

Publicato il 12/11/2018

N. 02554/2018 REG.PROV.COLL.

N. 02216/2018 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 2216 del 2018, proposto da

Alessia Agresta, Stefano Chiesa, Tiziana Poroli, Lorenzo Barraco, Federico Sabbatini, Gualtiero Gualtieri, Mariya Staneva, Fabrizio Demontis, Nicola Pirro, Annamaria Saini, Ernesto De Lorenzi, Dorianò Canton, Pierluigi Marcon, Massimo Moretti, Isabella Arnaboldi, Ruben Iervini, Ezio Ostoni, Enrichetta De Spirito, Daniela Airaghi, Emanuela Froehlich, Cristian Ghielmetti, Salvatore La Scala, Roberto Ramanzina, Marco Boffa, Simone Sivero, Paolo Boffa, Sofio Andrea Blancato, Marilena Ghezzi, Bruna Schera Vanoli, Isaia Rota, Henri Ponzzone, Massimo Ferrari, Ramis Danesi, Moreno Scalco, Antonio Mariniello, Serena Zanotta, Roberto Ragusa, Marco Antonio Ferrari, Claudio Lazzati, Davide Piccaluga, Angela Berlusconi, Giada Bernasconi, Arianna Del Bosco, Carla Maria Maternini, Antonio Durini, Giuseppe Ferracin, Dario Napolitani, Tatiana Triberio, Maria Gabriella Mammana, Marco Tagliabue, Christina Albizzati, Barbara Bianchi, Laura Rigamonti, Ringo Marco Scarfò, Maria Cristina Ferrari, Davide Ferrarese, Monica Vella, Fabio Ferrarese, Maurizio Tumbiolo, Sonia Pelaia, Roberto Busti,

Marco Bordogna, rappresentati e difesi dagli avvocati Salvatore Dettori e Filippo Brunetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di **Campione d'Italia**, non costituito in giudizio;
Ministero dell'Interno, in persona del Ministro, legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata ex lege in Milano, via Freguglia, 1;

per l'annullamento

previa adozione di idonee misure cautelari

- della deliberazione della Giunta Comunale n. 64, del 13.08.2018, avente ad oggetto la “Rideterminazione dotazione organica dell'ente ex art. 259 - comma 6 - D.lgs. 267/2000. Dichiarazione di eccedenza del personale e conseguenti adempimenti ex art. 33 del D.lgs. n. 165/2001”;
- della nota prot. n. 6277 del 08.08.2018, di comunicazione di avvio della procedura ex art. 33 del D.lgs. 165/2001, in ottemperanza ai parametri di cui al D.M. 10 aprile 2017;
- ove occorra, del D.M. del Ministero dell'Interno 10.04.2017, di “Individuazione dei rapporti medi dipendenti-popolazione validi per gli enti in condizioni di dissesto, per il triennio 2017-2019”, nella parte in cui non prevede una disciplina speciale per il Comune di **Campione d'Italia**;
- ove occorra, della deliberazione del Consiglio comunale n. 17, del 19.07.2018, avente ad oggetto “Ordinamento degli uffici e dei servizi. Criteri generali”, nella parte in cui prevede nella definizione della dotazione organica, la suddivisione del personale per profili professionali.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Visto l'art. 15 cod. proc. amm.;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 9 novembre 2018 la dott.ssa Concetta Plantamura e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Considerato che, dopo la dichiarazione di dissesto finanziario del Comune di Campione d'Italia, di cui alla deliberazione del Consiglio comunale n. 11, del 7 giugno 2018, con la deliberazione n. 64, del 13 agosto 2018, la Giunta del medesimo Comune ha deliberato di rideterminare la dotazione organica del Comune in 16 unità di personale. In conseguenza di ciò, nel medesimo deliberato sono stati soppressi il “Servizio Speciale Controllo Casinò” ed il “Corpo di Polizia Locale” e si è proceduto alla ridefinizione della struttura organizzativa dell'ente. Sempre con la medesima delibera è stata, quindi, dichiarata l'eccedenza di 86 unità di personale, richiedendosi, al contempo, ai competenti uffici centrali l'emanazione di specifiche norme in deroga ai limiti previsti dal d.M. 10.04.2017.

2. Considerato, altresì, che, con ricorso notificato tra il 2 e l'8 ottobre 2018 e depositato il 3 ottobre 2018, gli esponenti hanno impugnato la deliberazione n.64/2018 e il d.M. 10.04.2017, assumendone l'illegittimità sulla base di cinque motivi.

2.1. Con il primo motivo essi deducono l'illegittimità della deliberazione n. 64/2018 per violazione e falsa applicazione degli artt. 259, 260 e 263 TUEL; violazione e falsa applicazione del D.M. 10.04.2017; difetto di istruttoria; violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della L. n. 241/1990; omessa e/o contraddittoria motivazione; eccesso di potere per travisamento dei fatti, illogicità manifesta, contraddittorietà, disparità di trattamento; violazione dell'art. 74 della Carta delle N.U., dell'art. 10 e dell'art. 97 Costituzione.

La deliberazione impugnata sarebbe illegittima in quanto non avrebbe tenuto conto delle significative peculiarità dell'amministrazione locale in questione. Ad avviso dei ricorrenti, dunque, il Comune non sarebbe vincolato dalle norme sovraordinate, dovendosi nella specie dare prevalenza all'interpretazione teleologica rispetto a quella letterale degli artt. 259, comma 6, 263 TUEL e del D.M. citato.

2.2. Con il secondo motivo si deduce, in via subordinata, l'illegittimità del D.M. 10.04.2017 per violazione e falsa applicazione degli artt. 259, 260 e 263 TUEL; l'eccesso di potere per travisamento dei fatti, illogicità manifesta, contraddittorietà, disparità di trattamento.

Si contesta, qui la legittimità del d.M. ove non disciplina espressamente la fattispecie del Comune di Campione d'Italia, quale fattispecie peculiare in ragione della sua collocazione geografica e delle restanti sue peculiarità.

2.3. Con il terzo motivo si lamenta, sempre in via subordinata, l'illegittimità costituzionale degli artt. 259 e 263 del TUEL, per violazione degli artt. 3, 10, 97 e 118 della Costituzione e, per l'ipotesi in cui l'autorità adita ritenga che la disposizione contenuta nell'art. 259, comma 6, TUEL non possa essere interpretata nel senso di consentire la deroga all'applicazione dei parametri dimensionali contenuti nel D.M. citato, si chiede di sollevare la questione di legittimità costituzionale dei suddetti artt. 259 e 263 del TUEL.

2.4. Con il quarto motivo, poi, si deduce la violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2 e 6 del d.lgs. n. 165/2001 e degli artt. 88, 89, 246 e 259 del TUEL, nonché, la violazione e falsa applicazione del CCNL Enti locali; il difetto di istruttoria; l'omessa o insufficiente motivazione; l'eccesso di potere per travisamento dei fatti, l'illogicità manifesta, la contraddittorietà, la disparità di trattamento e la violazione dell'art. 97 della Costituzione. Si censura, in sintesi, la

scelta dell'Amministrazione di spingersi oltre la dichiarazione di eccedenza del personale in sovrannumero, per procedere ad una vera e propria ridefinizione della pianta organica dell'Ente.

2.5. Con il quinto motivo, infine, si deduce la violazione e falsa applicazione degli artt. 246, 259 e 260 TUEL e dell'art. 33 del d.lgs. n. 165/2001, nonché, il difetto di istruttoria, l'omessa o insufficiente motivazione, l'eccesso di potere per travisamento dei fatti, illogicità manifesta, contraddittorietà, disparità di trattamento, violazione del CCNL relativo al personale del comparto funzioni locali – Triennio 2016-2018 e violazione dell'art. 97 Costituzione. Anche a fronte del presunto vincolo dei 16 dipendenti, ricavato dal parametro indicato dal D.M. del 2017, l'Amministrazione comunale avrebbe dovuto stabilire (ed indicare) i criteri sulla cui base avrebbe individuato il personale da salvare, anche quando questo non fosse stato indicato nominativamente, ma per categorie. Nel medesimo senso, ove occorrer possa, si censura anche la deliberazione del Consiglio comunale di Campione d'Italia n. 17, del 19.07.2018, ove al punto 4.5 dell'allegato viene previsto che la dotazione organica dell'ente preveda la suddivisione del personale, oltre che per categorie, anche per profili professionali.

3. Considerato, quindi, che si è costituito in giudizio il Ministero dell'Interno, controdeducendo con separata memoria alle censure avversarie e sollevando plurime eccezioni, fra cui assume priorità logico-giuridica quella di incompetenza territoriale del T.A.R. adito.

Ad avviso del resistente, infatti - essendo stato impugnato quale atto presupposto il Decreto del Ministero dell'Interno del 10 aprile 2017, nella parte in cui non prevede una disciplina speciale per il Comune di Campione d'Italia -, ai sensi dell'art. 13, comma 4-bis, ultima parte, cod. proc. amm., la competenza sull'intera controversia si determina avendo riguardo all'atto normativo suindicato, a nulla

rilevando che l'impugnativa contro di esso sia stata proposta in via eventuale o subordinata.

4. Considerato, ancora, che alla camera di consiglio del 9/11/2018, la causa è stata trattenuta in decisione.

4.1. Preliminarmente, osserva il Collegio come – ai sensi dell'art. 15, comma 2 c.p.a. – “In ogni caso il giudice decide sulla competenza prima di provvedere sulla domanda cautelare e, se non riconosce la propria competenza, ai sensi degli artt. 13 e 14, non decide sulla stessa”.

Ebbene, con specifico riguardo alla competenza l'art. 13, comma 4 bis c.p.a. dispone che “La competenza territoriale relativa al provvedimento da cui deriva l'interesse a ricorrere attrae a sé anche quella relativa agli atti presupposti dallo stesso provvedimento tranne che si tratti di atti normativi o generali, per la cui impugnazione restano fermi gli ordinari criteri di attribuzione della competenza”.

In relazione alla fattispecie in esame, è evidente come i suesposti motivi di ricorso siano, nella sostanza, rivolti contro il D.M. del 10 aprile 2017, del quale la deliberazione comunale n. 64 ha fatto chiara applicazione.

Ne consegue che, da un lato, l'interesse al ricorso deriva non tanto dalla deliberazione comunale, applicativa del D.M. 10 aprile 2017, quanto da quest'ultimo articolato, contenuto in un atto generale, adottato da un'Amministrazione statale e avente efficacia su tutto il territorio nazionale; dall'altro, in forza dell'art. 13, comma 4 bis cod. proc. amm., la natura di atto generale del decreto ministeriale, presupposto dei deliberati comunali qui gravati, determina la necessità di applicare gli ordinari criteri di attribuzione della competenza e, in particolare, per quanto qui rileva, il disposto di cui all'art. 13, comma 3 c.p.a. (cfr. Ad.Pl. Ordinanza n. 20, del 16 novembre 2011, secondo cui l'adozione di un atto emanato da un organo statale avente efficacia estesa all'intero

territorio nazionale è “circostanza di per sé risolutiva per radicare la competenza territoriale del T.A.R. per il Lazio, sede di Roma, senza che possa in alcun modo entrare in gioco il diverso criterio della sede di servizio del pubblico dipendente, invocato dalla parte ricorrente. Infatti, nel caso in cui il ricorso introduca più di una controversia, una delle quali (isolatamente considerata) spettante alla competenza territoriale del T.A.R. periferico, e l'altra attribuita al T.A.R. per il Lazio, sede di Roma, deve essere conservata l'unità del giudizio, dinanzi al T.A.R. per il Lazio, sede di Roma, chiamato a conoscere della legittimità di atti di amministrazione statale ad efficacia ultra regionale”).

Né può assumere rilievo, diversamente da come adombrato dalla difesa esponente, la maggiore o minore importanza che l'impugnazione dell'atto dell'autorità centrale assume nell'economia generale del ricorso, trattandosi di questione che, “attenendo al merito, non può essere delibata in sede di regolamento di competenza” (Adunanza Plenaria, sentenza n. 19, del 14 novembre 2011; nello stesso senso, ex multis, cfr. Cons. Stato, sez. IV, 26 agosto 2014, n. 4314; T.A.R. Campania, Napoli, Sezione Seconda, 12/09/2018, n. 5461).

5. Ritenuto che, per le ragioni sin qui esposte, deve essere dichiarata l'incompetenza territoriale del Tribunale adito, a favore del Tar del Lazio, sede di Roma, innanzi al quale il processo potrà essere riassunto ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 15, comma 4, cod. proc. amm.

6. Ritenuto, infine, che la particolarità della vicenda fattuale e la natura della decisione assunta forniscono valide ragioni per la compensazione tra le parti delle spese della presente fase.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), dichiara l'incompetenza territoriale del Tribunale adito, a favore del Tar del Lazio, sede di

Roma, innanzi al quale il processo potrà essere riassunto, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 15, comma 4, cod. proc. amm.

Spese compensate.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 9 novembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere

Concetta Plantamura, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Concetta Plantamura

IL PRESIDENTE

Ugo Di Benedetto

IL SEGRETARIO