

Avv. Domenico Tomassetti
Via G. Pierluigi da Palestrina, 19
00193 Roma
Tel. 06.3225650/1 - Fax 06.3220397
domenicotomassetti@ordineavvocatiroma.org

N. 03658/2015 REG.PROV.COLL.

N. 07004/2013 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

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7004 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da:
Direr Direr Dirl Lazio, Giuditta Del Borrello, Giulio Mario Donato, Giovanni Franco, rappresentati
e difesi dall'avv. Domenico Tomassetti, con domicilio eletto presso Domenico Tomassetti in Roma,
Via G. Pierluigi Da Palestrina, 19;

contro

Regione Lazio, rappresentata e difesa dall'avv. Gianluigi Pellegrino, con domicilio eletto presso
Gianluigi Pellegrino in Roma, corso Rinascimento, 11;

nei confronti di

Alessandro Bacci, Flori Degrassi, Manuela Manetti, Nereo Zamaro, rappresentati e difesi dall'avv.
Federico Ghera, con domicilio eletto presso Federico Ghera in Roma, Via delle Milizie, 1;

e con l'intervento di

ad

adiuvandum:

Codici Onlus Associazione, rappresentato e difeso dall'avv. Carmine Laurenzano, con domicilio
eletto presso Carmine Laurenzano in Roma, Via Gela, 39; Silvana Denicolò, Valentina Corrado,

Davide Barillari, Devid Porrello, Gianluca Perilli, rappresentati e difesi dall'avv. Paolo Morricone, con domicilio eletto presso Paolo Morricone in Roma, Via Seneca, 73;

per l'annullamento, quanto al ricorso introduttivo:

della Disposizione del Direttore del Dipartimento Istituzionale e Territorio della Regione Lazio n. A03499 del 7/5/2013, con la quale si è disposto di ricercare all' esterno i soggetti cui affidare gli incarichi di Direttore delle Direzioni "Risorse Umane e Sistemi Informativi", "Territorio, urbanistica, mobilità e rifiuti" e "Salute ed integrazione socio sanitaria"; nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, tra i quali, in particolare, le Deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n.110, n.111 e n.112 del 29.5.2013, con cui i predetti incarichi dirigenziali sono stati conferiti rispettivamente ai dott.ri Alessandro Bacci, Flori Degrassi e Manuela Manetti, soggetti esterni alla Regione Lazio, e dei relativi contratti individuali di lavoro a tempo

determinato; nonché, se del caso, della Determinazione Dirigenziale del Direttore del Dipartimento Istituzionale e Territorio della Regione Lazio n.A04912 del 13.6.2013;

della Disposizione del Direttore delle Direzioni "Risorse Umane e sistemi Informativi" della Regione Lazio n.A04995 .del 17.6.2013, pubblicata sul BURL del 18.6.2013, con la quale si è disposto di ricercare all' esterno il soggetto cui affidare l'incarico di Direttore dell' Agenzia Regionale per il Turismo; nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali;

di tutti gli altri atti comunque presupposti, connessi e consequenziali, tra i quali, oltre a tutti gli atti istruttori del procedimento (con particolare riferimento al giudizio di inidoneità delle professionalità dirigenziali interne al ruolo), la D.G.R. n.53/2013; la D.G.R. n.62/2013; la D.G.R. n.148/2013; il R.R. n.2/2013; il R.R. n.3/2013, il R.R. n.5/2013; il R.R. n.6/2013; il R.R. n.8/2013; il R.R. n.9/2013, il R.R. n. 11/2013; e, in parte qua, il Regolamento Regionale n. 1/2002 e s.m. i.;

per l'annullamento quanto al primo ricorso per motivi aggiunti, notificato il 1/8/2013:

della deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 169 del 3/3/2013, successivamente pubblicata, con cui è stato conferito l'incarico di Direttore dell'Agenzia Regionale del Turismo al dott. Giovanni Bastianelli, soggetto esterno all'Amministrazione regionale;

per l'annullamento quanto al secondo ricorso per motivi aggiunti, notificato il 14/11/2013:

dell'atto di organizzazione A06499 del 9 agosto 2013, pubblicato sul BURL n. 67 del 20/8/2013, con il quale si è disposto di ricercare all'esterno il soggetto cui affidare l'incarico di Avvocato Coordinatore dell'Avvocatura Regionale, nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, tra i quali, in particolare, la Deliberazione della Giunta Regionale n. 288 del 12/9/2013 (pubblicata sul BURL n. 76 del 17/9/2013) con cui l'incarico di Avvocato Coordinatore è stato conferito all'Avv. Giancarlo Caselli, soggetto esterno all'Amministrazione regionale, nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali;

per l'annullamento, quanto al terzo ricorso per motivi aggiunti, notificato il 17/7/2014:

dell'Atto di Organizzazione n. G08783 del 19/6/2014, con il quale si è disposto di ricercare all'esterno il soggetto cui affidare l'incarico di Direttore dell'Agenzia Regionale di Protezione Civile, nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali;

per l'annullamento, quanto al quarto ricorso per motivi aggiunti, notificato il 12/9/2014:

della Deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 583 del 9/9/2014, con la quale è stato conferito l'incarico di Direttore dell'Agenzia Regionale di Protezione Civile al dott. Gennaro Tornatore, soggetto esterno all'amministrazione regionale, nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali;

per l'annullamento, quanto al quinto ricorso per motivi aggiunti, notificato il 12/11/2014:

dell'Atto di Organizzazione n. G12441 del 3/9/2014 (pubblicato sul BURL n. 71 del 4/9/2014) con il quale si è disposto di ricercare all'esterno il soggetto cui affidare l'incarico di Direttore della Direzione Regionale "Politiche Sociali, Autonomie, Sicurezza e Sport", della Deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 641 del 30/9/2014 (pubblicata sul BURL n. 81 del 9/10/2014) con la quale è stato conferito l'incarico di Direttore della "Direzione Regionale Politiche Sociali, Autonomie, Sicurezza e Sport" al dott. Nereo Zamaro, soggetto esterno all'amministrazione regionale, nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Lazio e di Alessandro Bacci e di Flori Degrassi e di Manuela Manetti e di Nereo Zamaro;

Visto l'atto di costituzione in giudizio proposto dal ricorrente incidentale Silvia Blasi, rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Morricone, con domicilio eletto presso Paolo Morricone in Roma, Via Seneca, 73;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 gennaio 2015 la dott.ssa Stefania Santoleri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso introduttivo del giudizio la DIRER – Dirl Lazio e i Dott.ri Giuditta Del Borrello, Giulio Mario Donato e Giovanni Franco, hanno impugnato numerosi atti (indicati in epigrafe) con i quali la Regione Lazio ha approvato gli avvisi di ricerca di personale esterno per l'affidamento degli incarichi di Direttore Regionale e di Agenzia, nonché dei relativi provvedimenti di conferimento degli incarichi dirigenziali a soggetti esterni all'Amministrazione regionale, unitamente ai loro atti presupposti, connessi e consequenziali (tra i quali, ove necessario, la D.G.R. n.53/2013; la D.G.R. n.62/2013; la D.G.R. n.148/2013; il R.R. n.2/2013; il R.R. n.3/2013, il R.R. n.5/2013; il R.R. n.6/2013; il R.R. n.8/2013; il R.R. n.9/2013, il R.R. n. 11/2013; e, in parte qua, il Regolamento Regionale n. 1/2002 e s.m. i.).

Ritenendo erronee ed illegittime le determinazioni assunte dall'Amministrazione, la parte ricorrente le ha impugunate dinanzi al TAR del Lazio, avanzando le domande indicate in epigrafe e deducendo i seguenti motivi di ricorso:

__1. Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 165/01 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione dello Statuto della Regione Lazio; violazione e falsa applicazione della L. 135/2012 di conversione del D.L. n. 95/2012; violazione e falsa applicazione della L.R. n. 6/2002; violazione e falsa

applicazione del regolamento regionale n. 1/2002 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione della L. 241/90 e dei principi generali in materia anche in relazione all'art. 97 Cost.; eccesso di potere per illogicità, errata valutazione dei presupposti, carenza di istruttoria, perplessità, contraddittorietà, travisamento, difetto assoluto di motivazione; evidenti sintomi di sviamento di potere.

Censurano i ricorrenti gli atti di riorganizzazione (ed in particolare la D.G.R. n. 53/2013 con la quale è stata disposta, all'interno di 2 Dipartimenti – Dipartimento Istituzionale e Territorio e Dipartimento Programmazione Economica e Sociale – la riduzione delle Direzioni Regionali che passano da 20 a 12, e la D.G.R. n. 148/2013 con la quale sono state modificate le declaratorie delle competenze di alcune delle predette 12 Direzioni Regionali) secondo cui “non sono soggetti alle procedure di concertazione con le parti sociali, ma a mera informativa, non necessariamente preventiva” perché contrastante con la L. 135/2012 di conversione del D.L. 95/2012 (cd. *spending review*).

Deducano i ricorrenti che l'omessa audizione delle Organizzazioni Sindacali avrebbe comportato l'illogicità delle determinazioni assunte dalla Regione con riferimento alla soppressione della direzione regionale degli enti locali e della direzione della Presidenza; sarebbe irragionevole la collocazione di alcune delle precedenti competenze presso la direzione regionale formazione, ricerca e innovazione, scuola e università, diritto allo studio; sarebbero state tralasciate alcune competenze quali quella relativa ai rapporti con gli enti assistenziali.

__2. Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 165/01 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione dello Statuto della Regione Lazio; violazione e falsa applicazione della L. 135/2012 di conversione del D.L. n. 95/2012; violazione e falsa applicazione della L.R. n. 6/2002; violazione e falsa applicazione del regolamento regionale n. 1/2002 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione della L. 241/90 e dei principi generali in materia anche in relazione all'art. 97 Cost.; eccesso di potere per illogicità, errata valutazione dei presupposti, carenza di istruttoria, perplessità, contraddittorietà, travisamento, difetto assoluto di motivazione; evidenti sintomi di sviamento di potere.

Il conferimento degli incarichi dirigenziali a soggetti esterni è disciplinato dall'art. 19 del D.Lgs. n.165/2001, il cui comma 6 prevede che ciò debba avvenire: - fornendo esplicita motivazione; -

rendendo conoscibili al personale interno (mediante pubblicazione dell'avviso) il numero, la tipologia e i criteri per l'affidamento degli incarichi; - dopo aver accertato che la professionalità richiesta non sia rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione.

Fermo restando quanto previsto dalla disciplina generale del rapporto di impiego alle dipendenze di pubbliche amministrazioni, presso la Regione Lazio il conferimento degli incarichi dirigenziali è regolato dall'art. 20 della legge regionale n.6/2002 e dall'art. 162 del Regolamento regionale n.1/2002.

La prima delle disposizioni indicate prevede che l'incarico di direttore regionale debba essere conferito dalla Giunta con propria delibera, su proposta del Presidente regionale, sentito l'Assessore competente, a personale di prima ovvero di seconda fascia, nei limiti di un determinato contingente, in possesso dei requisiti di professionalità ed esperienze in relazione all'incarico da ricoprire, ammettendo il ricorso a professionalità esterne "entro il limite del dieci per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia del ruolo e dell'otto per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, a persone esterne di particolare e comprovata qualificazione professionale".

L'art. 162 del R.R. n.1/2002 ribadisce quanto stabilito dalla legge richiamata, prevedendo che, per quanto concerne il conferimento a soggetti esterni, lo stesso possa avvenire solo in caso di assenza di professionalità interna di ruolo in grado di svolgere detto incarico.

La Regione ha modificato il procedimento di conferimento degli incarichi. L'allegato H del citato articolo 162 del regolamento regionale n. 1/2002, reca i criteri per il conferimento dell'incarico prevedendo (al punto C), a seguito delle modifiche apportate dal R.R. n.2/2013 (adottato con D.G.R. n.53 del 28.3.2013) e n.3/2013 (oggetto della D.G.R. n.62 del 4.4.2013), una procedura di conferimento degli incarichi dirigenziali articolata nel modo che segue: - il conferimento avviene con deliberazione della Giunta regionale, su proposta del Presidente, sentito l'assessore competente in materia; - la richiesta, formulata dal presidente della Giunta regionale, alla quale è allegato lo schema "A" contenente l'indicazione delle caratteristiche richieste, è trasmessa dallo stesso al Segretario Generale, il quale si avvale del responsabile del ruolo, ai fini dell'accertamento delle

capienze e dell'eventuale individuazione del personale del ruolo stesso in possesso delle professionalità richieste per lo specifico incarico; - il responsabile del ruolo su indicazione del Segretario generale, ultimati gli adempimenti di competenza, trasmette al presidente della giunta le schede degli eventuali dirigenti iscritti nel ruolo in possesso delle professionalità richieste per lo specifico incarico.

Dal tenore letterale delle disposizioni richiamate emerge il contrasto tra la disciplina regionale per il conferimento degli incarichi dirigenziali e l'art. 19 del D.Lgs. n.165/2001, in quanto: - non si prevede la pubblicità delle vacanze; - la consultazione dei curricula dei dirigenti interni è meramente eventuale, non prevedendosi un avviso interno che renda conoscibile la volontà dell'amministrazione di conferire un incarico dirigenziale apicale.

Tale contrasto è confermato dalla giurisprudenza amministrativa la quale ha rilevato che, ai fini del conferimento di incarichi dirigenziali si impone: - la ricognizione effettiva di tutte le professionalità interne, interessate a ricoprire gli incarichi vacanti; - solo in caso di mancanza delle suddette professionalità, l'adozione di una Deliberazione di Giunta Regionale che decida di attingere a professionalità esterne per ricoprire detti incarichi (cfr. T.A.R. Lazio, Sez. I ter n.7481/2011 e n.5790/2012; Consiglio di Stato, Sez. V, n.6261/2012).

Ne consegue l'illegittimità degli atti impugnati.

__3. Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 165/01 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione dello Statuto della Regione Lazio; violazione e falsa applicazione della L. 135/2012 di conversione del D.L. n. 95/2012; violazione e falsa applicazione della L.R. n. 6/2002; violazione e falsa applicazione del regolamento regionale n. 1/2002 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione della L. 241/90 e dei principi generali in materia anche in relazione all'art. 97 Cost.; eccesso di potere per illogicità, errata valutazione dei presupposti, carenza di istruttoria, perplessità, contraddittorietà, travisamento, difetto assoluto di motivazione; evidenti sintomi di sviamento di potere. Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 165/01 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione dello Statuto della Regione Lazio; violazione e falsa applicazione della L. 135/2012 di conversione del D.L. n. 95/2012; violazione e falsa applicazione della L.R. n. 6/2002; violazione e falsa applicazione del

regolamento regionale n. 1/2002 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione della L. 241/90 e dei principi generali in materia anche in relazione all'art. 97 Cost.; eccesso di potere per illogicità, errata valutazione dei presupposti, carenza di istruttoria, perplessità, contraddittorietà, travisamento, difetto assoluto di motivazione; evidenti sintomi di sviamento di potere.

Le disposizioni regolamentari in questione attribuiscono un ruolo al Segretario Generale della Giunta regionale che risulta ultroneo rispetto alle attribuzioni allo stesso assegnate.

Il Segretario Generale non ha, infatti, la competenza a svolgere l'istruttoria dell'intero procedimento per il conferimento degli incarichi dirigenziali trattandosi di un organo che, ai sensi dell'art. 7 del R.R. 1/2002 e s.m.i., è di natura squisitamente fiduciaria del vertice politico dell'Amministrazione.

Pertanto, risulta incongruo ed illegittimo che la selezione del personale sia affidata ad un organo politico, in presenza di una netta separazione tra politica ed amministrazione finalizzata a garantire l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa, ai sensi dell'art. 97 Cost..

Infatti, tutta l'attività prodromica alla scelta del soggetto cui conferire l'incarico è di carattere gestionale, tesa a verificare il possesso, in capo ai soggetti interni e ai candidati esterni, dei requisiti per il conferimento degli incarichi da assegnare sulla base delle schede predisposte dal Presidente.

Poiché tale attività viene svolta dal Segretario Generale della Giunta (longa manus del Presidente della Giunta stessa: cfr. artt. 7 e ss. del R.R. n.1/2002 e s.m.i.), si crea una indebita commistione tra attività di indirizzo politico e attività di gestione, in contrasto con il principio di separazione tra tali attività, di cui all'art. 4 del D.Lgs. n.165/2001.

Sussiste anche l'incompetenza del Responsabile del Ruolo, in quanto tale ruolo è stato svolto dal Dott. Luca Fegatelli perché Direttore Organizzazione e Personale in quanto il Dott. Raffaele Marra, (effettivo responsabile del ruolo) si era dimesso.

Deducono i ricorrenti che in seguito alla riorganizzazione operata dalla D.G.R. n. 53/2013 sono cessati tutti gli incarichi di direttore regionale e dunque sarebbero dovuti cessare dall'incarico anche i due direttori di Dipartimento, tra cui il Dott. Fegatelli, responsabile del ruolo.

In assenza del responsabile del ruolo, tale responsabilità sarebbe dovuta ricadere sul Direttore del Dipartimento Istituzionale e Territorio, che avrebbe dovuto avocare il relativo potere.

Non essendovi stata detta avocazione, gli atti posti in essere dal Direttore del Dipartimento Istituzionale e Territorio sarebbero nulli e/o annullabili per difetto di competenza, con successiva illegittimità di tutta l'attività a valle posta in essere.

__4. Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 165/01 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione dello Statuto della Regione Lazio; violazione e falsa applicazione della L. 135/2012 di conversione del D.L. n. 95/2012; violazione e falsa applicazione della L.R. n. 6/2002; violazione e falsa applicazione del regolamento regionale n. 1/2002 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione della L. 241/90 e dei principi generali in materia anche in relazione all'art. 97 Cost.; eccesso di potere per illogicità, errata valutazione dei presupposti, carenza di istruttoria, perplessità, contraddittorietà, travisamento, difetto assoluto di motivazione; evidenti sintomi di sviamento di potere. Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 165/01 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione dello Statuto della Regione Lazio; violazione e falsa applicazione della L. 135/2012 di conversione del D.L. n. 95/2012; violazione e falsa applicazione della L.R. n. 6/2002; violazione e falsa applicazione del regolamento regionale n. 1/2002 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione della L. 241/90 e dei principi generali in materia anche in relazione all'art. 97 Cost.; eccesso di potere per illogicità, errata valutazione dei presupposti, carenza di istruttoria, perplessità, contraddittorietà, travisamento, difetto assoluto di motivazione; evidenti sintomi di sviamento di potere.

Premettono i ricorrenti che nella Regione Lazio esistono due ruoli della dirigenza: - il ruolo dei dirigenti della Giunta Regionale ed il ruolo dei dirigenti del Consiglio Regionale.

Nella Giunta Regionale gli incarichi dirigenziali apicali sono quelli di Direttore di Dipartimento (due) e quelli di Direzione Regionale (12 dopo le modifiche regolamentari) oltre a quelli di Direttore delle Agenzie Regionali (4), per un totale di 18 posizioni dirigenziali apicali, cioè di I fascia.

Le deliberazioni impugnate sarebbero illegittime essendo stato superato il limite del 10% degli incarichi di prima fascia che potevano essere affidati al personale esterno (art. 20 c. 7 della L.R. 6/2002).

La norma regionale è in sintonia con quella statale di identico tenore (art. 19 c. 6 D.Lgs. 165/01 come novellato dal D.Lgs. 150/09).

Nel caso di specie essendovi 18 posizioni apicali, si sarebbero potuto assegnare all'esterno solo due posizioni apicali (10% di 18, arrotondato a 2) mentre sono stati assegnati ben 5 incarichi in base agli atti impugnati con il ricorso introduttivo, sebbene fosse stato già assegnato all'esterno l'incarico di Coordinatore dell'Avvocatura Regionale, Avv. Giuliano Bologna).

Inoltre, illegittimamente la ricerca di professionalità è stata effettuata sul solo ruolo dei dirigenti della Giunta e non anche su quelli del ruolo del Consiglio Regionale.

Inoltre, per quanto concerne l'Agenzia Regionale per il Turismo, ai sensi dell'art. 54 c. 3 dello Statuto, vi sarebbe stato l'obbligo di assegnarlo ad un dirigente regionale e non al personale esterno.

___5. Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 165/01 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione dello Statuto della Regione Lazio; violazione e falsa applicazione della L. 135/2012 di conversione del D.L. n. 95/2012; violazione e falsa applicazione della L.R. n. 6/2002; violazione e falsa applicazione del regolamento regionale n. 1/2002 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione della L. 241/90 e dei principi generali in materia anche in relazione all'art. 97 Cost.; eccesso di potere per illogicità, errata valutazione dei presupposti, carenza di istruttoria, perplessità, contraddittorietà, travisamento, difetto assoluto di motivazione; evidenti sintomi di sviamento di potere.

Deducono inoltre i ricorrenti che la scelta di cercare all'esterno i direttori delle Direzioni Regionali "Risorse Umane e sistemi informativi", "Territorio, urbanistica, mobilità e rifiuti" e "Salute e integrazione sociosanitaria", nonché per l'Agenzia Regionale per il Turismo, sarebbe viziata per difetto di motivazione in ordine all'affermata carenza di idonea professionalità interna per espletare i relativi incarichi dirigenziali, che rende evidente i sintomi di sviamento di potere.

I curricula dei dirigenti interni sono stati valutati sulla base del possesso di 4 requisiti per ciascuna scheda di incarico e con 3 tipologie di voto.

I requisiti sono i seguenti:

- 1) Specializzazione, abilitazioni, iscrizioni ad albi professionali;
- 2) Esperienza professionale maturata nella qualifica dirigenziale;

3) Capacità professionali generali;

4) Capacità professionali specifiche della Direzione Regionale.

I voti assegnati sono i seguenti:

Sufficiente (S);

Parzialmente sufficiente (P);

Insufficiente (I).

Nessun giudizio, neppure sintetico è stato previsto né effettuato in aggiunta a tali voci pur trattandosi di requisiti discrezionali, come nel caso di quelli di cui ai punti 3 e 4.

Non si capisce neppure chi ha fatto la valutazione, probabilmente il Segretario Generale con l'ausilio del Direttore del Dipartimento Istituzionale e Territorio, recepito dal Presidente della Giunta Regionale.

La mancanza di motivazione non rende possibile ripercorre l'iter logico seguito per affermare la carenza di idonea professionalità all'interno della Regione, elemento indispensabile per poter ricercare all'esterno i dirigenti.

Il voto non potrebbe costituire idonea motivazione non essendo stati precostituiti i criteri di valutazione.

Contrariamente a quanto verbalizzato, le domande non sarebbero state esaminate compiutamente, essendo state valutate tutte lo stesso giorno a cominciare dalle ore 15,30 pur essendo ben 394.

Deducano i ricorrenti che il giudizio di carenza di professionalità interne sarebbe del tutto erroneo come si evincerebbe dalla disamina dei curricula dei tre dirigenti ricorrenti.

Sarebbe del tutto irragionevole il giudizio di idoneità del controinteressato Dott. Bacci pur non disponendo di pari esperienza dirigenziale della Dott. Del Borrello.

I provvedimenti impugnati sarebbero quindi affetti dal vizio di sviamento di potere.

__6. Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 165/01 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione dello Statuto della Regione Lazio; violazione e falsa applicazione della L. 135/2012 di conversione del D.L. n. 95/2012; violazione e falsa applicazione della L.R. n. 6/2002; violazione e falsa applicazione del regolamento regionale n. 1/2002 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione della L.

241/90 e dei principi generali in materia anche in relazione all'art. 97 Cost.; eccesso di potere per illogicità, errata valutazione dei presupposti, carenza di istruttoria, perplessità, contraddittorietà, travisamento, difetto assoluto di motivazione; evidenti sintomi di sviamento di potere.

In data 26/6/2013 è stata pubblicata la D.G.R. n. 148/2013 che ha approvato il R.R. n. 11/2013 che ha modificato le competenze delle tre Direzioni assegnate a soggetti esterni alla Regione.

Deducedono i ricorrenti che prima la Regione avrebbe indetto la procedura di selezione per ingaggiare soggetti esterni, e poi avrebbe deciso l'oggetto della loro prestazione lavorativa.

Ricorrerebbero anche in questo caso i sintomi dello sviamento di potere.

___7. Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 165/01 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione dello Statuto della Regione Lazio; violazione e falsa applicazione della L. 135/2012 di conversione del D.L. n. 95/2012; violazione e falsa applicazione della L.R. n. 6/2002; violazione e falsa applicazione del regolamento regionale n. 1/2002 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione della L.

241/90 e dei principi generali in materia anche in relazione all'art. 97 Cost.; eccesso di potere per illogicità, errata valutazione dei presupposti, carenza di istruttoria, perplessità, contraddittorietà, travisamento, difetto assoluto di motivazione; evidenti sintomi di sviamento di potere.

Deducedono, infine, che le deliberazioni n. 110/2013, n. 111/2013 e n. 112/2013 rispettivamente di conferimento dell'incarico di direttore regionale Risorse Umane e sistemi informativi al Dott. Alessandro Bacci, di conferimento dell'incarico di direttore regionale Salute e integrazione socio sanitaria alla Dott.ssa Flori Degrassi, e di conferimento dell'incarico di direttore regionale Territorio, Urbanistica mobilità e rifiuti alla Dott.ssa Manuela Manetti sarebbero illegittimi per violazione dell'art. 162 comma 2 del Regolamento n. 1/2002.

Con il primo atto di motivi aggiunti i ricorrenti hanno impugnato la deliberazione della G.R. n. 169 del 3/7/2013, con il quale all'esito della selezione pubblica, la Regione Lazio ha deciso di affidare l'incarico di Direttore dell'Agenzia Regionale per il Turismo al Sig. Giovanni Bastianelli, soggetto esterno all'Amministrazione regionale.

Avverso detto provvedimento i ricorrenti hanno proposto la seguente censura:

__1. Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 165/01 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione dello Statuto della Regione Lazio; violazione e falsa applicazione della L. 135/2012 di conversione del D.L. n. 95/2012; violazione e falsa applicazione della L.R. n. 6/2002; violazione e falsa applicazione del regolamento regionale n. 1/2002 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione della L. 241/90 e dei principi generali in materia anche in relazione all'art. 97 Cost.; eccesso di potere per illogicità, errata valutazione dei presupposti, carenza di istruttoria, perplessità, contraddittorietà, travisamento, difetto assoluto di motivazione; evidenti sintomi di sviamento di potere.

Deducono i ricorrenti il vizio di illegittimità derivata ed insistono nel rilevare i vizi di difetto di motivazione e di sviamento di potere.

Con il secondo atto di motivi aggiunti, i ricorrenti hanno impugnato l'Atto di Organizzazione n. A06499 del 9 agosto 2013, con il quale la Regione Lazio ha disposto di ricercare all'esterno il soggetto cui affidare l'incarico di Avvocato Coordinatore dell'Avvocatura Regionale, e la deliberazione della G.R. n. 288 del 12/9/2013, con la quale l'incarico è stato affidato all'Avv. Giancarlo Caselli, soggetto esterno alla Regione.

Avverso detti atti hanno dedotto i seguenti motivi di gravame:

__1. Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 165/01 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione dello Statuto della Regione Lazio; violazione e falsa applicazione della L. 135/2012 di conversione del D.L. n. 95/2012; violazione e falsa applicazione della L.R. n. 6/2002; violazione e falsa applicazione del regolamento regionale n. 1/2002 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione della L. 241/90 e dei principi generali in materia anche in relazione all'art. 97 Cost.; eccesso di potere per illogicità, errata valutazione dei presupposti, carenza di istruttoria, perplessità, contraddittorietà, travisamento, difetto assoluto di motivazione; evidenti sintomi di sviamento di potere.

Gli atti impugnati sarebbero viziati per illegittimità derivata per i motivi dedotti nel ricorso introduttivo.

Deducono poi il superamento del limite del 10% della dotazione organica per l'assegnazione degli incarichi dirigenziali di prima fascia a soggetti esterni (la Regione avrebbe conferito con questi ultimi atti 5 incarichi esterni a fronte del limite massimo di 2), e censurano le modifiche

regolamentari che assegnano al Segretario Generale della Giunta Regionali funzioni istruttorie non compatibili con la carica, verificandosi la commistione tra l'attività di indirizzo e quella di gestione. Censurano anche i requisiti necessari per poter ottenere l'incarico, costituito dall'essere: "Avvocati dello Stato ovvero avvocati esterni all'amministrazione regionali abilitati al patrocinio dinanzi alla magistrature superiori da almeno 15 anni": detto requisito è stato ripreso dal testo novellato dall'art. 8 c. 42 della L.R. 11/12, e successivamente dall'art. 14 c. 3 lett. b) della L.R. 28/6/2013 n. 4, che ha modificato la L.R. 6/2002 art. 11 bis c. 3 che prevedeva l'abilitazione al patrocinio presso le magistrature superiori da cinque anni, incrementati adesso fino a 15 anni.

Detta prescrizione sarebbe del tutto irragionevole specie se si considera che per gli avvocati dello Stato non è richiesta alcuna anzianità di ruolo, mentre per gli avvocati della Regione Lazio è richiesto l'assurdo requisito di 12 anni di patrocinio in Cassazione.

La norma sarebbe stata introdotta al solo fine di consentire l'assunzione di un Avvocato dello Stato di 41 anni anziché scegliere il miglior candidato possibile.

Chiedono quindi la rimessione dinanzi alla Corte Costituzionale della norma che ha consentito il conferimento di detto incarico.

__2. Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 165/01 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione dello Statuto della Regione Lazio; violazione e falsa applicazione della L. 135/2012 di conversione del D.L. n. 95/2012; violazione e falsa applicazione della L.R. n. 6/2002; violazione e falsa applicazione del regolamento regionale n. 1/2002 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione della L. 241/90 e dei principi generali in materia anche in relazione all'art. 97 Cost.; eccesso di potere per illogicità, errata valutazione dei presupposti, carenza di istruttoria, perplessità, contraddittorietà, travisamento, difetto assoluto di motivazione; evidenti sintomi di sviamento di potere.

L'incarico al Dott. Caselli sarebbe del tutto privo di motivazione; l'attività istruttoria sarebbe stata effettuata dal Segretario della Giunta, organo fiduciario al quale non poteva essere attribuito il potere; l'avviso pubblico non prevedeva procedure di comparazione tra i candidati.

Era noto che l'incarico sarebbe stato assegnato al Dott. Caselli ben prima della nomina.

__3. Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 165/01 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione dello Statuto della Regione Lazio; violazione e falsa applicazione della L. 135/2012 di conversione del D.L. n. 95/2012; violazione e falsa applicazione della L.R. n. 6/2002; violazione e falsa applicazione del regolamento regionale n. 1/2002 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione della L. 241/90 e dei principi generali in materia anche in relazione all'art. 97 Cost.; eccesso di potere per illogicità, errata valutazione dei presupposti, carenza di istruttoria, perplessità, contraddittorietà, travisamento, difetto assoluto di motivazione; evidenti sintomi di sviamento di potere.

Ribadiscono, infine, i ricorrenti che la Regione avrebbe preferito reperire i dirigenti apicali all'esterno in violazione dei limiti numerici previsti dalla legge regionale determinando un aggravio della spesa pubblica, così come già stigmatizzato dalla Corte dei Conti nella sentenza n. 508/2013.

Con il terzo atto di motivi aggiunti, i ricorrenti hanno impugnato l'atto di organizzazione n. G08783 del 19/6/2014 con il quale si è disposto di ricercare all'esterno il soggetto cui affidare l'incarico di Direttore dell'Agenzia Regionale di Protezione Civile.

A sostegno dell'impugnazione hanno dedotto i seguenti motivi:

__1. Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 165/01 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione dello Statuto della Regione Lazio; violazione e falsa applicazione della L. 135/2012 di conversione del D.L. n. 95/2012; violazione e falsa applicazione della L.R. n. 6/2002; violazione e falsa applicazione del regolamento regionale n. 1/2002 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione della L. 241/90 e dei principi generali in materia anche in relazione all'art. 97 Cost.; eccesso di potere per illogicità, errata valutazione dei presupposti, carenza di istruttoria, perplessità, contraddittorietà, travisamento, difetto assoluto di motivazione; evidenti sintomi di sviamento di potere.

Deducco innanzitutto il vizio di illegittimità derivata.

Deducco poi il superamento dei limiti numerici previsti dalla legge.

L'obbligo di rispettare le percentuali previste dall'art. 19 c. 6 del D.Lgs. 165/01 è stato confermato con il D.L. 31/8/2013 n. 101, convertito in L. 25/2013. Anche il D.L. 25/6/2014 n. 90 è intervenuto in materia di limiti percentuali per l'assegnazione degli incarichi conferibili all'esterno, prevedendo

al comma 3 dell'art. 11 il limite complessivo del 10% senza più distinguere tra le percentuali ex art. 5 bis e 6 dell'art. 19.

Nella Regione Lazio gli incarichi dirigenziali apicali sono 18 e dunque la Regione avrebbe potuto conferire all'esterno soltanto 2 incarichi mentre con questo nuovo incarico si è raggiunto il numero di 6.

La Regione, inoltre, non avrebbe svolto un'effettiva ricognizione delle professionalità interne.

Sarebbero pervenute alla Regione ben cinque candidature interne e non sarebbe possibile ripercorrere l'iter logico in base al quale sono state ritenute tutte non idonee.

__2. Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 165/01 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione dello Statuto della Regione Lazio; violazione e falsa applicazione della L. 135/2012 di conversione del D.L. n. 95/2012; violazione e falsa applicazione della L.R. n. 6/2002; violazione e falsa applicazione del regolamento regionale n. 1/2002 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione della L. 241/90 e dei principi generali in materia anche in relazione all'art. 97 Cost.; eccesso di potere per illogicità, errata valutazione dei presupposti, carenza di istruttoria, perplessità, contraddittorietà, travisamento, difetto assoluto di motivazione; evidenti sintomi di sviamento di potere.

Ribadiscono la censura già svolta in merito alla funzione svolta dal Segretario Generale, longa manus del Presidente della Giunta.

__4. (rectius 3) Eccezione di illegittimità costituzionale del comma 49 dell'art. 2 della L.R. n. 7/2014 per contrasto con i principi del giusto processo di cui all'art. 11 Cost. con gli artt. 101, 102, 104 e 108 della Cost. nonché per i principi di uguaglianza e di ragionevolezza di cui agli artt. 3 e 24 Cost; per contrasto con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa contenuto negli artt. 97 e 113 Cost.; per contrasto con l'art. 117 primo comma Cost., anche alla luce dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

In data 15 luglio 2014 è stata pubblicata sul BURL la L.R. n. 7/2014 che ha apportato modifiche alla L.R.n. 6/2002, prevedendo la soppressione delle due fasce del ruolo dirigenziale e l'introduzione della qualifica dirigenziale unica: la versione novellata dell'art. 20 prevede il limite unitario dell'8% della dotazione organica della qualifica dirigenziale unica.

Ma l'art. 2 comma 49 della legge prevede che: "in sede di prima applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 20, comma 7, della L.R. n. 6/2002, come modificato dal comma 48, lett. f), n. 5, sono, in ogni caso, salvaguardati gli incarichi dirigenziali in essere, nonché le cui procedure di conferimento sono state già avviate alla data di entrata in vigore della presente legge".

Qualora detta norma fosse interpretata nel senso di estendere la salvaguardia a tutti gli incarichi dirigenziali di prima e seconda fascia conferiti e conferendi a soggetti esterni, chiedono i ricorrenti di sollevare la questione di legittimità costituzionale della norma.

Con il quarto atto di motivi aggiunti, i ricorrenti hanno impugnato la deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 583 del 9/9/2014 con la quale è stato conferito l'incarico di Direttore dell'Agenzia Regionale di Protezione Civile al dott. Gennaro Tornatore, soggetto esterno alla Regione Lazio.

Avverso detto atto i ricorrenti deducono i seguenti motivi di impugnazione:

___1. Illegittimità derivata.

L'atto impugnato sarebbe viziato per illegittimità derivata: sarebbe stato violato il limite numerico per l'attribuzione dell'incarico a soggetti esterni e sarebbe mancata una reale verifica dei requisiti in capo ai soggetti interni all'Amministrazione.

___2. Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 165/01 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione dello Statuto della Regione Lazio; violazione e falsa applicazione della L. 135/2012 di conversione del D.L. n. 95/2012; violazione e falsa applicazione della L.R. n. 6/2002; violazione e falsa applicazione del regolamento regionale n. 1/2002 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione della L. 241/90 e dei principi generali in materia anche in relazione all'art. 97 Cost.; eccesso di potere per illogicità, errata valutazione dei presupposti, carenza di istruttoria, perplessità, contraddittorietà, travisamento, difetto assoluto di motivazione; evidenti sintomi di sviamento di potere.

Il provvedimento di conferimento dell'incarico sarebbe sfornito di motivazione; l'attività istruttoria sarebbe stata svolta dal Segretario della Giunta che è organo fiduciario del Presidente della G.R.; l'avviso pubblico non prevedeva procedure di comparazione tra i candidati.

Con il quinto atto di motivi aggiunti, i ricorrenti hanno impugnato l'Atto di Organizzazione n. G12441 del 3/9/2014 con il quale si è disposto di ricercare all'esterno il soggetto cui affidare l'incarico di Direttore della Direzione Regionale "Politiche sociali, autonomie, sicurezza e sport" e la D.G.R. n. 641 del 30/9/2014 con la quale detto incarico è stato conferito al dott. Nereo Zamaro, soggetto esterno alla Regione Lazio.

A sostegno dell'impugnazione hanno dedotto i seguenti motivi:

1. Illegittimità derivata.

Ribadiscono i ricorrenti le censure già svolte con riferimento al superamento del limite numerico, rappresentando che anche seguendo la tesi della difesa della Regione (si dovrebbe prendere in considerazione l'intera dotazione organica regionale) sarebbe comunque superato il limite dovendosi prendere in considerazione tutti i dirigenti esterni attualmente in servizio presso la Regione Lazio, pari a ben 69 unità.

Rilevano, poi, che l'istruttoria interna sarebbe stata svolta dal Segretario Generale in palese violazione dei punti C12, C13 e C14 dell'Allegato H al R.R. n. 1/2002, chiari nell'attribuire al Responsabile del Ruolo l'istruttoria della procedura.

Il responsabile del ruolo, infatti, una volta ricevuti i curricula dei dirigenti interni li ha trasmessi al Segretario Generale che li ha (presuntivamente valutati) e trasmessi al Presidente: ciò è emerso in seguito all'accesso agli atti dai quali si è potuto evincere che non vi è traccia di alcun elemento di competenza del Responsabile del ruolo, né la redazione delle schede di valutazione, né la trasmissione dell'istruttoria al Presidente della Giunta.

E' stata seguita per i soggetti interni la procedura prevista per quelli esterni, con conseguente violazione del Regolamento Regionale e dell'Allegato H sotto il profilo sia della violazione di legge che dell'incompetenza del Segretario Generale a svolgere l'istruttoria dell'intero procedimento per il conferimento degli incarichi dirigenziali.

La scelta di reperire all'esterno il Direttore della predetta Direzione Regionale sarebbe priva di motivazione in ordine alla carenza di idonee professionalità all'interno della Regione.

L'istruttoria – svolta da un soggetto incompetente – sarebbe stata incongrua e superficiale (la durata media del singolo curriculum sarebbe stata pari ad un minuto e 27 secondi di attenzione), come si evincerebbe tra il confronto tra il curriculum del dott. Zamaro – poi nominato – e quello del dott. Sasso D'Elia, interno.

Del resto anche nel caso della selezione per l'incarico di Direttore dell'Agenzia Regionale di Protezione Civile le valutazioni sui dirigenti interni sarebbero state del tutto inidonee, se si considera che la Dott.ssa Casto – dirigente della Regione – è stata ritenuta non idonea quando ha presentato la domanda come interna, ed idonea quando è stata valutata come esterna, sulla base dello stesso curriculum.

La Regione Lazio, poi avrebbe violato il divieto assoluto di procedere, a qualsiasi titolo, ad assunzioni di personale.

__2. Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 165/01 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione dello Statuto della Regione Lazio; violazione e falsa applicazione della L. 135/2012 di conversione del D.L. n. 95/2012; violazione e falsa applicazione della L.R. n. 6/2002; violazione e falsa applicazione del regolamento regionale n. 1/2002 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione della L. 241/90 e dei principi generali in materia anche in relazione all'art. 97 Cost.; eccesso di potere per illogicità, errata valutazione dei presupposti, carenza di istruttoria, perplessità, contraddittorietà, travisamento, difetto assoluto di motivazione; evidenti sintomi di sviamento di potere.

Censurano poi i ricorrenti l'atto di conferimento dell'incarico al dott. Zamaro in quanto del tutto privo di motivazione, in quanto l'attività istruttoria sarebbe stata svolta dal Segretario della Giunta, organo fiduciario del vertice politico, in quanto l'avviso pubblico non prevedeva procedure di comparazione tra i candidati.

__3. Sviamento di potere.

Anche in questo caso – come in altri precedenti casi di nomina di dirigenti apicali esterni – la legale rappresentante del sindacato ricorrente ha fatto certificare ben prima dell'espletamento della procedura di ricerca all'esterno, che sarebbe stato nominato il dott. Zamaro, a dimostrazione della sussistenza del vizio di sviamento di potere.

Concludono quindi i ricorrenti per l'accoglimento del ricorso e dei motivi aggiunti.

Si è costituita la Regione Lazio che ha eccepito il parziale difetto di giurisdizione e l'infondatezza del ricorso.

Si sono costituiti anche i controinteressati Alessandro Bacci, Flori Degrassi, Manuela Manetti e Nereo Zamaro che hanno eccepito il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

Hanno spiegato intervento ad adiuvandum l'Associazione CODICI ed i Sigg.ri Silvana Denicolò, Valentina Corrado, Silvia Blasi, Davide Barillari, Devid Porrello, Gianluca Perilli, in qualità di consiglieri regionali della Regione Lazio che avevano già proposto un esposto alla Corte dei Conti in merito ad anomale procedure di affidamento di incarichi dirigenziali all'esterno a cura della stessa Regione Lazio, in violazione della spending review.

Prima dell'udienza di discussione tutte le parti hanno presentato memorie e memorie di replica.

All'udienza pubblica del 13 gennaio 2014 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. - La Regione Lazio ed i controinteressati costituiti in giudizio hanno proposto l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo a conoscere le censure sollevate dai ricorrenti in relazione ai provvedimenti di conferimento degli incarichi dirigenziali.

Il Collegio ritiene che tale eccezione sia fondata e debba essere accolta in quanto al giudice amministrativo compete di conoscere le controversie aventi ad oggetto gli avvisi pubblici finalizzati al reperimento di professionalità esterne ma non anche i provvedimenti di attribuzione di incarichi dirigenziali, i quali hanno natura privatistica (cfr. Cons. Stato, Sez. V, n.6261/2012).

Pertanto, il ricorso ed i motivi aggiunti proposti dalla parte ricorrente sono da considerare inammissibili per difetto di giurisdizione nella parte diretta a contestare gli atti di conferimento di incarichi dirigenziali.

2. - Va, invece, respinta l'eccezione di difetto di giurisdizione con riferimento alle censure proposte avverso gli atti con i quali la Regione Lazio ha deciso di rivolgersi all'esterno, fondata sulla circostanza che l'art. 63, comma 1, del d.lgs. n.165/2001 devolve alla giurisdizione del giudice ordinario tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche

amministrazioni, comprese quelle aventi ad oggetto il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali.

Al riguardo, il Collegio ritiene che spetta al giudice amministrativo decidere le controversie aventi ad oggetto la scelta dell'Amministrazione di rivolgersi all'esterno per la copertura degli incarichi dirigenziali, nonostante (a parere di parte ricorrente) fossero rinvenibili all'interno dell'Amministrazione professionalità idonee allo svolgimento di tali compiti.

Ciò in quanto, in casi del genere - nei quali è contestata in via principale la scelta discrezionale della Regione di non conferire al personale interno all'Amministrazione regionale gli incarichi in questione, affidandoli a personale esterno con atti di macro organizzazione -, i ricorrenti vantano una posizione di interesse legittimo alla correttezza della procedura di adozione di tali atti, con la conseguente attribuzione della controversia alla giurisdizione del giudice amministrativo (cfr. TAR Lazio, Sez. I Ter, sentenza n.7481/2011; TAR Campania Napoli, sez. v, 04/01/2013, n. 126).

Sono quindi ammissibili e vanno prese in considerazione le deduzioni di parte ricorrente volte ad evidenziare che la Regione Lazio ha deciso di conferire gli incarichi di cui in epigrafe a soggetti esterni, sulla base dell'erroneo presupposto dell'assenza di professionalità interne idonee ad assumere tale incarico.

I ricorrenti, infatti, intendono ottenere l'annullamento dell'esito negativo delle selezioni interne (alla quale hanno partecipato loro stessi, e per quanto concerne il sindacato, i dirigenti da loro rappresentati), con conseguente illegittimità degli avvisi pubblici che a loro volta presuppongono l'accertata assenza di dirigenti interni idonei a ricoprire gli incarichi.

2.1 - Costituiscono atti di macro-organizzazione - rientranti nella giurisdizione del giudice amministrativo - sia la deliberazione del 22/3/2013 n. 53, con la quale la G.R. ha modificato il modulo organizzativo delle proprie strutture amministrative, riducendo da 20 a 12 il numero delle Direzioni Regionali, ridefinendone le competenze, che la deliberazione del 4/4/2013 n. 62 con la quale la Giunta Regionale, modificando l'Allegato H al Regolamento Regionale ha ridefinito i criteri da seguire nella individuazione dei dirigenti da proporre alle neo istituite Direzioni Regionali.

Come ha correttamente rilevato la difesa della Regione Lazio, secondo il costante orientamento della giurisprudenza gli atti di macro-organizzazione sono sindacabili solo in quanto adottino un modulo organizzatorio privo di ragionevolezza, in violazione dell'art. 97 Cost, ovvero quando incidano in modo illegittimo su situazioni esistenti e cioè su specifiche garanzie attribuite a determinate categorie di soggetti operanti nell'ambito della P.A. (cfr. Cons. Stato Sez. V 14/2/12 n. 730).

3. - Alla stregua di detti principi deve essere esaminato il primo motivo di ricorso con il quale i ricorrenti lamentano la mancata previa concertazione con le OO.SS. degli atti di macro-organizzazione e l'illogicità della riorganizzazione stessa, evitabile in caso di previa concertazione.

La censura è infondata.

Innanzitutto condivide il Collegio la tesi regionale che richiama l'orientamento applicativo dell'ARAN secondo cui la nuova formulazione dell'art. 5 comma 2 del D.Lgs. n. 150/09 prevede la sola informazione sindacale (e non la concertazione) in ordine a tutte le determinazioni per l'organizzazione degli uffici ed alle misure inerenti all'organizzazione del lavoro e alla gestione dei rapporti di lavoro.

Inoltre, ai sensi dell'art. 2 comma 18 lett. a) del D.L. n. 95/12, convertito in L. n. 135/12 che ha modificato l'art. 6, comma 1 del D.Lgs. n. 165/01, la previa informazione delle organizzazioni sindacali rappresentative riguarda i soli casi in cui sia prevista in sede di contrattazione collettiva, circostanza che non ricorre nel caso di specie.

In ogni caso la violazione delle prerogative sindacali esula dalla cognizione del giudice amministrativo rientrando in quella del giudice del lavoro come correttamente rilevato dalla difesa dei controinteressati.

Quanto alla illogicità e irragionevolezza delle determinazioni regionali in tema di riorganizzazione delle Direzioni Regionali – tenuto conto del limite di sindacabilità di dette determinazioni dinanzi al giudice amministrativo - non appaiono sussistenti i profili di illegittimità dedotti, tenuto conto che l'accorpamento delle Direzioni Regionali risulta giustificato dall'esigenza di razionalizzare la spesa pubblica, come peraltro espressamente ricordato nella stessa delibera della G.R. n. 53/13.

4. – Devono essere ora esaminate le censure con le quali i ricorrenti hanno censurato il procedimento e l'esito delle selezioni interne, nonché gli avvisi con i quali sono stati indette le selezioni esterne per la copertura degli incarichi dirigenziali di cui in epigrafe.

Ritiene il Collegio fondata la censura con la quale è stato dedotto il superamento dei limiti previsti dalla legge per il conferimento degli incarichi dirigenziali a soggetti esterni all'Amministrazione.

La disciplina relativa all'attribuzione degli incarichi dirigenziali a soggetti esterni all'Amministrazione è contenuta nell'art. 19 comma 6 del D.Lgs. 165/01 in base al quale per la prima fascia dirigenziale è possibile disporre il conferimento dell'incarico a soggetti esterni nei limiti del 10% della relativa dotazione organica; identica previsione è contenuta nell'art. 20 comma 7 della L.R. n. 6/2002 secondo cui gli incarichi dirigenziali possono essere conferiti "entro il limite del 10% della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia".

Le norme sono chiarissime e non si prestano ad interpretazioni diverse da quella letterale.

Dalla disamina del documento di "organizzazione della Giunta Regionale" alla data del 1 settembre 2014 si evince che le posizioni di prima fascia all'interno del ruolo della Giunta Regionale sono 17, il che consente alla Regione di assegnare al massimo due incarichi all'esterno.

Dagli atti impugnati si evince, invece, l'attribuzione al di fuori del personale interno, di ben 6 incarichi apicali, in violazione dei limiti numerici previsti dalla legge.

Sul punto, la Regione Lazio afferma che la censura si baserebbe sull'erroneo presupposto che alle Regioni si applichino le percentuali previste dall'art. 19, commi 5-bis e 6, del D.Lgs. n. 165/2001 per la dirigenza di prima e seconda fascia: secondo la tesi di parte resistente, infatti, occorre considerare che la contrattazione collettiva del comparto Regioni ed Enti locali prevede una qualifica dirigenziale unica e che, quindi, sarebbe inapplicabile la disciplina di cui all'art. 19 del D.Lgs. n. 165/2001 nella parte in cui prevede limiti diversi per il conferimento di incarichi di prima e di seconda fascia.

In sostanza, secondo l'Amministrazione resistente, al fine di calcolare i limiti numerici in questione, occorrerebbe far riferimento all'intera dotazione organica dei dirigenti regionali, applicando per tutti la più contenuta percentuale dell'8% prevista dall'art. 19, comma 6, del D.Lgs. n. 165/2001 per la

seconda fascia (cfr., sul punto, anche la nota del Dipartimento della Funzione Pubblica 0023637 p-4.17.1.7.4 del 22.5.2013, e l'art. 20, comma 7, della L.R. n. 7/2002 come modificato dalla L.R. n. 7/2014).

A parere del Collegio, tale tesi non è condivisibile in quanto - come correttamente rilevato dalla parte ricorrente - le percentuali relative al limite da tenere presente per il conferimento di incarichi a soggetti esterni all'Amministrazione, le modalità di calcolo delle stesse e la distinzione tra dirigenza di prima e seconda fascia, sono previste, oltre che dall'articolo 19 del D.Lgs. n. 165/2001, anche dalla normativa regionale vigente al momento dello svolgimento della procedura interna ed al momento dell'avvio della selezione di un soggetto esterno.

E' stato già evidenziato, infatti, che dal combinato disposto dell'art. 19 del D.Lgs. n. 165/2011, dalla L.R. n. 6/2002, del R.R. n. 1/2002 e dell'allegato H al citato R.R. n. 1/2002, emergono i descritti limiti quantitativi per l'utilizzo di risorse esterne all'Amministrazione per ricoprire incarichi apicali, come, peraltro, rilevato dalla Corte dei Conti in sede di controllo, la quale, con deliberazione n. 21/2013, avente ad oggetto "valutazioni sulla relazione di fine legislatura della Regione Lazio", nel paragrafo "Violazione del principio di ragionevolezza e logicità dell'agire amministrativo nell'applicazione di norme regionali e regolamentari", ha evidenziato che "Con riferimento alle modalità di calcolo dei dirigenti esterni, residuano le perplessità circa le motivazioni addotte dalla Regione sulle modalità di applicazione della norma regionale (articolo 20, comma 7. L. r. 6/2002) e delle norme regolamentari (Giunta regionale: art. 162 comma 6; Consiglio regionale: art. 106, comma 5), stante l'esistenza, di fatto, nell'assetto organizzativo dirigenziale della Regione Lazio, di dirigenti di 1^ e 2^ fascia, come riconosciuto dalla stessa Amministrazione con propri provvedimenti. L'applicazione della distinzione del ruolo dirigenziali in 1^ e 2^ fascia limitata ai soli aspetti economici (retribuzione di posizione) ed al conferimento degli incarichi dirigenziali, e non estesa anche alla determinazione della percentuale di incarichi affidabili ai soggetti esterni all'Amministrazione, oltre che essere in contrasto con la citata normativa regionale e regolamentare della stessa Regione Lazio, in mancanza della esplicitazione del ragionamento logico-giuridico che ne sta alla base, si prospetta come in violazione dei principi di ragionevolezza e logicità dell'agire

amministrativo e può comportare ricadute dirette sulla voce 'spesa di personale' del bilancio regionale" (Corte dei Conti, Sez. regionale di Controllo per il Lazio, deliberazione n. 24 del 21/3/2013).

Peraltro, anche se si volesse seguire la tesi di parte resistente, i limiti numerici per il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni all'Amministrazione risulterebbero comunque superati, posto che gli stessi dovrebbero essere calcolati (come afferma la Regione Lazio) applicando la percentuale dell'8% (prevista per la sola seconda fascia di dirigenza) all'intera dotazione organica dei dirigenti regionali (sia di prima che di seconda fascia).

In base a quanto affermato dalla stessa Amministrazione regionale, l'intera dotazione organica dei dirigenti regionali è pari a 320 unità. Calcolando l'8% di 320, il limite per il ricorso a soggetti esterni sarebbe pari a 26 unità che, però, non sono riferibili ai soli incarichi di vertice di prima fascia dirigenziale ma, attengono a tutti gli incarichi dirigenziali, ivi compresi quelli di seconda fascia.

Ciò posto, va rilevato che non è stata contestata in giudizio l'affermazione di parte ricorrente secondo la quale sono attualmente in servizio presso la Regione Lazio 68 dirigenti esterni, di cui 6 apicali, 42 dirigenti sub-apicali e 20 dirigenti di strutture di diretta collaborazione.

Il limite massimo risulta comunque superato.

In merito alla problematica del superamento dei limiti numerici di conferimento all'esterno di incarichi dirigenziali regionali, va preso in considerazione anche il quarto atto di motivi aggiunti, con il quale i ricorrenti hanno proposto l'eccezione di illegittimità costituzionale del comma 49 dell'art.2 della Legge Regionale n.7/2014, per contrasto con i principi del giusto processo di cui all'art.111 Cost., con gli artt. 101, 102, 104 e 108 della Cost., con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza di cui agli artt. 3 e 24 della Costituzione, nonché per contrasto il principio di buon andamento dell'azione amministrativa contenuto negli art.97 e 113 Cost. e con l'art. 117, primo comma, Cost., anche alla luce dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

La norma richiamata prevede che: "in sede di prima applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 20, comma 7, della Lr. n.6/2002, come modificato dal comma 48, lett. f), n.5, sono, in ogni caso, salvaguardati gli incarichi dirigenziali in essere, nonché quelli le cui procedure di conferimento sono già state avviate alla data di entrata in vigore della presente legge".

A parere del Collegio, tale norma va valutata tenendo in considerazione le novità introdotte con la legge regionale n.7/2014 ed, in particolare, la soppressione delle due fasce del ruolo dirigenziale e l'introduzione della qualifica dirigenziale unica e dell'unico limite dell'8% della dotazione organica per il conferimento degli incarichi dirigenziali a soggetti esterni.

In sostanza, come correttamente rilevato dai ricorrenti, l'unica interpretazione costituzionalmente conforme di tale disposizione è quella di consentire il mantenimento dei soli incarichi dirigenziali (conferiti e conferendi entro il 15/7/14) nel limite del 10% della prima fascia e dell'8% della seconda fascia e, quindi, non è precluso al giudice amministrativo di valutare la legittimità dei conferimenti adottati oltre tali limiti percentuali.

Conseguentemente, non appare necessario rimettere la questione all'attenzione della Corte Costituzionale.

5. - Con riferimento alla competenza del Segretario generale a svolgere l'istruttoria della selezione interna, i ricorrenti hanno lamentato che dall'esame della documentazione relativa alle procedure contestate sembra emergere che la selezione interna è stata svolta da tale Organo, il quale è da ritenersi incompetente al riguardo, posto che il procedimento per il conferimento degli incarichi di direttore regionale e direttore d'agenzia trova la propria disciplina nell'allegato H al R.R. n. 1/2002, ove è previsto che: - il segretario generale deve avvalersi "del responsabile del ruolo ai fini ... dell'eventuale individuazione del personale del ruolo stesso in possesso delle professionalità richieste per lo specifico incarico"; - "il responsabile di ruolo, su indicazione del Segretario generale, ultimati gli adempimenti di competenza, trasmette al presidente della giunta le schede degli eventuali dirigenti iscritti nel ruolo in possesso delle professionalità richieste per lo specifico incarico".

Quindi, la verifica all'interno del ruolo regionale circa la presenza di soggetti idonei a ricoprire l'incarico ricercato compete al Responsabile di Ruolo, il quale è chiamato, ovviamente, anche ad esaminare le candidature presentate dai dirigenti di ruolo.

Del resto, la L.R. n. 6/2002 prevede uno specifico divieto per il Segretario generale a svolgere tali attività, laddove, all'art. 12, prescrive che "il Segretario generale non può esercitare funzioni amministrative e gestionali, né interferire sulle attività delle strutture organizzative di cui all'art. 11", e cioè proprio quelle delle direzioni regionali.

Ne consegue che il Segretario generale, non potendo interferire sull'attività delle stesse, non avrebbe dovuto assumere e svolgere un ruolo diretto nell'individuazione del soggetto cui conferire l'incarico in questione.

Le controparti hanno osservato, al riguardo, che il punto 33 dell'allegato H al Regolamento regionale n. 1/2002 attribuisce una specifica competenza istruttoria al tale Organo.

Tuttavia, tale disposizione attiene alla "procedura di conferimento degli incarichi a soggetti esterni all'amministrazione regionale", mentre, i ricorrenti contestano, sotto questo profilo, la competenza del Segretario Generale a svolgere l'istruttoria della precedente fase di selezione interna, la quale è disciplinata dai punti 12 e 13 del citato Allegato H al Regolamento regionale n. 1/2002, dal quale emerge che l'individuazione delle professionalità interne idonee a ricoprire incarichi dirigenziali spetta al responsabile di ruolo.

Pertanto, anche sotto questo profilo, la censura di parte ricorrente va accolta.

6. - Alla luce delle considerazioni che precedono il Collegio ritiene che il ricorso ed i motivi aggiunti siano in parte inammissibili per difetto di giurisdizione (come sopra precisato) ed in parte fondati (come evidenziato ai precedenti punti sub 4 e 5, ritenendo assorbite le ulteriori censure di parte ricorrente).

7. - Sussistono gravi ed eccezionali motivi – legati alla particolarità della vicenda e delle questioni trattate – per compensare le spese di giudizio tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto,

- li dichiara inammissibili per difetto di giurisdizione nella parte diretta a contestare gli atti di conferimento di incarichi dirigenziali;
- li accoglie per il resto, nei limiti indicati in motivazione e, per l'effetto annulla, i provvedimenti impugnati;
- dispone la integrale compensazione delle spese di giudizio fra le parti in causa;

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 gennaio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Taglienti, Presidente FF

Stefania Santoleri, Consigliere, Estensore

Rita Tricarico, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 03/03/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)