Studio Legale Pensabene Lionti

Avv.ti PROF.SALVATORE PENSABENE LIONTI
TOMMASO PENSABENE LIONTI
GIUSEPPINA PENSABENE LIONTI

Via Giuseppe Giusti, 45 - 90144 PALERMO
Tel. 091/302731 – Fax 091/309653
studiolegale@pensabenelionti.it
pensabenelionti@legalmail.it
avv.pensabenelionti@pec.it
avv.gpensabenelionti@pec.it

Palermo, 23 febbraio 2021

Spett.le FIMMG –
SEGRETERIA REGIONALE DELLA SICILIA,
in persona del Segretario Regionale
Piazza L. Sturzo, 14
90139, PALERMO
TEL. – FAX. 091331902
e-mail: fimmgcasicilia@gmail.com

PARERE

Con e-mail del 18 febbraio 2021, è pervenuta richiesta di parere in ordine ai seguenti quesiti:

«*ci si chiede se i colleghi contrattualizzati come USCA con rapporto convenzionale possono:*

1. *ricoprire funzioni di coordinamento;*
2. *se tali funzioni possono essere assegnate senza un bando interno;*
3. *se possono svolgere funzioni per le quali non hanno una competenza specifica e oggettiva (ruoli amministrativi, informatici), e quindi li allontanino dai ruoli assistenziali per cui erano stati assunti;*
4. *se le loro funzioni assegnate di forza da parte del commissario possono comportare un aumento delle ore di incarico mensili pagate non occasionali ma diventati prassi;*
5. *se possono avere funzioni dirigenziali, direttive ed esecutive nei confronti di colleghi che hanno lo stesso profilo giuridico;*
6. *se tutte le funzioni svolte da costoro non debbano essere svolte da colleghi dirigenti presenti nell'organico aziendale o da altro personale dirigente medico individuato tramite bando specifico*».

Al riguardo si osserva quanto segue.

*****

1. FUNZIONI DEI MEDICI USCA.

Con riferimento **ai quesiti nn. 1, 3 e 5,** valgano le seguenti considerazioni.

I. Le "Unità Speciali di Continuità Assistenziali" (*hic et inde*, USCA) sono state introdotte dal D.L. 9 marzo 2020, n. 14, recante "*Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza COVID-19*", al fine "*di consentire al medico di medicina generale o al pediatra di libera scelta o al medico di continuità assistenziale di garantire l'attività assistenziale ordinaria*" e **con la specifica funzione** – *expressis verbis* individuata – di effettuare «***la gestione domiciliare dei pazienti affetti da COVID-19 che non necessitano di ricovero ospedaliero***» (art. 8, comma 1).

La norma ha, quindi, "*indissolubilmente legato l'istituzione degli USCA alla gestione domiciliare dei pazienti affetti da COVID-19 che non necessitano di ricovero ospedaliero, individuando per queste Unità* ***una missione specifica ed esclusiva: occuparsi unicamente di assistenza domiciliare e non di altre tipologie di intervento***" **(Cons. Stato, sez. III, sent. 18 dicembre 2020, n. 8166)**; **escludendo dunque, in modo inequivoco, la possibilità di attribuirvi funzioni diverse da quelle normativamente tipizzate: *ubi lex voluit dixit noluit tacuit.***

Il superiore dirimente assunto – corroborato dai più recenti approdi giurisprudenziali *in subiecta materia* – trova specifico riscontro proprio nella **nota dei Dirigenti Generali DASOE e DPS del 26 marzo 2020 (prot. n. 16449)** con cui l'Assessorato della Salute della Regione Siciliana ha istituito le USCA. Tale nota, infatti, nel ribadire la tassatività delle funzioni attribuite a queste ultime dall'art. 8, comma 1, D.L. n. 14 del 2020, si limita a fornire un'applicazione "estensiva"

(dettata dalla situazione emergenziale), pur sempre, rigorosamente legata alla funzione sostanzialmente tipizzata dal ricordato decreto legge n.14/2020: **la gestione domiciliare del paziente Covid-19 (anche potenziale)**.

Segnatamente, nel ricordato atto dirigenziale, l'Assessorato:

i) in primo luogo, riporta la previsione normativa di cui all'art. 8, D.L. n. 14 del 2020, secondo la quale – lo si ripete – le USCA sono state introdotte per "*effettuare la gestione domiciliare dei pazienti affetti da COVID-19 che non necessitano di ricovero ospedaliero*"; peraltro, qualificando *significativamente* tale funzione - già tassativamente prescritta e tipizzata dalla legge - quale "*specifica*";

ii) in secondo luogo, individua puntualmente un *numerus clausus* di funzioni attribuibili alle USCA, pur sempre riconducibili alla tassativa funzione normativamente prescritta; specificando, in particolare, che queste ultime possono consistere nella: **"*a)*** *gestione domiciliare dei pazienti con diagnosi confermata di COVID-19;* ***b)*** *gestione domiciliare di pazienti in isolamento domiciliare con possibile infezione da SARS-CoV-2 (perché contatti stretti o provenienti da zone a rischio);* ***c)*** *valutazione di pazienti che si rivolgono alla Assistenza primaria, alla pediatria di libera scelta o alla Continuità assistenziale con sintomi sospetti per COVID 19*";

iii) in terzo luogo, precisa inequivocabilmente che la prima funzione **(lett. a)** " *è la funzione specificamente prevista dal D.L. n. 14/2020. Tuttavia la necessità di potenziare efficacemente anche la gestione domiciliare dei pazienti sospetti ma non confermati (che impone le stesse regole di sicurezza), di razionalizzare l'uso dei DPI e di supportare i Servizi aziendali impegnati nell'emergenza, impone di affidare alle Unità speciali compiti più estesi*"; rifendendosi così, esclusivamente, ai suindicati compiti di cui alle **lett. b)** e **c), e**, correlativamente, escludendo *per tabulas* altre funzioni.

La ricordata nota dirigenziale precisa, altresì, che **"***non rientra fra i compiti del medico U.S.C.A. alcun atto certificativo che deve rimanere in capo al MMG (CA e AP) e PLS, opportunamente informati"* (p.3).

Le superiori considerazioni inducono a ritenere che la fonte primaria, e l'applicativo atto regionale, abbiano **tipizzato in modo tassativo le funzioni attribuibili ai i medici contrattualizzati come USCA** , individuandole nella gestione domiciliare dei pazienti COVID-19 (anche potenziali); con esclusione, correlativamente, di qualsivoglia altra funzione (di coordinamento, dirigenziale, direttiva, esecutiva, amministrativa, informatica…). Ne consegue, evidentemente, che atti amministrativi difformi dall'inequivoco contenuto prescrittivo del D.L. n. 14 del 2020 risultano *contra legem*.

In altri termini, risulterebbe illegittimamente derogatoria della disciplina primaria regolante gli USCA la determinazione amministrativa volta ad attribuire a questi ultimi funzioni esorbitanti e svincolate, rispetto ai ruoli assistenziali – tipizzati dalla legge - che gli stessi sono chiamati a svolgere.

II. I superiori assunti trovano, vieppiù, conferma tenendo conto dell'indiscutibile **natura *extra-ordinem* che connota l'art. 8, D.L. n. 14 del 2020** e, pertanto, della conseguente necessità – dettata dai più elementari canoni ermeneutici – di **interpretarlo in senso strettamente letterale**. Contenuto letterale della norma *de qua* che (lo si ribadisce), all'evidenza, non riconosce agli USCA nessun'altro compito al di là di quello relativo alla gestione domiciliare dei pazienti COVID-19.

Infatti, la norma che istituisce gli USCA integra una norma *extra-ordinem ed eccezionale*, introdotta, non a caso, con decreto legge; il quale, com'è noto, presuppone la sussistenza di " casi straordinari di necessità e di urgenza" (art. 77 Cost). Segnatamente, il D.L. n. 14 del 2020 ha introdotto gli USCA quali figure sanitarie *eccezionali,* tipizzandone in modo tassativo le funzioni, per far fronte ai casi straordinari di necessità e urgenza determinati dalla pandemia COVID-19; limitandone, infatti, la durata al perdurare dello stato di emergenza epidemiologica.

Si tratta, dunque, di una norma, essendo volta a soddisfare un'esigenza puntuale e straordinaria, relativa ad una fattispecie specifica, per un lasso temporale limitato e specifico, attraverso la previsione di figure sanitarie eccezionali, temporanee e con funzioni tassative tipizzate dalla legge.

Ebbene, alla luce dei generali principi ermeneutici, è appena il caso di rilevare che **il carattere *extra ordinem* di tale norma non consente un'interpretazione analogica o estensiva della stessa** (cfr. *ex arg.* Cons St., IV, n.5497/2017: "*10.2. Secondo pacifici principi generali, le disposizioni di deroga a norme di carattere generale vanno considerate di carattere eccezionale e quindi non ne è consentita una interpretazione estensiva. La deroga alla norma generale, avendo carattere eccezionale, non è applicabile per analogia al di fuori dei casi per essa testualmente contemplati (ex multis Cons. Stato, sez. IV, n. 3149 del 2001; sez. V, n. 3568 del 2014).*).

Ben vero, la *ratio* su cui fonda la disposizione emergenziale *de qua* è quella di alleggerire i medici di medicina generale, i pediatri di libera scelta e i medici di continuità assistenziale, dal carico derivante dall'esplosione pandemica, affiancando loro una struttura che, non si sostituisca *ex officio* alle funzioni tradizionalmente attribuite a questi ultimi, bensì si limiti ad intervenire a domicilio del paziente - a richiesta dei MMG (CA e AP) e PLS – "*ove questi, attanagliati da una fase di così diffusa morbilità e astretti*

dalle intuibili limitazioni temporali e fisiche, o anche legate all'indisponibilità temporanea di presidi efficaci, non possano recarsi al domicilio del paziente, o ritengano, in scienza e coscienza, nell'ambito della propria autonoma e libera valutazione medica, che sia necessaria o preferibile l'intervento della struttura di supporto"[1]. In definitiva, gli USCA costituiscono un "***supporto straordinario e temporaneo*** *destinato ad operare in sinergia e nel rispetto delle competenze e prerogative dei medici di medicina generale e degli altri medici indicati*"[2].

In buona sostanza, l'applicazione fedele al dato letterale del ricordato art.8 del D.L. n.14/2020 (che esclude indebite interpretazioni estensive) si impone proprio in virtù dei ben noti principi che regolano il rapporto tra "norma generale" e "norma speciale". Invero – come precisa la giurisprudenza - **le norme emergenziali** - anche di carattere organizzativo, come quelle **istitutive degli USCA** – "***sono sempre norme speciali e derogatorie che si innestano in un contesto noto e presupposto dal legislatore al fine di modellare [per un determinato periodo di tempo, n.d.r.] l'assetto organizzativo ordinario e renderlo maggiormente idoneo a fronteggiare l'emergenza***", **e non già per realizzare una sorta di "*tabula rasa*" dei pregressi principi istitutivi e organizzativi di un intero comparto**; il che, fra l'altro, costituirebbe un vero e proprio "*salto nel vuoto in situazione emergenziale*"[3], vieppiù ove si consideri l'attribuzione agli USCA di funzioni diverse da quelle assistenziali tipizzate dalla legge in assenza delle relative comprovate competenze.

A ciò si aggiunga che l'*eccezionalità* e la *provvisorietà* delle disposizioni normative concernenti gli USCA risulta - *de facto* – vieppiù corroborato dalla *significativa* scelta del Legislatore di limitarne temporalmente l'efficacia, disponendo, con la legge n.27/2020, l'abrogazione del D.L. n. 14 del 2020; facendo, naturalmente, salvi la validità degli atti e dei provvedimenti adottati, nonché gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dell'abrogato decreto legge[4]. Il che evidentemente conferma, sotto

---

[1] Cons. Stato, sez. III, sent. 18 dicembre 2020, n. 8166, cit., cons. in dir., 10.

[2] *Ibidem*.

[3] *Ibidem*, 8.2.2.

[4] Cfr. art.1, comma 2, L. n. 27 del 2020, secondo cui: "*I decreti-legge 2 marzo 2020, n. 9, 8 marzo 2020, n. 11, e 9 marzo 2020, n. 14, sono abrogati. Restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi decreti-legge 2 marzo 2020, n. 9, 8 marzo 2020, n. 11, e 9 marzo 2020, n. 14* (…)."

ulteriore profilo, l'incontestabile connotazione *extra-ordinem* della norma *de qua*, con tutte le conseguenti "ricadute" in termini ermeneutici ed applicativi.

Ciò esclude – lo si ripete – interpretazioni estensive in ordine alle funzioni da attribuire agli USCA tipizzate dal più volte ricordato art.8 del D.L.n.14/2020; a maggior ragione – per evidenti ragioni dettate dalla gerarchia delle fonti, e dal principio di legalità - se tali indebite interpretazioni derivano da fonti sotto-ordinate (al ricordato decreto legge), o, vieppiù, da atti amministrativi.

Le superiori considerazioni inducono, dunque, a ritenere che le estese dilatazioni delle funzioni attribuite agli USCA della Asp di Palermo non possano fondarsi neppure sui, certamente ampi, poteri gestionali e organizzativi del personale riconosciuti al Commissario *ad acta* del comprensorio metropolitano di Palermo dalla Delibera della Giunta Regionale n.553/2020 concernente la "*Regolazione e potenziamento delle strutture commissariali e delle unità di crisi operanti presso le Aziende Sanitarie Provinciali Metropolitane*"(recepita dalla Deliberazione n.1208/2020 del Direttore Generale della ASP di Palermo), e dagli atti amministrativi presupposti[5]; i quali, lo si ribadisce, non possono comunque consentire di attribuire agli USCA funzioni diverse da quelle tassativamente tipizzate dalla fonte primaria.

In buona sostanza, ove si ritenesse - in virtù degli ampi poteri riconosciuti dalla ricordata delibera della Giunta regionale – che il Commissario ad acta possa, senza alcun limite, attribuire agli USCA le più svariate funzioni organizzativo-gestionali - persino direttive ed esecutive (nei confronti di colleghi che ricoprono lo stesso profilo giuridico) - che nulla hanno a che spartire con i profili assistenziali concernenti la gestione domiciliare dei pazienti Covid-19, significherebbe discostarsi macroscopicamente dal chiaro tenore letterale della fonte normativa primaria; non

---

[5] Cfr., D.A. n. 894 del 2 ottobre 2020 e prorogato con successivo D.A. n. 958 del 15 ottobre 2020, con cui viene nominato il Commissario *ad acta* del comprensorio metropolitano di Palermo, nonché cfr. nota dirigenziale dell'Assessorato della Salute della Regione Sicilia del 24.11.2020 (prot. n. 50716) – contenente la "Proposta in Giunta" prodromica all'adozione della ricordata Deliberazione G.R. n.553/2020 - che esplicita la vasta gamma di poteri attribuiti ai Commissari *ad acta*, precisando che "*agli stessi è assegnato il compito di gestione, organizzativa e igienico-sanitaria, del Dipartimento di Prevenzione e del Dipartimento di Sanità territoriale e di ogni ulteriore Dipartimento e/o Servizio preposto o connesso alla gestione dell'emergenza sanitaria da diffusione del Covid-19, nonché di coordinamento e gestione dell'emergenza Covid-19 in affiancamento delle Aziende sanitarie e ospedaliere delle Area Metropolitana di Palermo*" e che "*si propone l'attribuzione ai suddetti Commissari di ampi poteri di programmazione, ottimizzazione, allocazione e utilizzo di tutte le necessarie risorse aziendali – umane, strutturali e strumentali – occorrenti a fronteggiare con efficacia la pandemia in atto, per tutta la durata dell'emergenza*".

tenendo, così, illegittimamente conto della gerarchia delle fonti, nonché dei principi di legalità e certezza del diritto, sanciti, dalla Carta fondamentale, quali canoni ineludibili dell'azione amministrativa (artt. 97 e 98 Cost.).

III. A tal proposito, è d'uopo, altresì, specificare che, a norma dell'art. 8, comma 1, D. L. n. 14 del 2020, "*possono far parte dell'unità speciale: i medici titolari o supplenti di continuità assistenziale; i medici che frequentano il corso di formazione specifica in medicina generale; in via residuale, i laureati in medicina e chirurgia abilitati e iscritti all'ordine di competenza*". La norma, quindi, circoscrive il bacino professionale dal quale attingere per l'individuazione dei profili USCA, ricomprendendovi, tra l'altro, i corsisti (del Corso di formazione in medicina generale) ed i laureati in medicina e chirurgia; ossia, soggetti ancora privi della specializzazione medica.

Tale limitazione – all'evidenza – trova la sua *ratio* per la tassativa adibizione degli USCA soltanto ed esclusivamente alle mansioni assistenziali di gestione domiciliare dei pazienti affetti da Covid-19, non potendosi ammettere – correlativamente – nessuna "distrazione" dai compiti d'istituto con l'attribuzione di funzioni del tutto avulse dal loro ruolo all'interno dell'unità speciale, vieppiù ove si consideri lo spessore e la rilevanza giuridica di certe funzioni amministrative (quali, per tutte, quelle direttive) che, all'interno dei comparti pubblici, presuppongono una specifica formazione e selezione dei profili competenti da parte della P.A.[6], corredate da necessitati titoli, esperienze pregresse e comprovate competenze[7].

---

[6] Per un approfondimento sulla specialità della disciplina relativa ai vari profili connessi anche all'attribuzione e all'assolvimento di funzioni dirigenziali nel rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, cfr. G. PENSABENE LIONTI, *Autonomia e interdipendenza della nuova dirigenza pubblica*, Giappichelli, Torino, 2018.

[7] A tal proposito, è sufficiente ricordare, a titolo esemplificativo, quanto previsto dalla norma generale di cui all'art. 19, comma 1, d.lgs. n. 165 del 2001 ("Testo Unico sul Pubblico Impiego"), secondo cui, con specifico riferimento al conferimento di funzioni dirigenziali (anche in ambito non sanitario), ai fini dell'attribuzione delle stesse "*si tiene conto, anche in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati ed alla complessità della struttura interessata, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, dei risultati conseguiti in precedenza nell'amministrazione di appartenenza e della relativa valutazione, delle specifiche competenze organizzative possedute, nonché delle esperienze di direzione eventualmente maturate all'estero, presso il settore privato o presso altre amministrazioni pubbliche, purché attinenti al conferimento dell'incarico*". Tale norma, peraltro, prosegue prevedendo che: "*al conferimento degli incarichi e al passaggio ad incarichi diversi* ***non*** *si applica l'articolo 2103 del codice civile*", che, com'è noto, regola il c.d. "*jus variandi*" nell'ambito del rapporto di lavoro privato e cioè, la *species* del *genus* "potere direttivo" del datore di lavoro di modificare unilateralmente le mansioni del lavoratore, nel corso del rapporto di lavoro, rispetto alle c.d. "mansioni di assunzione", ossia quelle convenute *ab origine* dalle parti nel contratto individuale di lavoro.

*

2. ATTRIBUZIONE DI FUNZIONI, PASSAGGIO DA UNA FUNZIONE ALL'ALTRA E TRATTAMENTO ECONOMICO.

In ordine ai quesiti nn. **2, 4** e **6**, si precisa quanto segue.

I. Per rispondere ai quesiti relativi alla possibilità di assegnare agli USCA funzioni esorbitanti rispetto a quelle assistenziali previste dalla legge senza l'esperimento di una preliminare procedura selettiva (e la connessa adozione del bando), attribuendo loro compiti direttivi senza tenere conto della presenza di altri medici dirigenti nell'organico, e convertendo in prassi l'aumento delle ore di incarico mensili retribuite, occorre prendere le mosse dai principi generali su cui fonda l'assegnazione di funzioni al pubblico dipendente.

Preliminarmente, si impongono alcune precisazioni relative al contesto normativo nel quale si inserisce la relativa disciplina, ricordando che il rapporto di lavoro pubblico è assoggettato ad un regime giuridico speciale.

Se è vero, infatti, che le organizzazioni pubbliche, al pari di quelle private, individuano il numero dei dipendenti da assumere e le funzioni da attribuire a questi ultimi; tuttavia, è, altresì, vero che tali determinazioni, nel lavoro pubblico privatizzato, non sono *in toto* frutto di "libere scelte imprenditoriali" come nel settore privato, in quanto esse risultano assoggettate a specifici vincoli pubblicistici.

In particolare, i principali tratti di specialità che connotano le assunzioni del personale alle dipendenze della pubblica amministrazione rispetto alla relativa disciplina privatistica concernono essenzialmente due profili: **le forme di reclutamento e la pianificazione finanziaria delle risorse**[8].

II. **Per quanto concerne il primo profilo, relativo alle forme di reclutamento**, tale disciplina, costituisce materia riservata alla fonte unilaterale pubblicistica, a garanzia di taluni ineludibili principi di rango costituzionale: il buon andamento e l'imparzialità della

[8] M. RUSCIANO, voce *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni,* in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg. 2017, Milano, 2017, pp. 448 ss.

P.A. (art. 97, comma 2, Cost.), le pari opportunità nell'accesso ai pubblici uffici (art. 51 Cost.), il sevizio esclusivo della Nazione dei pubblici impiegati (art. 98 Cost.), la regola del concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni (art. 97, comma 3 Cost.).

Segnatamente, l'elevato tasso di formalizzazione giuridica che caratterizza la disciplina del rapporto di lavoro pubblico, soprattutto nel raffronto con quella vigente nel settore privato, si esplicita anche attraverso lo stesso lessico giuridico utilizzato dalla legislazione speciale di settore: "dotazione organica", "piano dei fabbisogni", "graduatorie", "elenchi", "scorrimento", "mobilità", "bando", "concorso", "procedura selettivo-comparativa".

In particolare, il termine "bando" e l'espressione "procedura selettiva" sono sinonimi di «imparziale selettività» e spiegano la scelta del legislatore costituente di individuare nel concorso il canale di accesso al lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, nell'ambito del quale occorre garantire elevate competenze professionali, selezionando i più meritevoli tra i candidati sulla base di criteri neutrali e trascendendo "*da ogni considerazione connessa alle condizioni personali dei vari concorrenti*" (così, Corte Cost., 4 gennaio 1999, n. 1, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1999, p. 536)[9]. Ciò, peraltro, non concerne soltanto i casi di attribuzione *ex novo* di funzioni, ma anche il passaggio da una funzione ad un'altra e le c.d. "progressioni di carriera". La giurisprudenza della Consulta ha sottolineato, in più occasioni (Cfr., *ex plurimis*, Corte Cost., 10 maggio 2005, n. 190, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2005, p. 939; Corte Cost., 6 luglio 2004, n. 205, in *Foro It.*, I, 2005, p. 37; Corte Cost., 16 maggio 2002, n. 194, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2002, p. 289; Corte Cost., 4 gennaio 1999, n. 1, cit.; Corte Cost., 31 ottobre 1995, n. 479, in *Foro It.*, I, 1996, p. 408), il valore dirimente del bando a tal fine indetto dall'amministrazione e della procedura selettiva prodromica all'assegnazione di funzioni al dipendente pubblico al fine di assicurare, anche per mezzo di una congrua selezione del personale, il buon andamento e l'imparzialità della P.A.[10]. Parte della dottrina, per converso, ha considerato «non

---

[9] Naturalmente, com'è noto, dall'attrazione del concorso nell'area del diritto pubblico deriva altresì la devoluzione della relativa giurisdizione al giudice amministrativo sia per il personale rimasto in regime di diritto pubblico che per quello privatizzato, ampliandosi ulteriormente il divario tra settore pubblico e privato del lavoro nell'accesso alla funzione.

[10] In tal senso, secondo parte della dottrina, non sarebbe un caso che l'enunciazione della regola del concorso per l'accesso ai pubblici uffici sia contenuta nell'art. 97 Cost., anziché nel successivo art. 98, posto che imparzialità e buon andamento nella P.A. sono assicurati grazie (e soprattutto) ad una selezione spersonalizzata delle capacità e dei meriti di chi vi accede; cfr. L. BUSICO – V. TENORE, *La disciplina*

necessitata»[11] l'opzione costituzionale che subordina l'assunzione nel pubblico impiego al superamento di una pubblica procedura valutativa e selettiva, poiché in tal modo il monopolio della legge o comunque della fonte unilaterale potrebbe condizionare non solo i fini dell'attività amministrativa, ma anche la regolamentazione della fase del reclutamento, che andrebbe invece gestita attraverso l'esercizio dei poteri del privato datore di lavoro riconosciuti alla dirigenza[12] e, si potrebbe dire, - in casi emergenziali come quello di specie - dai poteri straordinari conferiti ad un Commissario *ad acta*.

Tuttavia, si tratterebbe, per così dire, di un "falso problema", quantomeno in base a due ordini di ragioni diverse.

In primo luogo, in generale, l'art. 97 Cost., pur prescrivendo l'obbligo del concorso, non impone «*alcun vincolo di assoluta indisponibilità della materia, atteso che sono "i pubblici uffici" e non gli "impieghi" ad essere organizzati per legge*»[13], ben potendo – come rilevato dalla dottrina giuslavoristica maggioritaria[14]– l'autonomia collettiva disciplinare l'effettivo espletamento delle modalità di reclutamento, sulla scorta dei principi fissati dal legislatore. In secondo luogo, la surriferita norma costituzionale, pur individuando nel concorso lo strumento preferibile di accesso al pubblico impiego, ammette la possibilità di deroga nei casi previsti dalla legge[15], consentendo di adottare strumenti alternativi, purché i criteri di reclutamento scelti (e/o eventualmente demandati alla regolamentazione privatistica) siano atti a garantire l'imparzialità e il buon

---

giuridica dei concorsi nel pubblico impiego, Milano, 2006, pp. 9 ss.; M. AMENDOLA, *Concorso a pubblico impiego,* in *Enc. Dir.,* vol. VIII, 1961, p. 615; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1958, p. 429; C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 246.

[11] M. RUSCIANO, voce *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 449.

[12] Cfr. V. LUCIANI, *Selezione del personale e contratto di lavoro pubblico e privato*, Napoli, 2002, pp. 15 ss.

[13] G. GENTILE, *Le assunzioni nelle amministrazioni pubbliche: principi generali*, cit. p. 321.

[14] L. FIORILLO, *Il reclutamento del personale nelle pubbliche amministrazioni*, in G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Il lavoro privato e pubblico*, Milano, 2009, pp. 1917 ss.; L. ZOPPOLI, *Il lavoro pubblico negli anni '90*, Torino, 1998, p. 157; A. MARESCA, *Le trasformazioni del rapporto di lavoro pubblico e il sistema delle fonti*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.* 1996, p. 205; A. CORPACI, *La tutela giurisdizionale dei pubblici dipendenti, ivi*, 1993, p. 616; F. CARINCI, *Contratto e rapporto individuale di lavoro, ivi*, 1993, p. 686; G. GHEZZI, *La legge delega per la riforma del pubblico impiego: prime osservazioni*, in *Riv. Giur. Lav. Prev. Soc.*, I, 1992, p. 341.

[15] Si segnala, tuttavia, il *trend* restrittivo della derogabilità del modello selettivo, perseguito dal legislatore sia della "riforma Brunetta" (d.lgs. n. 150 del 2009), sia della "riforma Madia" (L. n. 124 del 2015) che hanno riaffermato con legge ordinaria il principio del concorso pubblico sia per l'accesso al lavoro alle dipendenze della P.A. che per le progressioni di carriera; cfr., sul punto, G. GENTILE, *Il reclutamento del personale. La conoscenza delle lingue straniere*, in M. ESPOSITO – V. LUCIANI- A. ZOPPOLI – L. ZOPPOLI (a cura di), *Le riforme del lavoro pubblico: nuove idee o vecchie ideologie? La legislazione della XVII legislatura (2013-2018),* Torino, 2018, p. 99.

andamento dell'amministrazione. Naturalmente, le deroghe al principio selettivo[16] devono fondare su un criterio alternativo che sia ragionevole e congruo rispetto all'interesse pubblico da soddisfare e devono, altresì, risultare adeguatamente giustificate in ragione delle peculiarità che connotano le situazioni per le quali si ricorre alle stesse (Cfr., con riferimento specifico al settore sanitario, Corte Cost. 13 novembre 2009, n. 293, in *Giust. Civ.*, 2010, 11, I, 2401; cfr., altresì, *ex multis*, Corte Cost. 10 maggio, 2005, n. 190; Corte Cost., 6 luglio 2004, n. 205; Corte Cost. 26 gennaio 2004, n. 34; Corte Cost. 16 maggio 2002, n. 194)[17]. Per il resto, il reclutamento della generalità dei dipendenti pubblici avviene tramite procedure selettive volte all'accertamento della professionalità richiesta, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno, rimanendo fermi gli ulteriori vincoli pubblicistici che concernono la fase prodromica alla costituzione del rapporto di lavoro del personale alle dipendenze della P.A.[18]

Nell'ambito del quadro normativo appena delineato, si inserisce la questione concernente l'attribuzione delle ulteriori, contestate, funzioni al personale USCA, e di ciò appare ben consapevole l'Assessorato della Salute della Regione Siciliana. Si legge, infatti, nella nota dirigenziale prot. n. 50716 del 24.11.2020 (da cui è scaturita la Deliberazione G.R. n.553/2020), che, per il reclutamento del personale, il Commissario *ad acta* si avvarrà

---

[16] Tali deroghe, inoltre, si riverberano sul piano giurisdizionale, posto che l'assenza della prova selettivo-concorsuale comporta la devoluzione delle controversie alla giurisdizione del giudice ordinario (Cass., S.U., 9 giugno 2017, n. 14432; Cass., sez. lav., 7 marzo 2012, n. 3549; Cass., S.U., 6 giugno 2005, n. 11722).

[17] E' il caso, ad esempio, dei regimi di cui all'art. 35, comma 1, lett. b) e comma 2, che derogano al concorso prevedendo, rispettivamente, l'assunzione tramite avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo e le assunzioni obbligatorie dei soggetti disabili *ex* L. n. 68 del 1999 mediante chiamata numerica. La deroga si giustifica, nel primo caso, poiché l'assunzione riguarda posizioni di contenuto professionale modesto e pertanto risulterebbe sproporzionato e troppo dispendioso ricorrere alle tradizionali procedure concorsuali per la copertura delle stesse; nel secondo caso, perché la selezione dei candidati più meritevoli deve essere bilanciata con la tutela delle categorie protette, permettendo ai soggetti svantaggiati di accedere ai pubblici uffici attraverso una modalità che si differenzia anche da quella vigente nel settore privato, laddove le imprese possono scegliere liberamente almeno una parte dei disabili, assumendoli attraverso il modello della chiamata diretta nominativa.

[18] Cfr. art. 35, comma 3, d.lgs. n. 165 del 2001, secondo cui le relative procedure si conformano ai seguenti principi: « *a) adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento, ricorrendo, ove è opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione; b) adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire; c) rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori; d) decentramento delle procedure di reclutamento; e) composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali*».

"*di tutte le* ***graduatorie ed elenchi****, regionali e nazionali, già esistenti e formati dalla data di dichiarazione dello stato di emergenza*", e anche laddove si profilassero ipotesi di "*inadeguatezza o di impossibilità di utilizzo dei suddetti elenchi*"[19], "*in via residuale*", il Commissario potrà "*promuovere e richiedere l'avvio di ulteriori* ***procedure ad hoc***". Quest'ultima locuzione, in modo inequivoco, denota la necessità – individuata dallo stesso Assessorato – di espletare **una previa procedura selettiva**, prodromica all'attribuzione di specifiche funzioni al personale USCA, a garanzia del buon andamento della P.A. chiamata, in questo caso, a fronteggiare l'emergenza epidemiologica al fine primario del soddisfacimento degli interessi generali dell'utenza. E, nella surriferita nota, si richiede altresì al Commissario ad *acta* di effettuare una ***"valutazione analitica"*** del personale *de quo*.

Quanto detto viene, ulteriormente, ribadito nella **nota dell'Assessore della Salute del 7.12.2020** – di notifica della ricordata deliberazione G.R. n.553/2020 ai Direttori Generali delle ASP – in cui si precisa che «*Gli organi commissariali ...vorranno comunicare all'Azienda...l'indicazione dettagliata del fabbisogno che, tenuto conto degli standard organizzativi minimi di personale fissati dalla Giunta di Governo, dovrà essere raggiunto dalle rispettive strutture. All'esito della suddetta ricognizione, come anche precisato dalla deliberazione in commento, ogni Azienda dovrà adeguarsi al fabbisogno individuato,* ***avvalendosi o di elenchi e graduatorie già esistenti*** *o* ***avviando apposite procedure di reperimento del personale necessario***».

Orbene, se tale determinazione concerne l'assegnazione delle funzioni assistenziali tipizzate dalle legge, vieppiù riguarderà l'ipotesi dell'indebita attribuzione al personale USCA di funzioni diverse rispetto a quelle normativamente prescritte; e ciò, soprattutto, ove si riscontri la presenza, già interna all'organico, di altro personale inquadrato nella categoria dirigenziale a seguito di specifica selezione avviata tramite rituale bando. Com'è noto, infatti, alla dirigenza sanitaria si accede – sulla scorta dei già ricordati principi generali in materia di lavoro pubblico – mediante concorso pubblico per titoli ed esami *ex* art. 15, co.7, d.lgs. n. 502 del 1992. Ed anche laddove, per ipotesi, si volesse

[19] Ciò è coerente con l'orientamento maggioritario della giurisprudenza che, ad esempio, considera illegittima la delibera con cui il Direttore generale di un'Azienda ospedaliera indice un concorso per la copertura di posti di dirigente medico senza aver previamente indicato le ragioni per le quali non ha proceduto allo scorrimento di una graduatoria concorsuale ancora valida e efficace (cfr., per esempio, **TAR Catania, sez. II, 4 settembre 2012, n. 2073**).

ricondurre - attraverso una (invero) "forzatura interpretativa" - l'attribuzione di funzioni direttive al personale USCA nella fattispecie dell'incarico dirigenziale conferito a soggetti esterni al ruolo, l'assenza di motivazione e la presenza di dirigenti già interni all'organico aziendale, in ogni caso, non lo consentirebbero.

Infatti, si ricorda, al riguardo che – secondo i principi generali di cui al Testo Unico sul Pubblico Impiego – l'assegnazione di funzioni dirigenziali a soggetti esterni può avvenire soltanto, *"**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 (...)"* (art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001).

Ed ovviamente (lo si evidenzia soltanto per completezza...) tale fattispecie non può essere configurata quale forma legittima di *spoil system ex* art 19, comma 8, T.U., posto che costituisce oramai *jus tralaticium* nella giurisprudenza costituzionale il principio per cui le nomine fiduciarie sono consentite soltanto *in apicibus*, data la stretta contiguità tra la dirigenza apicale e la classe politica (cfr., per tutte, Corte Cost., sentt. nn. 103 e 104 del 2007).

III. Anche **con riferimento al secondo profilo, concernente la pianificazione finanziaria** delle risorse, è bene fornire talune, brevi precisazioni preliminari di carattere generale.

Sul piano dell'utilizzo delle risorse economiche necessarie all'istituzione di nuovi posti di lavoro, le amministrazioni pubbliche devono attenersi al principio costituzionale della copertura finanziaria quale presidio degli equilibri della finanza pubblica (art. 81, co. 4 Cost.) e quindi alle indicazioni legislative in ordine alla gestione di tali risorse, dovendo peraltro le stesse presentare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e alla Corte dei Conti (che riferisce in merito al Parlamento[20]) il conto annuale delle spese sostenute per il personale[21]. Pertanto, la P.A. deve adottare *«tutte le misure affinché la spesa per il*

[20] Cfr. art. 60, co. 4, d.lgs. n. 165 del 2001.
[21] Cfr. art. 60, co. 2, d.lgs. n. 165 del 2001.

proprio personale sia evidente, certa e prevedibile nella evoluzione»[22] e, in particolare, «*le risorse finanziarie destinate a tale spesa sono determinate in base alle compatibilità economico-finanziarie definite nei documenti di programmazione e di bilancio*»[23].

Inoltre, la definizione di tali documenti non costituisce un mero passaggio procedurale poiché sull'andamento degli stessi incidono fortemente le politiche pubbliche di assunzione del personale adottate a livello governativo, che variano a seconda dei mutamenti degli assetti istituzionali. Infatti, più rigidi sono i vincoli finanziari e numerici alla gestione delle risorse umane, meno complessa sarà l'attività previsionale della spesa per redditi pubblici nei documenti di programmazione finanziaria; viceversa, più flessibili risultano i primi, più articolata sarà la seconda. Ed è proprio l'analisi degli aspetti dimensionali e di spesa del personale pubblico ad essere oggetto di specifico esame *ex post* da parte della Corte dei Conti che, nell'ultima relazione sul costo del lavoro pubblico del 2020, ha infatti messo in evidenza – nel confronto con il 2010 (anno di avvio delle limitazioni alla facoltà di reclutamento della P.A. dettate dalla crisi economica) – la difficoltà con cui, in questi ultimi tempi, si stanno confrontando le organizzazioni pubbliche, sui diversi livelli territoriali di governo, nella ripresa delle assunzioni, le quali influenzano significativamente la spesa e la precisione delle relative previsioni[24].

Peraltro, il riavvio delle assunzioni – da ultimo promosso anche dalla c.d. "riforma Bongiorno" (L. n. 56 del 2019)[25] – si inserisce, tuttavia, nell'attuale contesto di emergenza pandemica che vieppiù incide sulle scelte delle singole amministrazioni, anche regionali, le quali devono adesso pianificare, selezionare e individuare concretamente le nuove professionalità necessarie per il conseguimento dei propri fini istituzionali, evitando sprechi, per rispondere alle esigenze impreviste e imprevedibili che ne sono derivate.

---

[22] Cfr. art. 8, d.lgs. n. 165 del 2001.

[23] *Ibidem*.

[24] Cfr. Corte dei Conti, sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione sul costo del lavoro pubblico 2020 (articolo 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165)*, Roma, Luglio 2020, p. 3.

[25] Tale legge, infatti, delega il Governo al miglioramento della P.A. anche attraverso la promozione dell'assunzione di nuovo personale, agevolata dal venir meno dei limiti al reclutamento fissati negli anni precedenti e dalla riapertura della negoziazione conseguente alla declaratoria di illegittimità costituzionale del reiterato ricorso al blocco dei contratti collettivi quale strumento di limitazione della spesa pubblica; cfr. Corte Cost., 24 giugno 2015, n. 178, che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lett. b), d.l. n. 98 del 2011, dell'art. 1, comma 453, L. n. 147 del 2013 e dell'art. 1, comma 254, L. n. 190 del 2014, per violazione dell'art. 39, comma 1, Cost.

In tal senso, l'attività di indagine del giudice contabile si spinge al di là del mero profilo dimensionale del costo del lavoro pubblico e considera anche gli aspetti connessi all'utilizzo e all'ottimizzazione delle risorse umane già interne al ruolo, nell'ottica di un complessivo miglioramento della produttività e dei servizi offerti all'utenza, con refluenze dirette anche sul piano della responsabilità erariale degli organi di vertice dell'amministrazione. Invero, questi ultimi – cui già, prima dell'entrata in vigore della riforma Madia (che ha superato il concetto di "dotazione organica"), spettava il compito di approvare le variazioni delle dotazioni organiche – devono ora adottare annualmente, insieme agli altri organi competenti, il Piano triennale del fabbisogno di personale. Si tratta di uno strumento nuovo, volto a programmare le assunzioni in base alla situazione di effettiva necessità dell'amministrazione[26], che, non a caso, deve essere accompagnato dal c.d. "*budget assunzioni*", ossia l'indicazione delle risorse finanziarie necessarie alla sua attuazione. Invero, i piani triennali di fabbisogno adottati dalle singole amministrazioni si basano essi stessi – anche per ragioni di omogeneità – sulle linee di indirizzo per la pianificazione del personale di cui all'art. 6-ter, d.lgs. n. 165 del 2001, emanate dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (comma 1), nonché d'intesa con la Conferenza unificata per quanto riguarda le amministrazioni regionali, gli enti locali e le amministrazioni del Servizio Sanitario Nazionale (comma 3). In definitiva, l'amministrazione - anche a seguito del (tendenziale)[27] superamento della dotazione organica quale limite all'assunzione - non può reclutare nuovo personale in assenza del Piano dei fabbisogni[28] e, nelle ipotesi in cui esso è obbligatorio, in assenza dell'approvazione del Piano con d.p.c.m. Parimenti, è fatto divieto alle amministrazioni di procedere alle assunzioni in caso di inadempimento dell'obbligo informativo di cui all'art. 6 *-ter* del Testo Unico, secondo cui ciascuna P.A. comunica i contenuti dei piani e gli aggiornamenti annuali – rendendoli tempestivamente disponibili al Dipartimento

---

[26] Cfr. art. 17, co. 1, lett. q), L. n. 124 del 2015 (c.d. "Legge Madia"). Si precisa che a tale delega è stato dato attuazione due anni dopo con il d.lgs. n. 75 del 2017, il cui art. 4 ha novellato il testo dell'art. 6, d.lgs. n. 165 del 2001.

[27] Si segnala che sono già state previste talune deroghe all'impianto della riforma Madia, come quella di cui all'art. 1, comma 328, della legge per il bilancio 2020 (L. n. 160 del 2019) che ha disposto a favore del Ministero dello sviluppo economico, per l'anno 2020, un incremento delle facoltà assunzionali basato, non già sul piano triennale del fabbisogno, bensì sul concetto di «pianta organica».

[28] Si precisa, tuttavia, l'esistenza di una deroga al generale divieto di procedere a nuove assunzioni in assenza del Piano di fabbisogno con riferimento alle Aziende e agli Enti del SSN, per i quali detto divieto si applica solo per le assunzioni ordinarie, stante il carattere essenziale del relativo servizio.

della funzione pubblica – entro trenta giorni dalla loro adozione, essendo altrimenti le relative procedure di reclutamento sanzionate con la nullità (comma 5). A ciò si aggiunge che la legge prevede strumenti *ad hoc* per monitorare l'andamento delle assunzioni e dei livelli occupazionali anche al fine di verificare l'effettiva capacità del piano di fabbisogno triennale del personale di raggiungere gli obiettivi prefissati nel rispetto dei vincoli di spesa e di finanza pubblica. E, «*nel caso in cui dal monitoraggio si rilevino incrementi di spesa che possono compromettere gli obiettivi e gli equilibri di finanza pubblica, con decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono adottate misure correttive volte a neutralizzare l'incidenza del maturato economico del personale cessato nel calcolo delle economie da destinare alle assunzioni previste dal regime vigente*»[29].

Orbene, anche il reclutamento del personale USCA e l'attribuzione a quest'ultimo di specifiche funzioni si colloca nell'ambito della necessaria ottimizzazione delle procedure di allocazione delle risorse umane ed economiche richiesta dalla legge. Tant'è che l'Assessorato invita espressamente i Commissari *ad acta* a determinare "*il fabbisogno del suddetto personale sulla base di analitiche valutazioni*" (cfr. nota assessoriale del 24.11.2020, prot. n. 50716, cit.).

Occorre ricordare, inoltre, che per l'assolvimento delle funzioni assistenziali di gestione domiciliare dei pazienti affetti da Covid-19, l'art. 8, D.L. n. 14 del 2020, fornisce delle chiare prescrizioni ai fini dell'individuazione delle ore di incarico pagate, prevedendo che "***l'unità speciale è attiva sette giorni su sette, dalle ore 8.00 alle ore 20.00, e ai medici per le attività svolte nell'ambito della stessa è riconosciuto un compenso lordo di 40 euro ad ora***". Pertanto, qualsivoglia variazione in aumento delle ore di incarico mensili pagate è indebita e contraria alla suddetta previsione normativa.

Peraltro, **l'esercizio in via di fatto di mansioni superiori a quelle della qualifica rivestita – specie quando esso perde il connotato dell'occasionalità - "*non può costituire il titolo per soddisfare pretese a differenze retributive.*** *Invero, in ambito sanitario, l'adibizione a mansioni superiori deve avvenire con formale incarico, contemplato in un atto valido ed efficace, promanante dagli organi dell'Amministrazione istituzionalmente competenti ad incidere sullo status del dipendente e sull'assetto funzionale-organizzatorio dell'ente*" (TAR Lazio, sez. I, 7 aprile 2010, n. 5742; cfr.,

[29] Cfr. art. 4, comma 3, d.l. n. 90 del 2014.

altresì Tar Toscana, sez III, 8 febbraio 2006, n. 345). Va da sé, quindi, che l'illegittima attribuzione di funzioni diverse da quelle assistenziali puntualmente indicate dalla legge determina la pacifica assenza (ovvero la non dimostrata esistenza), nella specie, dei prefati presupposti e circostanze, e non può giustificare il consolidamento di un trattamento economico superiore a quello normativamente previsto, proprio per effetto del carattere formale che caratterizza l'organizzazione della P.A., anche sotto il profilo della pianificazione, allocazione e rendicontazione delle risorse finanziarie, ed in sintonia con i già ricordati principi di legalità e buon andamento. Del resto, le determinazioni amministrative emergenziali adottate per affrontare efficacemente l'evento pandemico non possono – come si è visto – costituire, in assenza di specifiche indicazioni legislative in tal senso, "*strumento esaustivo ed esclusivo, capace di sostituirsi integralmente all'assetto ordinario delle competenze, attraverso non il meccanismo della deroga puntuale ma quello, appunto, dell'azzeramento del pregresso*" (*ex arg.* Cons. Stato, sez III, 18 dicembre 2020, n. 8166, cit.).

*

3. CONCLUSIONI.

Alla luce di quanto fin qui argomentato, si ritiene di poter trarre le seguenti conclusioni:

i) L'Amministrazione è tenuta a conformarsi all'inequivoco tenore letterale dell'art.8 del D.L. n.14/2020, attribuendo, pertanto, ai medici contrattualizzati come USCA esclusivamente le funzioni tipizzate dalla fonte primaria *de qua*, consistenti nella gestione domiciliare dei pazienti Covid-19. Ciò, correlativamente, non consente margini per l'attribuzione agli stessi di ulteriori funzioni di coordinamento, di funzioni (amministrative, informatiche) totalmente slegate da quelle normativamente stabilite (e per le quali, inoltre, non dispongono di competenza specifica e oggettiva); né, vieppiù, per l'attribuzione di funzioni dirigenziali direttive ed esecutive nei confronti di colleghi che hanno lo stesso profilo giuridico.

ii) Conseguentemente, l'illegittimità dell'attribuzione al personale USCA di funzioni diverse da quelle tassativamente tipizzate dalla legge determina, "a cascata", l'illegittimità anche dell'assegnazione delle stesse, senza tenere, preliminarmente, conto della presenza di personale dirigenziale *qualificato* già interno ai ruoli della P.A., e, in

ogni caso, in assenza di una procedura selettiva (in spregio ai principi selettivi, anche di rango costituzionale, su cui fonda l'assegnazione delle funzioni e il passaggio da una funzione all'altra nel lavoro alle dipendenze della P.A.); nonché l'illegittimità della conversione in prassi dell'aumento delle ore di incarico mensili pagate, tenendo conto – peraltro – degli obiettivi di pianificazione finanziaria che si impongono a ciascuna azienda "*amministrativa*", in ogni livello di governo.

*****

Nei superiori termini il richiesto parere.

Si rimane a disposizione per ogni, eventuale, ulteriore chiarimento.

prof. avv. Giuseppina Pensabene Lionti

avv. prof. Tommaso Pensabene Lionti