

TAR Piemonte, 15/05/2015 n. 846

N. 00846/2015 REG.PROV.COLL.
N. 01202/2014 REG.RIC.

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1202 del 2014, proposto da:

Pintori Arch. Cinzia + 2, Ordine Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Savona, Ordine Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Alessandria, rappresentati e difesi dall'avv. Alessia Cascioli, con domicilio eletto presso Alberto Pierpaolo Prinetto in Torino, Via Frejus, 1;

contro

Comune di Novi Ligure, rappresentato e difeso dagli avv. Vittorio Barosio, Serena Dentico, con domicilio eletto presso Vittorio Barosio in Torino, corso G. Ferraris, 120;

nei confronti di

Ing. Paolo Innocente Ravera, rappresentato e difeso dagli avv. Giorgio Sobrino, Alessandro Reale, con domicilio eletto presso Giorgio Giuseppe Vittorio Sobrino in Torino, corso G. Ferraris, 120;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

C.N.A.P.P.C. - Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori - Roma, rappresentato e difeso dall'avv. Marco Antonucci, con domicilio eletto presso Alberto Pierpaolo Prinetto in Torino, Via Frejus, 1;

- per l'annullamento:

1. dell'avviso pubblico indetto da Comune di Novi Ligure e relativo alla selezione per l'assunzione di n. 1 dirigente tecnico a tempo determinato e pieno, per anni tre, area

Lavori Pubblici e Tutela Ambientale, approvato con determinazione n. 198/723 del 14.7.2014;

2. della determina del Comune di Novi Ligure n. 248/875 del 15.9.2014 Settore: Sett. 8 - Personale e Organizzazione - Affari generali, Ufficio: Personale, con cui sono stati ammessi i candidati della selezione per l'assunzione di n. 1 dirigente tecnico a tempo determinato e pieno, per anni tre, area Lavori Pubblici e Tutela Ambientale ed è stato escluso l'arch. Cinzia Pintori per mancanza del titolo di studio richiesto nell'avviso di selezione;

3. della graduatoria del Comune di Novi Ligure approvata con determinazione n. 266/928 del 1/10/2014 Sett. 8 - Personale e organizzazione - Affari Generali - Ufficio Personale, con cui sono stati individuati i soggetti ammessi per l'assunzione di n. 1 dirigente tecnico a tempo determinato e pieno, per anni tre, area Lavori Pubblici e Tutela Ambientale;

4. del decreto del Comune di Novi Ligure n. 11 del 3.10.2014 con cui è stato conferito l'incarico di dirigente tecnico a tempo determinato e pieno, per anni tre, area Lavori Pubblici e Tutela Ambientale, all'ing. Paolo Innocente Ravera a seguito della procedura di selezione;

5. di tutti gli atti ed i provvedimenti presupposti, connessi e conseguenti, ancorchè non cognitivi, posti in essere dalla amministrazione resistente, lesivi degli interessi dei ricorrenti;

nonchè

- nonché per la condanna dell'amministrazione al risarcimento dei danni ingiusti patiti e patendi dalla ricorrente arch. Cinzia Pintori in conseguenza dei provvedimenti impugnati;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Novi Ligure e di Ing. Paolo Innocente Ravera;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 marzo 2015 la dott.ssa Roberta Ravasio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il Comune di Novi Ligure ha indetto, con determinazione n. 198/723 del 14/07/2014, un concorso per la selezione di un dirigente dell'area tecnica per la durata di tre anni.

2. Tra i vari requisiti il bando richiedeva: a) il possesso della Laurea di vecchio ordinamento in "ingegneria civile", ovvero in "ingegneria dei materiali" o in "ingegneria edile" o equipollenti, ovvero Laurea specialistica equiparata, secondo quanto stabilito dal D.M. 9/07/2009; b) l'abilitazione all'esercizio della professione di ingegnere; c) l'aver maturato un certo numero di anni di servizio alle dipendenze di pubbliche amministrazioni, in numero variabile a seconda degli studi compiuti, della qualifica rivestita e della amministrazione di provenienza; d) l'aver maturato l'anzidetta anzianità di servizio nel settore "area tecnica, lavori pubblici".

3. La ricorrente architetto Cinzia Pintori ha presentato domanda di partecipazione alla selezione, dalla quale è stata tuttavia esclusa, con determinazione del 15/09/2014 del Dirigente del Settore Personale, per "*mancaza del titolo di studio richiesto nell'avviso di selezione*".

4. In esito alla procedura risultava primo in graduatoria l'ing. Paolo I. Ravera, al quale il Sindaco, con atto del 3/10/2014, conferiva l'incarico triennale di dirigente a tempo pieno del Settore "*Lavori pubblici e Tutela ambiente*".

5. Con ricorso passato a notifica il 24/10/2014 i ricorrenti in epigrafe indicati hanno impugnato il bando di concorso, sostanzialmente nella parte in cui esso ha riservato ai soli laureati in ingegneria la partecipazione alla selezione, e quindi tutti gli atti successivi, deducendone la illegittimità per i seguenti motivi:

D) violazione degli artt. 51 e 52 del R.D. 2357/1925, del vigente CCNL per il Comparto Regioni ed Autonomie Locali, eccesso di potere per difetto di istruttoria, illogicità e ingiustizia manifesta: il CCNL di riferimento consente che la posizione oggetto della selezione sia ricoperta sia da architetti che da ingegneri, anche perché la materia della edilizia civile rimane accessibile, in base alla normativa vigente, ad entrambe le professioni; l'indicazione di un titolo di studio specifico deve dunque essere adeguatamente motivato, ciò che nella specie non è accaduto; il bando, inoltre dovrebbe risultare conforme alle determinazioni assunte dalla Giunta con delibera n. 143 del 26/03/2014.

II) violazione dell'art. 110 D. L.vo 267/00, disparità di trattamento, illogicità, irragionevolezza ed ingiustizia manifesta: venendo in considerazione una selezione finalizzata alla scelta di un soggetto cui conferire un incarico dirigenziale a contratto la limitazione dei requisiti d'accesso accompagnata da una motivazione generica e tautologica costituisce un "fattore di rischio specifico" ai sensi del Piano Nazionale Anticorruzione ed in tale ottica debbono essere considerati i vari requisiti di partecipazione al concorso di che trattasi (titolo di studio, anzianità di servizio in amministrazioni pubbliche ed in area specifica); l'art. 110 T.U.E.L., del resto, non richiede una siffatta anzianità di servizio ma solo una "*comprovata esperienza e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico*".

5.1. I ricorrenti hanno dunque concluso chiedendo l'annullamento degli atti impugnati, previa sospensione dei medesimi in via cautelare e previo ordine di acquisizione della delibera di Giunta n. 143 del 26/03/2014.

6. Il Comune di Novi Ligure si è costituito in giudizio producendo la menzionata delibera di Giunta, rilevando come la stessa si sia limitata a dare atto della necessità di ricoprire il posto di dirigente del Settore Lavori Pubblici e Tutela del Territorio, senza fornire indicazione sui criteri di selezione; la delibera medesima, peraltro, reca in allegato un "Piano del fabbisogno" nel quale si evidenzia il numero di posti da coprire (1), la tipologia dello stesso (dirigente) ed il profilo (dirigente del Settore lavori Pubblici e Tutela del Territorio). Nel merito il Comune ha osservato che il CCNL di riferimento consente a tutti i profili professionali di ricoprire posti in "area D"; che il posto da coprire nella fattispecie richiede, tra l'altro, la progettazione di opere afferenti la sfera di competenza esclusiva della professione di ingegnere; che il Comune di Novi Ligure non ha alle proprie dipendenze altri ingegneri, di guisa che per la progettazione di tali opere avrebbe dovuto ricorrere ad incarichi esterni, con maggiori oneri per la Amministrazione; che sussiste un collegamento diretto tra i titoli richiesti per la partecipazione al concorso ed il posto da ricoprire, non ravvisandosi quindi la necessità di una specifica motivazione in ordine alla scelta di consentire la partecipazione ai soli laureati in ingegneria; che i requisiti indicati dal bando sono conformi all'art. 110 T.U.E.L., in quanto finalizzati alla selezione di un soggetto di comprovata esperienza pluriennale nel settore specifico oggetto dell'incarico; che i vari ricorrenti non hanno interesse ad eccepire che il Comune avrebbe dovuto indire un concorso interno; che i

vari requisiti indicati dal bando si giustificano anche in vista dei requisiti che il r.u.p. deve possedere ai sensi del d.P.R. 207/2010.

7. Si è costituito in giudizio per resistere al ricorso anche il contro interessato vincitore del concorso, ing. Ravera, il quale, oltre a proporre difese analoghe a quelle del Comune si è soffermato a descrivere le competenze del Settore Lavori Pubblici e Tutela del Territorio del Comune di Novi Ligure, evidenziando che quest'ultimo, in forza di una Convenzione stipulata con la Provincia di Alessandria e con Rete Ferroviaria Italiana avente ad oggetto la progettazione di opere per il miglioramento della permeabilità dell'esistente linea ferroviaria Torino-Genova, ha preso in carico la progettazione di alcune opere (un sottopasso ferroviario, opere di raccordo con la viabilità esistente, opere di miglioramento di un altro sottopasso ed una rotatoria) che devono essere realizzate nel territorio del Comune di Novi Ligure e che attengono alla sfera esclusiva di competenza degli ingegneri

8. E' intervento nel giudizio, *ad adiuvandum*, il Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori, insistendo per l'accoglimento del ricorso. L'Organo interveniente: ha sottolineato la carenza di istruttoria procedimentale, dalla quale non emergono le ragioni che hanno condotto alla scelta di limitare la partecipazione alla selezione ai soli laureati in ingegneria; ha dato atto che non esiste alcuna previsione legislativa che preveda una equivalenza tra l'incarico di dirigente del settore lavori pubblici di un ente ed il titolo professionale di ingegnere; ha affermato la disapplicabilità, all'occorrenza, della delibera di Giunta n. 143 del 26/03/2014 in quanto atto di natura regolamentare; ha richiamato precedenti giurisprudenziali che hanno riconosciuto natura di opera di "edilizia civile", la cui progettazione può essere effettuata dagli architetti, anche agli impianti idraulici, elettrici e di riscaldamento degli edifici, alle opere stradali che connettono singoli fabbricati o che connettano due punti del centro abitato, alle opere di illuminazione pubblica. Ha ancora evidenziato che rientrano nella competenza dell'architetto, in concorrenza con la professione di ingegnere, geometra, perito industriale o agrario, nei limiti delle competenze specificate dai rispettivi ordinamenti: le prestazioni di progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva di lavori pubblici, nonché la relativa direzione lavori; la formazione del programma triennale dei lavori pubblici; i servizi di progettazione degli impianti di illuminazione pubblica; le funzioni di coordinamento della sicurezza nei lavori pubblici e privati; le opere di conglomerato cementizio; la verifica della sussistenza dei requisiti di sicurezza

antincendio dei locali e depositi; gli accertamenti tecnici relativi a locali di pubblico spettacolo; la redazione della attestazione energetica dei fabbricati. Secondo l'interveniente, inoltre, il d.P.R. 207/2010 non richiede necessariamente che il r.u.p. sia un ingegnere, e tra l'altro nel Comune di Novi Ligure tale incarico è svolto in condivisione con il Dirigente del Settore Urbanistica, che è un architetto; pressoché tutte le opere comprese nel Piano Triennale del Comune di Novi Ligure, inoltre, avrebbero ambito urbano e quindi la relativa progettazione sarebbe anche di competenza degli architetti.

9. Il ricorso, chiamato alla camera di consiglio del 12/11/2014, è stato rinviato per la discussione del merito alla pubblica udienza del 25/03/2015, allorché è stato introitato a decisione, previo scambio di memorie tra le parti.

10. Il Collegio dà atto, preliminarmente, che non sussiste contestazione tra le parti in ordine all'interesse ad agire degli Ordini professionali ricorrenti e neppure in ordine all'interesse ad intervenire in giudizio del Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori. La questione non è comunque dirimente essendo pacifico l'interesse a ricorrere dell'arch. Pintori, che ha partecipato alla selezione e ne è stata esclusa in ragione del solo fatto che essa non possiede il titolo di studio indicato dal bando.

11. Procedendo nella disamina del merito del ricorso il Collegio dà atto che secondo consolidato orientamento di giurisprudenza gli artt. 51 e 52 del R.D. 2537/1925 (C.d.S. sez. IV, n. 2938/2000; TAR Palermo, sez. I, n. 2274/2002; TAR Catanzaro sez. II, n. 354/2008; TAR Veneto sez. I, n. 1153/2011; C.d.S. sez. VI, n. 1150/2013; TAR Lecce, sez. II, n. 1270/2013; TAR Lazio-Latina, sez. I, n. 608/2013), che sono ancora in vigore e che pertanto ancora oggi costituiscono il punto di riferimento normativo per stabilire il discrimine tra le competenze degli architetti e quelle degli ingegneri, debbono essere interpretati nel senso che appartiene alla esclusiva competenza degli ingegneri non solo progettazione delle opere necessarie alla estrazione e lavorazione di materiali destinati alle costruzioni e la progettazione delle costruzioni industriali, ma anche la progettazione delle opere igienico-sanitarie e delle opere di urbanizzazione primaria, per tali dovendosi intendere le opere afferenti la viabilità, gli acquedotti, e depuratori, le condotte fognarie e gli impianti di illuminazione, salvo solo il caso che tali opere non siano di pertinenza di singoli edifici civili. Tra le opere igienico-sanitarie la cui progettazione appartiene alla

esclusiva competenza degli ingegneri, vanno incluse, tra le altre, anche gli impianti cimiteriali (C.d.S. n. 2938/2000 *cit.*).

12. L'elenco delle opere la cui progettazione è di esclusiva competenza degli ingegneri include, come si vede, larga parte delle opere pubbliche di necessaria competenza dei comuni, all'interno dei quali il Settore di riferimento è certamente quello che ha in carico, appunto, i lavori pubblici. E' evidente che le opere pubbliche di che trattasi non esauriscono il panorama delle opere pubbliche che un comune può decidere di realizzare (scuole, centri sportivi; biblioteche e centri culturali; etc. etc.); tuttavia è importante rimarcare che non tutte le opere classificabili come "pubbliche", come tali rientranti nella competenza istituzionale del settore "Lavori pubblici" di un comune, sono di competenza concorrente degli ingegneri ed architetti, essendo che le opere di urbanizzazione primaria e quelle afferenti la sfera igienico-sanitaria appartengono alla sfera esclusiva di competenza degli ingegneri. Valga inoltre la considerazione che la sfera di competenza esclusiva degli architetti finisce invece per interessare solo gli edifici civili con rilevante carattere artistico nonché quelli di cui alla L. 364/1909, - fermo restando che anche in tal caso sussiste una competenza concorrente tra architetti ed ingegneri per quanto riguarda la "parte tecnica" (art. 52 comma 2 R.D. 2537/1925). -, e risulta pertanto di marginale importanza se riferita al settore "Lavori Pubblici" di un comune: infatti, mentre ogni comune deve confrontarsi, prima o poi, con la necessità di dotarsi di opere di urbanizzazione primaria e di opere igienico-sanitarie, costituisce invece una mera evenienza il fatto che un comune risulti proprietario di beni di particolare interesse artistico in relazione ai quali intenda effettuare interventi edilizi.

13. In base alle considerazioni che precedono il Collegio ritiene che la laurea in ingegneria e l'abilitazione alla professione di ingegnere costituiscono titoli aventi un collegamento diretto con l'attività del settore "Lavori Pubblici" di un qualsiasi comune e che, pertanto, il bando di concorso indetto per la selezione del dirigente di un tale settore non deve contenere una specifica motivazione a giustificazione della scelta di indicare la laurea in ingegneria e l'abilitazione alla professione di ingegnere quali requisiti di ammissione alla selezione.

13.1 Si deve ricordare che nella materia dei concorsi pubblici, ferma la definizione del titolo (laurea o altro titolo di studio), che è affidata alla legge, deve essere riconosciuto all'Amministrazione un potere discrezionale nella determinazione della tipologia del titolo di studio richiesto, che deve essere correlato alla professionalità ed alla

preparazione culturale richieste per lo svolgimento delle mansioni proprie dei posti che si intendono ricoprire” (TAR Puglia-Bari, sez. II, n. 1359/2013; C.d.S. sez. V, n. 5351/2012; C.d.S. sez. VI, n. 2994/2009; TAR Lazio sez. III, n. 253/2008).

13.2. E' ben vero che, in considerazione della attività propria del settore “Lavori Pubblici” di un comune, anche la laurea in architettura ed il titolo di architetto possono considerarsi pertinenti alle mansioni proprie del dirigente di tale settore. Tuttavia, in forza del principio dianzi richiamato non si può affermare che l'Amministrazione comunale abbia l'obbligo di indicare, tra i requisiti di partecipazione al concorso indetto per selezionare il dirigente di un tale settore, entrambi i titoli di studio e di abilitazione, né, correlativamente, che abbia l'obbligo di motivare in maniera specifica la scelta di circoscrivere ad una o all'altra categoria dei citati professionisti la possibilità di partecipare al concorso, scelta che essa Amministrazione effettuerà tenendo conto delle peculiarità della attività del proprio settore “lavori Pubblici” nonché delle proprie priorità. Così, mentre una Amministrazione proprietaria di un ingente patrimonio immobiliare di rilevanza artistica potrà ritenere opportuno selezionare un architetto da proporre al proprio settore “Lavori Pubblici”, un'altra Amministrazione, che abbia tra le proprie priorità quella di procedere alla realizzazione di determinate opere che appartengano alla sfera di competenza esclusiva degli ingegneri, potrà invece legittimamente ritenere appropriato di affidare la dirigenza del settore competente ad un ingegnere, circoscrivendo ai soli ingegneri la partecipazione alla relativa selezione. Ciascuna di tali scelte non abbisogna di particolare e specifica motivazione non solo perché, come già precisato, le Amministrazioni dispongono di un potere discrezionale nella scelta del titolo di studio richiesto per accedere ad una determinata selezione, il quale potere è soggetto a limiti solo nella misura in cui si richiede che il titolo di studio richiesto sia coerente con le mansioni proprie del posto da ricoprire: ciò che nella specie si è verificato.

13.3. Il primo motivo di ricorso deve quindi essere respinto, non potendosi affermare che la sfera di competenze tra architetti ed ingegneri sia completamente sovrapponibile né potendosi ravvisare difetto di motivazione nel bando di concorso impugnato, nella parte in cui non ha giustificato la scelta di escludere la laurea in architettura tra i requisiti che legittimavano a partecipare alla selezione per cui è causa. Alla luce di tali constatazioni diventa poi irrilevante il fatto che la delibera di Giunta n. 143 del 26/03/2014, che peraltro non è stata impugnata dai ricorrenti, non abbia dato

indicazione specifiche in ordine al titolo di studio da richiedere per la copertura del posto di dirigente del settore Lavori Pubblici; né assume rilevanza il fatto che gli atti del procedimento non evidenzino le ragioni - esplicitate invece negli atti di questo giudizio - che in concreto avrebbero indotto l'Amministrazione a selezionare un ingegnere.

14. Con il secondo motivo di ricorso i ricorrenti lamentano che il bando impugnato sia comunque illegittimo perché prevede limiti di partecipazione che non si giustificano anche alla luce di quanto stabilisce l'art. 110 T.U.E.L. in ordine alla selezione del personale della dirigenza.

14.1. Il Collegio premette, preliminarmente, che i ricorrenti hanno interesse alla decisione su tale motivo di ricorso, atteso che esso è sostanzialmente finalizzato ad evidenziare aspetti di sviamento di potere che nella specie avrebbero ispirato l'azione amministrativa e che sarebbero stati finalizzati a garantire l'assunzione dell'ing. Ravera, che già lavorava per il Comune di Novi Ligure: l'interesse a verificare la sussistenza di possibili profili di sviamento di potere sussiste, in particolare, proprio in ragione della ampia discrezionalità che si deve riconoscere alle Pubbliche Amministrazioni nello stabilire i requisiti di partecipazione alle procedure concorsuali e nella correlativa insussistenza di uno specifico obbligo di motivare la scelta di tali requisiti.

14.2. Ebbene, il Collegio non ritiene che la previsione di un certo numero di anni di pregressa esperienza nel settore "Lavori Pubblici - Area Tecnica" ed in qualità di dipendente di enti pubblici, sia incoerente con le previsioni dell'art. 110 T.U.E.L., secondo il quale il personale dirigenziale deve essere in possesso di "*comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico*".

14.2.1. La norma, come si vede, stabilisce che la pregressa esperienza del dirigente non deve limitarsi ad un anno, ma neppure specifica un limite massimo di anni di esperienza che si può pretendere dall'aspirante dirigente: il periodo di esperienza pregressa può quindi ragionevolmente variare a seconda della complessità delle mansioni che il dirigente è chiamato a svolgere e bisogna dire che nella prassi esso è frequentemente indicato, come nel caso di specie, in un periodo variabile tra i tre ed i cinque anni.

14.2.3. L'art. 110 T.U.E.L. richiede poi che la pregressa esperienza sia specifica in relazione alle materie oggetto dell'incarico, e si deve ritenere che questa specificità possa comprendere, quantomeno quando il posto da ricoprire sia quello di dirigente del settore Lavori Pubblici di un comune, anche il contesto lavorativo in cui tale esperienza è maturata: ciò per la ragione che, come sopra precisato, il settore Lavori Pubblici di un

Comune si occupa normalmente della realizzazione di opere (quelle di urbanizzazione primaria e le opere di natura igienico-sanitarie) di cui un libero professionista raramente si occupa in via continuativa, a meno che non sia specializzato nel settore e non sia organizzato in modo da poter partecipare a numerose gare per l'affidamento della progettazione di simili opere. Il Settore Lavori Pubblici si occupa poi spesso, come emerso nel corso del giudizio, della gestione delle gare di affidamento di lavori, ed è evidente che anche in tale materia una esperienza significativa viene maturata solo alle dipendenze di una amministrazione pubblica che debba gestire gare d'appalto. Anche la richiesta che l'esperienza pregressa sia stata maturata nel settore "Area Tecnica-Lavori Pubblici" è evidentemente coerente con il posto messo a concorso.

14.3. I criteri di selezione introdotti dal bando di che trattasi sono, in definitiva, coerenti con quanto stabilito dall'art. 110 T.U.E.L.; conseguentemente da essi non è possibile trarre alcun argomento a sostegno dell'assunto secondo cui il Comune di Novi Ligure avrebbe inteso, consapevolmente, restringere la platea dei partecipanti alla selezione onde favorire l'ing. Ravera.

15. Il ricorso va conclusivamente respinto.

16. La relativa novità delle questioni trattate giustifica la compensazione delle spese del giudizio tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 25 marzo 2015 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Roberta Ravasio, Primo Referendario, Estensore

Antonino Masaracchia, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 15/05/2015

IL SEGRETARIO

• (Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)