

# Il groviglio normativo sull'accesso alla dirigenza pubblica in Sicilia

**Autore:** Greco Massimo

**In:** Diritto amministrativo

“Ciò che trasforma lo Stato in un inferno, è il tentativo dell'uomo di farne un paradiso”

(Hordelin)

Abbiamo dovuto scomodare un poeta tedesco considerato tra i più grandi della letteratura mondiale, per rendere plastico quanto fatto dal legislatore siciliano in ordine alla problematica dei concorsi pubblici per accedere alla dirigenza del pubblico impiego.

La questione non è nuova per la verità, ma è necessario rispolverarla a seguito di una disposizione normativa del legislatore regionale che, nel tentativo di uniformare le modalità concorsuali per l'accesso alla dirigenza in tutti i livelli istituzionali (Amministrazione regionale, enti sottoposti a tutela e vigilanza della medesima Amministrazione, enti locali ed aziende del servizio sanitario regionale), ha sostanzialmente aggrovigliato il sistema normativo vigente in materia. Ma andiamo per ordine.

## 1. La normativa di riferimento

Le modalità di accesso al pubblico impiego nell'ordinamento siciliano sono disciplinate dalla L.r. n. 12/91, norma di carattere speciale ancora vigente, che all'art. 1, comma 1, così dispone: "L'Amministrazione regionale e le aziende ed enti da essa dipendenti o comunque sottoposti a controllo, tutela e vigilanza, gli enti locali territoriali e/o istituzionali, nonché gli enti da essi dipendenti e o comunque sottoposti a controllo, tutela e vigilanza, e le unità sanitarie locali della Sicilia effettuano le assunzioni del personale da inquadrare in qualifiche o profili professionali per l'accesso ai quali è richiesto il possesso del titolo di studio non superiore a quello della scuola dell'obbligo e, ove richiesto, di una specifica professionalità, ai sensi dell'articolo 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, e successive modifiche, e delle relative disposizioni sul collocamento obbligatorio".

Per le qualifiche superiori l'art. 3, comma 1, della medesima legge così recita: "Salvo quanto previsto da speciali disposizioni di legge, per l'accesso ai posti non rientranti tra quelli indicati all'articolo 1, gli enti ivi previsti procedono all'assunzione mediante pubblici concorsi". L'art. 5, comma 1, dispone che: "Salvo quanto previsto dall'articolo 21 della legge regionale 29 ottobre 1985, n. 41, e successive modifiche, in quanto compatibile con la presente legge, le prove di esame per i concorsi di cui all'articolo 3 sono disciplinate in conformità alle disposizioni vigenti in campo nazionale per le corrispondenti categorie di enti o, in mancanza, in conformità alle disposizioni vigenti per l'accesso ai corrispondenti impieghi dell'Amministrazione statale". Infine, il 2° comma del medesimo art. 5 così dispone: "E' fatta salva per le amministrazioni e gli enti di cui all'articolo 1 la facoltà di bandire concorsi per soli titoli".

Il legislatore regionale non sembra fare particolari distinzioni tra profili professionali per i quali necessita il possesso del titolo di studio superiore a quello della scuola dell'obbligo (rectius diploma di scuola media secondaria) e profili professionali riconducibili all'area della dirigenza. L'unica avvertenza prescritta è quella del concorso pubblico, mentre viene lasciata alle Amministrazioni la facoltà di bandire concorsi per soli titoli in luogo dei concorsi per esami.

Tuttavia, a ben vedere, nell'ordinamento regionale preesisteva una norma specifica per il solo personale dell'Amministrazione Regionale che all'art. 59, comma 2, della L.r. n. 41/85 (introdotto dall'art. 1 della L.r. n. 21/86) consentiva a coloro che si trovavano "...in possesso del titolo di studio richiesto per la qualifica ricoperta e di una anzianità effettiva di servizio nella stessa di almeno cinque anni, il passaggio alla

qualifica immediatamente superiore previo superamento di un esame a norma degli articoli 60, comma 3, e 62, comma 3, della L.r. n. 7/71. La richiamata L.r. n. 7/71 postulava l'espletamento di concorsi per esame scritto e orale e non concorsi per soli titoli".

Dopo due anni dall'entrata in vigore della L.r. n. 12/91, il legislatore ritorna sull'argomento, inserendo nell'ordinamento una norma transitoria che, eliminando la facoltà prima riconosciuta alle Amministrazioni in ordine alla modalità di accesso al pubblico impiego regionale, prescrive all'Amministrazione regionale, alle aziende ed enti da essa dipendenti o comunque sottoposti a controllo, tutela e vigilanza, agli enti locali territoriali e/o istituzionali, nonché agli enti da essi dipendenti e/o comunque sottoposti a controllo, tutela e vigilanza, di procedere al reclutamento del personale attraverso concorso pubblici per soli titoli. L'art. 19, comma 4, della L.r. n. 25/93 prevede infatti che "Ai fini dell' accelerazione e della trasparenza delle procedure concorsuali nonché dell'effettiva applicazione della riserva di cui al precedente comma, per un triennio dall' entrata in vigore della presente legge, i posti messi a concorso sono coperti mediante concorsi pubblici per soli titoli. Per la determinazione dei titoli e dei criteri per la loro valutazione si applica il decreto dell' Assessore regionale per gli enti locali del 3 febbraio 1992. La presente norma prevale su quelle previste nei regolamenti delle amministrazioni, enti ed aziende". Il termine "triennale" previsto dal citato comma 4 dell'art. 19 è stato più volte prorogato con diverse leggi regionali e da ultimo differito al 31/12/2013.

Fino alla data di entrata in vigore della L.r. n. 10/2000 il legislatore regionale non ha inteso differenziare le modalità di accesso alla dirigenza<sup>1</sup> rispetto a quelle del cosiddetto "comparto", lasciando credere all'interprete che fin quando permane nella Regione il regime transitorio, l'espletamento dei concorsi per soli titoli si applica anche alla dirigenza degli enti locali. Lo stesso Assessorato Reg.le agli Enti Locali, anche in vigenza della L.r. n. 10/2000, non esitava infatti a ricordare agli Enti Locali siciliani che "rimane rinviato al 1° gennaio 2002, l'espletamento delle selezioni per soli esami perdurando in Sicilia anche per le qualifiche dirigenziali la previsione di cui all'art. 19 della legge regionale n. 25/93 (concorsi per soli titoli)..."<sup>2</sup>.

## 2. Il rinvio dinamico alla legge statale

La citata L.r. n. 10/2000, rubricata “Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione siciliana”, contrariamente a quanto sostenuto dall’Assessorato Regionale agli Enti Locali, segna invece lo spartiacque tra le modalità di accesso ai profili professionali del “comparto” e quelle previste per l’accesso alla dirigenza. Attraverso l’art. 34, comma 5°, della L. r. n. 10/2000, l’ordinamento regionale ha recepito, relativamente alla materia di accesso alla dirigenza, le specifiche norme contenute nel D.lgs. n. 29/93 e successive modifiche ed integrazioni (ora, D.lgs. n. 165/2001), in forza delle quali è stata espressamente prevista l’applicabilità del D.lgs. n. 387/98, il cui art. 10 ha sostituito l’art. 28 del D.lgs. n. 29/93 che, in particolare, disciplina l’accesso alla qualifica di dirigente. Inoltre, l’art. 6 della L.r. n. 10/2000, dopo avere previsto che “...la dirigenza è ordinata in un unico ruolo articolato in due fasce, in relazione al livello di professionalità e di responsabilità...”, stabilisce che “...alla seconda fascia del ruolo unico dirigenziale si accede con le modalità previste dall’art. 28 del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 e successive modifiche ed integrazioni...”. Il predetto art. 28 del D.lgs. n. 29/93, successivamente trasfuso nell’art. 28 del D.lgs. n. 165/2001, prevede che “... l’accesso alla qualifica di dirigente delle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici avviene per concorso per esami indetto dalle singole amministrazioni...”. Pertanto, “In virtù del richiamo contenuto nell’art. 1 e, più in particolare, nell’art. 6 della L.r. n. 10/2000 il concorso per esami nella Regione Siciliana costituisce la modalità di accesso alla qualifica dirigenziale degli enti pubblici”<sup>3</sup>.

Orbene, se è vero che solo in mancanza di norme regionali, ed in attesa che la Regione legiferi in materia, sono direttamente applicabili al personale degli enti locali siciliani le norme contenute nel D.lgs. n. 29/93<sup>4</sup>, è anche vero che il legislatore regionale può decidere di innestare nel proprio ordinamento, quanto già previsto dalla legislazione statale, attraverso la tecnica legislativa del “rinvio dinamico”. Con il disposto rinvio dinamico previsto dall’art. 34 della L.r. n. 10/2000, il legislatore regionale ha così inteso connotare la dirigenza delle amministrazioni locali in modo peculiare, è cioè con una disciplina compiuta ed organica, distinta da quella applicabile al rimanente personale dell’ente locale; “il recepito ordinamento non può dunque, che prevalere in ogni sua parte sulla disciplina pure dettata dal legislatore regionale, in

via generale, per gli impieghi pubblici”<sup>5</sup>. Senza considerare, inoltre, che il generico “rinvio dinamico” previsto dall’art. 1, comma 2, della medesima legge regionale secondo cui “Per quanto non previsto dalla presente legge si applicano le disposizioni del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modifiche ed integrazioni, sostituendo al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Consiglio dei Ministri rispettivamente il Presidente della Regione e la Giunta regionale”<sup>6</sup>, estende le medesime disposizioni anche alla dirigenza dell’Amministrazione regionale e degli enti a vario titolo controllati e vigilati.

In tale contesto, si può condividere quanto già affermato dal Consiglio di Giustizia Amministrativa, secondo cui la previgente disciplina di cui alla L.r. n. 12/91 risulta coerente con il sistema di accesso alla dirigenza delineato dall’art. 28 del D.lgs. n. 29/93, che prevede il concorso per esami ovvero il corso concorso selettivo di formazione, poiché il citato art. 3, comma 1, della L.r. n. 12/91, si limita a statuire la regola del pubblico concorso senza specificare che la selezione abbia luogo per esami, ovvero per titoli, ovvero ancora per titoli ed esami.

Se le norme di cui all’art. 28 del D.lgs. n. 29/93, risultano coerenti con quanto previsto dalla L.r. n. 12/91, si può ragionevolmente affermare altresì che le stesse non risultano in contrasto con l’art. 19, comma 4, della L.r. n. 25/93, atteso che quest’ultima disposizione normativa, che prescrive il concorso per soli titoli, non può che riguardare quelle qualifiche per le quali lo stesso legislatore regionale non ha previsto una specifica disciplina. E poiché il legislatore ha inteso, attraverso il citato “rinvio dinamico”, disciplinare diversamente le modalità di accesso alla dirigenza negli enti locali, si può affermare, dissentendo da quanto sostenuto dall’Ufficio Legislativo e Legale della Regione Siciliana<sup>7</sup>, che dalla data di entrata in vigore della L.r. n. 10/2000, è applicabile nella materia in questione, l’art. 19, comma 4, della L.r. n. 25/93, limitatamente alle qualifiche degli enti locali non riconducibili all’area della dirigenza.

### 3. La novella proroga alla norma transitoria

Se l'interpretazione, fin qui argomentata, delle norme che regolano la materia sembrava avere trovato un diffuso consenso tra gli operatori, la novella disposizione normativa con la quale il legislatore regionale provvede a prorogare al 31 dicembre 2013 il termine di cui all'art. 19, comma 4, della L.r. n. 25/93, contribuisce non poco a complicare le cose.

L'art. 42, comma 1, della L. r. 12/05/2010 n. 11, infatti, così recita: "Per gli enti locali e per l'amministrazione regionale e per gli enti sottoposti a tutela e vigilanza della medesima amministrazione, il termine previsto dal comma 4 dell'articolo 19 della legge regionale 1 settembre 1993, n. 25 è differito al 31/12/2013. La presente norma si applica anche al personale delle aziende sanitarie con esclusione del personale dell'area medica".

E' il 2° periodo della citata disposizione a mettere in crisi l'interpretazione fin qui maturata in materia. Il fatto che il legislatore voglia escludere dalla proroga solo il personale dell'area medica delle aziende sanitarie (che com'è noto appartiene alla dirigenza) presuppone la scelta, implicita, di includere, ovvero di non escludere, dalla norma transitoria il personale della dirigenza non medica: dirigenza tecnica, amministrativa e sanitaria non medica. Corollario di questa soluzione è che il legislatore regionale, nell'escludere espressamente l'area medica (rectius dirigenza medica), ha inteso implicitamente non escludere anche la dirigenza degli Enti locali, quella dell'Amministrazione regionale e degli altri Enti che orbitano attorno all'Amministrazione Regionale.

E poiché siamo in presenza di una decisione del legislatore regionale, le domande in ordine alla corretta applicazione della novella normativa sorgono spontanee, atteso che il rinvio alla norma statale opera nella misura in cui la normativa regionale risulti lacunosa e non anche, come nel caso che ci occupa, questa non esibisce nessuna lacuna.

Quest'ultimo intervento legislativo voluto dal legislatore regionale pone, quindi, problematiche interpretative e di coordinamento a prima vista di ampia portata, non foss'altro che per le implicazioni sistemiche e di esegesi che deriverebbero dal rapporto tra le singole specifiche disposizioni regionali ed il rinvio dinamico operato dalla più volte citata L.r. n. 10/2000 con gli articoli 34, comma 5, e 1, comma 2. In

buona sostanza, bisognerebbe chiarire se la circostanza che il legislatore regionale sia intervenuto dopo quello statale a dettare alcune norme modificatrici della disciplina sui concorsi per l'accesso all'area della dirigenza latu sensu, sia idonea a circoscrivere la portata del predetto "rinvio dinamico", ovvero se la recente disposizione regionale sia da inquadrare nell'ambito di un'attività legislativa che essendo intervenuta successivamente all'entrata in vigore della L.r. n. 10/2000, ha ritenuto di introdurre talune specifiche disposizioni prescindendo, almeno sulla materia dei concorsi pubblici, dall'attività legislativa statale.

Infatti se è condivisibile quanto affermato recentemente dal Consiglio di Giustizia Amministrativa in sede giurisdizionale, secondo cui "...il legislatore, prevedendo una disciplina successiva totalmente incompatibile con la L.r. n. 25/93, ha consapevolmente inteso riconoscere la prevalenza delle disposizioni di cui alla L.r. n. 10/2000"<sup>8</sup>, non si può, al contrario, non affermare lo stesso principio allorché, come nel caso in specie, il legislatore regionale ha, successivamente alla L.r. n. 10/2000, ridisciplinato la materia di cui trattasi in modo diverso rispetto a quanto previsto dalla legge statale a cui si faceva rinvio.

#### 4. Conclusioni

In attesa di un intervento chiarificatore e, possibilmente, decisivo del legislatore regionale, finalizzato anche a scongiurare l'insorgenza di prevedibili contenziosi in materia, allo stato della su citata normativa appare plausibile sostenere l'ipotesi che in Sicilia i concorsi pubblici per soli titoli, previsti dalla L.r. n. 25/93 e prorogati dalla novella L.r. n. 11/2010 al 2013, includono anche l'area della dirigenza, con la sola esclusione della dirigenza medica delle aziende sanitarie.

Peraltro, l'auspicato intervento correttivo del legislatore regionale appare opportuno quanto urgente, atteso che "l'esperimento della procedura concorsuale per esami risulta più rispondente ai principi costituzionali di imparzialità e buon andamento che richiedono il pieno accertamento della professionalità

offerta dal soggetto da reclutare”<sup>9</sup>.

1 Va differenziata la dirigenza regionale per la quale come detto preesisteva, in forza della L.r. n. 7/71 e fino all’entrata in vigore della L.r. n. 25/93 che ha uniformato a tutti gli Enti pubblici della Regione le modalità di accesso alla dirigenza, l’obbligo del concorso per esami.

2 Assessorato Reg.le Enti Locali, Circolare 18/01/2002, n. 1.

3 C.G.A. sent. 21/04/2010, n. 544.

4 C.G.A. parere 16/11/1993, n. 592.

5 Ufficio Legislativo e Legale della Regione Siciliana, parere n.275/2004.

6 Con sentenza 19/01/2010 n. 43 il C.G.A. ha considerato tale rinvio dinamico, con la conseguenza che



ogni successiva modifica apportata a detta fonte legislativa trova immediata applicazione nel sistema normativo siciliano.

7 Con il parere n. 275/2004 l'Uff. Leg.vo e Legale della Regione Siciliana ha concluso per la non applicabilità, nella materia de qua, dell'art. 19, comma 4, della L.r. n. 25/93.

8 C.G.A. sent. 21/04/2010, n. 544.

9 Ufficio Legislativo e Legale della Regione Sicilia, parere n. 18053/2002.

<https://www.diritto.it/il-groviglio-normativo-sull-accesso-alla-dirigenza-pubblica-in-sicilia/>