

Pubblicato il 02/05/2025

N. 03703/2025REG.PROV.COLL.
N. 02949/2024 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 2949 del 2024, proposto da Comune di Pomigliano D'Arco, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Abbamonte, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via degli Avignonesi, 5;

contro

Dirpubblica (Federazione del Pubblico Impiego), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Carmine Medici, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

~~XXXXXXXXXX~~, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Parisi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

~~XXXXXXXXXX~~, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione seconda, 26 febbraio 2024, n. 1254, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Dirpubblica (Federazione del Pubblico Impiego) e di ~~XXXXXXXXXX~~
~~XXXXXX~~

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 febbraio 2025 il Cons. Giorgio Manca e uditi per le parti gli avvocati Abbamonte e Medici;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con l'appello in trattazione, il Comune di Pomigliano D'Arco chiede la riforma della sentenza con la quale il T.a.r. per la Campania ha accolto il ricorso dell'associazione sindacale DirPubblica e ha annullato parzialmente le deliberazioni e gli atti di riorganizzazione della struttura amministrativa del Comune.
2. Il primo giudice, dopo aver dichiarato inammissibile il ricorso, per difetto di giurisdizione, nella parte in cui con esso sono stati impugnati i decreti di revoca e nomina dei dirigenti, adottati in applicazione delle deliberazioni organizzative; e dopo aver respinto l'eccezione di difetto di legittimazione attiva dell'associazione sindacale, ha accolto la censura di difetto di motivazione, rilevando come «[a]l di là di generici riferimenti ai principi generali in materia di organizzazione degli uffici pubblici, né nella delibera n. 73 del 28 luglio 2023, né nella delibera di Giunta Comunale n. 89 del 8/9/2023 di approvazione del P.I.A.O. risulta esteriorizzata alcuna motivazione sulle esigenze organizzative che hanno condotto alla scissione dell'originario settore 6 in due settori distinti. Né esse possono ricavarsi dal P.I.A.O. che si è limitato a richiamarla senza fornire ulteriori indicazioni. [...] Risulta, invece, dagli atti che su tale scelta organizzativa si fonda in via esclusiva l'anticipata risoluzione del contratto della dott.ssa Casahieri, altrimenti non consentita, stante il generale divieto di spoil system per le cariche dirigenziali non apicali qual è quella in esame (cfr. Cass. Civ., Sez. Lav., 30 novembre 2022, n. 5235)».
3. Il Comune di Pomigliano D'Arco, rimasto soccombente, ha proposto appello chiedendo la riforma della sentenza sotto plurimi profili.
4. Resiste in giudizio l'associazione sindacale DirPubblica (Federazione del pubblico impiego), chiedendo che l'appello sia respinto.
5. È intervenuto ad adiuvandum ~~XXXXXXXXXXXXXXXXXX~~ il quale conclude per l'accoglimento dell'appello e l'annullamento senza rinvio della sentenza, stante la manifesta inammissibilità del ricorso di primo grado.
6. All'udienza del 6 febbraio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.
7. Con l'appello, il Comune reitera, anzitutto, l'eccezione di difetto di legittimazione attiva del sindacato deducendo che il primo giudice non avrebbe considerato che parte ricorrente nulla ha provato circa la presenza tra i propri iscritti di dirigenti direttamente interessati alla impugnazione delle delibere di macro organizzazione approvate dal Comune di Pomigliano, in tal modo finendo per configurarsi un'azione popolare non ammessa nel processo amministrativo. Con la conseguenza che l'associazione sindacale non avrebbe agito per la tutela di interessi collettivi (ossia: le condizioni di lavoro dei dipendenti dell'amministrazione), ma probabilmente a tutela dei soli interessi della dirigente cui è stato risolto anticipatamente il contratto stipulato ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. n. 267 del 2000. Dal che la legittimazione attiva del sindacato, nella specie, non sussisterebbe. Inoltre, in capo agli iscritti all'associazione sindacale non sussisterebbe una comunanza di interessi in ordine alla impugnativa proposta avverso la nuova struttura organizzativa approvata dal Comune anche perché sono state incrementate le posizioni dirigenziali, il che dovrebbe corrispondere a un evidente interesse degli aspiranti dirigenti locali che disporrebbero di più posizioni alle quali concorrere.
8. Con il secondo motivo reitera il difetto di giurisdizione amministrativa anche in ordine alla impugnativa delle deliberazioni della Giunta comunale circa la scissione dell'originario Settore 6 in due distinti settori, il cui annullamento si sarebbe basato sul difetto di motivazione del licenziamento del dirigente assunto con contratto ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. n. 267 del 2000, pur se il ricorso ha per oggetto gli atti di

organizzazione di uffici comunali. In tal modo si sarebbero disapplicate le regole sulla giurisdizione, essendo evidente che la questione della risoluzione del contratto del dirigente spetta al giudice ordinario quale giudice del lavoro.

9. Le eccezioni possono essere trattate congiuntamente, anche se in ordine logico va esaminata preliminarmente la questione di giurisdizione.

Esse sono infondate.

9.1. Secondo noti principi, per dirimere la questione di giurisdizione è necessario muovere dal contenuto della domanda giudiziale proposta con il ricorso introduttivo, con la quale l'associazione sindacale ricorrente in primo grado ha chiesto principalmente l'annullamento della deliberazione della n. 73 del 28 luglio 2023, con la quale la Giunta del Comune di Pomigliano d'Arco ha modificato la struttura organizzativa. Peraltro, come si evince dalla piana lettura del ricorso di primo grado, tutte le censure sono dirette ad affermare l'illegittimità della deliberazione che ha approvato la nuova struttura organizzativa dell'ente locale, di cui il decreto del Sindaco n. 27 del 31 luglio 2023, relativo al mancato rinnovo dell'incarico dirigenziale, costituisce mera applicazione.

9.2. Così correttamente ricostruito il fatto nei profili rilevanti ai fini del riparto della giurisdizione e precisato che la sentenza appellata ha dichiarato la parziale inammissibilità del ricorso per il difetto di giurisdizione in punto di impugnazione del decreto del Sindaco n. 27 del 31 luglio 2023 (con statuizione passata in giudicato per mancata impugnazione), l'applicazione dei principi affermati in materia dalla giurisprudenza delle Sezioni unite civili della Corte di cassazione comporta l'attribuzione alla giurisdizione amministrativa (ai sensi dell'art. 63 del d.lgs. n. 165 del 2001) della controversia in esame, limitatamente alla domanda di annullamento della deliberazione della Giunta comunale n. 73 del 28 luglio 2023, ossia di un atto di cui si predica la natura di atto di macro organizzazione.

Secondo la richiamata giurisprudenza, *«rientrano nella giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo le controversie nelle quali, pur chiedendosi la rimozione del provvedimento di conferimento di un incarico dirigenziale (e del relativo contratto di lavoro), previa disapplicazione degli atti presupposti, la contestazione operata dal ricorrente investe direttamente il corretto esercizio del potere amministrativo, che si assume non essere conforme a legge perché non lo sono gli atti di macro organizzazione mediante i quali le amministrazioni pubbliche definiscono le linee fondamentali di organizzazione degli uffici e i modi di conferimento della titolarità degli stessi. [...] in tal caso non può operare il potere di disapplicazione previsto dall'art. 63, comma 1, del d.lgs. n. 165/01, conformemente all'istituto generale di cui all'art. 5, all. E, legge n. 2248/1865 [...].*

Al contrario, deve osservarsi che il potere di disapplicazione presuppone che sia dedotto in causa un diritto soggettivo su cui incida un provvedimento amministrativo ritenuto illegittimo, mentre nel caso in esame si deduce una situazione giuridica suscettibile di assumere la consistenza di diritto soggettivo soltanto all'esito della rimozione del provvedimento di macro organizzazione. [...].

Del resto, un'interpretazione che, estendendo il potere di disapplicazione del giudice ordinario, nel contempo gli affidasse la giurisdizione pur in assenza di diritti soggettivi già sorti finirebbe inesorabilmente con il collidere con l'art. 103, comma 1, Cost. e con la stessa formulazione dell'art. 63, comma 1, d.lgs. n. 165/01, nella parte in cui, pur attribuendo al giudice ordinario la cognizione delle controversie "relative ai rapporti di lavoro", nondimeno stabilisce che "l'impugnazione davanti al giudice amministrativo dell'atto amministrativo rilevante nella controversia non è causa di sospensione del processo", così

sottolineando la diversità tra il giudizio concernente l'impugnazione di atti autoritativi e quello sul rapporto di lavoro e i diritti soggettivi» (cfr, Cass. SS.UU. civili, 27 febbraio 2017, n. 4881, ed ivi ulteriore giurisprudenza conforme).

Nel caso di specie, come si è già osservato il decreto del Sindaco concernente il mancato rinnovo del contratto ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. n. 267 del 2000 costituisce applicazione della deliberazione impugnata.

9.3. Sussiste, altresì, l'interesse all'annullamento della deliberazione della Giunta comunale al fine di evitare l'applicazione futura della stessa delibera con riferimento agli altri settori, uffici o servizi previsti nel disegno organizzativo dell'ente locale (obiettivo non conseguibile attraverso la mera disapplicazione da parte del giudice ordinario), posto che l'interesse dell'associazione sindacale ricorrente, fatto valere nel giudizio di primo grado, proprio perché non è un interesse di matrice individuale, non può essere limitato al solo settore interessato dal decreto del Sindaco ma si riflette sull'intera articolazione organizzativa; e del resto è noto che vige anche un principio di rotazione degli incarichi dirigenziali, per cui l'assegnazione del dirigente a un determinato settore o struttura di livello dirigenziale è sempre temporanea. Da ciò l'interesse dell'associazione sindacale, a tutela delle figure dirigenziali, al corretto esercizio del potere di organizzazione dell'ente.

9.4. In definitiva, alla luce delle considerazioni sopra svolte, le plurime censure in punto di giurisdizione e di interesse a ricorrere sono infondate.

10. Con il terzo motivo, il Comune appellante censura la sentenza per aver ritenuto del tutto insufficiente la motivazione delle deliberazioni relative all'approvazione della nuova struttura organizzativa. Il Comune sottolinea come l'attività organizzativa degli enti pubblici si connota per l'ampia discrezionalità, sindacabile nei noti limiti della manifesta irragionevolezza e della manifesta contraddittorietà, per cui sarebbe sufficiente anche una sorta di "motivazione semplificata" degli atti di macro-organizzazione con la quale l'Amministrazione si limiti a esternare le ragioni delle scelte organizzative in termini di congruità e non irragionevolezza delle scelte operate.

10.1. Il motivo è infondato.

10.2. Come esattamente osservato dal primo giudice, la motivazione che sorregge le modifiche alla "macrostruttura organizzativa" del Comune di Pomigliano introdotte con la deliberazione impugnata (G.C. n. 73 del 2023) è del tutto generica.

Le modifiche hanno riguardato la suddivisione del Settore 6, originariamente unico, in due settori così definiti: al vecchio Settore 6 vengono mantenute le competenze in materia di "Pianificazione del territorio"; al nuovo Settore 7 viene attribuita la materia dello "Sviluppo sostenibile".

10.3. Tuttavia, né la deliberazione impugnata né il Piano integrato di attività e organizzazione della Pubblica Amministrazione (P.I.A.O. 2023/2025), approvato con la delibera di Giunta comunale n. 89 dell'8 settembre 2023, spiegano le ragioni che hanno indotto l'amministrazione comunale ad approvare la nuova struttura organizzativa. Nella deliberazione si richiamano, variamente, il «fine di realizzare una più efficace e razionale organizzazione dei Settori e dei Servizi dell'Ente»; la necessità di una «generale revisione dell'articolazione organizzativa [per] semplificare l'azione amministrativa e consentire il raggiungimento degli obiettivi programmati»; il «collegamento ottimale tra le risorse a disposizione e gli

obiettivi generali e strategici definiti da questa Amministrazione», ma in nessun punto del provvedimento emergono i motivi concreti della modifica organizzativa.

10.4. Modifica peraltro limitata, visto che coinvolge solo un settore, dalla cui suddivisione ne sorge un altro; per cui anche sotto questo profilo non si giustifica il reiterato richiamo ai principi generali dell'organizzazione e ai programmi generali dell'amministrazione comunale, mentre sarebbe stato necessario (e sufficiente) dare conto dei motivi per i quali la precedente unificazione sotto l'unico Settore 6 era inadatta o inefficiente o creava disservizi e ritardi nell'attuazione dei progetti e dei programmi relativi alle materie attribuite al settore.

Proprio l'ampia discrezionalità che caratterizza l'esercizio del potere organizzativo (a cui giustamente fa appello il Comune) impone all'ente una motivazione molto più concreta, riferita specificamente alle esigenze dell'amministrazione. La delibera impugnata invece ricorre a concetti e principi generali, invocabili per qualsiasi decisione (anche di contenuto molto diverso) e quindi inadatti a costituire una motivazione specifica per il problema amministrativo che si intenda risolvere con le modifiche all'organizzazione.

11. In conclusione, l'appello va rigettato.

12. La disciplina delle spese giudiziali segue la regola della soccombenza, nei termini di cui al dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna, in solido, il Comune di Pomigliano D'Arco e l'interveniente ~~XXXXXXXXXXXX~~ al pagamento delle spese di giudizio in favore della DirPubblica (Federazione del Pubblico Impiego), che liquida in euro 3.000,00 (tremila/), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Valerio Perotti, Presidente FF

Stefano Fantini, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere, Estensore

Massimo Santini, Consigliere

L'ESTENSORE

Giorgio Manca

IL PRESIDENTE

Valerio Perotti

IL SEGRETARIO