

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **156/2011** (ECLI:IT:COST:2011:156)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**

Presidente: **DE SIERVO** - Redattore: **MADDALENA**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **20/04/2011**

Deposito del **28/04/2011**; Pubblicazione in G. U. **04/05/2011**

Norme impugnate: Deliberazioni della Giunta della Regione Siciliana del 29/12/2009, nn. 569, 573, 578, 581, 585, 587, 588, 590 e 591.

Massime: **35635**

Atti decisi: **confl. enti 3/2010**

SENTENZA N. 156

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito delle deliberazioni della Giunta della Regione siciliana 29 dicembre 2009, n. 569, n. 573, n. 578, n. 581, n. 585, n. 587, n. 588, n. 590 e n. 591 che hanno disposto la conferma o il conferimento dell'incarico di direttore generale a tempo determinato a persone esterne alle dotazioni organiche

dell'amministrazione regionale, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 20 aprile 2010, depositato in cancelleria il 26 aprile 2010 ed iscritto al n. 3 del registro conflitti tra enti 2010.

Visto l'atto di costituzione della Regione siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2011 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

udito l'avvocato dello Stato Massimo Santoro per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 20 aprile 2010 e depositato il successivo 26 aprile, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto conflitto di attribuzione avverso le deliberazioni della Giunta regionale della Regione siciliana 29 dicembre 2009, n. 569, n. 573, n. 578, n. 581, n. 585, n. 587, n. 588, n. 590 e n. 591, le quali hanno disposto la conferma o il conferimento dell'incarico di direttore generale a nove persone esterne alle dotazioni organiche dell'amministrazione regionale.

Il ricorrente ritiene che tali deliberazioni violerebbero gli articoli 3, secondo comma, e 97, primo e terzo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 19, comma 6, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della L. 23 ottobre 1992, n. 421) e 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

1.1. - In particolare, il ricorrente lamenta che attraverso le suddette deliberazioni la Regione siciliana, avendo confermato o conferito incarichi dirigenziali a persone esterne ai ruoli dell'amministrazione in numero ingente e senza fornire adeguata motivazione sul possesso dei requisiti di professionalità in capo alle persone nominate e, soprattutto, sulla riscontrata inesistenza, tra i ruoli dell'amministrazione, di persone idonee, anche dal punto di vista della qualificazione professionale, a ricoprire l'incarico affidato agli esterni, avrebbe effettuato delle scelte irragionevoli, contrastanti con il principio di buon andamento dell'amministrazione e con il principio del pubblico concorso, ed avrebbe organizzato gli uffici in violazione di principi posti dalla legge statale (d.lgs. n. 165 del 2001) volti ad assicurare l'equilibrio tra valorizzazione delle risorse interne e possibilità di avvalersi delle competenze emergenti dal mercato, superando così i limiti delle proprie attribuzioni costituzionali ed invadendo la sfera di tutela degli interessi costituzionalmente sottesi agli artt. 3 e 97 Cost., spettante allo Stato.

2. - La difesa erariale argomenta il proprio ricorso ricostruendo, anzitutto, i presupposti normativi delle deliberazioni impugnate.

Queste sono state adottate ai sensi dell'art. 9, comma 8, della legge della Regione siciliana 15 maggio 2000, n. 10 (Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione siciliana. Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali. Istituzione dello Sportello unico per le attività produttive. Disposizioni in materia di protezione civile. Norme in materia di pensionamento), per il quale «al fine del conferimento degli incarichi di cui al comma 4» ovvero degli incarichi dirigenziali «ed entro il limite del 5 per cento della dotazione organica si applicano le previsioni di cui al comma 6 dell'articolo 19 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modifiche ed integrazioni».

Il predetto limite percentuale del 5 per cento è stato, poi, elevato al 20 dall'art. 11, comma 7, della legge della Regione siciliana 3 dicembre 2003, n. 20 (Norme finanziarie urgenti e

variazioni al bilancio della Regione per l'anno finanziario 2003. Norme di razionalizzazione in materia di organizzazione amministrativa e di sviluppo economico) e, successivamente, al 30 per cento dall'art. 2, comma 3, primo periodo, della legge della Regione siciliana 16 dicembre 2008, n. 19 (Norme per la riorganizzazione dei dipartimenti regionali. Ordinamento del Governo e dell'Amministrazione della Regione).

Rileva il ricorrente che l'intero d.lgs. n. 29 del 1993 è stato abrogato dall'art. 72 del d.lgs. n. 165 del 2001, ma la disciplina recata dall'art. 19, comma 6, dell'abrogato d.lgs. n. 29 del 1993 è stata trasfusa, con modificazioni, nell'art. 19, comma 6, del medesimo d.lgs. n. 165 del 2001, per il quale «gli incarichi di cui ai commi da 1 a 5» ovvero quelli di direzione amministrativa «possono essere conferiti, da ciascuna amministrazione, entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, a tempo determinato ai soggetti indicati dal presente comma. La durata di tali incarichi, comunque, non può eccedere, per gli incarichi di funzione dirigenziale di cui ai commi 3 e 4, il termine di tre anni, e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale il termine di cinque anni. Tali incarichi sono conferiti, 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».

2.1. - Per la difesa erariale, stante il rinvio (da intendersi mobile) operato dall'art. 9, comma 8, della legge della Regione siciliana n. 10 del 2000 all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 29 del 1993 e successive modifiche, le deliberazioni della Giunta regionale siciliana impugnate avrebbero dovuto effettuare, ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, un attento scrutinio dei presupposti positivi (di qualificazione professionale delle persone incaricate) e negativi (in merito all'assenza di persone aventi tale qualificazione professionale tra i ruoli dell'amministrazione).

Scrutinio che avrebbe dovuto essere condotto con particolare attenzione e rigore, trattandosi di una deroga al principio dell'accesso all'impiego pubblico mediante concorso (deroga da ritenersi legittima, per la sentenza n. 81 del 2006 della Corte costituzionale, solo in presenza di «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» idonee a giustificarla) ed a maggior ragione dato che la Giunta regionale siciliana con le deliberazioni impugnate ha superato il limite del 10 per cento della dotazione organica, fissato dalla disciplina statale, e si è avvalsa del più ampio limite del 30 per cento della dotazione organica fissato dalla propria disciplina normativa regionale.

Le deliberazioni impugnate, tuttavia, secondo il ricorrente, valuterebbero solo superficialmente i requisiti di professionalità delle persone chiamate a ricoprire l'incarico dirigenziale e non motiverebbero affatto sulla riscontrata inesistenza tra i ruoli dell'amministrazione regionale di persone idonee, anche dal punto di vista della qualificazione professionale, a ricoprire l'incarico affidato agli esterni e, in questo senso, sarebbero in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.

Contrasterebbe, infatti, con il principio di buon andamento dell'amministrazione, anche nella forma specifica contemplata dal terzo comma dell'art. 97 Cost., consentire l'assunzione di un numero così consistente di soggetti estranei all'amministrazione, senza concorso e con contratti a tempo determinato.

Il consistente numero di dirigenti esterni nominati, non a conoscenza delle dinamiche dell'amministrazione e la temporaneità dell'incarico, poi, costituirebbero, sempre secondo il ricorrente, in ragione della posizione apicale dei soggetti contemplati, fattori suscettibili di rendere l'azione amministrativa slegata e frammentaria, incidendo in misura rilevante sull'organizzazione dell'ente pubblico.

2.2. - La difesa erariale richiama, poi, la sentenza n. 9 del 2010 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione della Regione Piemonte che consentiva il conferimento di incarichi dirigenziali a persone esterne ai ruoli dell'amministrazione, senza limitare tale conferimento a specifici casi nei quali esistessero specifiche esigenze di interesse pubblico, e sostiene che nelle impugnate deliberazioni la Giunta regionale siciliana non avrebbe tenuto conto di siffatte condizioni ed avrebbe ommesso di circoscrivere ad esigenze specifiche la deroga al principio dell'accesso alla pubblica amministrazione mediante pubblico concorso, stabilito dal terzo comma dell'art. 97 Cost.

La Giunta regionale avrebbe così «superato i limiti delle sue attribuzioni in ordine alla possibilità di organizzare i pubblici uffici, facendo accedere nell'amministrazione pubblica un consistente numero di esterni senza avere prima verificato la possibilità di conferire i medesimi incarichi a personale presente nei ruoli dell'amministrazione, il che comporta una violazione dell'art. 97 della costituzione, in quanto si viola il principio del buon andamento dell'amministrazione, nonché una violazione dell'art. 3 della Costituzione, essendo siffatte nomine adottate in violazione del principio di ragionevolezza».

Per la difesa erariale, infine, operando nel modo descritto, la Giunta regionale avrebbe postulato una «ontologica inidoneità dell'amministrazione siciliana a sopperire alle esigenze di tutela dell'interesse pubblico con le risorse interne» e ciò si tradurrebbe «non solo nell'illegittimità delle delibere impugnate, ma anche nella loro invasività rispetto alla sfera di tutela degli interessi statali costituzionalmente sottesi agli artt. 3 e 97 Cost. spettante allo Stato», mentre «un esercizio incontrollabile, perché non motivato, dell'autonomia organizzativa regionale in questa delicata materia compromette [...] in modo sostanziale l'equilibrio tra valorizzazione delle risorse interne e possibilità di avvalersi delle competenze emergenti dal mercato, che la legge statale (d.lgs. 29/93 e d.lgs. 164/2001) ha delineato come regola di principio generale per tutta la amministrazione pubblica, compresa quella regionale, nel momento in cui ha integralmente riformato l'assetto organico e funzionale del pubblico impiego».

2.3. - Il ricorrente conclude, pertanto, chiedendo la declaratoria di illegittimità e l'annullamento delle deliberazioni regionali impugnate.

3. - Si è costituita la Regione siciliana con una memoria, nella quale sostiene, sotto due diversi profili, l'inammissibilità e, nel merito, l'infondatezza del conflitto.

3.1. - Un primo motivo di inammissibilità viene indicato dalla difesa regionale nella carenza di interesse e nel difetto di legittimazione al ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, sull'assunto che non sarebbe configurabile alcuna invasione o menomazione della sfera di competenza statale dato che mancherebbe in capo allo Stato una sia pur residuale attribuzione costituzionale di competenze nella materia sulla quale hanno inciso gli atti impugnati.

Trattandosi di provvedimenti relativi al conferimento di incarichi dirigenziali regionali, le deliberazioni impugnate sarebbero, infatti, riconducibili a materie, quella dell'ordinamento degli uffici e degli enti regionali e quella dello «stato giuridico ed economico spettante al personale preposto al funzionamento e/o alla direzione dei suddetti uffici», rientranti nella competenza esclusiva sia legislativa sia amministrativa della Regione siciliana, ai sensi degli artt. 14, primo comma, lettere p) e q), e 20 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), ed in ordine alle quali mancherebbe

qualsiasi attribuzione costituzionale di competenza allo Stato.

Irrilevante sarebbe, d'altronde, in questo contesto, la scelta del legislatore regionale siciliano di uniformarsi e di rinviare (salvo che per il limite del 30 per cento della dotazione organica per il conferimento degli incarichi esterni) alla normativa nazionale, dato che una tale scelta, puramente discrezionale, del legislatore regionale non comporterebbe alcuna attribuzione costituzionale di competenza nella materia de qua allo Stato e, conseguentemente, nessuna legittimazione da parte di quest'ultimo a sollevare il conflitto proposto.

La difesa regionale, dopo avere rimarcato che per la giurisprudenza costituzionale (vengono richiamate al riguardo le sentenze n. 255 del 2007, n. 334 del 2006, n. 215 del 1996, n. 70 del 1985 e n. 73 del 1976) «per aversi materia di un conflitto di attribuzione tra Regione e Stato è necessario che l'atto impugnato sia idoneo a ledere la sfera di competenza costituzionale dell'ente confliggente», afferma che «non si comprende come possa prodursi», in capo all'ente ricorrente, una lesione o una menomazione della propria sfera di attribuzione, posto che lo Stato non avrebbe alcuna competenza legislativa o amministrativa in materia di organizzazione degli uffici della Regione siciliana e di conferimento dei relativi incarichi.

La difesa regionale sottolinea come ciò sarebbe vero non soltanto con riferimento ai conflitti di attribuzione, che si risolvono in una vindictio potestatis, ma anche in riferimento a quelli con i quali, come nel caso di specie, si contesti la modalità di esercizio della competenza da parte dell'ente resistente.

Anche in tale seconda ipotesi, infatti, oggetto della decisione sarebbe pur sempre l'accertamento della spettanza di una competenza e l'interesse a ricorrere si concreterebbe precisamente nella difesa dell'integrità di proprie competenze costituzionalmente garantite da un atto invasivo o di menomazione posto in essere dall'altro ente.

Per la resistente sussisterebbe esatta specularità tra i conflitti di attribuzione proposti dallo Stato nei confronti della Regione e quelli proposti dalla Regione nei confronti dello Stato, rispetto ai quali la Corte costituzionale (sentenza n. 9 del 2004) ha affermato che «il giudizio per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione nei confronti dello Stato è finalizzato, per sua natura, ad accertare l'esistenza di una lesione, da parte del secondo, della sfera di competenza della prima. Come questa Corte ha in più occasioni rilevato, affinché vi sia effettivamente materia per simile conflitto occorre che sia prospettata la lesione di una competenza costituzionalmente garantita delle Regioni nella materia su cui verte la controversia» e che «diversamente argomentando potrebbe accadere che, tramite lo strumento del conflitto, la Corte venga chiamata impropriamente ad un sindacato generale di legittimità costituzionale - del tutto estraneo al sistema - su atti non aventi forza di legge».

Da questa richiamata giurisprudenza la difesa regionale trae la conseguenza che la insussistenza, in capo al ricorrente, di una competenza costituzionalmente garantita nella materia oggetto del provvedimento impugnato, comporterebbe l'assoluta inammissibilità del ricorso per mancanza di interesse all'impugnazione.

3.2. - Un secondo profilo di inammissibilità viene prospettato dalla difesa regionale in ragione dell'asserita indeterminatezza delle censure proposte nel ricorso.

Per la resistente ai fini dell'ammissibilità del conflitto sarebbe stata necessaria una puntuale individuazione della sfera di competenza statale in concreto invasa e non sarebbe, di contro, sufficiente il generico richiamo contenuto nel ricorso agli artt. 3 e 97 Cost., dato che questi principi costituzionali non delimitano una sfera di competenza costituzionalmente garantita dello Stato in materia di disciplina degli uffici della Regione siciliana, ma recano dei principi la cui violazione, ad opera di atti amministrativi delle Regioni o di altri enti pubblici, potrebbe essere censurata solo mediante impugnazione innanzi ai competenti giudici

amministrativi.

3.3. - Nel merito il conflitto sarebbe infondato, dato che tutte le deliberazioni della Giunta regionale siciliana impugnate recherebbero la motivazione in ordine alla scelta dei soggetti esterni cui sono stati affidati gli incarichi di dirigente generale, dando conto della «particolare e comprovata qualificazione professionale» dei dirigenti esterni prescelti e del «possesso» da parte degli stessi «di qualificati titoli e dei requisiti che dimostrano la idoneità dei medesimi a svolgere le funzioni dirigenziali generali connesse al suddetto incarico».

4. - In prossimità dell'udienza pubblica il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria, nella quale replica a ciascuna delle argomentazioni difensive della Regione siciliana.

4.1. - In ordine alla prospettata inammissibilità del conflitto per carenza di interesse all'impugnazione per difetto di competenza da parte dello Stato, la difesa erariale sostiene che la competenza esclusiva regionale in materia di ordinamenti degli uffici e degli enti regionali e di stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione, non precluderebbe allo Stato uno spazio di intervento per l'attribuzione d'incarichi esterni che possono essere conferiti dall'amministrazione regionale in rapporto alle proprie dotazioni organiche.

La determinazione di tali condizioni, infatti, non integrerebbe alcuna delle materie riconducibili allo Statuto regionale speciale, ma esprimerebbe piuttosto una esigenza di bilanciamento tra il principio dell'accesso alla pubblica amministrazione mediante concorso e quelle «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» che, in nome del principio del buon andamento, possono giustificare circoscritte eccezioni all'art. 97, terzo comma, Cost.

Non vi sarebbe dubbio, per il ricorrente, che, anche alla luce di un fondamentale criterio di adeguatezza, il legislatore regionale non sia soggetto idoneo a realizzare una siffatta opera di bilanciamento, che per sua natura postulerebbe un'esigenza di uniformità su tutto il territorio nazionale.

La Costituzione, d'altronde, continua la difesa erariale (che richiama sul punto la sent. n. 303 del 2003 della Corte costituzionale), avrebbe attribuito allo Stato una generale funzione di garanzia di esigenze unitarie, anche tramite la definizione di standards minimi vevoli su tutto il territorio nazionale, mentre ulteriori «strumenti di sostegno verso i livelli di governo che non possono in maniera adeguata perseguire le finalità stabilite dalla legge, sono previsti nell'ambito del principio di sussidiarietà».

In ogni caso, poi, «anche a volere ammettere, per assurdo, l'esistenza di una competenza legislativa esclusiva della Regione in ordine alla determinazione delle condizioni per l'attribuzione di incarichi esterni che possono essere conferiti in deroga al principio dell'accesso all'amministrazione mediante concorso», il ricorrente rimarca come la Regione avrebbe dovuto comunque muoversi nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, tra cui rientrerebbero «alcuni orientamenti e direttive di carattere generale, le quali impongono il mantenimento di un equilibrio fra la valorizzazione delle risorse interne e la possibilità di avvalersi delle competenze emergenti dal mercato, anche al fine di assicurare un esercizio non frammentato e non slegato dell'azione amministrativa».

La difesa erariale esclude pure che il limite costituito da tale principio generale dell'ordinamento possa considerarsi superato alla luce dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Riforma del titolo V della Parte seconda della Costituzione), posto che anche il nuovo sistema costituzionale ha comunque fatto salve le fondamentali ragioni di coerenza logica e sistematica che informano il sistema giuridico nella sua interezza.

Per il ricorrente, in definitiva, «il riconoscimento in capo all'ente regionale della possibilità

di assumere quasi un terzo dei dirigenti generali al di fuori del proprio apparato amministrativo, senza fornire adeguata giustificazione in ordine alla mancanza di specifiche professionalità all'interno dei propri ruoli, contrasta senza dubbio con lo spirito che scaturisce da questa "coerente e vivente unità logica e sostanziale del diritto positivo"».

4.2. - In ordine alla prospettata inammissibilità del conflitto per indeterminatezza delle censure proposte nel ricorso, il ricorrente sostiene che il richiamo alle disposizioni costituzionali di cui agli artt. 3 e 97, terzo comma, Cost. da un lato e 97, primo comma, Cost., dall'altro, sarebbe tutt'altro che generico, e che esso individuerrebbe una precisa sfera di competenza statale, corrispondente ad una imprescindibile istanza unitaria, quale è quella di determinare, senza che vi sia disparità di trattamento all'interno del territorio della Repubblica, le condizioni per l'accesso alla pubblica amministrazione al di fuori della regola del pubblico concorso.

Nessuna rilevanza avrebbe, invece, per la difesa erariale la circostanza che le medesime censure proposte avverso le deliberazioni impugnate avrebbero potuto essere mosse dinnanzi al giudice amministrativo, giacché tanto ragionando in termini di "separazione-indifferenza" quanto ragionando in termini di "separazione-esclusione" tra giudizio amministrativo e conflitto di attribuzione, non potrebbe comunque escludersi la proponibilità di quest'ultimo ogni qual volta sussista, come nel caso di specie, una lesione ad una funzione costituzionale dello Stato o della Regione.

4.3. - Nel merito il ricorrente ribadisce che le deliberazioni sarebbero del tutto carenti di motivazione in ordine alla sussistenza dei presupposti negativi per il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni ovvero in ordine alla circostanza che la particolare e comprovata qualificazione professionale apprezzata in capo agli esterni non sia rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione.

La difesa erariale sottolinea, poi, che le censure concernenti l'insufficiente o omessa motivazione non si rivolgono ad un singolo provvedimento di nomina, bensì a ben nove delibere, le quali rappresenterebbero un «vero e proprio sistema di accesso "fuori concorso" alla dirigenza pubblica, che finisce per attribuire all'organo di governo regionale la possibilità di conformare a proprio piacimento l'organizzazione degli uffici siciliani».

Per la difesa erariale questo «sistema di nomine» sarebbe irragionevole e contrario al principio di buon andamento, in quanto la totale assenza di uno scrutinio sui presupposti negativi di nomina finirebbe per postulare una ontologica inidoneità dell'amministrazione siciliana a sopperire alle esigenze di tutela dell'interesse pubblico con i ruoli interni, integrerebbe, tra l'altro, una lesione della dignità professionale delle risorse interne dell'amministrazione inaccettabile sul piano dei valori costituzionali ed attribuirebbe «ad un organo esecutivo di un ente sub-statale, il potere di sostituire sul proprio territorio i principi generali fissati dallo Stato in conformità agli articoli 97 e 3 Cost. con un diverso ed illegittimo sistema di arruolamento nei livelli dirigenziali dell'amministrazione pubblica».

Con le deliberazioni impugnate, pertanto, la Regione avrebbe invaso indebitamente la sfera costituzionale dello Stato definita dagli artt. 3 e 97 Cost., «anche e soprattutto con riferimento al potere del legislatore statale di fissare il nucleo minimo garantito del principio del concorso nonché i principi generali valevoli per le pubbliche amministrazioni su tutti i livelli di governo».

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto conflitto di attribuzione avverso le deliberazioni della Giunta regionale della Regione siciliana 29 dicembre 2009, n. 569, n. 573,

n. 578, n. 581, n. 585, n. 587, n. 588, n. 590 e n. 591, le quali hanno disposto la conferma o il conferimento dell'incarico di direttore generale a nove persone esterne alle dotazioni organiche dell'amministrazione regionale.

1.1. - Le delibere in questione sono state adottate ai sensi dell'art. 9, comma 8, della legge della Regione siciliana 15 maggio 2000, n. 10 (Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione siciliana. Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali. Istituzione dello Sportello unico per le attività produttive. Disposizioni in materia di protezione civile. Norme in materia di pensionamento), per il quale al fine degli incarichi dirigenziali «ed entro il limite del 5 per cento della dotazione organica si applicano le previsioni di cui al comma 6 dell'articolo 19 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modifiche ed integrazioni».

Il predetto limite percentuale del 5 per cento è stato, poi, elevato al 20 per cento dall'art. 11, comma 7, della legge della Regione siciliana 3 dicembre 2003, n. 20 (Norme finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della Regione per l'anno finanziario 2003. Norme di razionalizzazione in materia di organizzazione amministrativa e di sviluppo economico) e, successivamente, al 30 per cento dall'art. 2, comma 3, primo periodo, della legge della Regione siciliana 16 dicembre 2008, n. 19 (Norme per la riorganizzazione dei dipartimenti regionali. Ordinamento del Governo e dell'Amministrazione della Regione).

Il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della L. 23 ottobre 1992, n. 421) è stato abrogato dall'art. 72 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e la disciplina recata dall'originario art. 19, comma 6, dell'abrogato d.lgs. n. 29 del 1993 è stata modificata e trasfusa nel nuovo art. 19, comma 6, del medesimo d.lgs. n. 165 del 2001, secondo il quale «gli incarichi di cui ai commi da 1 a 5», ovvero quelli di direzione amministrativa, «possono essere conferiti, da ciascuna amministrazione, entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, a tempo determinato». «Tali incarichi sono conferiti, fornendone esplicita motivazione, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione».

1.2. - Il ricorrente rileva che le delibere recano una solo superficiale e stereotipata valutazione dei requisiti (positivi) di professionalità delle persone chiamate a ricoprire l'incarico dirigenziale e che non motivano affatto sul requisito (negativo) della riscontrata inesistenza tra i ruoli dell'amministrazione regionale di persone idonee, anche dal punto di vista della qualificazione professionale, a ricoprire l'incarico affidato agli esterni.

Dalla prospettata violazione del combinato disposto dell'art. 9, comma 8, della legge della Regione siciliana n. 10 del 2000 e dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, il ricorrente fa derivare il contrasto delle delibere impugnate con gli artt. 3 e 97, primo e terzo comma, della Costituzione.

Contrasterebbe, infatti, con il principio di buon andamento dell'amministrazione, anche nella forma specifica contemplata dal terzo comma dell'art. 97 Cost., consentire l'assunzione di un numero così consistente di soggetti estranei all'amministrazione, senza concorso e con contratti a tempo determinato.

Il consistente numero di dirigenti esterni nominati, non a conoscenza delle dinamiche dell'amministrazione, e la temporaneità dell'incarico, poi, potrebbero, sempre secondo il ricorrente, in ragione della loro posizione apicale, rendere l'azione amministrativa slegata e frammentaria, incidendo in misura rilevante sull'organizzazione dell'ente pubblico.

2. - Il conflitto è inammissibile.

Le delibere impugnate sono riferibili all'organizzazione degli uffici regionali, materia di competenza legislativa esclusiva regionale ai sensi dell'art. 14, lettera p) dello statuto della Regione siciliana, approvato con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, e, stante il principio del parallelismo tuttora vigente per le autonomie speciali, sono altresì riferibili alla competenza amministrativa della Regione siciliana.

La prospettata illegittimità delle delibere impugnate, in riferimento all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, non può dar luogo, pertanto, ad un conflitto di attribuzione tra enti con conseguente sindacato da parte di questa Corte, posto che difetta la lesione o la menomazione di alcuna attribuzione costituzionale dello Stato ricorrente e, quindi, l'elemento oggettivo del conflitto, non potendo intendersi come tale la violazione della norma statale cui si fa riferimento, né la circostanza che questa norma sia espressione o applicazione dei principi costituzionali evocati.

Neppure condivisibile è, infine, la ulteriore tesi del ricorrente secondo cui la Regione siciliana con le delibere impugnate avrebbe invaso indebitamente la sfera costituzionale dello Stato definita dagli artt. 3 e 97 Cost., «anche e soprattutto con riferimento al potere del legislatore statale di fissare il nucleo minimo garantito del principio del concorso nonché i principi generali valevoli per le pubbliche amministrazioni su tutti i livelli di governo», non potendosi certo ritenere che sussista una attribuzione costituzionale dello Stato a definire preventivamente le deroghe ammissibili al principio del concorso pubblico.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il conflitto proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso le deliberazioni della Giunta regionale della Regione siciliana 29 dicembre 2009, n. 569, n. 573, n. 578, n. 581, n. 585, n. 587, n. 588, n. 590 e n. 591 con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 aprile 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 aprile 2011.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: MELATTI

Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.