



*Gruppo assembleare Partito Democratico*

Al Presidente del  
Consiglio regionale – Assemblea legislativa delle Marche  
SEDE

### **ORDINE DEL GIORNO**

di non passaggio alla discussione degli articoli e degli emendamenti della PDL n. 52/21, ex art. 99  
Regolamento interno.

### **L'ASSEMBLEA LEGISLATIVA REGIONALE DELLE MARCHE**

#### **Premesso che:**

- la PDL n. 52/21, a iniziativa della Giunta regionale, “Disposizioni di organizzazione e di ordinamento del personale della Giunta regionale” così come approvata dalla I Commissione consiliare ed oggi all’esame dell’Assemblea legislativa contiene disposizioni che se approvate esporranno l’intervento del legislatore regionale a rilievi di sicura illegittimità costituzionale;
- la PDL 52/21 - surrettiziamente intitolata “Disposizioni di organizzazione e di ordinamento del personale della Giunta regionale” nel tentativo di farla rientrare nella sfera di competenza legislativa residuale della Regione - abroga e sostituisce la Legge regionale n. 20/2001 ed oltre a disciplinare la materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale verte prioritariamente sulla disciplina del rapporto di lavoro dirigenziale alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche sia in fase costitutiva che esecutiva;
- invero il complesso articolato della PDL 52/21, rispetto alla L.R. 20/2001, nulla innova se non la previsione di un ulteriore livello dirigenziale (cfr. art. 9);
- la PDL 52/21 contiene, invece, diverse disposizioni che attengono proprio alla disciplina del rapporto di lavoro dirigenziale e non dirigenziale alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche, sia in fase costitutiva che esecutiva, intervenendo sugli stessi requisiti di accesso alla qualifica dirigenziale;
- le modifiche che si vorrebbero apportare con la PDL 52 sono del tutto irragionevoli ed in contrasto con la giurisprudenza anche costituzionale e con la disciplina contenuta nel comma 6 dell’art. 19 D. Lgs. 165/2001;



---

*Gruppo assembleare Partito Democratico*

- l'art. 40 della PDL 52/21 contiene addirittura una diversa disposizione, rispetto all'art. 27 L.R. 20/2001, per i requisiti di accesso al ruolo e funzione di Segretario generale in evidente contrasto con la disciplina statale ed in particolare con il D. Lgs n. 165/2001;
- infatti, viene eliminata la disposizione, introdotta dal Legislatore regionale nell'anno 2019, che prevede che l'incarico di Segretario generale – vertice della struttura organizzativa e amministrativa – sia prioritariamente conferito a dirigenti regionali o a dirigenti delle pubbliche amministrazioni indicate al comma 2 dell'art. 1 del D. Lgs. 165/2001 di particolare e comprovata qualificazione professionale. E solo qualora quest'ultima non sia rinvenibile tra i dirigenti dell'amministrazione, l'incarico potrà essere conferito a soggetti interni o esterni che ne siano in possesso unitamente ad altri requisiti;
- l'art. 40 della PDL 52/21 in sostanza prevede che l'incarico di Segretario generale possa essere conferito a soggetti che non siano dirigenti pubblici e che neanche siano in possesso “di particolare e comprovata qualificazione professionale”;
- l'evidente finalità di detta disposizione è quella di sanare la nomina dell'attuale Segretario generale della Giunta regionale palesemente illegittima per quanto dedotto con le interrogazioni n. 15 del 16/11/2020 e n. 76 del 25/01/2021;
- l'intento viene apertamente dichiarato con l'emendamento all'articolo 45 approvato dalla Commissione, su proposta della Relatrice di maggioranza, con il quale si vorrebbero sanare atti illegittimi della Giunta regionale e su tutti la DGR n. 1371/2020 con la quale è stato conferito l'incarico di Segretario generale della Giunta regionale ex artt. 5, 27 e 29 L.R. n. 20/2001;
- anche per dette disposizioni (art. 40 e art. 45) la PDL 52, che viene così degradata a legge-provvedimento, si presta a rilievi di sicura illegittimità costituzionale;
- invero, sul piano sostanziale le leggi-provvedimento agiscono come un provvedimento in quanto si riferiscono, come nel caso di specie, a destinatari determinati e regolano una situazione concreta;
- ogni cittadino leso dagli effetti diretti della legge-provvedimento e che ha interesse nella declaratoria di incostituzionalità della legge-provvedimento potrà introdurre un giudizio censurando non la legge stessa, bensì un atto amministrativo che ne dia concreta attuazione e rilevando la violazione dei principi di ragionevolezza e non arbitrarietà ed a chiedere che il Giudice di merito sollevi la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte Costituzionale che giudicherà ex art. 134 Costituzione;

**Considerato che:**

- il D. Lgs. 30/3/2001 n. 165, all'art. 1 comma 1, statuisce che *“Le disposizioni del presente decreto*



---

*Gruppo assembleare Partito Democratico*

*disciplinano l'organizzazione degli uffici e i rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, tenuto conto delle autonomie locali e di quelle delle regioni e delle province autonome, nel rispetto dell'articolo 97, comma primo, della Costituzione”, ed al comma 3 statuisce che “Le disposizioni del presente decreto costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Le Regioni a statuto ordinario si attengono ad esse tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti.”;*

- le disposizioni contenute nella PDL 52/21 - in particolare le disposizioni sull'accesso alla qualifica dirigenziale, sui requisiti di accesso al ruolo e funzione di Segretario generale, sui poteri e attribuzioni dello stesso, quelle sulla dotazione organica e sul trattamento economico delle articolazioni dell'organizzazione amministrativa della Giunta regionale e delle strutture di diretta collaborazione del Presidente e della Giunta - intervengono su una materia (la disciplina del rapporto di impiego dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche) riservata alla competenza esclusiva dello Stato e con lesione del “bene-valore” della contabilità pubblica per gli evidenti riflessi negativi sugli equilibri complessivi della finanza pubblica e sulla sostenibilità del debito di cui lo Stato è garante e custode anche in rapporto agli impegni internazionali assunti e questo ex artt. 81 e 97, primo comma, Costituzione;

- invero, è stato osservato che l'attribuzione della competenza legislativa esclusiva, nelle materie di cui al secondo comma, lett. 1), dell'art. 117 Costituzione, allo Stato connessa alla sua funzione di regolatore della spesa pubblica, sarebbe – anche teleologicamente – volta alla salvaguardia dei “beni-valori” della sostenibilità e dello sviluppo economico del Paese nel suo complesso, ex art. 81 Costituzione;

- sussistono, pertanto, profili di illegittimità costituzionale della PDL in esame, con riferimento agli artt. 117, secondo comma lett. 1), e 119, primo comma, della Costituzione, e ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica nel suo intrecciarsi con i valori e principi dell'art. 97, primo comma, Costituzione e dell'art. 81 Costituzione, pure all'evidenza violati;

**Considerato, altresì, che:**

- anche a voler ritenere che le disposizioni contenute nella PDL 52/21 attengano ad aspetti pubblicistico-organizzativi della dirigenza pubblica regionale e come tali rientranti nella competenza residuale ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, corre l'obbligo ricordare che si tratta pur sempre di aspetti per i quali il legislatore statale può “fissare principi generali a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità della amministrazione” (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 105/2013 e n. 251/2016), ai sensi dell'art. 117 della Costituzione;



*Gruppo assembleare Partito Democratico*

- la PDL 52/21, ed in particolare le disposizioni sull'accesso alla qualifica dirigenziale, sui requisiti di accesso al ruolo e funzione di Segretario generale, sui poteri e attribuzioni dello stesso, quelle sulla dotazione organica e sul trattamento economico delle articolazioni dell'organizzazione amministrativa della Giunta regionale e delle strutture di diretta collaborazione del Presidente e della Giunta, nonché il comma 8 secondo capoverso dell'art. 45, si pongono, comunque, in evidente violazione del suddetto limite imposto al legislatore regionale consistente nel non violare i principi generali a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione per come stabiliti dal legislatore statale con il D. Lgs. 165/2001 le cui disposizioni costituiscono principi fondamentali proprio ai sensi dell'art. 117 della Costituzione (art. 1, comma 3, D. Lgs. n. 165/2001);

#### **Ribadito che:**

- in particolare, l'art. 40 si pone in evidente contrasto con i predetti limiti considerato che:

1) come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza, specie contabile, “è noto a tutti, in via generale, che il vigente quadro normativo impone, per soggetti non vincitori di un pubblico concorso (regola generale nel nostro ordinamento amministrativo), che per poter ‘lavorare’, anche temporaneamente, con la pubblica amministrazione (con rapporto subordinato o autonomo), occorre rispettare requisiti procedurali di selezione e di successiva trasparenza degli incarichi e, soprattutto, possedere assai elevati requisiti culturali-professionali per il conferimento di incarichi. Ciò è previsto, a garanzia sia di pubblicità/trasparenza..., che di buon andamento della p.a., valore espresso dalla meritocrazia e motivata scelta tra i qualificati aspiranti (vagliando analiticamente e soppesando i requisiti culturali-professionali in capo ai prescelti; evitando pericolose commistioni tra cariche politiche e incarichi gestionali etc.)” (cfr. Corte dei Conti Sez. Giur. Lombardia 22/06/2017 n. 91);

2) se quanto detto vale sia per poter conferire incarichi dirigenziali temporanei in deroga al pubblico concorso (art. 19, co. 6, d.lgs. n. 165 del 2001), sia per poter attribuire incarichi d'opera di alta professionalità e consulenze esterne (art. 7, d.lgs. n. 165 cit.) si ritiene che debba valere, a maggior ragione, per il conferimento dell'incarico di Segretario generale;

3) sicuramente vincolante è la disposizione dell'art. 19, co. 6, d.lgs. n. 165/2001, essendo detta norma operante anche per le Regioni, considerato che “il conferimento degli incarichi dirigenziali nel pubblico impiego appartiene alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117 Cost., comma 2 lett. l, sub voce ‘ordinamento civile’”;

4) la diretta applicabilità della disciplina relativa alla dirigenza di cui al capo II del titolo II del D.Lgs. 165/2001 (ivi inclusa la disposizione di cui all'art. 19) anche alle autonomie territoriali, oltre ad essere sostenuta da univoca giurisprudenza di legittimità e di merito, trova conferma sul piano testuale e sistematico, nell'art. 1 del citato decreto, secondo cui le relative disposizioni “...disciplinano l'organizzazione degli uffici e i rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”, per tali intendendosi anche “... le amministrazioni dello Stato, le Regioni, le Province e i Comuni...”;

5) inoltre, lo stesso comma 6 ter del citato art. 19 chiarisce, proprio al fine di fugare dubbi o



---

*Gruppo assembleare Partito Democratico*

interpretazioni elusive degli enti locali, che le disposizioni di cui al comma 6 e al comma 6 bis si applicano alle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, cioè a tutte le amministrazioni pubbliche, tra cui le Regioni, le Province e i Comuni;

6) ne discende l'applicazione immediata e diretta sia nell'ordinamento delle Regioni sia in quello degli enti locali, cui spetta pertanto un corrispondente obbligo di adeguamento, della disciplina contenuta nell'art. 19 del D.Lgs. 165/2001;

7) infine, non dovrebbe sfuggire che la necessità dei rigidi requisiti, così come previsti dal vigente art. 27 L.R. 20/2001, per poter conferire l'incarico di Segretario Generale a soggetti interni (non dirigenti) o esterni, unitamente alla motivata non rinvenibilità della *"particolare e comprovata qualificazione professionale"* tra i dirigenti dell'Amministrazione, trova anche giustificazione sul piano metagiuridico, poiché è illogico e irragionevole che il superiore gerarchico (Segretario Generale) sia culturalmente e professionalmente meno dotato rispetto a tanti dirigenti subordinati che propone, dirige e coordina;

8) un incarico "fiduciario" così come definito con l'art. 40 PDL 52/21 può essere legittimo per un ente privato, ma è inipotizzabile per una Istituzione della Repubblica come la Regione Marche che nel rispetto dei più volte richiamati *"principi di legalità, imparzialità e di buon andamento della P.A. deve osservare norme primarie tese alla scelta dei dirigenti più meritevoli in sede concorsuale o di conferimenti di incarichi ex art. 19, co. 6, d.lgs. n. 165 del 2001, comparando, in questo secondo caso, sul mercato (anche dei dirigenti interni) i curricula dei più titolati aspiranti a cui affidare la 'migliore gestione della cosa pubblica'"*.

9) la norma che si vorrebbe approvare autorizzerebbe scelte esterne ai ruoli dell'amministrazione del tutto arbitrarie e irragionevoli (come la nomina del Segretario generale di cui alla DGR 1371/2020) che potrebbero integrare condotte illegittime e gravemente colpose dell'amministrazione e, come tali, suscettibili di sindacato giurisdizionale, con conseguenti incertezze per la stabilità dell'organizzazione e possibili danni per la stessa amministrazione; e per tacere delle conseguenze in ordine agli equilibri di bilancio della Regione e della possibile violazione dei vincoli economici e finanziari;

**Ribadito, in definitiva, che:**

- la modifica legislativa che si vorrebbe apportare alla vigente disposizione regionale in materia, da una parte invade la sfera di competenza statale, con conseguente violazione dell'art. 117 secondo comma lett. l) Costituzione, e dall'altra si pone in evidente violazione dell'art. 97 della Costituzione il quale, tra l'altro, dispone che:

a) i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione;

b) agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge;



---

*Gruppo assembleare Partito Democratico*

c) le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico;

- sussiste anche la violazione degli artt. 119, primo comma, e 81 della Costituzione;

**Ritenuto che:**

- la PDL 52/21, se approvata dall'Assemblea legislativa verrà sicuramente impugnata dal Governo ex art. 127, comma 1, Costituzione;

- la questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117 secondo comma lett. 1) Costituzione, nonché degli artt. 97 primo comma, 81 e 119 primo comma, Costituzione, potrà essere sollevata d'ufficio in via incidentale dalla Corte dei Conti nel giudizio di parificazione dei Rendiconti regionali;

- la questione di legittimità costituzionale, per violazione dei principi di ragionevolezza e non arbitrarietà, potrà essere sollevata dinanzi al Giudice di merito da ogni cittadino che ne abbia interesse e che si ritenga lesa da un atto amministrativo che dia concreta attuazione alla legge stessa.

Tanto premesso, considerato e ritenuto,

L'ASSEMBLEA LEGISLATIVA

**DELIBERA**

il non passaggio alla discussione degli articoli e degli emendamenti della PDL 52/2021, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 99 del Regolamento interno.