

Pubblicato il 21/12/2018

N. 01043/2018 REG.PROV.COLL.

N. 00062/2018 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 62 del 2018, proposto da SINDACATO DIRIGENTI E DIRETTIVI DELLA REGIONE SARDEGNA - SDIRS, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Mauro Barberio, Stefano Porcu, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Porcu E Barberio Studio Legale in Cagliari, via Garibaldi n. 105;

contro

REGIONE SARDEGNA, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Giovanni Parisi, Roberto Murrone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giovanni Parisi in Cagliari, viale Trento, 69;

per l'annullamento

a§) della Deliberazione della Giunta della Regione Autonoma della Sardegna n. 53/1 del 28.11.2017 recante "ATTRIBUZIONE DELLE FUNZIONI DI

<RESPONSABILE DELLA PROTEZIONE DEI DATI PER IL SISTEMA REGIONE> previsto dagli articoli 37, 38 e 39 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento e del Consiglio del 27 aprile 2016 RELATIVO ALLA PROTEZIONE DELLE PERSONE FISICHE CON RIGUARDO AL TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI NONCHÉ ALLA LIBERA CIRCOLAZIONE DI TALI DATI e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)";

-e del relativo "AVVISO PER LA MANIFESTAZIONE DI INTERESSE PER IL CONFERIMENTO DEGLI INCARICO DI <COORDINATORE DELL'UNITÀ DI PROGETTO>";

b§) della Deliberazione della Giunta della Regione Autonoma della Sardegna n. 57/2 del 22.12.2017 recante "INDIVIDUAZIONE DEL REFERENTE POLITICO PER LA GESTIONE DEI FLUSSI MIGRATORI NON PROGRAMMATI, <<ISTITUZIONE DELL'UNITÀ DI PROGETTO>> DENOMINATA <UFFICIO DI COORDINAMENTO REGIONALE PER L'ACCOGLIENZA MIGRANTI> - Atto di indirizzo interpretativo e applicativo dell'articolo 26 della legge regionale n. 31 del 1998 ai sensi dell'articolo 8 della medesima legge";

-e del relativo AVVISO per la manifestazione di interesse per il CONFERIMENTO DEGLI INCARICO DI <COORDINATORE DELL'UNITÀ DI PROGETTO>;

c§) della Deliberazione della Giunta della Regione Autonoma della Sardegna n. 58/32 del 27.12.2017 RECANTE "COORDINAMENTO E RAZIONALIZZAZIONE DELLE STRUTTURE DELL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE E DELLE AMMINISTRAZIONI DEL SISTEMA REGIONE. SOPPRESSIONE DELLA DIREZIONE GENERALE PER LA COMUNICAZIONE. <<ISTITUZIONE DELL'UNITÀ

DI PROGETTO>> <TRASPARENZA E PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE>";

-e relativo AVVISO per la MANIFESTAZIONE DI INTERESSE per il CONFERIMENTO DEGLI INCARICO DI <COORDINATORE DELL'UNITÀ DI PROGETTO> ;

nonché di ogni ulteriore atto presupposto, connesso e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Sardegna;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 ottobre 2018 la dott.ssa Grazia Flaim e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

L'Amministrazione regionale , nel novembre-dicembre 2017, ha deciso di istituire 3 distinte <Unità di Progetto> per la gestione di altrettanti settori di materie intersettoriali.

Le Unità di Progetto (UP) avevano come oggetto:

*A)l'individuazione del <responsabile della protezione dei dati per il sistema regione>, in particolare per la “protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali nonché alla libera circolazione di tali dati” e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)”; necessità scaturita dagli obblighi derivanti dalle previsioni comunitarie, in particolare articoli 37, 38 e 39 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento e del Consiglio del 27 aprile 2016 (cfr. deliberazione della Giunta della Regione Autonoma della Sardegna n. 53/1 del 28.11.2017);

con pubblicazione del relativo “avviso per la manifestazione di interesse per il conferimento degli incarico di <coordinatore dell'unità di progetto>”;

*B) individuazione del referente politico per la gestione dei <flussi migratori non programmati>, con <istituzione dell'unità di progetto> denominata <ufficio di coordinamento regionale per l'accoglienza migranti> (Atto di indirizzo interpretativo e applicativo dell'articolo 26 della legge regionale n. 31 del 1998 ai sensi dell'articolo 8 della medesima legge);

con pubblicazione del relativo avviso per la manifestazione di interesse per il conferimento degli incarico di <coordinatore dell'unità di progetto> (cfr. deliberazione della Giunta della Regione Autonoma della Sardegna n. 57/2 del 22.12.2017);

*C) l' <istituzione dell'unità di progetto> per la <trasparenza e prevenzione della corruzione>

con "coordinamento e razionalizzazione delle strutture dell'amministrazione regionale e delle amministrazioni del sistema Regione; con <suppressione della direzione generale per la comunicazione>;

con pubblicazione del relativo avviso per la manifestazione di interesse per il conferimento dell'incarico di <coordinatore dell'unità di progetto> (cfr. deliberazione della Giunta della Regione Autonoma della Sardegna n. 58/32 del 27.12.2017).

I 3 Avvisi diramati , per l'individuazione e la nomina dei rispettivi Coordinatori, hanno determinato l' acquisizione delle candidature dei soggetti interessati (sulle quali sono state poi effettuate le scelte).

Il Sindacato Dirigenti e Direttivi della Regione Sardegna (SDIRS) si oppone alle decisioni di istituzione delle tre Unità di Progetto , ritenendo, sostanzialmente, assenti i necessari requisiti di “specialità” e “temporaneità” necessari per la creazione di queste peculiari articolazioni gestionali. Si sostiene (questo l'interesse

tutelato) che le funzioni avrebbero dovute essere attribuite alle Dirigenze , nell'ambito delle "ordinarie" articolazioni proprie della struttura amministrativa regionale.

Lo SDIRS ha quindi proposto il ricorso, depositato il 30.1.2018, chiedendo l'annullamento dei provvedimenti assunti, con la formulazione delle seguenti censure:

1) illogicità e contraddittorietà con la precedente delibera G.R. 8/21 del 2015; violazione dei presupposti normativi di cui all'art. 26 della legge regionale n. 31/1998 gli obiettivi delle delibere istitutive appaiono definitivi e non rispondono ad alcuna "specificità" o "temporaneità" tanto ontologica quanto strutturale, non essendo neppure stabilita la durata;

2) illegittima previsione delle spese e oneri per le Unità di progetto in contrasto con la disciplina di cui all'art. 26 l.r. 31/1998; la GR può costituire Unità di progetto per il conseguimento di obiettivi specifici, ma senza che ciò determini nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale – incompetenza della GR – competenza del legislatore regionale per l'istituzione di UP.

Il ricorrente ritiene che le singole Unità di progetto, istituite con le impugnate deliberazioni della Giunta regionale nn. 53/1, 57/2 e 58/32 del 2017, sarebbero funzionali al raggiungimento di obiettivi non specifici né temporanei , ma "definitivi". E ciò sarebbe confermato dalla circostanza che , in violazione dell'art. 26 della l.r. 31/1998, non risulterebbe stabilita la durata. E le decisioni assunte si porrebbero in contraddizione sia con questa norma , sia con l'antecedente deliberazione della Giunta regionale n. 8/21 del 2015, che detta specifici criteri per la costituzione delle Unità di progetto previste all'art. 26 l.r. 31/1998, che non sono stati qui rispettati.

Si è costituita in giudizio la Regione sostenendo, in rito, l'inammissibilità del ricorso, per la parte riferita all'UP "*Accoglienza migranti*", in quanto il Sindacato

ricorrente è rappresentativo di diverse categorie (Dirigenti, Direttivi, Funzionari). Potendo i funzionari aspirare alla nomina di Responsabile dell'Unità di progetto sussiste una problematica di "contrasto di interessi" fra le diverse categorie degli iscritti.

Nel merito la Regione ha comunque chiesto anche il rigetto nel merito del ricorso in quanto le Unità operative sarebbero state correttamente individuate. In particolare considerando, anche, la peculiare situazione "*de jure condendo*", correlata alla ormai prossima approvazione del nuovo disegno regionale, che avrebbe inserito nel corpo della legge regionale 31/1998 (nuove) specifiche articolazioni organizzative denominate "*uffici speciali*", proprio per l'adempimento di particolari funzioni rese obbligatorie dalla legislazione comunitaria, nazionale o regionale vigente (come quelle di cui si discute).

Anche tale elemento dimostrerebbe e giustificerebbe la temporaneità degli incarichi attribuiti e correlati a tale innovativo prossimo intervento del legislatore regionale.

In ogni caso la RAS ritiene che il requisito della "*temporaneità*", di cui all'art. 26 della l.r. 31/1998, non potrebbe essere interpretato nel senso voluto dal Sindacato ricorrente, in quanto la norma richiederebbe solo la sussistenza di "*obiettivi specifici*", e non anche "*temporanei*". La "*durata*" dovrebbe essere correlata al conseguimento dell'obiettivo specifico, per il quale l' Unità è stata istituita.

Per quanto attiene poi alla rilevanza ed efficacia dell'antecedente delibera della GR n. 8/21 del 2015 (che richiama il requisito della temporaneità) la difesa della RAS evidenzia che, essendo i due provvedimenti di "pari livello", sussiste comunque la possibilità di modifica successiva in forza di un atto della stessa tipologia e della stessa efficacia, quali sono le più recenti deliberazioni della Giunta istitutive delle specifiche Unità di progetto (UP rese necessarie a causa di fonti normative esterne e superiori).

In riferimento alla figura del *Responsabile per la protezione dei dati* questa posizione è stata imposta, anche per le pubbliche amministrazioni, con il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016; ed il Responsabile ha, per sua natura, delle peculiarità in quanto deve godere di “*indipendenza*” rispetto agli altri organi/uffici dell'ente. Si tenga in considerazione che l' art. 38, comma 3, del Regolamento UE 2016/679 stabilisce che “Il responsabile della protezione dei dati *riferisce direttamente al vertice gerarchico del titolare del trattamento o del responsabile del trattamento*”. Inoltre il Responsabile della protezione dei dati è <*unico*> per tutto il sistema Regione (conformemente all'art. 37, comma 3, del Regolamento UE).

E' per questo che l'Amministrazione regionale ha individuato nell'istituto dell' “Unità di progetto” il modulo organizzativo più idoneo all'assolvimento degli obblighi comunitari in materia.

Come precisato in delibera, tale soluzione garantisce la massima autonomia, indipendenza ed efficienza del responsabile dei dati.

Le Unità di progetto si configurano, per legge (e per decisione antecedente della GR), come articolazioni particolarmente snelle, non frammentate in sub strutture (settori), e sono poste “*alle dirette dipendenze del Presidente della Regione o di un Assessore*” (cfr. deliberazione 8/21 del 2015).

Inoltre l' UP *Responsabile protezione dati personali* è stata istituita “*nelle more dell'approvazione dell'apposito disegno di legge approvato dalla Giunta regionale*”, che inserisce nel corpus della l.r. 31/1998 delle specifiche articolazioni organizzative, denominate “*uffici speciali*”, per l'adempimento di <particolari funzioni rese obbligatorie dalla legislazione> comunitaria, nazionale o regionale vigente (con concertazione e coinvolgimento sindacale sul disegno di legge , nonostante tale fase, per i disegni di legge , non sia prevista).

La Regione, nelle more della definizione del nuovo assetto normativo e nella necessità di dover provvedere e fronteggiare le esigenze amministrative sottese, ha ritenuto di procedere all'istituzione immediata dell'ufficio del “*Responsabile per la protezione dei dati*” (obbligo “sopravvenuto” rispetto all'introduzione in legge delle “Unità di progetto” ex LR LR. 24 / 2014-31/1998).

Dunque, in attesa della “creazione”, con legge, di una nuova struttura ancora più idonea e appropriata, si è provveduto con l'utilizzo delle UP.

Se l'ufficio fosse stato inserito in un Servizio (ex art. 13, comma 7, l.r. 31/1998), sarebbe risultato gerarchizzato (in quanto il Direttore del Servizio è subordinato al Direttore generale), meno flessibile (essendo suddiviso in ulteriori sotto articolazioni organizzative, ai sensi dell'art. 13, comma 8, l.r. 31/1998) e con durata del relativo incarico esteso a 5 anni (art. 28, comma 7, l.r. 31/1998).

La soluzione individuata dalla Giunta regionale di incardinare il *Responsabile per la protezione dei dati* in un' Unità di progetto persegue il buon andamento dell'amministrazione, in quanto tale istituto risultava, allo stato (*de jure condito*), il più consono ed appropriato a soddisfare i requisiti imposti dal Regolamento UE 216/679, nelle more dell'istituzione, con legge, degli “*uffici speciali*”.

Per quanto attiene la problematica, sollevata con il secondo motivo, dei costi e degli oneri, inerenti il funzionamento delle UP, la difesa della Regione evidenzia che:

-il “*Responsabile della protezione dei dati*”, figura necessaria per legge ed è dotata di adeguata provvista finanziaria che assurge a spesa obbligatoria, a prescindere dal modulo organizzativo prescelto; inoltre la deliberazione ha specificato che il Responsabile sarà scelto tra i dipendenti dell'Amministrazione o degli enti regionali ed anche il personale ad esso assegnato viene reperito sempre tra quello “già in forza del sistema Regione”, senza possibile configurazione di maggiori oneri a carico del bilancio regionale (e la scelta operata dall'esecutivo regionale di

individuare un “*unico*” responsabile per tutte le amministrazioni del < sistema Regione > è maturata proprio nel rispetto della massima economicità);

-l'istituzione dell'UP “*Anticorruzione*” è compensata dall'avvenuta < soppressione, contestuale, di altra Direzione Generale (per la comunicazione)>, con assorbimento di strutture e relativo personale; con invarianza della dotazione complessiva;

- l'istituzione dell'unità di progetto concernente l' “*Accoglienza ai migranti*” viene compensata, , dalla < soppressione dell'unità di progetto > dell'Autorità di Audit del programma ENI CBC Bacino del Mediterraneo (ai sensi della DGR n. 57/2 del 22.12.2017), mantenendo la dotazione dirigenziale complessiva invariata.

Ad ulteriore garanzia della neutralità finanziaria delle Unità di progetto, la Giunta regionale ha previsto che la loro nuova istituzione delle UP non comportasse incrementi di posizioni dirigenziali nella dotazione organica complessiva (la deliberazione n. 8/21 del 24.2.2015 aveva ridotto le posizioni dirigenziali da 158 a 151, pur prevedendo, in via sperimentale, l'introduzione di un massimo di quattro unità di progetto).

In relazione all'altra questione posta in riferimento alla contestazione dell'inserimento delle unità di progetto nel computo della dotazione organica complessiva delle posizioni dirigenziali la difesa regionale eccepisce l'irricevibile per tardività, in quanto l'inserimento delle unità nella dotazione dirigenziale complessiva e la loro equiparazione ai Servizi erano già stati disposti con la precedente deliberazione n. 8/21 del 24.2.2015. La successiva n. 57/2 del 22.12.2017 detta un atto di indirizzo in ordine alla conseguente applicazione alle unità di progetto degli istituti, inerenti alle posizioni dirigenziali di Servizio, in quanto compatibili, con particolare riguardo al trattamento economico ed alla sostituzione per i casi di vacanza o assenza del titolare in considerazione dell'equiparazione avvenuta con la delibera n. 8/21 (v. pag. 5/8 della DGR 57/2 del

2017). Dunque questa censura, per poter essere esaminata, avrebbe dovuto essere posta (entro termini decadenziali) contro la precedente deliberazione n. 8/21 del 2015 (in parte qua) , che è rimasta invece inoppugnata

Inoltre la Regione sostiene che non è chiaro in quale misura l'equiparazione tra unità di progetto e Servizi, dal punto di vista del trattamento economico e degli istituti ad essi applicabili, sarebbe lesiva delle prerogative del Sindacato ricorrente.

Né sarebbe fondata la prospettazione del Sindacato SDIRS, che vorrebbe la competenza del legislatore (e non della GR) per l'istituzione delle UP, in quanto, in base al quadro normativo, è l'organo amministrativo il soggetto titolare della sfera decisionale per la creazione delle UP.

**

Alla Camera di consiglio del 14.2.2018 la domanda cautelare è stata così decisa, con ordinanza n. 53:

<<Il Sindacato ricorrente chiede la sospensione delle 3 delibere concernenti l'affidamento di incarichi di “Responsabile Protezione dei Dati personali”; “Responsabile Anticorruzione”; “Responsabile Immigrazione”;

le 3 delibere risultano diversamente caratterizzate, anche sotto il profilo della previsione della “temporaneità” degli incarichi (rispettivamente, fino alla riforma legislativa; per 18 mesi ; fino a fine legislatura);

tenuto conto che la pretesa , da parte del Sindacato Dirigenti e Direttivi, alla creazione di corrispondenti Servizi, di durata quinquennale, e non di 3 Unità di progetto , per lo svolgimento di queste specifiche funzioni, non corrisponde alle esigenze, che la Regione ritiene irrinunciabili, di utilizzo di strutture non gerarchizzate (profilo ritenuto essenziale);

Considerata la peculiarità della controversia che attiene all'istituzione e/o utilizzazione dell'istituto di 3 < Unità di Progetto > regionali connesse sia alle previsioni attuali della normativa (legislativa e regolamentare), sia previsioni di riforma normativa in corso di

approvazione (in corso di delibera da parte della GR, attualmente in esame dei Sindacati), modificativa della LR 31/1998;

rilevato che, nel complessivo quadro, risulta opportuna, in materia, l'assunzione di una decisione nel merito, non essendo la sede cautelare idonea alla valutazione della pluralità di "aspetti istituzionali" coinvolti;

in considerazione di tali elementi il Collegio ritiene di non poter concedere, in questa sede, la sospensione dei provvedimenti impugnati, disponendo, sussistendo le esigenze di urgenza, la fissazione abbreviata dell'udienza pubblica per la trattazione del merito della causa, in applicazione dell' art. 55 comma 10 cpa (ritenuto strumento idoneo alla tutela delle esigenze del ricorrente);

con fissazione dell'udienza di trattazione del merito del ricorso all'udienza pubblica del 24 ottobre 2018."

Successivamente alla decisione cautelare la problematica contenuta nell'eccezione di inammissibilità (già formulata dalla difesa regionale per l'UP *Accoglienza migranti*), si è estesa anche in relazione all'istituzione dell' UP *Responsabile Dati*, a causa del nuovo atto assunto dalla GR (n. 21/8 del 24.4.2018), ove è stata prevista la facoltà di partecipazione alla selezione anche per i "Funzionari" (Avviso non più riservato solo ai Dirigenti).

All'udienza del 24 ottobre 2018 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Innanzitutto occorre definire il quadro di riferimento fattuale-giuridico per poter vagliare, in via preliminare, l'eccezione formulata dall'Avvocatura regionale di parziale inammissibilità del ricorso promosso dal Sindacato Dirigenti e Direttivi.

Eccezione per carenza di posizioni unitarie rappresentate dallo SDIRS proposta, inizialmente, solo con riguardo all' istituzione dell' UP "*Accoglienza Migranti*" (DGR 57/2 del 2017) e, poi, anche in riferimento all'istituzione dell'UP

“*Responsabile Dati*”, in considerazione della sopraggiunta delibera della GR 21/8 del 24.4.2018 (a modifica della precedente 53/1 del 28.11.2017).

In sintesi la Giunta regionale ha ritenuto di costituire, per fronteggiare esigenze amministrative intersettoriali e trasversali, le seguenti 3 Unità di progetto :

A) UP relativa al “*Responsabile della protezione dei dati per il sistema Regione*”, istituita con Deliberazione GR n. 53/1 del 28.11.2017;

B)UP “*Trasparenza e prevenzione della corruzione*”, istituita con Deliberazione GR n. 58/32 del 27.12.2017;

C) UP concernente l'Ufficio di coordinamento regionale per l' “*Accoglienza Migranti*” istituita con delibera GR n. 57/2 del 22.12.2017.

In materia di <durata>:

A) per la prima, “*Protezioni dati*”, non è stato individuato un termine di scadenza;

B)per l' “*Anticorruzione*” la scadenza è stata prevista in 18 mesi (pag. 2 punto 1 della delibera istitutiva 58/32 del 2017);

C)per l' “*Accoglienza Migranti*” la scadenza è stata prevista per la durata della legislatura (così GR 57/2 del 22.12.2017 , pag. 6).

Ulteriori dettagli, in punto di “*durata*”, sono stati , poi, inseriti negli <atti di nomina> dei preposti agli incarichi di Responsabili/Coordinatori delle Unità di Progetto (decreti presidenziali e assessoriale, sopraggiunti nel marzo, aprile e maggio 2018):

A)per la *Protezione Dati* si fa riferimento *all'approvazione del DDL in corso di approvazione* e, comunque, al massimo per la *durata dell'attuale legislatura*;

B)per l'*Anticorruzione* si conferma il termine di *18 mesi* ;

C) per *Accoglienza migranti* il riferimento è collegato alla *scadenza dell'attuale legislatura*.

Dunque le 3 delibere della Giunta regionale nn. 53/1, 57/2 e 58/32 del 2017 risultano diversamente caratterizzate; e gli incarichi sono stati conferiti con la

previsione della “temporaneità”; rispettivamente, ancorato alla riforma legislativa; per 18 mesi ; e sino a fine legislatura.

Gli atti consequenziali di nomina dei 3 preposti , non impugnati (esecutivi degli Avvisi impugnati), sono stati conferiti nel marzo-aprile-maggio 2018 (a Cauli, Sechi, Inghilleri).

In particolare:

*con Decreto Presidenziale n. 47 del 23 maggio 2018 ad Inghilleri (“*funzionario*” dell’Amministrazione regionale) è stato attribuito l’incarico di “*Responsabile dati della Regione Sardegna*”;

*con Decreto Presidenziale n. 51 del 25.5.2018 allo stesso Funzionario è stato attribuito l’incarico di *Responsabile dati del <Sistema Regione>*;

in ambedue i casi con previsione del termine “ *fino all’approvazione del disegno di legge di modifica della legge regionale n. 31 del 1998 di cui alla deliberazione della Giunta regionale n. 53/1 del 2017 e, comunque, per la durata dell’attuale legislatura*”;

* con Decreto Presidenziale n. 20 del 9.3.2018 a Cauli l’incarico di Coordinatore dell’UP *Anticorruzione* è stato attribuito “*nelle more della previsione di una specifica struttura organizzativa di livello dirigenziale più rispondente al relativo mandato istituzionale*;

* con Decreto Assessoriale n. 10797/27 dell’11.4.2018 a Sechi le funzioni di Coordinatore dell’UP *Coordinamento per l’Accoglienza migranti* sono state attribuite “*per la durata della presente legislatura*”.

**

RITO.

Rito 1)

Il Collegio ritiene innanzitutto, di dover accogliere l’eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa regionale in riferimento, innanzitutto, alla delibera 57/2 (istituzione UP per “*Accoglienza migranti*”):

dall'esame di tale deliberazione emerge che il procedimento coinvolge posizioni soggettive “*disomogenee*”, che non possono trovare univoca tutela, nell'ambito della difesa oppositiva che è stata svolta dal Sindacato .

Tutela che dovrebbe , invece, essere unitaria e rappresentativa di tutti gli interessi degli iscritti, non potendo rinvenirsi posizioni in contrapposizione e conflittuali rispetto al *petitum* formulato in giudizio dal Sindacato.

Il provvedimento istitutivo della UP *Accoglienza migranti* ammette la possibilità di competere, per la nomina a responsabile di tale Unità; anche ai “*funzionari*” della RAS e del sistema Regione.

Tale elemento si pone in contrasto fra gli interessi coinvolti delle diverse figure rappresentate dal Sindacato (dirigenti e funzionari).

Dunque lo SDIRS, in riferimento all' UP *Accoglienza migranti*, tutela esclusivamente <una parte> dei propri iscritti (i Dirigenti) , non rappresentando anche la posizione dei funzionari , i quali, per contro, hanno l'interesse opposto, potendo legittimamente aspirare ad ottenere la nomina quale Responsabile/Coordinatore dell'Unita di progetto.

In relazione all'impugnazione di tale deliberazione il Sindacato risulta, quindi, carente di legittimazione attiva in quanto l'organo rappresentativo ha la funzione di tutelare le posizioni in riferimento a tutti i propri iscritti (sia “dirigenti” che “funzionari”) e non può compiere azioni giudiziarie in danno, anche solo potenziale, di “una parte” dei suoi iscritti (evenienza che poi si è in concreto avverata).

Si richiama , sul punto, il recente precedente di questo Tar, n. 76 del 7.02.2018 (cfr. anche l'orientamento del Consiglio di Stato n. 178 del 17/01/2014, confermativa della sentenza del T.A.R. Lazio , Sezione I Ter, n. 611/2012; nonché Tar Lazio n. 430/2012; CGA n. 187/2007), ove si è affermato analogo principio.

“Nell’ambito del Sindacato sussiste, in relazione al petitum complessivamente qui formulato, sia una parte di iscritti che hanno interesse alla mobilità , sia, altri, che, invece, hanno il diverso interesse, ad ottenere l’espletamento di un legittimo concorso.

Per tale motivo (rappresentatività di interessi diversi) il Sindacato FEDIREST non può tutelare entrambe le pretese, stante la carenza di unitarietà degli interessi dei propri iscritti”.....”Nell’ambito del Sindacato sussiste infatti un contrasto che denota un conflitto non coordinabile fra le aspirazioni dei diversi soggetti”.....”Da ciò deriva la carenza di <rappresentatività comune> dell’organo sindacale. Il Collegio ritiene dunque che tali elementi denotano posizioni in conflitto tra loro, non armonizzabili, rispetto alle quali non è ammissibile la configurazione del Sindacato come soggetto ricorrente, unitario, in quanto le posizioni sottese non sono omogenee .Tenuto conto che nel Sindacato convivono le menzionate due “anime” , diversificate tra loro (per obiettivi); ne consegue che l’organo <rappresentativo> degli interessi della “categoria” non può agire per veder affermate, a livello giurisdizionale, le posizioni di una sola “quota-parte” di essa. Differenziandosi gli interessi fra coloro che aspirano all’attuazione della mobilità prioritaria tra enti (nel quantum del 100%) e coloro che invece sostengono che il concorso debba svolgersi per la maggior parte dei posti (nel caso di specie è stato indetto per l’80% dei posti disponibili –il solo 20% riservato alla mobilità-).

Per l’effetto non può essere riconosciuto in capo al Sindacato dirigenti FEDIRETS la legittimazione ad impugnare il Bando”.

Ne discende che , con riguardo all’impugnata DGR 57/2 del 2017 (*Accoglienza Migranti*), le posizioni non possono essere considerate <omogenee>, essendo stato previsto che il Coordinatore dell’Unità possa essere individuato “*anche tra i funzionari del sistema Regione*” (ipotesi espressamente contemplata dall’art. 26 della l.r. 31/1998).

Per l’effetto l’eventuale annullamento di tale atto deliberativo verrebbe a ledere le legittime aspettative dei funzionari regionali a poter essere nominati a capo

dell'Unità di progetto, in contrapposizione con l'interesse (che qui è stato tutelato) della categoria dirigenziale che, invece, mira a rimuovere l'istituzione di tale UP .

Il sussistente contrasto di interessi rende inammissibile il ricorso del Sindacato promosso contro l'UP *Accoglienza Migranti*

*

Rito 2.

In riferimento all'altra UP istitutiva del “*Responsabile protezione Dati*” va evidenziato che, in questo caso , mentre “in origine” la nomina era riservata a posizioni dirigenziali, successivamente, <in corso di causa> , con la delibera della GR n. 21/8 del 24.4.2018 (doc. 6 RAS) è stata estesa la possibilità di partecipazione a questa selezione anche ai “funzionari”.

Ne consegue che anche in riferimento a questa UP la posizione processuale del Sindacato è priva di legittimazione attiva ad impugnare, per carenza di “omogeneità” nella tutela e per sussistenza di contrasto di interessi (rappresentativi del Sindacato).

Si richiamano quindi, anche per questa UP *Protezione Dati* , le medesime valutazioni già compiute e sviluppate nel precedente punto (Rito 1), alle quali si fa rinvio .

Si evidenzia che, nel concreto, le nomine sia per l' UP *Protezione Dati* che per quella *Accoglienza migranti* sono state compiute in favore di due “Funzionari” (Inghilleri e Sechi), non Dirigenti .

Solo per l'UP *Anticorruzione* la nomina è stata compiuta in favore di una (già) Dirigente.

In conclusione, in rito, per queste due U.P. (*Protezione Dati* e *Accoglienza*) il Sindacato ha perduto, in corso di giudizio, una delle condizioni dell'azione (persistenza di interesse omogeneo), le quali debbono, tutte, sussistere ed essere mantenute integre dall'instaurazione del processo fino alla sua conclusione.

Ne consegue che (in riferimento a due U.P. su tre) è sopraggiunta l' inammissibilità parziale del ricorso, non più sorretto da adeguato ed appropriato interesse, in considerazione dell'insorgenza di posizioni contrastanti successivamente all'ampliamento delle categorie che possono aspirare ed ottenere gli incarichi (con estensione ai funzionari).

**

MERITO.

Per quanto attiene l' altra Unità di Progetto ("*Anticorruzione*"), l'unica rimasta da scrutinare nel merito, l'impugnazione, per questa limitata parte, formulata dall'organismo rappresentativo unitario, non risulta travolta dalla carenza di legittimazione attiva.

1) CARENZA DI ELEMENTI DI SPECIFICITÀ E TEMPORANEITÀ.

Sostanzialmente la tesi di parte ricorrente è che, in luogo delle Unità di progetto, avrebbero dovuto essere istituiti "*specifici Servizi o Settori all'interno dei singoli Assessorati*".

Sostenendo, principalmente, che le UP non soddisfano i requisiti di "temporaneità" e "specificità", necessari per legge .

E' opportuno riportare la norma di legge, essendo state le contestazioni sviluppate in riferimento ad una pluralità di aspetti contemplati nella disposizione regionale.

L'art. 26 della LR 31/98 , come sostituito dall'art. 10, comma 1, L.R. 25 novembre 2014, n. 24, rubricato "*Unità di progetto*" (nella versione vigente nel 2017, al tempo di adozione degli atti impugnati, ante modifica LR 21/2018; nei confronti della quale quale pende ricorso del Governo alla Corte costituzionale, ma limitatamente all'ult. comma dell'art. 26, in riferimento ai compensi, per riserva della competenza in sede di contrattazione collettiva) prevedeva:

"1. *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.

2. La Giunta regionale stabilisce i criteri di funzionamento, la composizione, le modalità di formazione e di conferimento delle funzioni, la <durata> delle Unità di progetto e ne individua gli <obiettivi>.

3. Al personale preposto al coordinamento delle Unità di cui al comma 1 è riconosciuta una retribuzione, collegata al conseguimento degli obiettivi, prevista dal contratto collettivo regionale di lavoro per l'area dirigenziale”.

Per quanto attiene il profilo della “durata” il Collegio ritiene che questo elemento sia stato adeguatamente considerato, definendo , direttamente in delibera della GR, per questa UP (*Anticorruzione*), un termine “certo” e “predeterminato” di 18 mesi.

Per le altre UP veniva stabilito, invece, un termine elastico, correlato all’approvazione di un nuovo disegno di legge, in corso di trattazione (e comunque fino al termine della legislatura). Con riferimento, cioè, ad una situazione in corso di sviluppo, “*de jure condendo*”, correlata alla ormai prossima approvazione di un nuovo disegno regionale, che avrebbe inserito innovative disposizioni alla LR 31/1998, con la possibile previsione di specifiche articolazioni organizzative, denominate “*uffici speciali*”, proprio per l’adempimento di particolari funzioni rese obbligatorie dalla legislazione comunitaria, nazionale o regionale vigente.

Dunque la GR ha individuato , in modo differenziato, i termini di durata per le UP di “*Responsabile Anticorruzione*”, di “*Responsabile Protezione dei Dati personali*” e di “*Responsabile Immigrazione*” .

In ogni caso, per l’ *Anticorruzione* , il termine dei 18 mesi dimostra la previsione della sua “durata” e della sua “temporaneità” .

L’ UP è stata, essenzialmente, considerata necessaria come modulo organizzativo “*transitorio*”, per poter consentire, nell’immediato, l’esplicazione di peculiari

funzioni rese obbligatorie per legge. Con l'individuazione di un modello peculiare e più consono al connotato di indipendenza richiesto.

In sostanza si riscontra nell'istituzione la definizione di “*obiettivi specifici*”, intersettoriali; predeterminazione della “*durata*” (18 mesi) della struttura provvisoriamente individuata per l'adempimento di particolari funzioni rese obbligatorie dalla legislazione (comunitaria e nazionale).

**

2) NUOVI COSTI ed ONERI.

L'art. 26 della l.r. 31/1998 prevede che le unità di progetto sono istituite “*senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale*”.

Per quanto concerne l'istituzione dell'UP “*Anticorruzione*” (l'unica rimasta da scrutinare nel merito) si evidenzia che la deliberazione istitutiva n. 58/32 del 2017 prevedeva l'assegnazione del personale e delle risorse finanziarie che “*già*” competevano ad altra struttura organizzativa dirigenziale:

la “*Direzione generale per la comunicazione*” che svolgeva, in precedenza, analoghe funzioni, e che è stata contestualmente soppressa.

Ne consegue che la rimodulazione delle strutture e delle competenze non ha determinato, sul piano finanziario, alcun incremento di spesa.

Per quanto attiene, infine, la problematica sollevata inerente la “*competenza*” all'istituzione delle Unità di Progetto (che il ricorrente ritiene spettare al legislatore e non all'organo amministrativo, con l'effetto che la GR non potrebbe deliberare e disporre la loro creazione), il Collegio ritiene che la prospettazione del Sindacato SDIRS non sia condivisibile.

E' la Giunta regionale che, in base all'art. 26, comma 2, della l.r. 31/1998, stabilisce “*i criteri di funzionamento, la composizione, le modalità di formazione e di conferimento delle funzioni, la durata delle Unità di progetto e ne individua gli obiettivi*”.

Dunque le “*modalità di formazione*” delle UP spettano all’organo giuntale (e non al legislatore).

Inoltre , come correttamente evidenziato dall’Avvocatura regionale, la norma va letta ed interpretata alla luce del complessivo corpus normativo (la L.R. 31/1998) in cui la disposizione è inserita.

Considerando che, seguito delle modifiche apportate con la L.R. 24/2014 (la medesima legge che ha introdotto le UP) le procedure di istituzione, modifica e soppressione delle Direzioni generali (posizione dirigenziale apicale) sono state *delegificate* , in quanto vengono disposte con decreto del Presidente della Regione, su conforme deliberazione della Giunta (art. 13, comma 4, l.r. 31/1998). Sotto tale profilo sarebbe improprio ed illogico ritenere, in sede interpretativa, che una struttura di livello inferiore (UP) dovrebbe essere istituita con legge e non con decisione di Giunta regionale. Organo titolare, per espressa volontà del legislatore, del potere di individuare tutti gli aspetti inerenti alla “vita” dell’Unità di progetto :
“ *criteri di funzionamento, composizione, modalità di formazione e conferimento delle funzioni, durata e obiettivi*”.

In conclusione, anche per quest’aspetto, il ricorso è infondato.

In conclusione il ricorso va, in parte, dichiarato inammissibile e, in parte, respinto.

Per quanto concerne le spese di giudizio, in considerazione della natura e della tipologia della controversia, il Collegio ritiene di disporre la compensazione integrale fra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

-in parte lo dichiara inammissibile (per sopraggiunta carenza di interesse omogeneo), relativamente all’istituzione della UP “*Responsabile Protezione Dati personali del Sistema Regione*” e per la UP “*Accoglienza ai migranti?*”;

- in parte lo respinge, relativamente alla istituzione della UP *Anticorruzione*.

Spese compensate.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 24 ottobre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Scano, Presidente

Marco Lensi, Consigliere

Grazia Flaim, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Grazia Flaim

IL PRESIDENTE

Francesco Scano

IL SEGRETARIO