



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 8732 del 2010, integrato da motivi aggiunti,
proposto da:

DIRER Lazio, in persona del legale rappresentante p.t., e CIDA, in persona del
legale rappresentante p.t., rappresentate e difese dall'avv. Domenico Tomassetti ed
elettivamente domiciliate presso lo studio del difensore, situato in Roma, via
Giovanni Pierluigi da Palestrina n. 19;

contro

la Regione Lazio, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa
dall'avv. Francesco Saverio Marini ed elettivamente domiciliata presso lo studio del
difensore, situato in Roma, via dei Monti Parioli n. 48;

nei confronti di

Marafini Marco; Lauriola Michele;
Alessandro Massimo Maria Voglino;

per l'annullamento,

previa sospensione,

- quanto al ricorso introduttivo:

- 1) della deliberazione della Giunta Regionale n. 297/2010, con la quale è stato disposto di ricercare all'esterno la professionalità per l'affidamento dell'incarico di direttore della Direzione regionale "Arte, Spettacolo, Sport e Giovani" del Dipartimento "Sociale";
- 2) della deliberazione della Giunta Regionale n. 298/2010, con la quale è stato disposto di ricercare all'esterno la professionalità per l'affidamento dell'incarico di direttore della Direzione regionale "Attività della Presidenza" del Dipartimento "Istituzionale";
- 3) della deliberazione della Giunta Regionale n. 299/2010, con la quale è stato disposto di ricercare all'esterno la professionalità per l'affidamento dell'incarico di direttore della Direzione regionale "Attività produttive" del Dipartimento "Economico e Occupazionale";
- 4) della deliberazione della Giunta Regionale n. 300/2010, con la quale è stato disposto di ricercare all'esterno la professionalità per l'affidamento dell'incarico di direttore della Direzione regionale "Bilancio, Ragioneria, Finanza e Tributi" del Dipartimento "Economico e Occupazionale";
- 5) della deliberazione della Giunta Regionale n. 324/2010, con la quale è stato disposto di ricercare all'esterno la professionalità per l'affidamento dell'incarico di direttore della Direzione regionale "Programmazione e Risorse del Servizio Sanitario Regionale" del Dipartimento "Sociale";
- 6) della deliberazione della Giunta Regionale n. 392/2010, con la quale è stato disposto di ricercare all'esterno la professionalità per l'affidamento dell'incarico di direttore della Direzione regionale "Cultura, Arte e Sport" del Dipartimento "Sociale";
- 7) della deliberazione n. 391/2010 con la quale la Giunta Regionale ha conferito al sig. Marco Marafini, soggetto esterno all'Amministrazione regionale, l'incarico di

direttore della Direzione regionale “Bilancio, Ragioneria, Finanza e Tributi” del Dipartimento “Economico ed Occupazionale”;

8) della deliberazione della Giunta Regionale n. 393/2010, con la quale è stato conferito l’incarico di direttore della Direzione regionale “Attività produttive” del Dipartimento “Economico ed Occupazionale” al sig. Mario Marotta, soggetto esterno all’Amministrazione regionale”;

9) nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, tra i quali, ove necessario, il Regolamento Regionale n. 2/2001, la delibera di Giunta Regionale n. 860/2008 e successive modificazioni, i regolamenti regionali nn. 2, 6, 7 e 8 del 2010, le note del Responsabile del ruolo n. 53317 del 22 giugno 2010, n. 60948 dell’8 luglio 2010 e n. 83529 del 10 settembre 2010, con le quali è stato comunicato al Presidente che, dai dati presenti nei fascicoli dei dirigenti iscritti nel ruolo della Giunta Regionale, non risulterebbe alcun dirigente in possesso dei titoli per il conferimento degli incarichi di cui alle impugnate deliberazioni della Giunta;

- quanto ai I motivi aggiunti, depositati in data 28 dicembre 2010:

1) della deliberazione della Giunta Regionale n. 550 del 4 dicembre 2010, con la quale è stato conferito a soggetto esterno l’incarico di direttore della Direzione regionale “Cultura, Arte e Sport” del Dipartimento “Programmazione economica e sociale”;

2) nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, tra i quali la deliberazione di Giunta Regionale n. 392/2010, i regolamenti regionali nn. 2, 6, 7, 8 e 9 del 2010, le note del Responsabile del ruolo n. 53317 del 22 giugno 2010, n. 60948 dell’8 luglio 2010 e n. 83259 del 10 settembre 2010;

quanto ai II motivi aggiunti, depositati in data 20 aprile 2011:

1) della deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 33 del 28 gennaio 2011 (pubblicata nel BURL in data 14 febbraio 2011), con la quale è stato disposto di ricercare all’esterno dell’amministrazione regionale il soggetto cui affidare l’incarico

dirigenziale di direttore dell'Agenzia Regionale per i beni confiscati alle organizzazioni criminali (ABECOL) e dell'allegato avviso pubblico di selezione;

2) della deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 115 dell'8 aprile 2011, con la quale è stato disposto di ricercare all'esterno dell'amministrazione regionale il soggetto cui affidare l'incarico dirigenziale di Avvocato Coordinatore dell'Avvocatura Regionale e dell'allegato avviso pubblico di selezione;

3) della deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 131 dell'8 aprile 2011, con la quale è stato conferito l'incarico di direttore di ABECOL al sig. Michele Lauriola;

4) nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, tra i quali la deliberazione di Giunta Regionale n. 392/2010, i regolamenti regionali nn. 2, 6, 7, 8 e 9 del 2010, le note del Responsabile del ruolo n. 99120 del 14 ottobre 2010 e n. 105779 del 9 marzo 2011 (di contenuto sconosciuto alle associazioni sindacali ricorrenti) con le quali si afferma l'insussistenza di professionalità interna rispettivamente per il conferimento di direttore dell'ABECOL e di Avvocato Coordinatore dell'Avvocatura Regionale;

- quanto ai III motivi aggiunti, depositati in data 19 maggio 2011:

1) della deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 180 del 6 maggio 2011, con la quale è stato disposto di ricercare all'esterno dell'amministrazione regionale il soggetto cui affidare l'incarico dirigenziale di direttore della Direzione Regionale "Organizzazione, Personale, Demanio e Patrimonio" del Dipartimento "Istituzionale e Territorio" e dell'allegato avviso pubblico di selezione;

2) nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, tra i quali la nota del responsabile del Ruolo n. 156604 del 12 aprile 2011, con la quale si afferma l'insussistenza di professionalità interna in possesso dei requisiti richiesti per il conferimento dell'incarico di direttore della Direzione Regionale "Organizzazione, Personale, Demanio e Patrimonio";

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Lazio;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 luglio 2011 il Consigliere Antonella Mangia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

1. Attraverso l'atto introduttivo del presente giudizio, notificato in data 12 ottobre 2010 e depositato il successivo 15 ottobre 2010, le ricorrenti – in qualità di “Organizzazioni Sindacali maggiormente rappresentative dei Dirigenti della Regione Lazio” – impugnano i provvedimenti meglio indicati in epigrafe, consistenti essenzialmente in decisioni della Giunta Regionale di ricercare all'esterno la professionalità per l'affidamento di incarichi di direttore di svariate Direzioni Regionali, chiedendone l'annullamento.

In particolare, le ricorrenti espongono quanto segue:

- nel corso degli ultimi anni, la Regione Lazio ha fatto largo uso di personale esterno per ricoprire gli incarichi di dirigenza apicale;
- con il cambio di Presidenza, si auspicava una nuova politica di gestione del personale dirigenziale, “che facesse a meno dell'utilizzo di professionalità esterne”;
- purtroppo ciò non si è verificato;
- ciò trova conferma nei provvedimenti impugnati, i quali recano un'univoca motivazione in ordine alle ragioni che imporrebbero la ricerca di professionalità esterne (consistente nella carenza di dirigenti iscritti nel ruolo della Giunta Regionale “in possesso di tutti i requisiti richiesti” in un'apposita scheda);
- in relazione alla deliberazione n. 297 del 2010, è poi da precisare che la stessa è stata revocata con deliberazione n. 323 del 12 luglio 2010 sulla base dell'opportunità

di utilizzare risorse già presenti nel ruolo ma, in seguito, sorprendentemente la deliberazione n. 392 del 2010 ha nuovamente disposto la ricerca all'esterno per l'affidamento dello stesso incarico (considerato che la Direzione "Cultura, Arte e Sport" "ha preso il posto di quella titolata "Arte, Spettacolo, Sport e Giovani", a seguito della riorganizzazione disposta con il Regolamento Regionale n. 7/2010);

- a tutt'oggi solo due incarichi risultano effettivamente assegnati (in particolare, riguardano il conferimento dell'incarico di direttore della Direzione Regionale "Bilancio, Ragioneria, Finanza e Tributi" nonché quello di direttore della Direzione Regionale "Attività Produttive" del Dipartimento "Economica e Occupazionale").

Dopo aver premesso alcune disquisizioni a supporto della giurisdizione del giudice amministrativo, le ricorrenti deducono i seguenti motivi di diritto:

1. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.LGS. N. 165/2001 E S.M.I.; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 6/2003; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA L. N. 241/90 E DEI PRINCIPI GENERALI VIGENTI IN MATERIA ANCHE IN RELAZIONE ALL'ART. 97 COST.; ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITA', ERRATA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI, CARENZA DI ISTRUTTORIA, DIFETTO ASSOLUTO DI MOTIVAZIONE. EVIDENTI SINTOMI DI SVIAMENTO DI POTERE. Delle 20 direzioni regionali di cui si compone l'organizzazione della Giunta Regionale, ben 5 risultano (o risulteranno) assegnate a personale esterno ai ruoli regionali. In tale modo risulta palesemente superato il limite di cui all'art. 20, comma 7, della L.Regione Lazio n. 6 del 2002. Risulta, altresì, violata la previsione di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001, di portata generale, atteso che la Regione "avrebbe proceduto, ai sensi dell'art. 162 del Regolamento regionale, ad una presunta ricognizione delle professionalità interne, di cui il personale dirigenziale di ruolo non è stato per nulla informato". In particolare:

- non sono state pubblicizzate le vacanze;
- non sono stati indicati e pubblicizzati i

requisiti previsti per l'attribuzione degli incarichi (la scheda denominata allegato H, prevista dal Reg. Reg. n. 2/2001, è rimasta, infatti, un interna corporis). E', poi, sorprendente come tra la richiesta del Presidente della Regione al responsabile di ruolo di valutare se esistevano professionali all'interno e la risposta di quest'ultimo siano passate meno di 24 ore (cfr. nota 21 giugno 2010, prot. n. 150/SP , e nota del 22 giugno 2010, prot. n. 53317). Tale modo di operare ha violato la regola della massima partecipazione nonché i principi di trasparenza ed imparzialità, oltre che l'art. 2 l.r.Lazio n. 6 del 2002 (comma 3, lett. c). Non esistono, poi, atti istruttori per l'individuazione dei requisiti per il conferimento degli incarichi. La riproposizione dell'affidamento a professionalità esterne della Direzione Regionale "Arte, Spettacolo, Sport e Giovani" (cambiata in "Cultura, Arte e Sport") "non dà alcuna contezza dei motivi che determinerebbero il superamento delle ragioni che" in precedenza avevano portato alla "revoca" della deliberazione n. 297/2010 e, dunque, rivela una macroscopica contraddittorietà. La situazione complessiva è indice di sviamento. "La Regione non può procedere all'assunzione di ulteriore personale esterno, se non dopo aver dimostrato l'avvenuta certificazione del patto di stabilità, con particolare riferimento al rispetto dei limiti di spesa per il personale" ma – nonostante istanza di accesso – la Regione non ha fornito la documentazione comprovante tale circostanza.

2. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.LGS. N. 165/2001 E S.M.I.; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 6/2002; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA L. N. 241/90 E DEI PRINCIPI GENERALI VIGENTI IN MATERIA ANCHE IN RELAZIONE ALL'ART. 97 COST.; ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITA', ERRATA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI, CARENZA DI ISTRUTTORIA, DIFETTO ASSOLUTO DI MOTIVAZIONE. EVIDENTI SINTOMI DI SVIAMENTO DI POTERE. All'interno della Giunta esistevano

professionalità idonee al conferimento degli incarichi per cui è causa, del tutto ordinari, ossia non “tecnici” (in particolare, si possono indicare numerosi nomi: dott. Magrini, dott.ssa Petucci, dott.ssa Coletti, dott.ssa Cipriani, dott.ssa Bellotti, dott.ssa Galluzzo, dott.ssa Longo ecc.). Ciò detto, i sintomi di sviamento appaiono evidenti e sono resi ancora più palesi dall’assenza di qualsivoglia motivazione in ordine alle ragioni che avrebbero imposto di rivolgersi all’esterno. In ogni caso, è illogico che la ricognizione sia stata effettuata all’interno solo del personale della Giunta Regionale e non anche del personale del ruolo del Consiglio e dei Parchi e delle Aree Nazionali Protette del Lazio, in violazione art. 32, comma 6, L.R. n. 6/2002 che prevede “che siano favorite le forme di mobilità tra i ruoli”.

3. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.LGS. N. 165/2001 E S.M.I.; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 6 DEL 2002; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE N. 241/90 E DEI PRINCIPI GENERALI VIGENTI IN MATERIA ANCHE IN RELAZIONE ALL’ART. 97 COST.; ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITA’, ERRATA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI, DIFETTO ASSOLUTO DI MOTIVAZIONE. EVIDENTI SINTOMI DI SVIAMENTO DI POTERE. ILLEGITTIMITA’ DERIVATA. Le deliberazioni con i quali sono stati conferiti gli incarichi – n. 391/2010 e n. 393/2010 - sono illegittime per illegittimità derivata.

Con atto depositato in data 8 novembre 2010 si è costituita la Regione Lazio, la quale - in via preliminare – ha eccepito l’inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione del giudice adito, atteso che: - nel caso di specie è impossibile riscontrare procedure concorsuali in senso tecnico; - anche volendo qualificare gli atti impugnati come atti di macro organizzazione, sussiste la giurisdizione del g.o. in quanto si tratta di atti privi di immediata efficacia lesiva; - per quanto poi attiene alle delibere n. 391 e n. 393, la carenza di giurisdizione è più che evidente, trattandosi di

conferimento di incarichi dirigenziali. Nel merito, ha rilevato: - premesso che non può trovare applicazione la normativa statale, le delibere impugnate sono pienamente conformi a quella regionale di cui alla legge r. n. 6 del 2002 e del regolamento n. 1 del 2002; - in ogni caso, sussiste anche conformità alla disciplina statale, specie ove si tenga conto dell'inserimento dei curricula dei dirigenti di ruolo in una apposita banca dati, di cui viene garantito il costante aggiornamento; - in relazione alla censura sull'eccedenza del numero degli incarichi esterni rispetto al limite consentito, va eccepita l'inammissibilità per carenza di interesse, atteso che l'accertamento della carenza di professionali all'interno comunque impedirebbe il conferimento degli incarichi in favore di detto personale; - in ogni caso tale limite è rispettato, tenuto conto che gli incarichi affidati a soggetti esterni sono solo due; - il rispetto del patto di stabilità non può essere riferito al singolo provvedimento; - ritornando sulla pubblicità, va ribadito che non era necessaria perché le posizioni degli interni potevano già essere verificate in virtù dei curricula; - il procedimento è stato correttamente istruito; - posto che la valutazione del giudice amministrativo non può estendersi "sino alla valutazione nel merito dei requisiti dei candidati", la censura afferente la presenza di soggetti all'interno in possesso della professionalità richiesta è inammissibile; - la stessa censura è infondata, tenuto conto che le competenze vantate dai soggetti indicati soddisfano solo parzialmente i requisiti richiesti; - non vi è violazione dell'art. 32, comma 6, l.r. n. 6 del 2002 perché gli incarichi da conferire attengono tutti a posti di funzione relativi ad uffici propri della Giunta e, dunque, non possono che essere riservati al personale iscritto nel rispettivo ruolo.

Il successivo 9 novembre 2010 la Regione Lazio ha depositato documenti.

Alla camera di consiglio dell'11 novembre 2010 l'istanza cautelare è stata "rinvia al merito".

2. In data 28 dicembre 2010 le ricorrenti hanno depositato motivi aggiunti, notificati in data 23 dicembre 2010, proposti per l'annullamento della deliberazione della Giunta Regionale n. 550 del 4 dicembre 2010, con la quale è stato conferito l'incarico di direttore della Direzione Regionale "Cultura, Arte e Sport" del Dipartimento "Programmazione economica e sociale" al soggetto esterno sig. Alessandro Massimo Maria Voglino, nonché gli atti presupposti.

A tale fine hanno formulato i seguenti motivi di diritto:

1. ILLEGITTIMITA' DERIVATA. Gli atti impugnati sono tutti illegittimi per le ragioni già evidenziate nel ricorso introduttivo del presente giudizio, da intendersi qui integralmente trascritte.

2. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.LGS. N. 165/2001 E S.M.I.; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 6/2002; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA L. N. 241/90 E DEI PRINCIPI GENERALI VIGENTI IN MATERIA ANCHE IN RELAZIONE ALL'ART. 97 COST.. ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITA', ERRATA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI, CARENZA DI ISTRUTTORIA, DIFETTO ASSOLUTO DI MOTIVAZIONE. EVIDENTI SINTOMI DI SVIAMENTO DI POTERE. Risulta superato il limite del 10% degli incarichi di prima fascia che potevano essere affidati a personale esterno. Vi è, altresì, violazione dell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001 perché non è stato rispettato il procedimento definito dalla legge. Sussiste evidente contraddittorietà con la deliberazione n. 323 del 2010, che aveva revocato la precedente deliberazione n. 297/2010 per l'opportunità di utilizzare in modo preminente risorse già presenti nel ruolo.

3. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.LGS. N. 165/2001 E S.M.I.; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 6/2002; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA

L. N. 241/90 E DEI PRINCIPI GENERALI VIGENTI IN MATERIA ANCHE IN RELAZIONE ALL'ART. 97 COST.. ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITA', ERRATA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI, CARENZA DI ISTRUTTORIA, DIFETTO ASSOLUTO DI MOTIVAZIONE. EVIDENTI SINTOMI DI SVIAMENTO DI POTERE. Con deliberazione n. 519/2010 le competenze della Direzione Regionale Bilancio, Ragioneria, Finanza e Tributi – già assegnata al soggetto esterno Marco Marafini - sono state notevolmente ridotte. Ciò detto, “non si comprende che senso abbia rivolgersi all'esterno per assegnare funzioni dirigenziali che, a soli due mesi dall'attribuzione dell'incarico, vengono sensibilmente ridotte e semplificate”.

A seguito del deposito in data 13 gennaio 2011 di documenti, in data 21 gennaio 2011 le ricorrenti hanno prodotto una memoria con cui hanno insistito sulla giurisdizione del giudice amministrativo e sull'applicabilità alla Regione dell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001 e s.m.i., richiamando anche decisioni della Corte Costituzionale (in particolare, la sentenza n. 324/2010).

Con memorie prodotte in data 21 gennaio 2011 ed in data 2 febbraio 2011 la Regione Lazio ha ribadito l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice adito - evidenziando, in particolare, l'impossibilità di riscontrare atti di macro-organizzazione – nonché la legittimità dei provvedimenti impugnati.

In data 3 febbraio 2011 anche le ricorrenti hanno prodotto un'ulteriore memoria, richiamando – in particolare – la recente sentenza della Sezione n. 841 del 2011.

3. Il successivo 20 aprile 2011 le ricorrenti hanno depositato II motivi aggiunti, proposti per l'annullamento:

- della deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 33 del 28 gennaio 2011, con la quale è stato disposto di ricercare all'esterno dell'Amministrazione regionale il soggetto cui affidare l'incarico dirigenziale di direttore dell'Agenzia Regionale per i

beni confiscati alle organizzazioni criminali (ABECOL) e dell'allegato avviso di selezione;

- della deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 115 dell'8 aprile 2011, con la quale è stato disposto di ricercare all'esterno dell'Amministrazione regionale il soggetto cui affidare l'incarico dirigenziale di Avvocato Coordinatore dell'Avvocatura Regionale e dell'allegato avviso pubblico di selezione;

- della deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 131 dell'8 aprile 2011, con la quale è stato conferito l'incarico di direttore di ABECOL al sig. Michele Lauriola;

- nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali.

Ai fini dell'annullamento le ricorrenti deducono i seguenti motivi di diritto:

1. ILLEGITTIMITA' DERIVATA. Gli atti impugnati sono tutti illegittimi per le ragioni già evidenziate nel ricorso introduttivo del presente giudizio e nei motivi aggiunti del 23 dicembre 2011, da intendersi qui integralmente trascritte.

2. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.LGS. N. 165/2001 E S.M.I.; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 6/2002; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 1/2008; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 24/2009; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE N. 241/90 E DEI PRINCIPI GENERALI VIGENTI IN MATERIA ANCHE IN RELAZIONE ALL'ART. 97 COST.. ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITA', ERRATA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI, CARENZA DI ISTRUTTORIA, DIFETTO ASSOLUTO DI MOTIVAZIONE. EVIDENTI SINTOMI DI SVIAMENTO DI POTERE. L'ABECOL è una unità amministrativa della Regione, che si inserisce nella sua struttura organica. Per l'incarico di direttore della stessa va, dunque, "affermata la diretta applicabilità delle norme sul conferimento degli incarichi dirigenziali proprie della Regione Lazio", le quali – comunque – risentono della riforma del Testo

Unico del pubblico impiego operata dal d.lgs. n. 150/2009. Ne consegue l'illegittimità per violazione dell'art. 19, commi 1, 1 bis e 6, del d.lgs. n. 165/2001 (come novellato – appunto - dal d.lgs. n. 150/2009), anche perché – in ragione di tale modifica legislativa – la legge regionale n. 1/2008 deve ritenersi, in parte qua, inefficace, se non altro per la successione delle leggi nel tempo”. Le considerazioni fin qui svolte valgono anche con riferimento alla deliberazione n. 115 del 2011.

3. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.LGS. N. 165/2001 E S.M.I.; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 6/2002; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 1/2008; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 24/2009; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE N. 241/90 E DEI PRINCIPI GENERALI VIGENTI IN MATERIA ANCHE IN RELAZIONE ALL'ART. 97 COST.. ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITA', ERRATA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI, CARENZA DI ISTRUTTORIA, DIFETTO ASSOLUTO DI MOTIVAZIONE. EVIDENTI SINTOMI DI SVIAMENTO DI POTERE. All'interno della Giunta esistevano professionalità idonee al conferimento degli incarichi in questione. In ogni caso, è assolutamente illogico che “la presunta ricognizione sia stata effettuata solo all'interno del personale della Giunta Regionale e non anche all'interno del personale di ruolo del Consiglio Regionale del Lazio”, in violazione dell'art. 32, comma 6, L.R. n. 6/2002.

4. In data 19 maggio 2011 le ricorrenti hanno depositato ulteriori motivi aggiunti, diretti all'annullamento della deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 180 del 6 maggio 2011, con la quale è stato disposto di ricercare all'esterno dell'Amministrazione regionale il soggetto cui affidare l'incarico dirigenziale di direttore della Direzione Regionale “Organizzazione, Personale, Demanio e

Patrimonio” del Dipartimento “Istituzionale e Territorio” e dell’allegato avviso pubblico di selezione, nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali.

In particolare, le ricorrenti hanno sollevato le seguenti censure:

1. ILLEGITTIMITA’ DERIVATA in quanto gli atti impugnati sono illegittimi per tutti i motivi già formulati nel ricorso introduttivo del presente giudizio e nei motivi aggiunti del 23 dicembre 2010 e del 13 aprile 2004.

2. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.LGS. N. 165/2001 E S.M.I.; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 6/2002; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 1/2008; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 24/2009; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE N. 241/90 E DEI PRINCIPI GENERALI VIGENTI IN MATERIA ANCHE IN RELAZIONE ALL’ART. 97 COST.. ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITA’, ERRATA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI, CARENZA DI ISTRUTTORIA, DIFETTO ASSOLUTO DI MOTIVAZIONE. EVIDENTI SINTOMI DI SVIAMENTO DI POTERE. Sussiste violazione del limite percentuale prescritto a livello sia di disciplina regionale che di legge statale. Non risulta rispettata la prescrizione dell’art. 19, comma 1 bis, del d.lgs. n. 165 del 2001.

3. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.LGS. N. 165/2001 E S.M.I.; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 6/2002; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 1/2008; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 24/2009. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE N. 241/90 E DEI PRINCIPI GENERALI VIGENTI IN MATERIA ANCHE IN RELAZIONE ALL’ART. 97 COST.. ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITA’, ERRATA VALUTAZIONE DEI

PRESUPPOSTI, CARENZA DI ISTRUTTORIA, DIFETTO ASSOLUTO DI MOTIVAZIONE. EVIDENTI SINTOMI DI SVIAMENTO DI POTERE, atteso che, all'interno della Giunta, esistevano professionalità idonee al conferimento dell'incarico. "In ogni caso, è assolutamente illogico che la presunta ricognizione sia stata effettuata solo all'interno del personale della Giunta Regionale e non anche all'interno del personale di ruolo del Consiglio e dei Parchi e delle Aree Naturali Protette del Lazio", in violazione dell'art. 32, comma 6, della L.R. n. 6 del 2002.

5. A seguito del deposito di documenti in data 26 maggio 2011, con memorie depositate in date 6 giugno 2011 e 16 giugno 2011 la Regione Lazio ha ancora insistito sull'inammissibilità del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti per difetto di giurisdizione del giudice adito o, comunque, per carenza di interesse. Nel merito, ha poi osservato: - la sentenza della Corte Cost. n. 324 del 2010 si è limitata a rilevare l'applicabilità alle Regioni delle previsioni di cui all'art. 19, commi 6 e 6 bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, le quali sono del tutto identiche a quelle di cui al reg. della Regione Lazio n. 1 del 2002, "pedissequamente rispettate"; - il richiamo al comma 1 bis dell'art. 19 è, quindi, inconferente; - in ogni caso, i principi di trasparenza della procedura sono ugualmente soddisfatti "dalla procedura informatizzata prevista dal legislatore regionale, in base alla quale i curricula del personale interno – periodicamente aggiornati su istanza degli interessati – sono inseriti in un database"; - per quanto concerne ABECOL, la legge regionale n. 24 del 2009 presenta, poi, margini di flessibilità ben più ampi, richiamando il "criterio fiduciario"; - per quanto attiene all'incarico di Avvocato Coordinatore dell'Avvocatura regionale, la deliberazione in contestazione è pienamente conforme all'art. 11 bis, comma 3, della l.r. n. 6 del 2002.

In data 28 maggio 2011 anche le ricorrenti hanno depositato documenti.

In date 6 giugno 2011 e 16 giugno 2011 hanno, poi, prodotto memorie, confutando le considerazioni di controparte in ordine al difetto di giurisdizione del giudice adito, richiamando nuovamente la sentenza della Sezione n. 841 del 2011 e - in definitiva – reiterando le censure già formulate.

In ultimo e precisamente in data 23 giugno 2011 la Regione Lazio ha depositato una memoria, insistendo sulle proprie posizioni.

6. All'udienza pubblica del 7 luglio 2011 – nel corso della quale la parte resistente ha acconsentito alla discussione anche dei motivi aggiunti depositati in data 19 maggio 2011, nonostante non risultassero rispettati i termini previsti dal codice del processo amministrativo, mentre la parte ricorrente nulla ha opposto in ordine al deposito dell'ultima memoria della Regione Lazio, non avvenuta nei termini di legge – il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare, sussiste la necessità di valutare le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla parte resistente.

Tali eccezioni sono infondate.

1.1. Come esposto nella narrativa che precede, la Regione Lazio sostiene l'inammissibilità del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti in seguito proposti sulla base della carenza di giurisdizione del giudice adito in quanto afferma che – anche volendo considerare esclusivamente le deliberazioni con le quali la Regione ha deciso di ricercare professionalità all'esterno - si tratta di atti non riconducibili nell'ambito di quelli di natura concorsuale né qualificabili come atti di macro organizzazione.

Tale eccezione non è meritevole di condivisione.

La disamina dei provvedimenti impugnati rivela inequivocabilmente che – mediante la deliberazione di ricercare all'esterno professionalità per il conferimento di un determinato incarico – risulta assunta dall'Amministrazione una decisione connotata

da carattere autoritativo e, comunque, una decisione che costituisce inequivoca espressione di esercizio di potere amministrativo, direttamente incidente sulle modalità di copertura degli uffici in termini, tra l'altro, palesemente derogatori a quella che rappresenta la disciplina ordinaria.

In relazione ai provvedimenti in esame, la situazione può essere, dunque, così definita:

- la contestazione investe il corretto esercizio del potere amministrativo da parte della Regione Lazio;
- in particolare, è posta in discussione la non conformità a legge di atti che sono definibili di macro - organizzazione in quanto, attraverso gli stessi, l'Amministrazione definisce i modi di conferimento della titolarità degli uffici (cfr., tra le altre, Cass., Sez. Un., n. 25254/2009; Cass., Sez. Un., 9 febbraio 2009, n. 3052; TAR Lazio, Roma, Sez. I, 4 marzo 2011, n. 2005);
- in relazione ad atti di tal genere, l'unica situazione soggettiva riscontrabile è l'interesse legittimo.

In definitiva, i provvedimenti in questione sono del tutto differenti dagli atti di “conferimento” e “revoca” degli incarichi dirigenziali di cui si fa menzione nell'art. 63, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001: si tratta di provvedimenti connotati da un evidente carattere autoritativo che – in quanto avulsi dagli ordinari poteri del privato datore di lavoro, perché espressione della potestà organizzatoria dell'ente – non possono che instaurare la giurisdizione del giudice amministrativo (cfr. TAR Lazio, Sez. I ter, 30 giugno 2008, n. 5328).

Al riguardo, è però necessario evidenziare che – nel caso in esame - le successive deliberazioni di conferimento dell'incarico assumono la veste di atti meramente attuativi, ossia di atti che trovano la propria giustificazione e, dunque, ragione di esistere proprio nelle delibere afferenti la decisione di ricercare professionalità all'esterno in precedenza adottate.

Ciò detto, si ravvisano i presupposti per affermare che la giurisdizione del giudice amministrativo investe l'intera controversia.

Come di recente affermato dalla Corte di Cassazione a Sezioni Unite (sent. n. 3052 del 9 febbraio 2009, già citata), ancorché si tratti di atti di conferimento dell'incarico dirigenziale, in casi del tipo di quelli in esame "la contestazione" – in verità – "investe direttamente un atto precedente" quest'ultimi: l'asserita illegittimità delle deliberazioni di attribuzione di alcuni incarichi dirigenziali fuori della dotazione organica dell'ente "è posta alla base" dell'invalidità del provvedimento di conferimento.

In definitiva, "la causa petendi" dell'accertamento della nullità degli atti negoziali si identifica "esclusivamente" nell'illegittimità della Delibera di Giunta, cioè nella contestazione del corretto esercizio del potere amministrativo, e, dunque, va riconosciuta la giurisdizione del giudice amministrativo.

Sempre secondo la Corte di Cassazione a Sezioni Unite, "al recupero della giurisdizione ordinaria non gioverebbe il richiamo del potere del giudice ordinario di disapplicare gli atti amministrativi illegittimi presupposti e rilevanti per la decisione della controversia (D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 63, comma 1). La norma presuppone, in linea con l'istituto generale già disciplinato dalla L. n. 2248 del 1865, art. 5, all. E, che sia dedotto in causa un rapporto giuridico e, quindi, un diritto soggettivo, sulla cui disciplina incide un provvedimento amministrativo non conforme a legge, non certo una situazione giuridica soggettiva suscettibile di assumere la consistenza del diritto soggettivo solo all'esito della rimozione del provvedimento".

Posto che, nel caso di specie, le deliberazioni afferenti il conferimento vengono in evidenza esclusivamente sotto il profilo del pregiudizio arrecato dagli atti organizzativi assunti dalla Giunta Regionale, rispetto ai quali le su dette deliberazioni si pongono come meri atti consequenziali e di esecuzione (e, dunque, non possono

che subirne la medesima sorte), la controversia investe – in definitiva – il “potere amministrativo di modificare l’originario assetto del rapporto di lavoro, cioè una vicenda c.d. di affievolimento del diritto”.

In ragione di tale rilievo, la situazione giuridica dedotta in giudizio – pur se coinvolgente anche gli atti di conferimento dell’incarico - è correlata esclusivamente e direttamente all’esercizio del potere organizzatorio dell’amministrazione, sicché non può che trovare tutela in sede di giurisdizione amministrativa di legittimità.

In sintesi, l’eccezione de qua è infondata.

1.2. In relazione ai provvedimenti di cui trattasi, la Regione Lazio eccepisce, ancora, l’inammissibilità dei gravami proposti avverso le deliberazioni di ricercare professionalità all’esterno per carenza di interesse, basandosi sul carattere “meramente endo-procedimentale” che caratterizzerebbe gli stessi.

Anche tale eccezione è infondata.

Il Collegio rileva, infatti, che i provvedimenti in esame sono connotati da un carattere immediatamente lesivo delle situazioni soggettive dei dipendenti coinvolti.

Attraverso tali provvedimenti l’Amministrazione ha, infatti, deliberato di ricercare all’esterno professionalità per l’affidamento di ben individuati incarichi: appare evidente che tali provvedimenti privano fin da subito la categoria dei dirigenti della Giunta Regionale – e sembra anche quelli del Consiglio Regionale – di avere accesso ai posti di Direttore negli stessi indicati.

In altri termini, le deliberazione in argomento incidono fin da subito sulle situazioni soggettive dei dirigenti interni alla Amministrazione regionale, posto che – destinando gli incarichi dirigenziali a soggetti esterni – precludono ai citati dirigenti interni di assumere determinate funzioni.

Ciò detto, l’interesse delle ricorrenti alla loro rimozione è evidente.

2. Nel merito, il ricorso introduttivo ed i successivi motivi aggiunti sono fondati.

2.1. Come esposto nella narrativa che precede, le ricorrenti lamentano l'illegittimità dei provvedimenti impugnati in quanto si dolgono, tra l'altro, della violazione dei principi generali dell'ordinamento in materia di trasparenza, pubblicità e partecipazione.

Tale censura è meritevole di condivisione.

2.2. Al riguardo, è bene ricordare che le parti del presente giudizio – rispettivamente nel formulare la censura de qua e nel ribattere alla stessa - sollevano anche la questione della diretta applicabilità o meno alle Regioni dell'art. 19, comma 1 bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001, introdotto dalla lettera b) del comma 1 dell'art. 40 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

In proposito, il Collegio ritiene di dover condividere la posizione della Regione Lazio – in base alla quale la previsione in argomento non è applicabile - tenuto conto che il successivo comma 6 ter è chiaro nello statuire che “alle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2” si applicano “il comma 6 ed il comma 6 bis”.

Ciò trova conferma anche nella sentenza della Corte Costituzionale n. 324 del 2010, la quale – nell'attenersi pedissequamente al dettato della legge – tratta esclusivamente dei commi 6 e 6 bis, precisando che “si tratta di una normativa riconducibile alla materia dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.”, atteso che “il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni, disciplinato dalla normativa citata, si realizza mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato..... In particolare, l'art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001 contiene una pluralità di precetti relativi alla qualificazione professionale ed alle precedenti esperienze lavorative del soggetto esterno..... il successivo comma 6-bis contiene semplicemente una prescrizione in tema di modalità di calcolo” della percentuale massima di incarichi conferibili.

In definitiva, la Corte Costituzionale – nel trattare la questione – si è correttamente soffermata esclusivamente sui commi 6 e 6 bis dell'art. 19.

Posto che tali commi si profilano irrilevanti al fine di decidere la presente controversia, anche in ragione di quanto in precedenza rilevato in relazione ai profili che connotano la vicenda in esame (precisamente, in sede di trattazione della questione della giurisdizione), il Collegio perviene alla conclusione che il comma 6 ter dell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001 e la sentenza di cui sopra non sono di ausilio per sostenere la tesi delle ricorrenti e, dunque, per supportare l'applicabilità del precedente comma 1 bis.

2.3. Ciò premesso, il Collegio ritiene che la censura delle ricorrenti di cui trattasi sia, comunque, fondata in ragione dei seguenti rilievi:

- attraverso la censura in argomento, risultano invocati e, quindi, trovano ingresso principi generali dell'ordinamento in materia di procedimento amministrativo, quali la trasparenza, la partecipazione e la pubblicità;
- ove si tratti di principi generali dell'ordinamento, il rispetto di quest'ultimi da parte dell'Amministrazione si impone, anche in carenza di previsioni espresse.

Posto che la disciplina regionale invocata dalla Regione Lazio – in particolare, la legge regionale n. 6 del 2002 (art. 20) ed il regolamento regionale n. 1 del 2002 (art. 162) - nulla specificamente dispone in materia di trasparenza, partecipazione e pubblicità in relazione al procedimento di verifica preventiva, nei ruoli dell'Amministrazione, della presenza di professionalità idonee a ricoprire gli incarichi di cui si discute (verifica di cui si fa espressa menzione nelle deliberazioni impugnate, in ossequio anche a quanto previsto nell'all. H) e, comunque, non contempla prescrizioni idonee ad inibire l'operatività dei suddetti principi (il che avrebbe eventualmente posto il Collegio nella necessità di valutare se sollevare o meno una questione di legittimità costituzionale), appare evidente che l'Amministrazione era tenuta ad operare nel rispetto dei principi di cui trattasi.

Atteso che ciò non è avvenuto, la censura è fondata.

In particolare, si osserva che l'Amministrazione:

- non ha preventivamente reso pubbliche le posizioni dirigenziali vacanti né i titoli ed i requisiti di professionalità necessari per ricoprirli;
- si è del tutto astenuta dall'assumere iniziative atte a consentire ai dirigenti interni di valutare la propria situazione ed, eventualmente, di manifestare la propria disponibilità all'assegnazione dell'incarico.

In definitiva:

- i dirigenti interni sono stati tenuti del tutto all'oscuro rispetto alle procedure avviate dall'Amministrazione, poi sfociate nell'assunzione delle deliberazioni di ricerca di professionalità all'esterno;
- le procedure dell'Amministrazione si sono risolte in una serie di scambi di note tra il Presidente della Regione ed il Responsabile del ruolo, senza alcun rispetto delle più elementari regole di pubblicità e partecipazione, in netto spregio degli interessi dei soggetti interessati (*rectius*: i dirigenti interni);
- è stata del tutto ignorata la trasparenza, nel senso che la Regione ha operato senza tener in alcun conto la necessità di coinvolgere i soggetti interessati e, comunque, di tenerli informati in ordine alle iniziative assunte o anche soltanto di porli in condizione di conoscere quest'ultime.

Rispetto alle palesi carenze di cui è stata data evidenza, le giustificazioni fornite dalla Regione Lazio sono inadeguate.

In particolare, la circostanza dell'esame dei curricula del personale dirigenziale interno in possesso dei titoli di base si rivela insufficiente a concretizzare le garanzie che – anche in ragione dell'art. 97 della Cost. – l'ordinamento impone.

La presenza dei curricula – tra l'altro, contestata da parte ricorrente e affatto menzionata nei provvedimenti impugnati – può servire a consentire la conoscenza di informazioni da parte dell'Amministrazione ma, comunque, non può sollevare quest'ultima dall'osservanza delle ordinarie regole in materia di trasparenza, pubblicità e partecipazione.

In ogni caso, non può essere sottaciuto - in linea con i rilievi delle ricorrenti - che un sistema di tal genere è comunque inidoneo a tutelare gli interessati e, nel contempo, il buon andamento dell'amministrazione, specie ove si consideri che non sono previste verifiche in ordine ai dati inseriti né la possibilità per gli interessati di procedere ad un aggiornamento di quest'ultimi.

Ciò detto, si perviene alla conclusione che – in tutti i casi in esame - i dirigenti interni sono stati sottoposti a “valutazione” senza, però, averne conoscenza e, precisamente, in assenza assoluta di trasparenza e garanzie procedurali.

Un tale modo di operare è sicuramente illegittimo (cfr., tra le altre, TAR Lazio, Roma, 2 maggio 2011, n. 3706).

3. Le ricorrente denunciano, ancora, difetto di motivazione.

Anche tale censura è fondata.

Al riguardo, appare sufficiente ribadire quanto già affermato dalla Sezione nella precedente sentenza 31 gennaio 2011, n. 841, ed – in particolare - che:

- dalle deliberazioni impugnate non emerge che sia stata effettivamente operata una adeguata comparazione tra l'interesse pubblico alla assegnazione dell'incarico dirigenziale, da attribuire a soggetto esterno all'Amministrazione, e gli altri interessi e posizioni giuridiche confliggenti con il primo (tra cui, primo fra tutti, va menzionato l'aspetto economico, visti i tempi di crisi che investono la spesa pubblica e le particolari esigenze di “risparmio” di cui tanto si parla);
- in sostanza, gli atti esibiti e depositati in giudizio non consentono di ricostruire compiutamente il percorso logico giuridico seguito dall'Amministrazione, specie nella parte in cui si fa presente laconicamente e genericamente che “il Responsabile del ruolo ha comunicato che dai dati presenti nei fascicoli dei dirigenti iscritti nel ruolo della Giunta regionale non risulta il possesso di tutti i requisiti richiesti....”.

In sintesi, la motivazione dei provvedimenti impugnati è inadeguata.

4. Tanto è sufficiente per l'accoglimento del ricorso, con assorbimento delle ulteriori censure formulate.

Tenuto conto delle peculiarità che connotano la vicenda, si ravvisano giustificati motivi per disporre la compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso n. 8732/2010, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Compensa le spese di giudizio tra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2011 con l'intervento dei Magistrati:

Linda Sandulli, Presidente

Pietro Morabito, Consigliere

Antonella Mangia, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 21/09/2011

IL SEGRETARIO

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



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 8732 del 2010, integrato da motivi aggiunti,
proposto da:

DIRER Lazio, in persona del legale rappresentante p.t., e CIDA, in persona del
legale rappresentante p.t., rappresentate e difese dall'avv. Domenico Tomassetti ed
elettivamente domiciliate presso lo studio del difensore, situato in Roma, via
Giovanni Pierluigi da Palestrina n. 19;

contro

la Regione Lazio, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa
dall'avv. Francesco Saverio Marini ed elettivamente domiciliata presso lo studio del
difensore, situato in Roma, via dei Monti Parioli n. 48;

nei confronti di

Marafini Marco; Lauriola Michele;
Alessandro Massimo Maria Voglino;

per l'annullamento,

previa sospensione,

- quanto al ricorso introduttivo:

- 1) della deliberazione della Giunta Regionale n. 297/2010, con la quale è stato disposto di ricercare all'esterno la professionalità per l'affidamento dell'incarico di direttore della Direzione regionale "Arte, Spettacolo, Sport e Giovani" del Dipartimento "Sociale";
- 2) della deliberazione della Giunta Regionale n. 298/2010, con la quale è stato disposto di ricercare all'esterno la professionalità per l'affidamento dell'incarico di direttore della Direzione regionale "Attività della Presidenza" del Dipartimento "Istituzionale";
- 3) della deliberazione della Giunta Regionale n. 299/2010, con la quale è stato disposto di ricercare all'esterno la professionalità per l'affidamento dell'incarico di direttore della Direzione regionale "Attività produttive" del Dipartimento "Economico e Occupazionale";
- 4) della deliberazione della Giunta Regionale n. 300/2010, con la quale è stato disposto di ricercare all'esterno la professionalità per l'affidamento dell'incarico di direttore della Direzione regionale "Bilancio, Ragioneria, Finanza e Tributi" del Dipartimento "Economico e Occupazionale";
- 5) della deliberazione della Giunta Regionale n. 324/2010, con la quale è stato disposto di ricercare all'esterno la professionalità per l'affidamento dell'incarico di direttore della Direzione regionale "Programmazione e Risorse del Servizio Sanitario Regionale" del Dipartimento "Sociale";
- 6) della deliberazione della Giunta Regionale n. 392/2010, con la quale è stato disposto di ricercare all'esterno la professionalità per l'affidamento dell'incarico di direttore della Direzione regionale "Cultura, Arte e Sport" del Dipartimento "Sociale";
- 7) della deliberazione n. 391/2010 con la quale la Giunta Regionale ha conferito al sig. Marco Marafini, soggetto esterno all'Amministrazione regionale, l'incarico di

direttore della Direzione regionale “Bilancio, Ragioneria, Finanza e Tributi” del Dipartimento “Economico ed Occupazionale”;

8) della deliberazione della Giunta Regionale n. 393/2010, con la quale è stato conferito l’incarico di direttore della Direzione regionale “Attività produttive” del Dipartimento “Economico ed Occupazionale” al sig. Mario Marotta, soggetto esterno all’Amministrazione regionale”;

9) nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, tra i quali, ove necessario, il Regolamento Regionale n. 2/2001, la delibera di Giunta Regionale n. 860/2008 e successive modificazioni, i regolamenti regionali nn. 2, 6, 7 e 8 del 2010, le note del Responsabile del ruolo n. 53317 del 22 giugno 2010, n. 60948 dell’8 luglio 2010 e n. 83529 del 10 settembre 2010, con le quali è stato comunicato al Presidente che, dai dati presenti nei fascicoli dei dirigenti iscritti nel ruolo della Giunta Regionale, non risulterebbe alcun dirigente in possesso dei titoli per il conferimento degli incarichi di cui alle impugnate deliberazioni della Giunta;

- quanto ai I motivi aggiunti, depositati in data 28 dicembre 2010:

1) della deliberazione della Giunta Regionale n. 550 del 4 dicembre 2010, con la quale è stato conferito a soggetto esterno l’incarico di direttore della Direzione regionale “Cultura, Arte e Sport” del Dipartimento “Programmazione economica e sociale”;

2) nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, tra i quali la deliberazione di Giunta Regionale n. 392/2010, i regolamenti regionali nn. 2, 6, 7, 8 e 9 del 2010, le note del Responsabile del ruolo n. 53317 del 22 giugno 2010, n. 60948 dell’8 luglio 2010 e n. 83259 del 10 settembre 2010;

quanto ai II motivi aggiunti, depositati in data 20 aprile 2011:

1) della deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 33 del 28 gennaio 2011 (pubblicata nel BURL in data 14 febbraio 2011), con la quale è stato disposto di ricercare all’esterno dell’amministrazione regionale il soggetto cui affidare l’incarico

dirigenziale di direttore dell'Agenzia Regionale per i beni confiscati alle organizzazioni criminali (ABECOL) e dell'allegato avviso pubblico di selezione;

2) della deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 115 dell'8 aprile 2011, con la quale è stato disposto di ricercare all'esterno dell'amministrazione regionale il soggetto cui affidare l'incarico dirigenziale di Avvocato Coordinatore dell'Avvocatura Regionale e dell'allegato avviso pubblico di selezione;

3) della deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 131 dell'8 aprile 2011, con la quale è stato conferito l'incarico di direttore di ABECOL al sig. Michele Lauriola;

4) nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, tra i quali la deliberazione di Giunta Regionale n. 392/2010, i regolamenti regionali nn. 2, 6, 7, 8 e 9 del 2010, le note del Responsabile del ruolo n. 99120 del 14 ottobre 2010 e n. 105779 del 9 marzo 2011 (di contenuto sconosciuto alle associazioni sindacali ricorrenti) con le quali si afferma l'insussistenza di professionalità interna rispettivamente per il conferimento di direttore dell'ABECOL e di Avvocato Coordinatore dell'Avvocatura Regionale;

- quanto ai III motivi aggiunti, depositati in data 19 maggio 2011:

1) della deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 180 del 6 maggio 2011, con la quale è stato disposto di ricercare all'esterno dell'amministrazione regionale il soggetto cui affidare l'incarico dirigenziale di direttore della Direzione Regionale "Organizzazione, Personale, Demanio e Patrimonio" del Dipartimento "Istituzionale e Territorio" e dell'allegato avviso pubblico di selezione;

2) nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, tra i quali la nota del responsabile del Ruolo n. 156604 del 12 aprile 2011, con la quale si afferma l'insussistenza di professionalità interna in possesso dei requisiti richiesti per il conferimento dell'incarico di direttore della Direzione Regionale "Organizzazione, Personale, Demanio e Patrimonio";

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Lazio;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 luglio 2011 il Consigliere Antonella Mangia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

1. Attraverso l'atto introduttivo del presente giudizio, notificato in data 12 ottobre 2010 e depositato il successivo 15 ottobre 2010, le ricorrenti – in qualità di “Organizzazioni Sindacali maggiormente rappresentative dei Dirigenti della Regione Lazio” – impugnano i provvedimenti meglio indicati in epigrafe, consistenti essenzialmente in decisioni della Giunta Regionale di ricercare all'esterno la professionalità per l'affidamento di incarichi di direttore di svariate Direzioni Regionali, chiedendone l'annullamento.

In particolare, le ricorrenti espongono quanto segue:

- nel corso degli ultimi anni, la Regione Lazio ha fatto largo uso di personale esterno per ricoprire gli incarichi di dirigenza apicale;
- con il cambio di Presidenza, si auspicava una nuova politica di gestione del personale dirigenziale, “che facesse a meno dell'utilizzo di professionalità esterne”;
- purtroppo ciò non si è verificato;
- ciò trova conferma nei provvedimenti impugnati, i quali recano un'univoca motivazione in ordine alle ragioni che imporrebbero la ricerca di professionalità esterne (consistente nella carenza di dirigenti iscritti nel ruolo della Giunta Regionale “in possesso di tutti i requisiti richiesti” in un'apposita scheda);
- in relazione alla deliberazione n. 297 del 2010, è poi da precisare che la stessa è stata revocata con deliberazione n. 323 del 12 luglio 2010 sulla base dell'opportunità

di utilizzare risorse già presenti nel ruolo ma, in seguito, sorprendentemente la deliberazione n. 392 del 2010 ha nuovamente disposto la ricerca all'esterno per l'affidamento dello stesso incarico (considerato che la Direzione "Cultura, Arte e Sport" "ha preso il posto di quella titolata "Arte, Spettacolo, Sport e Giovani", a seguito della riorganizzazione disposta con il Regolamento Regionale n. 7/2010);

- a tutt'oggi solo due incarichi risultano effettivamente assegnati (in particolare, riguardano il conferimento dell'incarico di direttore della Direzione Regionale "Bilancio, Ragioneria, Finanza e Tributi" nonché quello di direttore della Direzione Regionale "Attività Produttive" del Dipartimento "Economica e Occupazionale").

Dopo aver premesso alcune disquisizioni a supporto della giurisdizione del giudice amministrativo, le ricorrenti deducono i seguenti motivi di diritto:

1. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.LGS. N. 165/2001 E S.M.I.; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 6/2003; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA L. N. 241/90 E DEI PRINCIPI GENERALI VIGENTI IN MATERIA ANCHE IN RELAZIONE ALL'ART. 97 COST.; ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITA', ERRATA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI, CARENZA DI ISTRUTTORIA, DIFETTO ASSOLUTO DI MOTIVAZIONE. EVIDENTI SINTOMI DI SVIAMENTO DI POTERE. Delle 20 direzioni regionali di cui si compone l'organizzazione della Giunta Regionale, ben 5 risultano (o risulteranno) assegnate a personale esterno ai ruoli regionali. In tale modo risulta palesemente superato il limite di cui all'art. 20, comma 7, della L. Regione Lazio n. 6 del 2002. Risulta, altresì, violata la previsione di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001, di portata generale, atteso che la Regione "avrebbe proceduto, ai sensi dell'art. 162 del Regolamento regionale, ad una presunta ricognizione delle professionalità interne, di cui il personale dirigenziale di ruolo non è stato per nulla informato". In particolare:

- non sono state pubblicizzate le vacanze;
- non sono stati indicati e pubblicizzati i

requisiti previsti per l'attribuzione degli incarichi (la scheda denominata allegato H, prevista dal Reg. Reg. n. 2/2001, è rimasta, infatti, un interna corporis). E', poi, sorprendente come tra la richiesta del Presidente della Regione al responsabile di ruolo di valutare se esistevano professionali all'interno e la risposta di quest'ultimo siano passate meno di 24 ore (cfr. nota 21 giugno 2010, prot. n. 150/SP , e nota del 22 giugno 2010, prot. n. 53317). Tale modo di operare ha violato la regola della massima partecipazione nonché i principi di trasparenza ed imparzialità, oltre che l'art. 2 l.r.Lazio n. 6 del 2002 (comma 3, lett. c). Non esistono, poi, atti istruttori per l'individuazione dei requisiti per il conferimento degli incarichi. La riproposizione dell'affidamento a professionalità esterne della Direzione Regionale "Arte, Spettacolo, Sport e Giovani" (cambiata in "Cultura, Arte e Sport") "non dà alcuna contezza dei motivi che determinerebbero il superamento delle ragioni che" in precedenza avevano portato alla "revoca" della deliberazione n. 297/2010 e, dunque, rivela una macroscopica contraddittorietà. La situazione complessiva è indice di sviamento. "La Regione non può procedere all'assunzione di ulteriore personale esterno, se non dopo aver dimostrato l'avvenuta certificazione del patto di stabilità, con particolare riferimento al rispetto dei limiti di spesa per il personale" ma – nonostante istanza di accesso – la Regione non ha fornito la documentazione comprovante tale circostanza.

2. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.LGS. N. 165/2001 E S.M.I.; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 6/2002; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA L. N. 241/90 E DEI PRINCIPI GENERALI VIGENTI IN MATERIA ANCHE IN RELAZIONE ALL'ART. 97 COST.; ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITA', ERRATA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI, CARENZA DI ISTRUTTORIA, DIFETTO ASSOLUTO DI MOTIVAZIONE. EVIDENTI SINTOMI DI SVIAMENTO DI POTERE. All'interno della Giunta esistevano

professionalità idonee al conferimento degli incarichi per cui è causa, del tutto ordinari, ossia non “tecnici” (in particolare, si possono indicare numerosi nomi: dott. Magrini, dott.ssa Petucci, dott.ssa Coletti, dott.ssa Cipriani, dott.ssa Bellotti, dott.ssa Galluzzo, dott.ssa Longo ecc.). Ciò detto, i sintomi di sviamento appaiono evidenti e sono resi ancora più palesi dall’assenza di qualsivoglia motivazione in ordine alle ragioni che avrebbero imposto di rivolgersi all’esterno. In ogni caso, è illogico che la ricognizione sia stata effettuata all’interno solo del personale della Giunta Regionale e non anche del personale del ruolo del Consiglio e dei Parchi e delle Aree Nazionali Protette del Lazio, in violazione art. 32, comma 6, L.R. n. 6/2002 che prevede “che siano favorite le forme di mobilità tra i ruoli”.

3. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.LGS. N. 165/2001 E S.M.I.; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 6 DEL 2002; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE N. 241/90 E DEI PRINCIPI GENERALI VIGENTI IN MATERIA ANCHE IN RELAZIONE ALL’ART. 97 COST.; ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITA’, ERRATA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI, DIFETTO ASSOLUTO DI MOTIVAZIONE. EVIDENTI SINTOMI DI SVIAMENTO DI POTERE. ILLEGITTIMITA’ DERIVATA. Le deliberazioni con i quali sono stati conferiti gli incarichi – n. 391/2010 e n. 393/2010 - sono illegittime per illegittimità derivata.

Con atto depositato in data 8 novembre 2010 si è costituita la Regione Lazio, la quale - in via preliminare – ha eccepito l’inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione del giudice adito, atteso che: - nel caso di specie è impossibile riscontrare procedure concorsuali in senso tecnico; - anche volendo qualificare gli atti impugnati come atti di macro organizzazione, sussiste la giurisdizione del g.o. in quanto si tratta di atti privi di immediata efficacia lesiva; - per quanto poi attiene alle delibere n. 391 e n. 393, la carenza di giurisdizione è più che evidente, trattandosi di

conferimento di incarichi dirigenziali. Nel merito, ha rilevato: - premesso che non può trovare applicazione la normativa statale, le delibere impugnate sono pienamente conformi a quella regionale di cui alla legge r. n. 6 del 2002 e del regolamento n. 1 del 2002; - in ogni caso, sussiste anche conformità alla disciplina statale, specie ove si tenga conto dell'inserimento dei curricula dei dirigenti di ruolo in una apposita banca dati, di cui viene garantito il costante aggiornamento; - in relazione alla censura sull'eccedenza del numero degli incarichi esterni rispetto al limite consentito, va eccepita l'inammissibilità per carenza di interesse, atteso che l'accertamento della carenza di professionali all'interno comunque impedirebbe il conferimento degli incarichi in favore di detto personale; - in ogni caso tale limite è rispettato, tenuto conto che gli incarichi affidati a soggetti esterni sono solo due; - il rispetto del patto di stabilità non può essere riferito al singolo provvedimento; - ritornando sulla pubblicità, va ribadito che non era necessaria perché le posizioni degli interni potevano già essere verificate in virtù dei curricula; - il procedimento è stato correttamente istruito; - posto che la valutazione del giudice amministrativo non può estendersi "sino alla valutazione nel merito dei requisiti dei candidati", la censura afferente la presenza di soggetti all'interno in possesso della professionalità richiesta è inammissibile; - la stessa censura è infondata, tenuto conto che le competenze vantate dai soggetti indicati soddisfano solo parzialmente i requisiti richiesti; - non vi è violazione dell'art. 32, comma 6, l.r. n. 6 del 2002 perché gli incarichi da conferire attengono tutti a posti di funzione relativi ad uffici propri della Giunta e, dunque, non possono che essere riservati al personale iscritto nel rispettivo ruolo.

Il successivo 9 novembre 2010 la Regione Lazio ha depositato documenti.

Alla camera di consiglio dell'11 novembre 2010 l'istanza cautelare è stata "rinvia al merito".

2. In data 28 dicembre 2010 le ricorrenti hanno depositato motivi aggiunti, notificati in data 23 dicembre 2010, proposti per l'annullamento della deliberazione della Giunta Regionale n. 550 del 4 dicembre 2010, con la quale è stato conferito l'incarico di direttore della Direzione Regionale "Cultura, Arte e Sport" del Dipartimento "Programmazione economica e sociale" al soggetto esterno sig. Alessandro Massimo Maria Voglino, nonché gli atti presupposti.

A tale fine hanno formulato i seguenti motivi di diritto:

1. ILLEGITTIMITA' DERIVATA. Gli atti impugnati sono tutti illegittimi per le ragioni già evidenziate nel ricorso introduttivo del presente giudizio, da intendersi qui integralmente trascritte.

2. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.LGS. N. 165/2001 E S.M.I.; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 6/2002; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA L. N. 241/90 E DEI PRINCIPI GENERALI VIGENTI IN MATERIA ANCHE IN RELAZIONE ALL'ART. 97 COST.. ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITA', ERRATA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI, CARENZA DI ISTRUTTORIA, DIFETTO ASSOLUTO DI MOTIVAZIONE. EVIDENTI SINTOMI DI SVIAMENTO DI POTERE. Risulta superato il limite del 10% degli incarichi di prima fascia che potevano essere affidati a personale esterno. Vi è, altresì, violazione dell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001 perché non è stato rispettato il procedimento definito dalla legge. Sussiste evidente contraddittorietà con la deliberazione n. 323 del 2010, che aveva revocato la precedente deliberazione n. 297/2010 per l'opportunità di utilizzare in modo preminente risorse già presenti nel ruolo.

3. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.LGS. N. 165/2001 E S.M.I.; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 6/2002; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA

L. N. 241/90 E DEI PRINCIPI GENERALI VIGENTI IN MATERIA ANCHE IN RELAZIONE ALL'ART. 97 COST.. ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITA', ERRATA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI, CARENZA DI ISTRUTTORIA, DIFETTO ASSOLUTO DI MOTIVAZIONE. EVIDENTI SINTOMI DI SVIAMENTO DI POTERE. Con deliberazione n. 519/2010 le competenze della Direzione Regionale Bilancio, Ragioneria, Finanza e Tributi – già assegnata al soggetto esterno Marco Marafini - sono state notevolmente ridotte. Ciò detto, “non si comprende che senso abbia rivolgersi all'esterno per assegnare funzioni dirigenziali che, a soli due mesi dall'attribuzione dell'incarico, vengono sensibilmente ridotte e semplificate”.

A seguito del deposito in data 13 gennaio 2011 di documenti, in data 21 gennaio 2011 le ricorrenti hanno prodotto una memoria con cui hanno insistito sulla giurisdizione del giudice amministrativo e sull'applicabilità alla Regione dell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001 e s.m.i., richiamando anche decisioni della Corte Costituzionale (in particolare, la sentenza n. 324/2010).

Con memorie prodotte in data 21 gennaio 2011 ed in data 2 febbraio 2011 la Regione Lazio ha ribadito l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice adito - evidenziando, in particolare, l'impossibilità di riscontrare atti di macro-organizzazione – nonché la legittimità dei provvedimenti impugnati.

In data 3 febbraio 2011 anche le ricorrenti hanno prodotto un'ulteriore memoria, richiamando – in particolare – la recente sentenza della Sezione n. 841 del 2011.

3. Il successivo 20 aprile 2011 le ricorrenti hanno depositato II motivi aggiunti, proposti per l'annullamento:

- della deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 33 del 28 gennaio 2011, con la quale è stato disposto di ricercare all'esterno dell'Amministrazione regionale il soggetto cui affidare l'incarico dirigenziale di direttore dell'Agenzia Regionale per i

beni confiscati alle organizzazioni criminali (ABECOL) e dell'allegato avviso di selezione;

- della deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 115 dell'8 aprile 2011, con la quale è stato disposto di ricercare all'esterno dell'Amministrazione regionale il soggetto cui affidare l'incarico dirigenziale di Avvocato Coordinatore dell'Avvocatura Regionale e dell'allegato avviso pubblico di selezione;

- della deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 131 dell'8 aprile 2011, con la quale è stato conferito l'incarico di direttore di ABECOL al sig. Michele Lauriola;

- nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali.

Ai fini dell'annullamento le ricorrenti deducono i seguenti motivi di diritto:

1. ILLEGITTIMITA' DERIVATA. Gli atti impugnati sono tutti illegittimi per le ragioni già evidenziate nel ricorso introduttivo del presente giudizio e nei motivi aggiunti del 23 dicembre 2011, da intendersi qui integralmente trascritte.

2. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.LGS. N. 165/2001 E S.M.I.; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 6/2002; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 1/2008; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 24/2009; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE N. 241/90 E DEI PRINCIPI GENERALI VIGENTI IN MATERIA ANCHE IN RELAZIONE ALL'ART. 97 COST.. ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITA', ERRATA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI, CARENZA DI ISTRUTTORIA, DIFETTO ASSOLUTO DI MOTIVAZIONE. EVIDENTI SINTOMI DI SVIAMENTO DI POTERE. L'ABECOL è una unità amministrativa della Regione, che si inserisce nella sua struttura organica. Per l'incarico di direttore della stessa va, dunque, "affermata la diretta applicabilità delle norme sul conferimento degli incarichi dirigenziali proprie della Regione Lazio", le quali – comunque – risentono della riforma del Testo

Unico del pubblico impiego operata dal d.lgs. n. 150/2009. Ne consegue l'illegittimità per violazione dell'art. 19, commi 1, 1 bis e 6, del d.lgs. n. 165/2001 (come novellato – appunto - dal d.lgs. n. 150/2009), anche perché – in ragione di tale modifica legislativa – la legge regionale n. 1/2008 deve ritenersi, in parte qua, inefficace, se non altro per la successione delle leggi nel tempo”. Le considerazioni fin qui svolte valgono anche con riferimento alla deliberazione n. 115 del 2011.

3. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.LGS. N. 165/2001 E S.M.I.; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 6/2002; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 1/2008; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 24/2009; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE N. 241/90 E DEI PRINCIPI GENERALI VIGENTI IN MATERIA ANCHE IN RELAZIONE ALL'ART. 97 COST.. ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITA', ERRATA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI, CARENZA DI ISTRUTTORIA, DIFETTO ASSOLUTO DI MOTIVAZIONE. EVIDENTI SINTOMI DI SVIAMENTO DI POTERE. All'interno della Giunta esistevano professionalità idonee al conferimento degli incarichi in questione. In ogni caso, è assolutamente illogico che “la presunta ricognizione sia stata effettuata solo all'interno del personale della Giunta Regionale e non anche all'interno del personale di ruolo del Consiglio Regionale del Lazio”, in violazione dell'art. 32, comma 6, L.R. n. 6/2002.

4. In data 19 maggio 2011 le ricorrenti hanno depositato ulteriori motivi aggiunti, diretti all'annullamento della deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 180 del 6 maggio 2011, con la quale è stato disposto di ricercare all'esterno dell'Amministrazione regionale il soggetto cui affidare l'incarico dirigenziale di direttore della Direzione Regionale “Organizzazione, Personale, Demanio e

Patrimonio” del Dipartimento “Istituzionale e Territorio” e dell’allegato avviso pubblico di selezione, nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali.

In particolare, le ricorrenti hanno sollevato le seguenti censure:

1. ILLEGITTIMITA’ DERIVATA in quanto gli atti impugnati sono illegittimi per tutti i motivi già formulati nel ricorso introduttivo del presente giudizio e nei motivi aggiunti del 23 dicembre 2010 e del 13 aprile 2004.

2. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.LGS. N. 165/2001 E S.M.I.; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 6/2002; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 1/2008; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 24/2009; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE N. 241/90 E DEI PRINCIPI GENERALI VIGENTI IN MATERIA ANCHE IN RELAZIONE ALL’ART. 97 COST.. ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITA’, ERRATA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI, CARENZA DI ISTRUTTORIA, DIFETTO ASSOLUTO DI MOTIVAZIONE. EVIDENTI SINTOMI DI SVIAMENTO DI POTERE. Sussiste violazione del limite percentuale prescritto a livello sia di disciplina regionale che di legge statale. Non risulta rispettata la prescrizione dell’art. 19, comma 1 bis, del d.lgs. n. 165 del 2001.

3. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.LGS. N. 165/2001 E S.M.I.; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 6/2002; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 1/2008; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 24/2009. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE N. 241/90 E DEI PRINCIPI GENERALI VIGENTI IN MATERIA ANCHE IN RELAZIONE ALL’ART. 97 COST.. ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITA’, ERRATA VALUTAZIONE DEI

PRESUPPOSTI, CARENZA DI ISTRUTTORIA, DIFETTO ASSOLUTO DI MOTIVAZIONE. EVIDENTI SINTOMI DI SVIAMENTO DI POTERE, atteso che, all'interno della Giunta, esistevano professionalità idonee al conferimento dell'incarico. "In ogni caso, è assolutamente illogico che la presunta ricognizione sia stata effettuata solo all'interno del personale della Giunta Regionale e non anche all'interno del personale di ruolo del Consiglio e dei Parchi e delle Aree Naturali Protette del Lazio", in violazione dell'art. 32, comma 6, della L.R. n. 6 del 2002.

5. A seguito del deposito di documenti in data 26 maggio 2011, con memorie depositate in date 6 giugno 2011 e 16 giugno 2011 la Regione Lazio ha ancora insistito sull'inammissibilità del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti per difetto di giurisdizione del giudice adito o, comunque, per carenza di interesse. Nel merito, ha poi osservato: - la sentenza della Corte Cost. n. 324 del 2010 si è limitata a rilevare l'applicabilità alle Regioni delle previsioni di cui all'art. 19, commi 6 e 6 bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, le quali sono del tutto identiche a quelle di cui al reg. della Regione Lazio n. 1 del 2002, "pedissequamente rispettate"; - il richiamo al comma 1 bis dell'art. 19 è, quindi, inconferente; - in ogni caso, i principi di trasparenza della procedura sono ugualmente soddisfatti "dalla procedura informatizzata prevista dal legislatore regionale, in base alla quale i curricula del personale interno – periodicamente aggiornati su istanza degli interessati – sono inseriti in un database"; - per quanto concerne ABECOL, la legge regionale n. 24 del 2009 presenta, poi, margini di flessibilità ben più ampi, richiamando il "criterio fiduciario"; - per quanto attiene all'incarico di Avvocato Coordinatore dell'Avvocatura regionale, la deliberazione in contestazione è pienamente conforme all'art. 11 bis, comma 3, della l.r. n. 6 del 2002.

In data 28 maggio 2011 anche le ricorrenti hanno depositato documenti.

In date 6 giugno 2011 e 16 giugno 2011 hanno, poi, prodotto memorie, confutando le considerazioni di controparte in ordine al difetto di giurisdizione del giudice adito, richiamando nuovamente la sentenza della Sezione n. 841 del 2011 e - in definitiva – reiterando le censure già formulate.

In ultimo e precisamente in data 23 giugno 2011 la Regione Lazio ha depositato una memoria, insistendo sulle proprie posizioni.

6. All'udienza pubblica del 7 luglio 2011 – nel corso della quale la parte resistente ha acconsentito alla discussione anche dei motivi aggiunti depositati in data 19 maggio 2011, nonostante non risultassero rispettati i termini previsti dal codice del processo amministrativo, mentre la parte ricorrente nulla ha opposto in ordine al deposito dell'ultima memoria della Regione Lazio, non avvenuta nei termini di legge – il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare, sussiste la necessità di valutare le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla parte resistente.

Tali eccezioni sono infondate.

1.1. Come esposto nella narrativa che precede, la Regione Lazio sostiene l'inammissibilità del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti in seguito proposti sulla base della carenza di giurisdizione del giudice adito in quanto afferma che – anche volendo considerare esclusivamente le deliberazioni con le quali la Regione ha deciso di ricercare professionalità all'esterno - si tratta di atti non riconducibili nell'ambito di quelli di natura concorsuale né qualificabili come atti di macro organizzazione.

Tale eccezione non è meritevole di condivisione.

La disamina dei provvedimenti impugnati rivela inequivocabilmente che – mediante la deliberazione di ricercare all'esterno professionalità per il conferimento di un determinato incarico – risulta assunta dall'Amministrazione una decisione connotata

da carattere autoritativo e, comunque, una decisione che costituisce inequivoca espressione di esercizio di potere amministrativo, direttamente incidente sulle modalità di copertura degli uffici in termini, tra l'altro, palesemente derogatori a quella che rappresenta la disciplina ordinaria.

In relazione ai provvedimenti in esame, la situazione può essere, dunque, così definita:

- la contestazione investe il corretto esercizio del potere amministrativo da parte della Regione Lazio;
- in particolare, è posta in discussione la non conformità a legge di atti che sono definibili di macro - organizzazione in quanto, attraverso gli stessi, l'Amministrazione definisce i modi di conferimento della titolarità degli uffici (cfr., tra le altre, Cass., Sez. Un., n. 25254/2009; Cass., Sez. Un., 9 febbraio 2009, n. 3052; TAR Lazio, Roma, Sez. I, 4 marzo 2011, n. 2005);
- in relazione ad atti di tal genere, l'unica situazione soggettiva riscontrabile è l'interesse legittimo.

In definitiva, i provvedimenti in questione sono del tutto differenti dagli atti di “conferimento” e “revoca” degli incarichi dirigenziali di cui si fa menzione nell'art. 63, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001: si tratta di provvedimenti connotati da un evidente carattere autoritativo che – in quanto avulsi dagli ordinari poteri del privato datore di lavoro, perché espressione della potestà organizzatoria dell'ente – non possono che instaurare la giurisdizione del giudice amministrativo (cfr. TAR Lazio, Sez. I ter, 30 giugno 2008, n. 5328).

Al riguardo, è però necessario evidenziare che – nel caso in esame - le successive deliberazioni di conferimento dell'incarico assumono la veste di atti meramente attuativi, ossia di atti che trovano la propria giustificazione e, dunque, ragione di esistere proprio nelle delibere afferenti la decisione di ricercare professionalità all'esterno in precedenza adottate.

Ciò detto, si ravvisano i presupposti per affermare che la giurisdizione del giudice amministrativo investe l'intera controversia.

Come di recente affermato dalla Corte di Cassazione a Sezioni Unite (sent. n. 3052 del 9 febbraio 2009, già citata), ancorché si tratti di atti di conferimento dell'incarico dirigenziale, in casi del tipo di quelli in esame "la contestazione" – in verità – "investe direttamente un atto precedente" quest'ultimi: l'asserita illegittimità delle deliberazioni di attribuzione di alcuni incarichi dirigenziali fuori della dotazione organica dell'ente "è posta alla base" dell'invalidità del provvedimento di conferimento.

In definitiva, "la causa petendi" dell'accertamento della nullità degli atti negoziali si identifica "esclusivamente" nell'illegittimità della Delibera di Giunta, cioè nella contestazione del corretto esercizio del potere amministrativo, e, dunque, va riconosciuta la giurisdizione del giudice amministrativo.

Sempre secondo la Corte di Cassazione a Sezioni Unite, "al recupero della giurisdizione ordinaria non gioverebbe il richiamo del potere del giudice ordinario di disapplicare gli atti amministrativi illegittimi presupposti e rilevanti per la decisione della controversia (D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 63, comma 1). La norma presuppone, in linea con l'istituto generale già disciplinato dalla L. n. 2248 del 1865, art. 5, all. E, che sia dedotto in causa un rapporto giuridico e, quindi, un diritto soggettivo, sulla cui disciplina incide un provvedimento amministrativo non conforme a legge, non certo una situazione giuridica soggettiva suscettibile di assumere la consistenza del diritto soggettivo solo all'esito della rimozione del provvedimento".

Posto che, nel caso di specie, le deliberazioni afferenti il conferimento vengono in evidenza esclusivamente sotto il profilo del pregiudizio arrecato dagli atti organizzativi assunti dalla Giunta Regionale, rispetto ai quali le su dette deliberazioni si pongono come meri atti consequenziali e di esecuzione (e, dunque, non possono

che subirne la medesima sorte), la controversia investe – in definitiva – il “potere amministrativo di modificare l’originario assetto del rapporto di lavoro, cioè una vicenda c.d. di affievolimento del diritto”.

In ragione di tale rilievo, la situazione giuridica dedotta in giudizio – pur se coinvolgente anche gli atti di conferimento dell’incarico - è correlata esclusivamente e direttamente all’esercizio del potere organizzatorio dell’amministrazione, sicché non può che trovare tutela in sede di giurisdizione amministrativa di legittimità.

In sintesi, l’eccezione de qua è infondata.

1.2. In relazione ai provvedimenti di cui trattasi, la Regione Lazio eccepisce, ancora, l’inammissibilità dei gravami proposti avverso le deliberazioni di ricercare professionalità all’esterno per carenza di interesse, basandosi sul carattere “meramente endo-procedimentale” che caratterizzerebbe gli stessi.

Anche tale eccezione è infondata.

Il Collegio rileva, infatti, che i provvedimenti in esame sono connotati da un carattere immediatamente lesivo delle situazioni soggettive dei dipendenti coinvolti.

Attraverso tali provvedimenti l’Amministrazione ha, infatti, deliberato di ricercare all’esterno professionalità per l’affidamento di ben individuati incarichi: appare evidente che tali provvedimenti privano fin da subito la categoria dei dirigenti della Giunta Regionale – e sembra anche quelli del Consiglio Regionale – di avere accesso ai posti di Direttore negli stessi indicati.

In altri termini, le deliberazione in argomento incidono fin da subito sulle situazioni soggettive dei dirigenti interni alla Amministrazione regionale, posto che – destinando gli incarichi dirigenziali a soggetti esterni – precludono ai citati dirigenti interni di assumere determinate funzioni.

Ciò detto, l’interesse delle ricorrenti alla loro rimozione è evidente.

2. Nel merito, il ricorso introduttivo ed i successivi motivi aggiunti sono fondati.

2.1. Come esposto nella narrativa che precede, le ricorrenti lamentano l'illegittimità dei provvedimenti impugnati in quanto si dolgono, tra l'altro, della violazione dei principi generali dell'ordinamento in materia di trasparenza, pubblicità e partecipazione.

Tale censura è meritevole di condivisione.

2.2. Al riguardo, è bene ricordare che le parti del presente giudizio – rispettivamente nel formulare la censura de qua e nel ribattere alla stessa - sollevano anche la questione della diretta applicabilità o meno alle Regioni dell'art. 19, comma 1 bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001, introdotto dalla lettera b) del comma 1 dell'art. 40 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

In proposito, il Collegio ritiene di dover condividere la posizione della Regione Lazio – in base alla quale la previsione in argomento non è applicabile - tenuto conto che il successivo comma 6 ter è chiaro nello statuire che “alle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2” si applicano “il comma 6 ed il comma 6 bis”.

Ciò trova conferma anche nella sentenza della Corte Costituzionale n. 324 del 2010, la quale – nell'attenersi pedissequamente al dettato della legge – tratta esclusivamente dei commi 6 e 6 bis, precisando che “si tratta di una normativa riconducibile alla materia dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.”, atteso che “il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni, disciplinato dalla normativa citata, si realizza mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato..... In particolare, l'art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001 contiene una pluralità di precetti relativi alla qualificazione professionale ed alle precedenti esperienze lavorative del soggetto esterno..... il successivo comma 6-bis contiene semplicemente una prescrizione in tema di modalità di calcolo” della percentuale massima di incarichi conferibili.

In definitiva, la Corte Costituzionale – nel trattare la questione – si è correttamente soffermata esclusivamente sui commi 6 e 6 bis dell'art. 19.

Posto che tali commi si profilano irrilevanti al fine di decidere la presente controversia, anche in ragione di quanto in precedenza rilevato in relazione ai profili che connotano la vicenda in esame (precisamente, in sede di trattazione della questione della giurisdizione), il Collegio perviene alla conclusione che il comma 6 ter dell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001 e la sentenza di cui sopra non sono di ausilio per sostenere la tesi delle ricorrenti e, dunque, per supportare l'applicabilità del precedente comma 1 bis.

2.3. Ciò premesso, il Collegio ritiene che la censura delle ricorrenti di cui trattasi sia, comunque, fondata in ragione dei seguenti rilievi:

- attraverso la censura in argomento, risultano invocati e, quindi, trovano ingresso principi generali dell'ordinamento in materia di procedimento amministrativo, quali la trasparenza, la partecipazione e la pubblicità;
- ove si tratti di principi generali dell'ordinamento, il rispetto di quest'ultimi da parte dell'Amministrazione si impone, anche in carenza di previsioni espresse.

Posto che la disciplina regionale invocata dalla Regione Lazio – in particolare, la legge regionale n. 6 del 2002 (art. 20) ed il regolamento regionale n. 1 del 2002 (art. 162) - nulla specificamente dispone in materia di trasparenza, partecipazione e pubblicità in relazione al procedimento di verifica preventiva, nei ruoli dell'Amministrazione, della presenza di professionalità idonee a ricoprire gli incarichi di cui si discute (verifica di cui si fa espressa menzione nelle deliberazioni impugnate, in ossequio anche a quanto previsto nell'all. H) e, comunque, non contempla prescrizioni idonee ad inibire l'operatività dei suddetti principi (il che avrebbe eventualmente posto il Collegio nella necessità di valutare se sollevare o meno una questione di legittimità costituzionale), appare evidente che l'Amministrazione era tenuta ad operare nel rispetto dei principi di cui trattasi.

Atteso che ciò non è avvenuto, la censura è fondata.

In particolare, si osserva che l'Amministrazione:

- non ha preventivamente reso pubbliche le posizioni dirigenziali vacanti né i titoli ed i requisiti di professionalità necessari per ricoprirli;
- si è del tutto astenuta dall'assumere iniziative atte a consentire ai dirigenti interni di valutare la propria situazione ed, eventualmente, di manifestare la propria disponibilità all'assegnazione dell'incarico.

In definitiva:

- i dirigenti interni sono stati tenuti del tutto all'oscuro rispetto alle procedure avviate dall'Amministrazione, poi sfociate nell'assunzione delle deliberazioni di ricerca di professionalità all'esterno;
- le procedure dell'Amministrazione si sono risolte in una serie di scambi di note tra il Presidente della Regione ed il Responsabile del ruolo, senza alcun rispetto delle più elementari regole di pubblicità e partecipazione, in netto spregio degli interessi dei soggetti interessati (*rectius*: i dirigenti interni);
- è stata del tutto ignorata la trasparenza, nel senso che la Regione ha operato senza tener in alcun conto la necessità di coinvolgere i soggetti interessati e, comunque, di tenerli informati in ordine alle iniziative assunte o anche soltanto di porli in condizione di conoscere quest'ultime.

Rispetto alle palesi carenze di cui è stata data evidenza, le giustificazioni fornite dalla Regione Lazio sono inadeguate.

In particolare, la circostanza dell'esame dei curricula del personale dirigenziale interno in possesso dei titoli di base si rivela insufficiente a concretizzare le garanzie che – anche in ragione dell'art. 97 della Cost. – l'ordinamento impone.

La presenza dei curricula – tra l'altro, contestata da parte ricorrente e affatto menzionata nei provvedimenti impugnati – può servire a consentire la conoscenza di informazioni da parte dell'Amministrazione ma, comunque, non può sollevare quest'ultima dall'osservanza delle ordinarie regole in materia di trasparenza, pubblicità e partecipazione.

In ogni caso, non può essere sottaciuto - in linea con i rilievi delle ricorrenti - che un sistema di tal genere è comunque inidoneo a tutelare gli interessati e, nel contempo, il buon andamento dell'amministrazione, specie ove si consideri che non sono previste verifiche in ordine ai dati inseriti né la possibilità per gli interessati di procedere ad un aggiornamento di quest'ultimi.

Ciò detto, si perviene alla conclusione che – in tutti i casi in esame - i dirigenti interni sono stati sottoposti a “valutazione” senza, però, averne conoscenza e, precisamente, in assenza assoluta di trasparenza e garanzie procedurali.

Un tale modo di operare è sicuramente illegittimo (cfr., tra le altre, TAR Lazio, Roma, 2 maggio 2011, n. 3706).

3. Le ricorrente denunciano, ancora, difetto di motivazione.

Anche tale censura è fondata.

Al riguardo, appare sufficiente ribadire quanto già affermato dalla Sezione nella precedente sentenza 31 gennaio 2011, n. 841, ed – in particolare - che:

- dalle deliberazioni impugnate non emerge che sia stata effettivamente operata una adeguata comparazione tra l'interesse pubblico alla assegnazione dell'incarico dirigenziale, da attribuire a soggetto esterno all'Amministrazione, e gli altri interessi e posizioni giuridiche confliggenti con il primo (tra cui, primo fra tutti, va menzionato l'aspetto economico, visti i tempi di crisi che investono la spesa pubblica e le particolari esigenze di “risparmio” di cui tanto si parla);
- in sostanza, gli atti esibiti e depositati in giudizio non consentono di ricostruire compiutamente il percorso logico giuridico seguito dall'Amministrazione, specie nella parte in cui si fa presente laconicamente e genericamente che “il Responsabile del ruolo ha comunicato che dai dati presenti nei fascicoli dei dirigenti iscritti nel ruolo della Giunta regionale non risulta il possesso di tutti i requisiti richiesti....”.

In sintesi, la motivazione dei provvedimenti impugnati è inadeguata.

4. Tanto è sufficiente per l'accoglimento del ricorso, con assorbimento delle ulteriori censure formulate.

Tenuto conto delle peculiarità che connotano la vicenda, si ravvisano giustificati motivi per disporre la compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso n. 8732/2010, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Compensa le spese di giudizio tra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2011 con l'intervento dei Magistrati:

Linda Sandulli, Presidente

Pietro Morabito, Consigliere

Antonella Mangia, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 21/09/2011

IL SEGRETARIO

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