

Publicato il 28/12/2020

N. 01195/2020REG.PROV.COLL.
N. 00001/2020 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

Sezione giurisdizionale

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1 del 2020, proposto da

OMISSIS

rappresentati e difesi dagli avvocati Grazia Dallara e Angela Lombardo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Sicilia - Giunta Regionale di Governo, Regione Sicilia - Aran - Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile, Presidenza della Regione Siciliana e Presidente dell'Aran Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile Sicilia, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, domiciliataria *ex lege* in Palermo, via Valerio Villareale, 6;

per l'ottemperanza

alle sentenze del Consiglio di Giustizia Amministrativa - Sezione Giurisdizionale n. 488/2009 e n. 43/2010, concernenti il silenzio rifiuto serbato dall'Amministrazione regionale sull'atto di diffida con cui i ricorrenti avevano chiesto l'emanazione di indirizzi per la definizione mediante contrattazione collettiva dell'area della vice dirigenza;

per il risarcimento

dei danni connessi alla mancata esecuzione o elusione o violazione del giudicato relativo alle sentenze n. 488/2009 e 43/2010, emesse dal Consiglio di Giustizia amministrativa, e della deliberazione della Giunta regionale n. 158 del 21 giugno 2011.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Sicilia - Giunta Regionale di Governo, di Regione Sicilia - Aran - Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile, della Presidenza della Regione Siciliana e del Presidente dell'Aran Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile Sicilia;

Visto l'art. 114 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 dicembre 2020, tenutasi da remoto ai sensi dell'art.4 del d.l. n. 28/2020 e dell'art. 25 d.l. n. 137/2020, il Cons. Maria Stella Boscarino;

Vista la richiesta di passaggio in decisione senza discussione presentata dall'Avvocatura dello Stato con nota di carattere generale a firma dell'Avvocato distrettuale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Nell'ormai lontano 2008 alcuni dipendenti regionali chiedevano alla Regione siciliana 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 (introdotto dall'art.10, comma 3, della l. n.145 del 2002), richiamato (mediante rinvio dinamico) dall'art.1, comma 2, della L. reg. n.10 del 2000.

2. Formatosi il silenzio rifiuto, lo impugnavano innanzi al T.A.R. di Palermo, che con la sentenza n.913 del 2008 lo dichiarava inammissibile.

3. Con sentenza n.488 del 9 gennaio 2009, pubblicata il 25 maggio 2009, questo Consiglio di giustizia amministrativa, in riforma della predetta sentenza, dichiarava l'obbligo dell'Amministrazione di provvedere sull'istanza.

La predetta sentenza affermava che, in effetti, l'art.1, comma 2, della l. reg. n.10 del 2000 ha operato un rinvio dinamico alla legislazione statale sul pubblico impiego; rinvio in forza del quale è stato richiamato nell'ordinamento regionale siciliano l'art.17 bis del d.lgs. n.165 del 2001 che ha istituito l'area della vice/dirigenza, riservando alla contrattazione sindacale la disciplina dei dettagli.

4. Con delibera n.212 del 27 giugno 2009 la Giunta regionale - in ottemperanza (o quantomeno in conformità) alla sentenza n.488/2009 cit. - dava mandato all'Assessore alla Presidenza di assumere le necessarie iniziative, anche a carattere legislativo, per la riorganizzazione del settore del pubblico impiego regionale; ed in tale ambito di prevedere forme opportune per addivenire all'istituzione della vice/dirigenza.

5. Successivamente, con sentenza n. 43 del 4 giugno 2009, pubblicata il 19 gennaio 2010 - dal contenuto identico a quello della precedente sentenza n.488/2009 - questo Consiglio di giustizia amministrativa accoglieva un uguale ricorso proposto da alcuni dei ricorrenti indicati in epigrafe.
6. In esecuzione della suddetta pronuncia, la Giunta regionale adottava la deliberazione n. 52 del 24 febbraio 2010 con la quale si limitava a “confermare l’attualità della deliberazione della Giunta regionale 212 del 27/6/2009”.
7. Nel frattempo altri dipendenti proponevano ricorso per ottemperanza (per l’esatta esecuzione) della sentenza n. 488/2009, chiedendo altresì l’annullamento della deliberazione n. 212/2009.
8. Con sentenza n. 958/2010 del 28/6/2010 questo Consiglio di giustizia, in accoglimento del ricorso per ottemperanza in ultimo menzionato, dichiarava nulla la predetta deliberazione (n.212/2009) nella parte in cui subordinava l’istituzione della vice/dirigenza all’esaurimento della terza fascia dirigenziale e assegnava alla Regione Siciliana il termine di un anno per eseguire la sentenza n. 488/2009.
9. A questo punto, con deliberazione n. 158 del 21 giugno 2011, la Giunta regionale dava “mandato all’Assessore regionale per le Autonomie locali e la funzione pubblica e all’Assessore regionale per l’economia di elaborare un programma che, in forza delle direttive impartite all’A.R.A.N. Sicilia con deliberazione della Giunta regionale n. 469 del 17 dicembre 2010, promuova la valorizzazione delle competenze e delle professionalità del personale non dirigenziale dell’amministrazione regionale mediante un adeguamento della classificazione del personale che tenga conto delle necessità organizzative che derivano dalla riforma della P.A. regionale e di proporlo tempestivamente all’approvazione della Giunta regionale.”

I ricorrenti impugnavano tale deliberazione affermando che con la stessa la Giunta regionale sembrava aver mutato l’indirizzo politico-amministrativo manifestato con le precedenti deliberazioni, decidendo di non istituire

più la vice/dirigenza, orientandosi verso un programma di c.d. “valorizzazione delle competenze”.

Con sentenza n. 97/2012 questo Consiglio riteneva il gravame infondato, ritenendo non violato il giudicato nascente dalla decisione n.488/09 dalla deliberazione della Giunta regionale n. 158 del 21 giugno 2011, emessa in esecuzione della citata sentenza n. 488/2009.

10. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio i ricorrenti lamentano che la deliberazione della Giunta regionale n. 158/2011, nella parte in cui prevedeva l’elaborazione di un programma per la valorizzazione delle competenze e delle professionalità, non è pervenuta ad utili sviluppi, in quanto l’Assessore regionale per le Autonomie locali e la funzione pubblica e l’Assessore dell’Economia non hanno poi elaborato alcun programma per adeguare la classificazione del personale ai nuovi assetti, sebbene incombesse su di loro l’obbligo “di attuare in tempi ragionevolmente brevi il sopra richiamato programma di valorizzazione ...”; e ciò in esecuzione sia della deliberazioni n.158/2011 e n. 469/2010 cit., che del giudicato formatosi sulle citate sentenze n. 488/2009 e 43/2010.

I ricorrenti chiedono, pertanto, il risarcimento dei danni ex art. 112, comma 3 del c.p.a., per la mancata esecuzione in forma specifica del giudicato o per violazione o elusione dello stesso, in relazione alle sentenze n. 488/2009 e n.43/2010 di questo Consiglio di giustizia amministrativa, aventi identico contenuto.

I ricorrenti sostengono che - come stabilito in sede di ottemperanza - l’Amministrazione avrebbe dovuto adeguare la classificazione del personale, determinando, nell’ambito del potere discrezionale alla stessa spettante, le relative modalità.

Ad avviso dei ricorrenti tale obbligo discenderebbe direttamente dal giudicato e più precisamente dalle statuizioni specificatamente contenute nelle sentenze a cui si sarebbe dovuta uniformare. Come già rilevato, infatti, con delibera n. 158 del 21 giugno 2011, la stessa Giunta regionale aveva dato mandato all’Assessore

regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica e all'Assessore regionale all'economia di elaborare un programma che, in forza delle direttive impartite dall'ARAN Sicilia con deliberazione della Giunta regionale n. 469 del 17 dicembre 2010, promuovesse la c.d. "valorizzazione delle competenze e delle professionalità", mediante un adeguamento della classificazione delle mansioni e delle qualifiche.

Ciononostante - come più volte detto - tale programma non è stato attuato.

I ricorrenti lamentano, pertanto, che la condotta omissiva dell'Amministrazione li ha pregiudicati in quanto, essendo tutti inquadrati nella categoria D5 o D6 e in possesso del diploma di laurea, a seguito dell'adeguamento della classificazione avrebbero avuta riconosciuta e valorizzata la propria professionalità che, invece, è stata lesa.

11. Con ordinanza collegiale istruttoria n. 468/2020 è stata disposta l'acquisizione di una dettagliata relazione volta a far conoscere eventuali iniziative legislative o normative volte alla istituzione della vice/dirigenza o alla valorizzazione delle qualifiche del personale dipendente, se sia stato elaborato un programma per adeguare la classificazione del personale; in caso negativo, se vi siano preclusioni di ordine giuridico e/o giuridico/finanziario (e gius/contabile) alla istituzione della vice/dirigenza o alla c.d. "valorizzazione delle competenze"; o se siano sopraggiunti atti politici mediante i quali l'Assemblea regionale siciliana, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva che le compete in materia di "ordinamento degli uffici ed enti regionali" e di "stato economico e giuridico degli impiegati e funzionari", abbia assunto nuove determinazioni sulla questione della istituzione della vice/dirigenza o della valorizzazione delle competenze dei dipendenti regionali; ed in caso ulteriormente negativo se, in quale misura, in qual modo e con quale tempistica l'Amministrazione regionale intenda dare esecuzione alle sentenze in questione.

12. L'Assessorato ha depositato una relazione, datata 19/10/2020, con allegati documenti.

13. I ricorrenti hanno depositato una memoria, con la quale contestano la ricostruzione contenuta nella citata relazione del 19/10/2020, osservando che non costituisce circostanza idonea ad esimere l'Amministrazione pubblica dall'ottemperanza al giudicato la mancanza di fondi preordinati all'adempimento nella materia specificamente coinvolta dalla controversia.

Nessun rilievo avrebbe, pertanto, nella fattispecie in esame, la "particolare situazione di emergenza economica e finanziaria" che aveva determinato il blocco della contrattazione collettiva fino al 2015.

In ogni caso, l'amministrazione avrebbe potuto reperire altrove le risorse per l'esecuzione del giudicato.

Quanto al documento del 3/8/2020 ("Proposte dell'ARAN Sicilia al tavolo paritetico quale contributo per la definizione dei lavori della Commissione"), allegato alla relazione, i ricorrenti ne deducono che l'attuazione del nuovo ordinamento professionale, previsto dall'art. 16, è stata rinviata alla contrattazione collettiva relativa al triennio 2019 – 2021 (v. pag. 21 "Considerazioni finali dell'ARAN Sicilia").

Le altre disposizioni contrattuali citate nella relazione (artt. 17, 19 e 27) non sarebbero attinenti alla controversia in esame, relativa alla riclassificazione del personale, attraverso cui si attua la valorizzazione delle professionalità. Infine, viene rappresentato che alcuni dei ricorrenti sono già in quiescenza e altri verranno posti in pensione entro il 31/12/2020.

14. In data 16.12.2020 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

15. I ricorrenti sono stati parti in alcune (o tutte) delle fasi del giudizio di ottemperanza di cui in epigrafe; precisamente, della fase definita con sentenza n. 488/09: [REDACTED]

[REDACTED] della fase definita con sentenza n. 43/10 : [REDACTED]

[REDACTED]

_____ della fase definita con sentenza n. 97/12: _____ (indicata anche nella sent. 43/10), _____ (questi quattro indicati anche nella sent. 488/09); di tutte e tre le _____

Tanto precisato in punto di fatto, il Collegio ritiene il ricorso oggi in esame infondato.

16. I ricorrenti propongono ricorso ex art. 112, terzo comma c.p.a., al fine di ottenere il risarcimento dei danni per la mancata esecuzione o elusione del giudicato relativo alle sentenze n. 488/2009 e 43/2010 di questo Consiglio di Giustizia Amministrativa e per la mancata attuazione della deliberazione della Giunta regionale n. 158 del 21 giugno 2011, emessa in esecuzione della sentenza n. 488/2009.

In realtà la deliberazione di Giunta regionale n. 158 del 21 giugno 2011 era stata impugnata dai ricorrenti (o meglio, da alcuni di loro) in quanto ritenuta elusiva del giudicato; tale impugnazione venne respinta con la decisione n. 97/2012.

Sulla richiesta risarcitoria per inottemperanza del giudicato nascente dalla sent. 488/2009 questo Consiglio si era già in precedenza pronunciato negativamente con la sentenza n. 958/2010, ritenendo che la richiesta non fosse sorretta dal giudicato.

La richiesta risarcitoria, nella sostanza, si sposta oggi sulla statuizione di cui alla sentenza n. 97/2012, la quale ha ritenuto non violato il giudicato (nascente dalla sentenza n.488/09) dalla deliberazione della Giunta regionale n. 158 del 21 giugno 2011, che ha scelto di non istituire la vicedirigenza, prevedendo l'elaborazione di un programma per la valorizzazione delle competenze e delle professionalità; la richiesta origina dall'inciso, contenuto nella sentenza, "fermo restando l'obbligo di attuare in tempi ragionevolmente brevi il surrichiamato programma di valorizzazione ...".

Da tale inciso i ricorrenti ricavano l'esistenza di un obbligo, sul quale si sarebbe spostato il giudicato, di istituire un programma di valorizzazione delle professionalità che, a loro dire, avrebbe verosimilmente condotto a miglioramenti economici per l'effetto dell'attribuzione di incarichi di posizione organizzativa retribuiti a parte, come avvenuto in occasione di precedenti accordi collettivi.

Ma la ricostruzione non è condivisibile e viene smentita dall'esame dell'intero periodo dal quale i ricorrenti estrapolano l'inciso sul quale poggiano la pretesa.

La sentenza, infatti, esclude l'illegittimità della deliberazione di Giunta regionale n.158/2011 con la quale l'amministrazione regionale ha scelto di non istituire la vicedirigenza e prosegue:

<tanto premesso e fermo restando l'obbligo di attuare in tempi ragionevolmente brevi il surrichiamato "programma di valorizzazione"..... va comunque osservato che anche tale soluzione, atteso quanto sopra considerato, non si pone in contrasto con il giudicato formatosi sulla decisione n.488/2009 e dunque - non competendo a questo Consiglio sindacare le strategie organizzative della Regione- deve esclusivamente accertarsi l'insussistenza del denunciato vizio di nullità della deliberazione n.158/2011>.

Occorre, a questo punto, esaminare l'intero percorso argomentativo della sentenza.

Nella decisione n. 97/2012 si dà atto della circostanza che, in un primo momento, la Regione aveva manifestato un'apertura rispetto alla prospettiva di introdurre nell'ordinamento del personale regionale siciliano l'istituto della vicedirigenza; ma successivamente, con la deliberazione di Giunta regionale impugnata, aveva mostrato un cambiamento di indirizzo politico amministrativo ritenuto non sindacabile in sede giurisdizionale.

Ebbene, la decisione, circa la portata del giudicato, precisa che lo stesso non aveva ad oggetto l'obbligo dell'istituzione della vicedirigenza; infatti, essendosi deciso un ricorso avverso il silenzio della pubblica amministrazione, questo Consiglio si era limitato a precisare che, dovendosi ritenere operante l'articolo 17-bis d.l.vo 165/2011 (che comunque prevedeva non un obbligo ma una facoltà da parte dell'amministrazione di

istituire la vicedirigenza) anche nell'ordinamento regionale siciliano, l'amministrazione era tenuta a provvedere sull'istanza dei ricorrenti mediante provvedimento espresso.

Da ciò discende che, onde conformarsi alla decisione n.488/2009, la Regione Siciliana avrebbe potuto dare impulso all'istituzione della vicedirigenza o escludere, in via definitiva, ogni iniziativa in tal senso.

La sentenza prosegue rimarcando che, in un primo momento, la Regione aveva mostrato di voler istituire la vicedirigenza, ancorandola però a presupposti che sostanzialmente comportavano un rinvio indefinito della decisione, e questo rinvio soprassessorio era stato ritenuto violativo del giudicato con la decisione n.958/2010; in una seconda fase aveva dimostrato, con la deliberazione 158 del 2011, di non voler più istituire la vicedirigenza.

Tale scelta viene ritenuta legittima con la decisione n.97/2012, non ponendosi in contrasto con il giudicato formatosi sulla decisione n.488/2009 e *“non competendo a questo Consiglio sindacare le strategie organizzative della Regione”*.

Questo è il quadro argomentativo nel quale va inserito il successivo periodo, quello con il quale si afferma *<tanto premesso e fermo restando l'obbligo di attuare in tempi ragionevolmente brevi il surrichiamato “programma di valorizzazione”..... va comunque osservato che anche tale soluzione, atteso quanto sopra considerato, non si pone in contrasto con il giudicato formatosi sulla decisione n.488/2009 e dunque - non competendo a questo Consiglio sindacare le strategie organizzative della Regione- deve esclusivamente accertarsi l'insussistenza del denunciato vizio di nullità della deliberazione n.158/2011>*.

Non possono, al riguardo, i ricorrenti estrapolare un inciso, che consiste, all'evidenza, in un obiter dictum, pretendendo di ricavarne un obbligo (di istituire percorsi di valorizzazione delle competenze), che discenderebbe dal giudicato portato dalla sentenza n.488/2009, con conseguente diritto al risarcimento dei danni causati dalla pretesa inottemperanza al giudicato.

Tale obbligo, invero, non discende affatto dal giudicato, così come dallo stesso non derivava l'obbligo di istituire la vicedirigenza ma solo di assumere un provvedimento, positivo o negativo, sull'applicabilità di tale istituto.

Come già chiarito con la sentenza n. 97/2012, infatti, il giudicato riguardava un ricorso avverso il silenzio della pubblica amministrazione, dal cui accoglimento discendeva unicamente l'obbligo di adozione di una decisione espressa sulla richiesta dei ricorrenti di istituire la vicedirigenza, di accoglimento di tale richiesta o di rigetto della stessa.

Con la deliberazione di Giunta regionale n.158/2011 la Regione ha definitivamente scelto di non istituire la vicedirigenza, E con ciò si esaurisce l'obbligo di adottare un provvedimento espresso sulla richiesta dei ricorrenti discendente dal giudicato portato dalla decisione numero 488/2009.

D'altra parte, con la richiamata decisione numero 97 si è chiaramente affermato come non competeva a questo Consiglio sindacare le scelte politico-organizzative dell'amministrazione regionale, è tale principio vale sia ai fini dell'istituzione o meno della vicedirigenza sia ai fini delle scelte ordinamentali finalizzate alla valorizzazione delle competenze.

Ne consegue l'infondatezza della pretesa dei ricorrenti.

17. Peraltro, in sede di chiarimenti l'amministrazione regionale ha convincentemente esposto le ragioni per le quali il "percorso di valorizzazione" si è tanto prolungato (fino all'anno 2015 a causa dei blocchi dei rinnovi contrattuali; nel 2017 a causa dell'insufficienza dell'assegnazione delle risorse).

Solo nel 2018 l'amministrazione ha potuto, sulla base delle risorse economiche disponibili, dare le direttive che l'Aran avrebbe dovuto seguire in sede di rinnovo contrattuale, ove è stato, infine, previsto lo studio di una riclassificazione, che in sostanza dovrebbe comportare una riforma dell'ordinamento del personale.

In particolare, l'art.16 del CCRL prevede la costituzione di una commissione di studio che dovrebbe valutare la possibilità di pervenire a diversi modelli di classificazione del personale idonei a valorizzarne la professionalità.

Dalla relazione dell'amministrazione regionale si evince che la commissione non ha completato lo studio; ARAN Sicilia ha già consegnato al tavolo paritetico la sua proposta, che viene depositata in giudizio.

La proposta dell'ARAN Sicilia (trasmessa alle OOSS che a loro volta dovrebbero presentare una loro proposta alla commissione paritetica) si articola in una prima parte, che fotografa la situazione attuale la quale, con riferimento alla ctg D (di interesse dei ricorrenti), prevede una progressione economica mediante procedure selettive interne e incarichi di posizioni organizzative e di responsabilità (per le quali il contratto prevede il contingente massimo e i criteri di selezione).

L'ARAN propone di modificare l'ordinamento del personale regionale in conformità a quello statale, istituendo 3 aree dove il personale in servizio confluisce sulla base di titoli di studio e competenze professionali (nell'area di supporto confluirebbe il personale di attuale ctg A e B; nell'area operativa, quello di ctg C; nell'area funzionale, D). All'interno di queste aree il personale sarebbe ripartito in 4 profili professionali.

Il sistema prevede l'invarianza finanziaria: il personale confluisce con il trattamento economico in godimento al 31.12.2018, salve le progressioni orizzontali ex art.22 CCRL, che comunque già sono operative.

Viene proposta una semplificazione del sistema di selezione per le progressioni orizzontali, per prevenire contenziosi.

A condizione del reperimento delle risorse economiche, l'ARAN propone di aumentare di una piccola quota di questi incrementi contrattuali, ma solo per le ctg A e B.

Poi ARAN suggerisce di applicare un nuovo istituto, previsto dall'art.22 comma 15 del d.lvo 75/2017, il quale prevede la facoltà per le amministrazioni, a partire dal triennio 2020/2022, al fine di valorizzare le

professionalità interne, di attivare procedure selettive riservate alle stesse nei limiti del 30% del fabbisogno assunzionale.

Tanto premesso, si rileva che il percorso di valorizzazione professionale si estrinseca in una modifica ordinamentale, la cui attuazione non può che ritenersi rimessa alla scelta politico discrezionale della Regione, esattamente come affermato nella decisione n.97/2012 a proposito della vicedirigenza, non coercibile (tanto meno in pretesa attuazione del giudicato nascente dalla sentenza n.488/2009), che risulta essere stata avviata nei tempi e modi compatibili con i vincoli di bilancio e dalla cui realizzazione comunque non deriverebbe alcun vantaggio economico ai ricorrenti, essendo stata prevista l'invarianza economica e considerato che l'unica innovazione astrattamente "monetizzabile" sarebbe l'incremento del numero delle progressioni economiche orizzontali, che però riguarda le ctg A e B, non la ctg D ove sono inquadrati i ricorrenti.

Altro istituto normativo che la Regione potrebbe utilizzare, come detto sopra, è costituito dalla riserva dei posti ex art.22 comma 15 del d.lvo 75/2017, che comunque riguarda il triennio 2020/2022 e costituisce, in ogni caso, una facoltà in capo all'amministrazione.

Può essere quindi esclusa anche l'astratta sussistenza di un danno risarcibile.

18. Conclusivamente, il ricorso dev'essere respinto.

La particolare complessità della vicenda giustifica la compensazione delle spese.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, respinge il ricorso.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso dal C.G.A.R.S. con sede in Palermo nella camera di consiglio del giorno 16 dicembre 2020 tenutasi da remoto con la contemporanea e continuativa presenza dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Nicola Gaviano, Consigliere

Maria Stella Boscarino, Consigliere, Estensore

Giuseppe Verde, Consigliere

Maria Immordino, Consigliere

L'ESTENSORE
Maria Stella Boscarino

IL PRESIDENTE
Rosanna De Nictolis

IL SEGRETARIO