

Consiglio Giustizia Amministrativa Regione Sicilia Sezione giurisdizionale 19/1/2010 n. 43

1. Dirigenza - Vice-dirigenti - Non occorre stanziamento di bilancio -.

L'istituzione della vice-dirigenza, nel contesto dell'articolo 17-bis del d.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, non è subordinata alla preventiva individuazione di appositi stanziamenti di bilancio. Spetta alle amministrazioni titolari dei poteri di indirizzo in materia di contrattazione collettiva il compito di definire le corrette modalità di determinazione di trattamenti economici compatibili con gli eventuali vincoli di bilancio.

2. Dirigenza - Vice-dirigenti - Istituzione - Non obbligatoria – Conseguenze

L'art. 8 della legge n. 4 marzo 2009, n. 15, nel prevedere che non vi è più un obbligo rigido 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 sulla istanza avanzata da alcuni dipendenti tendente ad ottenere l'applicazione dell'istituto della vice-dirigenza, atteso che resta ferma la necessità che l'Amministrazione indichi con chiarezza le proprie determinazioni in ordine alla scelta di prevedere, o meno, la vice-dirigenza.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Viene in decisione l'appello avverso la sentenza indicata in epigrafe, che ha dichiarato inammissibile il ricorso degli odierni appellanti (nonché di altri soggetti) per l'annullamento del silenzio-rifiuto tenuto dagli organi intimati sull'atto di diffida notificato il 16-19 febbraio 2007, con il quale è stata richiesta l'emanazione di "indirizzi" per la definizione mediante contrattazione collettiva dell'area autonoma della "vice-dirigenza" prevista dall'art. 17-bis del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165.
2. Gli appellanti affermano di essere funzionari dipendenti della Regione Siciliana da più di cinque anni, in possesso del diploma di laurea ed inquadrati nelle categorie "D3", "D4" e "D5". In tale veste, sostengono di potere aspirare alla vice-dirigenza, prevista dall'articolo 17-bis del decreto legislativo n. 165/2001. Pertanto, lamentano che l'amministrazione regionale abbia ommesso di attivare le procedure necessarie per la stipulazione del contratto collettivo, necessario per dare concreta applicazione alla previsione legislativa.

All'odierna udienza la causa è stata trattenuta in decisione.

1. L'appello, che contesta analiticamente le statuizioni del T.A.R., è fondato, per le ragioni di seguito illustrate.
2. Secondo il T.A.R., il ricorso è inammissibile, perché non correlato ad una opposizione giuridica tutelata dall'ordinamento, bensì "*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 L. T.A.R."

È certamente condivisibile - e non contestata dagli appellanti - l'impostazione di fondo seguita dal tribunale: in forza delle previsioni statutarie (in particolare, dell'art. 14, lettere p e q), il legislatore regionale siciliano ha potestà legislativa esclusiva, rispettivamente, in tema di "ordinamento degli uffici e degli enti regionali" e di "stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione".

Pertanto, nella sua autonomia, il legislatore regionale può definire l'assetto della organizzazione del lavoro e gli altri profili riguardanti la disciplina professionale dei dipendenti, senza alcun rigido condizionamento derivante dalle opzioni compiute dalla legge statale, anche in relazione ad aspetti essenziali dell'ordinamento giuridico ed economico.

Dunque, in base all'assetto costituzionale dei rapporti tra fonti statali e regionali, spetta al legislatore regionale la scelta relativa alla configurazione dell'ordinamento professionale, comprensiva della eventuale istituzione della vice-dirigenza.

Si tratta di stabilire, allora, se la Regione Siciliana, nell'esercizio dell'autonomia legislativa riservata abbia recepito, o meno, l'istituto della vice-dirigenza.

Al riguardo, il Consiglio osserva, che proprio nell'esercizio dell'autonomia legislativa in materia, la legge regionale n. 10/2000, ha dettato, tra l'altro, norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione Siciliana.

L'art. 1, comma 2, della predetta legge regionale, peraltro, contiene un rinvio dinamico al D. Lgs. n. 29/1993, con la conseguenza che ogni successiva modifica apportata a detta fonte legislativa trova immediata applicazione nel sistema normativo siciliano.

Anche nel settore del lavoro pubblico, quindi, la Regione Siciliana ha utilizzato, per propria scelta autonoma, la tecnica, non inconsueta, della armonizzazione con la legislazione statale.

In questo caso, lo strumento utilizzato consiste nel rinvio dinamico alla normativa statale, correlato, peraltro alla mancanza di una espressa disciplina contenuta nella specifica disciplina regionale.

La norma regionale che prevede il rinvio all'ordinamento statale non richiede particolari condizioni per il recepimento della normativa statale riguardante la materia del lavoro pubblico. L'unico presupposto richiesto consiste nella esistenza di una lacuna nel tessuto legislativo regionale.

1. La sentenza appellata non nega che la materia della vice-dirigenza sia priva di una specifica disciplina regionale.

Ritiene, tuttavia, che, in considerazione delle "*specifiche caratteristiche*" della disposizione prevista dalla legislazione statale, essa non potrebbe operare immediatamente, ma richiederebbe una apposita "*interpositio*" legislativa regionale.

Nessuno degli argomenti indicati a sostegno di questa tesi risulta persuasivo, considerando l'inequivoca formulazione della norma regionale di rinvio all'ordinamento statale.

1. Sotto un primo aspetto, la sentenza osserva che la previsione dell'articolo 17 bis sia "*stata concepita per il sistema della dirigenza operante soprattutto nel comparto Ministeri*".

Tale esatto rilievo, tuttavia, non impedisce affatto l'operatività del rinvio dinamico all'ordinamento statale, che è espressamente considerato, dal legislatore regionale, come fonte di integrazione delle lacune della normativa regionale, indipendentemente dal grado di specificità della previsione.

D'altro canto, nel contesto sistematico della previsione dell'articolo 17-bis 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.

1. A dire del tribunale, tuttavia, il secondo comma, ultima parte, della norma "*fa salve le competenze delle regioni e degli enti locali, secondo quanto stabilito nell'art. 27 del medesimo decreto n. 165/01*".

Ma neanche tale considerazione risulta decisiva, ai fini della delimitazione del campo applicativo della vice-dirigenza. Non è infatti impedito alle regioni e agli enti locali di adottare autonome determinazioni finalizzate al recepimento dei contenuti della disposizione statale.

Nel quadro dell'articolo 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, afferma 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, come definito dalle regole sulle fonti.

L'applicazione della vice-dirigenza alla Regione Siciliana, pertanto, non può essere impedita dalla asserita "specificità" della norma contenuta nell'articolo 17-bis, ma solo dalla presenza di una diversa disposizione regionale, precedente o successiva, che regoli diversamente la fattispecie. Ma, nell'attuale contesto normativo non emerge alcuna disposizione regionale incompatibile con l'istituto della vice-dirigenza.

1. Dunque, attraverso il rinvio dinamico, il legislatore regionale ha recepito tutte le previsioni statali in materia di vice-dirigenza, realizzando, senza alcuna necessità di ulteriori atti normativi, i contenuti della disciplina dell'articolo 17 bis indicati dal T.A.R.: *1) stabilire l'istituzione della vice dirigenza; 2) individuare i beneficiari dell'automatismo; 3) statuire anche sulla possibilità, limiti e procedure della delega di funzioni dirigenziali (espressamente prevista nell'art.17 bis, comma 1, ultima parte), rinviando, per il resto, e soprattutto per il trattamento economico, alla contrattazione collettiva di comparto.*
2. Questa lettura interpretativa, che conduce, sul piano sostanziale, ad una piena assimilazione tra la normativa statale e quella regionale, nel settore specifico della vice-dirigenza, non scalfisce affatto l'autonomia costituzionale della Regione Siciliana, perché l'indicata identità di disciplina non è imposta dalla normativa statale (nemmeno in via meramente sussidiaria), ma avviene sulla base di una scelta del tutto autonoma della Regione, compiuta attraverso la tecnica del rinvio dinamico alla legislazione nazionale.
3. Non è persuasivo nemmeno l'ulteriore argomento secondo cui il rinvio non potrebbe realizzarsi "in modo automatico", poiché non sarebbe possibile individuare i beneficiari della nuova disciplina della vice-dirigenza, considerando il riferimento puntuale dell'articolo 17-bis a categorie non considerate dalla legislazione regionale.

A tale riguardo, infatti, possono certamente utilizzarsi i precedenti provvedimenti di "equiparazione" adottati ai fini della mobilità intercompartimentale dei dipendenti pubblici. Anche ipotizzando l'incompletezza della disciplina riguardante i destinatari della disciplina della vice-dirigenza, poi, in sede di formulazione degli indirizzi per la contrattazione collettiva, l'amministrazione avrebbe la possibilità di delineare in modo puntuale l'ambito soggettivo di estensione dell'area della vice-dirigenza.

1. È appena il caso di osservare, poi, che l'istituzione della vice-dirigenza, nel contesto dell'articolo 17-bis, non è affatto subordinata alla preventiva individuazione di appositi stanziamenti di bilancio. Spetta alle amministrazioni titolari dei poteri di indirizzo in materia di contrattazione collettiva il compito di definire le corrette modalità di determinazione di trattamenti economici compatibili con gli eventuali vincoli di bilancio.
2. Non incide sulla conclusione indicata la normativa ora introdotta dalla legge n. 4 marzo 2009, n. 15, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 53 del 5 marzo 2009, 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.
3. In particolare, l'art. 8 (*Norma interpretativa in materia di vicedirigenza*) stabilisce che "1. L'articolo 17-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni,

si interpreta nel senso che la vicedirigenza 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. Il personale in possesso dei requisiti previsti dal predetto articolo può essere destinatario della disciplina della vicedirigenza soltanto a seguito dell'avvenuta costituzione di quest'ultima da parte della contrattazione collettiva nazionale del comparto di riferimento. Sono fatti salvi gli effetti dei giudicati formatisi alla data di entrata in vigore della presente legge.”

4. Infatti, anche nel nuovo contesto legislativo, resta sempre ferma la necessità che l'amministrazione indichi con chiarezza le proprie determinazioni in ordine alla scelta di prevedere, o meno, la vice-dirigenza.
5. In questa prospettiva, allora, deve essere dichiarato l'obbligo della Regione di rispondere alla richiesta formulata dai dipendenti interessati, indicando quali atti l'amministrazione intende adottare nella materia considerata.
6. In definitiva, quindi, l'appello deve essere accolto.

Pertanto, le amministrazioni appellate sono obbligate ad assumere, nel termine di trenta giorni decorrenti dalla comunicazione o notificazione della presente decisione, le determinazioni espresse, in risposta alla richiesta formulata dagli interessati.

In mancanza, provvederà in via sostitutiva, quale commissario ad acta, l'assessore regionale al personale o un suo delegato.

1. Le spese dei due gradi possono essere compensate.

Per Questi Motivi

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, accoglie l'appello, compensando le spese;

per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, accoglie il ricorso di primo grado, nei sensi indicati in motivazione.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.