degli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi del comma 6 dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 165 del 2001, è stato precisato che "si tratta di una normativa riconducibile alla materia dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera 1,), cost., poiché il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni, disciplinato dalla normativa citata, si realizza mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato, conseguentemente, la disciplina della fase costitutiva di tale contratto, così come quella del rapporto che sorge per effetto della conclusione di quel negozio giuridico, appartengono alla materia dell'ordinamento civile. In particolare, l'art. 19, comma 6, d.lgs. n.165 del 2001 contiene una pluralità di precetti relativi alla qualificazione professionale ed alle precedenti esperienze lavorative del soggetto esterno, alla durata massima dell'incarico (e, dunque, anche del relativo contratto di lavoro), all'indennità che - a integrazione del trattamento economico - può essere attribuita ai privato, alle conseguenze del conferimento dell'incarico su un eventuale preesistente rapporto di impiego

pubblico e, infine, alla percentuale massima di incarichi con feribili a soggetti esterni (il successivo comma 6-bis contiene semplicemente una prescrizione in tema di modalità di calcolo di quella percentuale). Tale disciplina non riguarda, pertanto, né procedure concorsuali pubblistiche per l'accesso al pubblico impiego, né la scelta delle modalità di costituzione di quel rapporto giuridico. Essa, valutata nel suo complesso, attiene ai requisiti soggettivi che debbono essere posseduti dal contraente privato, alla durata massima del rapporto, ad alcuni aspetti del regime economico e giuridico ed è pertanto riconducibile alla regolamentazione del particolare contratto clic l'amministrazione stipula con il soggetto ad essa esterno cui conferisce l'incarico dirigenziale" (Corte cost., 12 novembre 2010, n. 324).

Tanto premesso, si osserva che, mentre con riguardo al personale appartenenti ai ruoli dirigenziali della Regione, è previsto esclusivamente il possesso del requisito della qualifica dirigenziale, "per soggetti interni o esterni" è previsto il possesso "di particolare e comprovata qualificazione professionale non rinvenibile tra i dirigenti dell'Amministrazione, che siano in possesso di laurea ed abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali".

Nell'evidenziare che non è dato comprendere se con la locuzione "soggetti interni o esterni" il legislatore regionale abbia inteso riferirsi alle "persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali" di cui al comma 6 dell'articolo 19 del T.U.P.I. ovvero anche "ai dirigenti non appartenenti ai ruoli di cui all'articolo 23, purché dipendenti delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, ovvero di organi costituzionali" di cui al comma 5 - bis del medesimo articolo 19, si rappresenta che:

1) laddove la previsione regionale dovesse riferirsi alle fattispecie contemplate dall'articolo 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, essa sarebbe censurabile dinnanzi alla Corte costituzionale per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. 1) della Costituzione, dal momento che, diversamente dalla disciplina statale, esclude di poter conferire l'incarico di Segretario generale:

- ai dirigenti non appartenenti ai ruoli della Regione, "purché dipendenti delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, ovvero di organi costituzionali" (cfr. comma 5 - bis dell'articolo 19 del T.U.P.I.);
- a coloro i quali "abbiano conseguito una particolare

specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio, anche presso amministrazioni statali, ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato" (cfr. comma 5 - bis dell'articolo 19 del T.U.P.I.);

2) laddove la previsione regionale dovesse, invece, riferirsi anche alle fattispecie contemplate dall'articolo 19, comma 5- bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, essa sarebbe censurabile dinnanzi alla Corte costituzionale per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. I) della Costituzione, dal momento che, diversamente dalla disciplina statale, richiede per il conferimento dell'incarico di Segretario generale della Regione "requisiti esperienziali" non richiesti né per il conferimento dell'incarico di Segretario generale di Ministeri (cfr. comma 3 dell'articolo 19 del d.lgs. n. 165 del 2001), né per il conferimento di incarichi dirigenziale di livello generale per i dirigenti appartenenti ai ruoli di una pubblica amministrazione, come individuata ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del sopra menzionato decreto legislativo n. 165.

Al tempo stesso, la norma in esame, sembra introdurre un'ingiustificata differenziazione, ai fini del conferimento dell'incarico di Segretario generale, tra i dirigenti dell'amministrazione regionale delle Marche (cui sembra riferirsi il primo periodo della norma in esame: "L'incarico è conferito a dirigenti regionali") per i quali non è richiesto il possesso di alcun requisito ulteriore e gli altri dirigenti pubblici, così violando i principi di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione ponendosi in contrasto con i principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione.

Ad abundantiam, si rileva che l'eliminazione del "requisito esperienziale" per i soli dirigenti della Regione Marche risulta incompatibile (sul piano logico - prima ancora che giuridico) con la disciplina contenuta nel comma 2 del medesimo articolo 4 della legge regionale in oggetto.

Infatti, quest'ultima disposizione, nel novellare, il comma 3 dell'articolo 27 della legge regionale n. 20 del 2001, prevede che "i provvedimenti di incarico di segretario generale sono adottati esclusivamente nel rispetto di quanto previsto al comma 2 e con riferimento ai requisiti indicati al comma 2 dell'articolo 28 senza necessità di valutazioni comparative".

L'articolo 28, comma 2, richiamato od relationem, stabilisce, alla lettera d), che "per il conferimento degli incarichi dirigenziali si

tiene conto, nel rispetto del contratto collettivo di lavoro [...] dei risultati conseguiti in precedenti incarichi".

Di talché, se per i dirigenti regionali si prescinde dall'effettivo esercizio delle funzioni dirigenziali, non è dato comprendere quali sarebbero i "precedenti incarichi" che potrebbero e dovrebbero essere considerati, in base al combinato disposto degli articoli 27, comma 3, e 28, comma 2, della legge regionale n. 20 del 2001, ai fini del conferimento ad uno di essi dell'incarico di Segretario generale.

Di qui, la manifesta irragionevolezza della disposizione per la quale si deve sollevare ex art. 127 della Costituzione l'impugnativa dinnanzi alla Corte costituzionale per le violazioni esposte e le addotte motivazioni.