

ALL.3

CdS 17/07/2019 n. 5012

Pubblicato il 17/07/2019

N. 05012/2019 REG. PROV. COLL.  
N. 06750/2015 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 6750 del 2015, proposto da Cinzia Pintori; Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Savona e Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Alessandria, in persona dei legali rappresentanti in carica, rappresentati e difesi dall'avvocato Alessia Cascioli, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Alessandro Farnese, n. 7.

***contro***

Comune di Novi Ligure, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Mario Contaldi e Vittorio Barosio, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Mario Contaldi in Roma, via Pierluigi da Palestrina, n. 63;

***nei confronti***

Paolo Innocente Ravera, non costituito in giudizio;

Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori (CNAPPC), in persona del legale rappresentante in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Alberto Colabianchi, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Oslavia, n. 30.

*per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sezione*

*Seconda, n. 00846/2015, resa tra le parti.*

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Novi Ligure e del Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori (CNAPPC);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 aprile 2019 il Cons. Giuseppina Luciana Barreca e uditi per le parti gli avvocati Antonucci, su delega degli avvocati Alessia Cascioli e Alberto Colabianchi, Stefania Contaldi, su delega dell'avvocato Mario Contaldi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza indicata in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte ha respinto il ricorso avanzato dall'arch. Cinzia Pintori e dagli Ordini degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Savona e della Provincia di Alessandria, con l'intervento *ad adiuvandum* del C.N.A.P.P.C. - Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori, contro il Comune di Novi Ligure e nei confronti dell'ing. Paolo Innocente Ravera, per l'annullamento dell'avviso pubblico indetto dal Comune di Novi Ligure, relativo alla selezione per l'assunzione di un dirigente tecnico a tempo determinato e pieno, per anni tre, area Lavori Pubblici e Tutela Ambientale, approvato con determinazione n. 198/723 del 14 luglio 2014, nonché per l'annullamento della determinazione di ammissione dei candidati per la selezione, della graduatoria e del decreto di conferimento dell'incarico all'ing. Ravera, a seguito della procedura di selezione.

1.1. Avverso la sentenza hanno proposto appello gli originari ricorrenti.

1.2. Si sono costituiti in giudizio il Comune di Novi Ligure ed il Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori, il primo per resistere al gravame, il secondo per prestarvi adesione.

Il controinteressato ing. Ravera, costituito in primo grado, non ha svolto attività difensiva in appello.

1.3. Tutte le parti costituite hanno depositato memorie difensive; il Comune di Novi Ligure anche memoria di replica.

1.4. All'udienza del 18 aprile 2019 la causa è stata posta in decisione.

2. In punto di fatto, va premesso che: il Comune di Novi Ligure ha indetto, con determinazione n. 198/723 del 14 luglio 2014, un concorso per la selezione di un dirigente dell'area tecnica per la durata di tre anni; 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 luglio 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"; la ricorrente architetto Cinzia Pintori ha presentato domanda di partecipazione alla selezione, dalla quale è stata tuttavia esclusa, con determinazione del 15 settembre 2014 del Dirigente del Settore Personale, per "mancanza del titolo di studio richiesto nell'avviso di selezione"; in esito alla procedura è risultato primo in graduatoria l'ing. Paolo I. Ravera, al quale il Sindaco, con atto del 3 ottobre 2014, ha conferito l'incarico triennale di dirigente a tempo pieno del Settore "Lavori pubblici e Tutela ambiente".

2.1. Il bando di concorso e gli atti della procedura selettiva sono stati impugnati nella parte in cui il primo ha riservato la partecipazione alla selezione ai soli laureati in ingegneria, deducendone l'illegittimità per due articolati motivi, riassunti in sentenza come segue:

*I) 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".

2.2. La sentenza, dopo aver richiamato la giurisprudenza sull'attuale applicabilità degli artt. 51 e 52 del R.D. n. 2537 del 1925 per stabilire il discrimine tra le competenze degli architetti e quelle degli ingegneri, ha deciso secondo quanto appresso specificato per i punti della motivazione indicati:

- *al punto 12*: ha ritenuto che, tra le opere pubbliche rientranti nella competenza del settore "Lavori pubblici" di un comune, "le opere di urbanizzazione primaria e quelle afferenti la sfera igienico-sanitaria appartengono alla sfera esclusiva di competenza degli ingegneri", considerando 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";

- *al punto 13*: ha escluso, in base alle considerazioni che precedono, la necessità di una specifica motivazione a giustificazione della scelta, compiuta col bando di concorso, di indicare la laurea in ingegneria e l'abilitazione alla professione di ingegnere quali requisiti di ammissione alla selezione del dirigente del settore "Lavori pubblici"; quindi:

- *al punto 13.1*: ha ricordato che, nella materia dei concorsi pubblici, ferma la definizione del titolo (laurea o altro) affidata alla legge, deve essere riconosciuto all'amministrazione un potere discrezionale nella determinazione della tipologia del titolo di studio, che deve essere correlato alla professionalità ed alla preparazione culturale richieste per lo svolgimento delle mansioni proprie dei posti che si intendono ricoprire, come da giurisprudenza richiamata in motivazione;

- *al punto 13.2*: ha proseguito, osservando che, in ragione di tale discrezionalità, la scelta dell'amministrazione di circoscrivere all'una o all'altra categoria la possibilità di partecipare al concorso per dirigente del settore "Lavori pubblici", non abbisogna di particolare motivazione, dal momento che il detto "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";

- *al punto 13.3*: ha concluso per il rigetto del primo motivo, sia perché la sfera di competenze tra architetti ed ingegneri non è sovrapponibile sia perché non si ravvisa *“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”*; ha infine reputato irrilevanti sia il fatto che la delibera di Giunta n. 143 del 26 marzo 2014 (che ha sottolineato non essere stata impugnata dai ricorrenti) non avesse dato indicazioni specifiche in ordine al titolo di studio da richiedere per la copertura del posto sia il fatto che gli atti del procedimento non avessero evidenziato le ragioni -esplicitate invece negli atti del giudizio- che in concreto avrebbero indotto l'amministrazione comunale a selezionare un ingegnere;

- *al punto 14.2*, in riferimento al secondo motivo di ricorso (ritenuto volto a denunciare *“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”*): ha ritenuto congruente con l'art. 110 TUEL (che richiede il possesso di *“comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico”*) la previsione del bando che richiedeva un certo numero di anni di pregressa esperienza nel settore *“Lavori Pubblici – area tecnica”* (che nella prassi è frequentemente indicato, come nel caso di specie, in un periodo variabile tra i tre e i cinque anni) ed in qualità di dipendente di enti pubblici (trattandosi di ricoprire il posto di dirigente del settore *“Lavori pubblici”* di un comune, che richiede esperienza significativa maturata alle dipendenze della pubblica amministrazione, sia per la tipologia delle opere da realizzare sia per la gestione delle gare di affidamento dei lavori).

3. Con i sei motivi di appello vengono dedotte censure di erroneità e contraddittorietà della sentenza e di omessa pronuncia relativamente ai punti 12, 13 e 14 della motivazione sopra sintetizzati.

3.1. Col primo motivo si evidenzia che la sentenza avrebbe omesso di considerare i motivi di censura in primo grado relativi alla questione che le opere di urbanizzazione primaria e quelle afferenti la sfera igienico-sanitaria non appartengono alla competenza esclusiva degli ingegneri se si tratta di opere connesse a edifici e fabbricati; si richiamano la decisione di questo Consiglio di Stato, 15 febbraio 2013, n. 1550 ed altre sentenze precedenti, il d.m. 23 dicembre 2013, n. 8 in tema di impianti elettrici, il parere emesso con la nota 7/54/11493 del 1982 dal Ministero della Giustizia, organo competente all'alta vigilanza sugli ordini professionali; si aggiunge che lo stesso Comune di Novi

Ligure ha elencato in primo grado interventi di somma urgenza tra cui rientrano opere di edilizia scolastica e su beni vincolati, notoriamente di competenza degli architetti, e analogamente risulterebbe per le opere inserite nel Piano Triennale dei Lavori Pubblici del Comune.

3.2. Col secondo motivo si sostiene che il primo giudice non avrebbe debitamente tenuto conto dell'orientamento della più recente giurisprudenza amministrativa che individua la competenza esclusiva degli architetti sugli immobili vincolati anche per la parte tecnica (mentre in sentenza si dice che per la "parte tecnica" di tali immobili vi sarebbe competenza concorrente); si richiama il precedente di questo Consiglio di Stato 9 gennaio 2014, n. 12 e si osserva che non può reputarsi di "marginale importanza" la competenza esclusiva su immobili vincolati in capo agli architetti, come detto in sentenza.

3.3. Col terzo motivo si ritorna sulla competenza "concorrente" degli appartenenti ai due ordini professionali anche in punto di incarico di Dirigente del settore Lavori Pubblici e Tutela Ambiente per il quale non vi è una previsione di legge che preveda che il relativo incarico sia equivalente al titolo professionale di ingegnere, sicché l'amministrazione comunale avrebbe dovuto esplicitare le ragioni della scelta, né queste si evincono da attività istruttoria, che è del tutto mancata; la sentenza avrebbe perciò violato il divieto di integrazione *ex post* della motivazione.

3.4. Col quarto motivo si censura la motivazione di cui al punto 13.2, perché il primo giudice non avrebbe tenuto conto dei rilievi formulati in primo grado, riguardanti le attività in concreto compiute dall'Ufficio Lavori pubblici del Comune di Novi Ligure, quali risultanti dalla sezione dell'Amministrazione Trasparente del sito istituzionale (elencate alle pagine 17-19 del ricorso in appello), da cui risulterebbe che la quasi totalità delle attività e dei compiti rientra nella c.d. competenza condivisa di ingegneri ed architetti e che la sentenza avrebbe operato un'errata formulazione del giudizio di prevalenza, senza esaminare le attività concretamente svolte dall'Ufficio.

3.5. Col quinto motivo si afferma che la deliberazione della giunta comunale n. 143 del 23 giugno 2014, avendo natura regolamentare, avrebbe potuto essere sindacata e disapplicata da parte del giudice amministrativo, in quanto incidente su una posizione soggettiva riconducibile a norma di legge, a prescindere dalla sua impugnazione; si soggiunge che né tale delibera, né l'avviso pubblico, recano l'indicazione dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche della scelta di limitare la selezione agli ingegneri e che la

prima si sarebbe limitata alla sola “ricognizione” delle esigenze del comune; si argomenta che ben diversa è stata la condotta tenuta dall’amministrazione comunale, relativamente al Piano del fabbisogno personale 2015/2017, nel bandire un concorso per l’assunzione di un Dirigente per l’Ufficio urbanistica, motivando le ragioni delle scelte compiute.

3.6. Col sesto motivo si censura la motivazione di cui al punto 14, nella parte in cui ha escluso che dai criteri di selezione introdotti dal bando di concorso –ritenuti, come sopra, coerenti col disposto dell’art. 110 TUEL- fosse “*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*”. Secondo gli appellanti, il primo giudice avrebbe ommesso di considerare i rilievi dei ricorrenti basati su quanto previsto nel piano triennale 2014/2016 di prevenzione della corruzione con annesso programma triennale 2014/2016 e sulla necessità che l’attività amministrativa perseguisse il fine primario della selezione di soggetti capaci e meritevoli nel rispetto dei principi di imparzialità, ragionevolezza e buona amministrazione.

4. I motivi possono essere trattati unitariamente, prendendo le mosse dalla giurisprudenza richiamata in sentenza e negli atti di parte, secondo cui è ancora attuale la ripartizione delle competenze tra architetti e ingegneri risultante dagli artt. 51 e 52 del R.D. 23 ottobre 1925, n. 2537 (*Regolamento per le professioni d’ingegnere e di architetto*) e succ. mod., in quanto le previsioni regolamentari sono espressamente mantenute in vigore dall’art. 1 del d.P.R. n. 328 del 5 giugno 2001, oltre che dagli artt. 16 (per gli architetti) e 46, comma 2 (per gli ingegneri iscritti alla sezione A), di cui allo stesso d.P.R., e sono compatibili col nuovo assetto degli studi, perciò tuttora applicabili (come riconosciuto da Cons. Stato, IV, 5 giugno 2009, n. 4866 e id., VI, 15 marzo 2013, n. 1550, nonché di recente id., V, 21 novembre 2018, n.6593). Pertanto, la progettazione delle opere viarie, idrauliche ed igieniche, che non siano strettamente connesse con i singoli fabbricati, è di pertinenza degli ingegneri, in base all’interpretazione letterale, sistematica e teleologica degli artt. 51, 52 e 54 del R.D. (cfr. Cons. Stato, IV, 22 maggio 2000, n. 2938; id., V, 6 aprile 1998, n. 416; id., IV, 19 febbraio 1990, n. 92).

4.1. Tutto ciò premesso, i motivi di appello, come appresso richiamati mediante l’indicazione del numero, vanno respinti per le ragioni seguenti:

1) – la competenza concorrente di ingegneri e architetti si ha soltanto nell’ambito delle opere di edilizia civile e per gli impianti tecnologici strettamente connessi a edifici e fabbricati ed in tale senso ha deciso questo Consiglio di Stato nella sentenza n.

1550/2013 citata dagli appellanti; restano pertanto di competenza esclusiva degli ingegneri, ai sensi dell'art. 51 del R.D. n. 2357 del 1925, gli interventi edilizi ed urbanistici che consistano in “*progettazione di costruzioni stradali, opere igienico-sanitarie, impianti elettrici, opere idrauliche*”, quando non siano connessi a determinati edifici o fabbricati, cioè attengano alle opere di urbanizzazione primaria; in senso contrario non si può argomentare, nel caso di specie, mediante il riferimento ad alcuni soltanto dei lavori di somma urgenza indicati dal Comune di Novi Ligure, per i quali varrebbe la competenza concorrente (poiché attinenti ad opere riguardanti edifici, scolastici o vincolati), senza considerare che nell'ordinanza sindacale n. 179 del 2014 sono elencati numerosi altri lavori non connessi ad edifici (interventi di riparazione di ponti, strade e infrastrutture idrauliche) e di portata tale da dover essere ascritti alla competenza esclusiva degli ingegneri; analogamente è a dirsi per le opere inserite nel Piano Triennale dei Lavori Pubblici, che comprende interventi dell'un tipo e dell'altro, e comunque interventi relativi alla viabilità ed alle infrastrutture di competenza esclusiva degli ingegneri;

2) - quanto alla competenza esclusiva degli architetti sugli immobili di interesse storico-artistico, non risulta significativo, nell'economia della sentenza di primo grado, il riferimento alla competenza concorrente degli ingegneri per quanto riguarda la “parte tecnica” (che trova parziale smentita nel precedente di questo Consiglio di Stato n.12/2014 citato dagli appellanti); piuttosto, il primo giudice ha inteso sottolineare, non tanto la marginalità in assoluto della competenza esclusiva degli architetti che interessa gli edifici civili con rilevante carattere artistico e quelli vincolati, quanto la *marginale importanza* che tali competenze rivestono se riferite al Settore Lavori Pubblici di un comune –tanto più che tale affermazione trova riscontro concreto nel Piano Triennale dei Lavori Pubblici del Comune di Novi Ligure che prevede un numero piuttosto ridotto di interventi su immobili vincolati;

3) - quanto all'asserito difetto di motivazione del bando, tale che la sentenza avrebbe finito per integrare *ex post* l'atto amministrativo viziato, è sufficiente ribadire l'insegnamento giurisprudenziale su cui è basata la principale *ratio* della decisione di primo grado: la specifica motivazione del bando, quanto al titolo di studio richiesto per partecipare alla selezione, è necessaria soltanto quando tale titolo non si ponga in diretto collegamento con le funzioni da ricoprire; evenienza, quest'ultima, esclusa nel caso di specie proprio in ragione della disamina di tali funzioni contenuta nella sentenza

appellata, che -lungi dall'integrare la motivazione di cui il bando sarebbe stato carente- si è limitata a dimostrare come nel caso di specie fosse esistente il collegamento diretto che esonerava l'amministrazione dall'obbligo di motivazione specifica;

4) – le argomentazioni svolte nella sentenza a tale scopo non risultano affatto prescindere, come sostenuto col quarto motivo, dalle attività svolte in concreto dall'Ufficio Lavori Pubblici del Comune di Novi Ligure; sebbene non ne abbia fatto un'elencazione dettagliata, il primo giudice ha tuttavia dato conto del fatto -su cui insistono gli appellanti- che pure vi sono delle attività di competenza concorrente di ingegneri ed architetti, ma ha ritenuto non sindacabile la scelta del Comune di Novi Ligure, non tanto in ragione di un giudizio di prevalenza delle attività di competenza esclusiva degli ingegneri, quanto perché si tratta, come detto, di una scelta ampiamente discrezionale che ciascuna pubblica amministrazione effettua *“tenendo conto delle peculiarità della attività del proprio settore “Lavori pubblici”, nonché delle proprie priorità”*; rispetto a tale scelta, il sindacato giurisdizionale, come ritenuto in sentenza, non può che limitarsi -prescindendo, per quanto detto, dall'obbligo di motivazione specifica del bando e degli atti presupposti- alla verifica dell'insussistenza in concreto di profili di arbitrio o di macroscopica irragionevolezza (cfr. Cons. Stato, V, 18 ottobre 2012, n. 5351; id. , VI, 19 agosto 2009, n. 2994); siffatti profili vanno decisamente esclusi nel caso di specie;

5) – per le stesse ragioni risultano irrilevanti, quanto alla delibera di Giunta n. 143 del 26 marzo 2014, sia la mancanza di specifiche indicazioni circa i requisiti richiesti per il conferimento dell'incarico dirigenziale *de quo*, sia la portata meramente ricognitiva della medesima sui posti vacanti da ricoprire nella pianta organica comunale; è perciò infondato il quinto motivo di ricorso, anche quanto all'asserita disparità di trattamento con la selezione svolta per il ruolo di dirigente dell'Ufficio Urbanistica;

6) – in merito al sesto motivo, in disparte la carenza di interesse determinata dalla contestazione dei limiti di partecipazione ulteriori rispetto a quello più generale del titolo di laurea in ingegneria (quest'ultimo applicabile, con effetti preclusivi della partecipazione alla selezione, nei confronti dell'appellante arch. Pintori così come nei confronti di tutti gli appartenenti agli Ordini professionali degli architetti), le ragioni di infondatezza sono già ampiamente esplicitate nella motivazione della sentenza di primo grado; questa, non essendo seriamente confutata dal motivo di gravame, va integralmente confermata.

5. In conclusione, l'appello va respinto.

5.1. La novità di alcune delle questioni poste dal gravame giustifica la compensazione delle spese del grado.

P.Q.M.

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

Compensa le spese processuali.

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 18 aprile e 20 maggio 2019, con l'intervento dei magistrati:

Carlo Saltelli, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere

Valerio Perotti, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere, Estensore

Anna Bottiglieri, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Giuseppina Luciana Barreca**

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

IL SEGRETARIO