

Publicato il 07/05/2018

N. 02690/2018REG.PROV.COLL.  
N. 03710/2017 REG.RIC.



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**  
**in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 3710 del 2017, proposto dalla Regione Autonoma della Sardegna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Massimo Luciani, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio, n. 9;

***contro***

Sindacato Dirigenti e Direttivi della Regione Sardegna – Sdirs, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Mauro Barberio e Stefano Porcu, domiciliato presso la segreteria del Consiglio di Stato Segreteria in Roma, piazza Capo di Ferro, n. 13;

***per la riforma***

della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna, Sez. II, n. 00138/2017, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Sindacato Dirigenti e Direttivi della Regione Sardegna – Sdirs;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 aprile 2018 il Cons. Roberto Giovagnoli e uditi per le parti gli avvocati Luciani Massimo e Barberio Mauro;  
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Il Sindacato dirigenti e direttivi della Regione Sardegna (SDIRS) ha impugnato innanzi al T.a.r. per la Sardegna la delibera n. 64/2010 del 2 dicembre 2016 con cui la Giunta della Regione ha statuito di determinare il contingente degli incarichi dirigenziali conferibili a soggetti esterni tramite l'istituto previsto dall'art. 19 commi 6 e 6-ter, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Il Sindacato ha altresì impugnato l'avviso per la manifestazione di interesse per il conferimento degli incarichi dirigenziali della direzione generale dell'organizzazione del personale (prot. n. 1065 del 17 gennaio 2017), nella parte in cui prevede il conferimento dell'incarico di Unità di progetto "Isol@".

2. Il T.a.r., con la sentenza di estremi indicati in epigrafe, ha accolto il ricorso e, per l'effetto, ha annullato gli atti impugnati.

Il Tribunale ha ritenuto, in sintesi, che nella Regione Sardegna gli articoli 28, comma 4, e 29, comma 1, della legge regionale n. 31 del 1998 consentono il conferimento degli incarichi dirigenziali di "direttori di servizio" esclusivamente a dirigenti interni al "sistema Regione" (o, comunque, a dipendenti in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale).

La sentenza di primo grado ha ritenuto fondato il ricorso anche nella parte diretta a contestare la legittimità dell'avviso pubblico impugnato, per avere incluso tra gli incarichi da conferire con la procedura selettiva in questione anche l'incarico per l'Unità di progetto denominata "Isol@": in questo caso si è riscontrata la violazione dell'art. 26, comma 1, della legge regionale n. 31 del

1998 (come sostituito dall'art. 10 della legge regionale 24 novembre 2014, n. 24), il quale stabilisce che dette strutture sono “*coordinate da personale dirigente del sistema Regione ovvero da dipendenti in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale*”, senza alcun riferimento alla nomina di dirigenti esterni.

3. Per ottenere la riforma di detta sentenza ha proposto appello la Regione Sardegna, riproponendo anche le eccezioni pregiudiziali di inammissibilità del ricorso di primo grado.

4. Si è costituito in giudizio per resistere all'appello il SDIRS.

5. Alla pubblica udienza del 12 aprile 2018 la causa è stata trattenuta per la decisione.

6. L'appello non merita accoglimento.

7. Sono infondati innanzitutto i motivi sull'inammissibilità del ricorso introduttivo.

7.1. In particolare, il motivo con cui si deduce l'inammissibilità del ricorso introduttivo per mancata notifica ad almeno uno dei controinteressati è infondato perché nella specie non c'erano controinteressati in senso tecnico-giudico, essendo stato impugnato un atto di carattere generale, che non consentiva quindi di individuare alcun soggetto specificamente interessato alla sua conservazione. Per giurisprudenza consolidata, la figura del controinteressato in senso formale, peculiare del processo amministrativo, ricorre soltanto nel caso in cui l'atto - sul quale è richiesto il controllo giurisdizionale di legittimità - si riferisce direttamente ed immediatamente a soggetti, singolarmente individuabili, i quali per effetto di detto atto abbiano già acquistato una posizione giuridica di vantaggio. Per definizione, tale figura non è ravvisabile nei riguardi dell'atto generale, atteso che esso non riguarda

specifici destinatari, che *a priori* non sono individuabili (cfr., *ex multis*, Consiglio Stato , sez. IV, 04 dicembre 2008 , n. 5962).

7.2. Anche il motivo con cui si deduce l'inammissibilità del ricorso introduttivo per carenza di interesse è parimenti infondato in quanto l'atto impugnato è lesivo dell'interesse omogeneo della categoria dei dirigenti interni (a prescindere dalla circostanza, eventuale e contingente, che al momento dell'adozione dell'atto impugnato tutti i dirigenti interni avessero un incarico dirigenziale).

L'associazione di categoria agisce, infatti, per la tutela di un interesse collettivo, che è interesse del gruppo considerato nella sua interezza, ma che non si identifica (pur potendo occasionalmente coincidere con esso) né nell'interesse del singolo, né nella mera sommatoria degli interessi dei singoli. Sicché è possibile configurare una lesione dell'interesse collettivo anche prima e a prescindere da una lesione attuale dell'interesse dei componenti del "gruppo" rappresentato.

8. Nel merito l'appello è parimenti infondato.

9. La Regione Sardegna con la legge regionale n. 31 del 1998 (successivamente modificata dalla legge regionale n. 24 del 2014) ha disciplinato (nell'esercizio di una potestà legislativa esclusiva, prevista dall'art. 3 dello Statuto, in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della regionale e stato giuridico ed economico del personale": cfr. anche Corte cost. 156/2001) la materia del conferimento degli incarichi dirigenziali.

La citata legge regionale ha consentito l'accesso da parte di soggetti esterni alle sole funzioni di direttore generale, stabilendone titoli, limiti e percentuali.

9.1. In particolare, l'art. 28, comma 4, legge regionale n. 31 del 1998, prevede che *"le funzioni di direzione di servizio sono conferiti a dirigenti del sistema Regione, con decreto dell'Assessore competente in materia di personale, su*

*proposta del componente della Giunta Regionale competente nel ramo dell'Amministrazione, sentito il direttore generale della struttura di destinazione”.*

Il comma 4-bis dello stesso art. 28 (introdotto dalla legge regionale n. 24 del 2014) consente eccezionalmente che *“la Giunta regionale, fino all'espletamento dei concorsi pubblici per l'accesso alla dirigenza e nei limiti del 10 per cento delle posizioni dirigenziali del sistema Regione, può autorizzare l'attribuzione temporanea delle funzioni di cui al comma 4 a dipendenti in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale”.*

9.2. Con riferimento ai direttori generali, invece, la citata legge regionale, dopo aver previsto, all'art. 28, comma 2, che le funzioni di direttore generale e di ispettore siano conferite a dirigenti dell'amministrazione o degli enti con capacità adeguate alle funzioni da svolgere, all'art. 29 (rubricato “dirigenti esterni”) stabilisce che *“Le funzioni di direttore generale possono essere conferite anche a persone estranee all'Amministrazione e agli enti, in possesso del diploma di laurea, che abbiano capacità adeguate alle funzioni da svolgere ed abbiano svolto per almeno un quinquennio funzioni dirigenziali in organismi ed enti pubblici o privati o aziende pubbliche o private. Tali funzioni possono essere conferite per non più di un quinquennio, rinnovabile per una sola volta, nel limite del 20 per cento del totale delle direzioni generali”.*

10. Dalle norme richiamate si evince in maniera chiara che per gli incarichi di direttore di servizio non è consentita il ricorso a soggetti esterni, espressamente prevista, per non più di un quinquennio e nei limiti del 20% del totale delle direzioni generali, solo per le nomine dei direttori generali.

Con la legge regionale in esame, quindi, la Regione ha consumato la propria discrezionalità in materia, introducendo, nell'esercizio di una potestà legislativa esclusiva in materia di organizzazione degli uffici riconosciuta dallo Statuto

(che in alcun modo interferisce con la distinta materia dell'ordinamento civile, che attiene alla disciplina del rapporto di lavoro, che si pone, infatti, a valle della scelta organizzativa di ricorrere o meno ai dirigenti esterni), una deroga all'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001.

La delibera impugnata, pertanto, laddove ha, invece, fatto applicazione dell'art. 19 d.lgs. n. 165/2001, risulta illegittima per violazione degli articoli 28 e 29 legge regionale n. 31 del 2008.

Peraltro, come segnala il Sindacato ricorrente in primo grado, la stessa applicazione dell'art. 19 d.lgs. n. 165 del 2001 (oltre che non consentita in base alle considerazioni svolte) non è stata corretta, atteso che la norma statale prevede per i dirigenti di seconda fascia, l'aliquota dell'8%, mentre l'atto impugnato consente il conferimento di incarichi esterni nel limite del 10% (che, invece, l'art. 19 d.lgs. n. 165/2001 prevede per la nomina dei dirigenti esterni di prima fascia).

11. Analoghe considerazioni consentono di concludere nel senso della illegittimità anche del successivo avviso del 17 gennaio 2017, per la manifestazione di interesse per il conferimento di incarichi dirigenziali.

Dal medesimo avviso si evince che l'avvio della procedura per la copertura, tramite soggetti esterni, non solo delle direzioni di servizio, ma anche dell'Unità di Progetto "Isol@".

Risulta, in questo caso, violato l'art. 26, comma 1, legge regionale n. 31 del 1998 (come sostituito dall'art. 10 legge regionale n. 24 del 2014). Ai sensi della citata disposizione, invero, *“Senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, possono essere costituite Unità di progetto per il conseguimento di obiettivi specifici, anche intersettoriali, coordinate da personale dirigente del sistema Regione ovvero da dipendenti in possesso dei requisiti per l'accesso*

*alla qualifica dirigenziale, individuati con le modalità di cui all'articolo 28, comma 4 quater."*

È evidente, anche rispetto a tale tipologia di incarico che la scelta della legge regionale sia preclusiva della possibilità di conferimento di incarichi esterni, visto che fa testuale riferimento, al "*personale dirigente del sistema Regione*", o, eccezionalmente, nei limiti e sulla base dei presupposti individuati dal sopra richiamato articolo 28, comma 4 quater, a dipendenti in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica regionale".

12. Alla luce delle considerazioni che precedono, l'appello deve essere respinto.

13. La novità delle questioni esaminate giustifica la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 aprile 2018 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Saltelli, Presidente

Roberto Giovagnoli, Consigliere, Estensore

Angela Rotondano, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere

Giovanni Grasso, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Roberto Giovagnoli**

**IL PRESIDENTE**  
**Carlo Saltelli**