



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 Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;
sul ricorso numero di registro generale 6047 del 2013, proposto da:
CGIL FP DI ROMA E LAZIO, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difeso dall'Avv. Biagio Bertolone, con domicilio eletto presso
Biagio Bertolone in Roma, via Flaminia, 109;

contro

ROMA CAPITALE, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentato e difeso per legge dall'Avv. Carlo Sportelli, domiciliata in Roma, via
Tempio di Giove, 21;

per l'annullamento

- dei quattro bandi di selezione pubblica pubblicati sul sito istituzionale di Roma Capitale in data 7 maggio 2013 per il conferimento di posti a tempo determinato;
- in parte qua, della deliberazione della Giunta Capitolina n. 129 del 5 aprile 2013 con la quale e' stato approvato il 'Disciplinare per la costituzione di rapporti di lavoro a tempo determinato di categoria non dirigenziale presso Roma Capitale';

- di ogni altro atto incognito, presupposto o esecutivo;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 10 luglio 2013 il Consigliere Elena Stanizzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Considerato che il ricorso può essere immediatamente definito nel merito, ai sensi dell'art. 60 del codice del processo amministrativo, stante il difetto di legittimazione attiva in capo all'associazione sindacale ricorrente.

Rilevato, al riguardo, che vengono impugnati bandi di indizione di procedure selettive pubbliche per il conferimento di posti di lavoro a tempo determinato in qualifiche varie, contestando la legittimità di specifiche previsioni ivi contenute, quali quella relativa alla mancata previsione della pubblicazione dei bandi sulla Gazzetta della Repubblica Italiana, quella relativa alle modalità di presentazione delle domande di partecipazione alla selezione solo mediante modulo online, quella relativa ai termini per la presentazione delle domande di partecipazione alla selezione e quella relativa alla valorizzazione delle precedenti esperienze valutative, e viene altresì impugnata la determinazione comunale recante la disciplina per la costituzione di rapporti di lavoro a tempo determinato.

Si duole, in sostanza, l'associazione sindacale ricorrente della disciplina dettata con riferimento alle procedure di selezione indette con i gravati bandi, assumendo la sussistenza della propria legittimazione ad agire in quanto rappresentativa, per Statuto, anche di lavoratori disoccupati e precari e concernendo l'azione l'intera

categoria degli associati allo svolgimento di procedure selettive nel rispetto delle regole di legittimità.

Con riferimento all'oggetto della proposta azione impugnatoria, così individuato, il Collegio intende riportarsi al consolidato principio giurisprudenziale secondo cui le associazioni di settore sono legittimate a difendere in sede giurisdizionale gli interessi di categoria dei soggetti di cui hanno la rappresentanza istituzionale o di fatto solo quando venga invocata la violazione di norme poste a tutela dell'intera categoria, e non anche quando si verta su questioni concernenti singoli iscritti ovvero su questioni capaci di dividere la categoria in posizioni contrastanti, atteso che l'interesse collettivo dell'associazione sindacale deve identificarsi con l'interesse di tutti gli appartenenti alla categoria unitariamente considerata e non con interessi di singoli associati o di gruppi di associati (Consiglio di Stato, Sez. III, 7 marzo 2012, n. 1301; Sez. V, 9 luglio 2007 n. 4692; Sez. VI, 12 dicembre 2006 n. 7346; 27 aprile 2005, n. 1240).

Se infatti si riconoscesse all'associazione sindacale o di categoria la legittimazione ad agire anche in questi ultimi casi, si avrebbe una vera e propria sostituzione processuale in violazione dell'art.81 c.p.c. secondo cui nessuno può fare valere in giudizio in nome proprio un diritto altrui se non nei casi espressamente previsti dalla legge (Cons. di Stato, Sez. III, 28 febbraio 2013 n. 1221; 7 marzo 2012, n. 1301; Sez. IV, 2 aprile 2004, n. 1826 ; Sez. V, 29 dicembre 2009 n. 8918).

È, difatti, principio giurisprudenziale ormai consolidato - che riflette la regola generale dell'art. 81 c.p.c. secondo cui “fuori dai casi previsti dalla legge, nessuno può far valere nel processo in nome proprio un diritto altrui” - quello per cui le associazioni sindacali di categoria possono agire in giudizio per far valere interessi propri ed esclusivi dell'associazione, ma non degli associati (ex plurimis: Cons. Stato, Sez. V, 14 luglio 1995, n. 1079; Sez. VI, 9 novembre 2001, n. 5775).

Questi ultimi sono, infatti, autonomi e responsabili soggetti di diritto, per cui la tutela giudiziale del loro interesse non può prescindere dall'autodeterminazione al giudizio dei singoli interessati, con la conseguenza che la circostanza che una controversia relativa a singoli associati possa interessare indirettamente la generalità degli appartenenti alla categoria, non la trasforma da individuale a collettiva.

Ed infatti, la titolarità di interessi collettivi non comporta un mutamento dei presupposti perché tali interessi possano essere fatti valere in giudizio, richiedendosi sempre che la lesione degli stessi abbia il carattere dell'immediatezza, dell'attualità e della concretezza, essendo quindi le associazioni sindacali legittimate a difendere in sede giurisdizionale gli interessi di categoria dei soggetti di cui hanno la rappresentanza solo quando si tratti della violazione di norme poste a tutela della categoria stessa, oppure si tratti di perseguire comunque dei vantaggi, sia pure di carattere strumentale, giuridicamente riferibili alla sfera della categoria unitariamente considerata (Cons. Stato, Sez. V, 23 settembre 2010 n. 7074).

La perimetrazione della sollecitabilità del sindacato giurisdizionale, ad opera delle anzidette associazioni, viene per l'effetto ad essere contrassegnata, in ragione della esclusiva tutelabilità degli interessi collettivi dei soggetti rappresentati, in ragione di atti che si assumano lesivi di tali interessi (Cons. Stato, V, 11 luglio 2008, n. 3451),

preclusa essendo la sollecitazione del sindacato giurisdizionale con riferimento a fattispecie di tutela giudiziale riferita alla astratta legalità dell'azione amministrativa, non essendo le associazioni, allo stato attuale, legittimate ad agire per la difesa "obiettiva" dell'ordinamento violato, ma solo a presidio di situazioni soggettive concretamente e direttamente incise dalle violazioni del diritto (Cons. Stato, sez. VI, 10 marzo 2011 n. 1540).

Le associazioni sindacali di categoria sono peraltro in ogni caso prive di legittimazione ad agire per azioni in cui l'interesse dedotto in giudizio riguardi

solamente una parte dei singoli associati, o nelle ipotesi in cui le posizioni delle categorie rappresentate possano essere tra loro contrapposte, di modo che l'associazione si ponga in conflitto di interesse con alcuni dei suoi associati, tenuto conto della varietà degli interessi e delle posizioni degli associati, a fronte della quale la legittimazione a ricorrere delle associazioni incontra il limite del divieto di tutela degli interessi di singoli associati o di gruppi di associati, atteso che, in tale evenienza, la categoria verrebbe divisa in posizioni disomogenee (Cons. Stato, Sez. V, 7 settembre 2007 n. 4692).

Inoltre, l'associazione sindacale è legittimata ad impugnare atti concernenti singoli iscritti solo se ed in quanto i provvedimenti concretizzano anche una lesione dell'interesse collettivo statutariamente tutelato risolvendosi, altrimenti, l'azione in una non consentita sostituzione processuale con possibilità di realizzare un contrasto potenziale tra i vari iscritti (cfr. Cons. Stato sez VI, 27 marzo 2012, n.2208; sez. V, 26 ottobre 2011, n. 5709; sez. VI, 14 luglio 1999, n. 943).

Nella fattispecie in esame, avuto riguardo all'oggetto della proposta domanda come sopra illustrato, rileva il Collegio come non venga azionato un interesse comune e omogeneo di tutti i soggetti rappresentati, ma tende alla tutela dell'interesse solo di alcune categorie di soggetti, peraltro in conflitto con quello dei soggetti che hanno svolto prestazioni lavorative sulla base di contratti di somministrazione.

Aggiungasi che la qualità che legittima ad un'azione giurisdizionale va individuata in base alla corrispondenza effettiva con la titolarità della situazione sostanziale di cui si lamenta la lesione, non essendo sufficiente, per il superamento della verifica della sussistenza di tale condizione processuale, invocare la legittimazione processuale mediante allegazione delle disposizioni statutarie, non potendo la legittimazione essere affidata ad una mera autoqualificazione statutaria che unilateralmente concerna, per poi disporne in giudizio, interessi in realtà altrui,

cosicchè la verifica della sussistenza, in capo delle associazioni sindacali, della legittimazione ad agire si risolve in una indiretta tutela di chi è il titolare dell'interesse dedotto e delle sue autodeterminazioni.

Né possono valere per analogia, ai fini del riconoscimento della legittimazione ad agire dell'associazione ricorrente, i principi affermati dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con la decisione n. 10 del 3 giugno 2011, dove è stata affermata la legittimazione degli ordini professionali ad agire contro atti che si assumano lesivi dell'interesse istituzionale della categoria rappresentata e perciò contro procedure di evidenza pubblica, quando l'interesse fatto valere è quello all'osservanza di prescrizioni a garanzia della par condicio dei partecipanti, nonostante che in fatto dalla singola procedura selettiva sia stato avvantaggiato un singolo professionista, stante la differenza sostanziale tra ordini professionali ed associazioni sindacali.

Ed infatti gli ordini professionali – a differenza delle associazioni sindacali – sono enti pubblici con funzioni pubblicistiche valevoli erga omnes, istituzionali ed autoritative, finalizzate alla disciplina dell'esercizio della professione e sono, inoltre, enti istituiti dalla legge, ad appartenenza necessaria e monopolisti legali di quelle funzioni (cfr. art. 2229 cod.civ.).

I sindacati, viceversa, sono associazioni private non riconosciute, ossia figure organizzative libere e non soggette a vigilanza, verifiche o controlli pubblici, con carattere pluralistico e ad adesione eventuale.

In ragione di tale libertà, e del pluralismo che ne discende, essi rappresentano, su base volontaria, solo i loro iscritti – e non tutti gli appartenenti alla categoria – e solo per gli aspetti concernenti le relazioni sindacali.

Non sono, quindi, enti esponenziali della categoria di riferimento e dunque - indipendentemente dalle autoqualificazioni statutarie – non possono essere

considerati come portatori, ciascuno, di un proprio compito generale di difesa, anche in giudizio, dell'interesse dell'intera categoria unitariamente considerata.

Avendo carattere plurale ed essendo ad adesione eventuale, e non enti esponenziali della categoria, le associazioni sindacali non possono essere considerate come portatrici di un proprio compito generale di difesa, anche in giudizio, dell'interesse dell'intera categoria unitariamente considerata, non essendo la rappresentanza sindacale suscettibile di conferire alle formazioni così costituite una legittimazione straordinaria a ricorrere in luogo e nell'interesse dei consociati, salvo i casi in cui specifiche disposizioni di legge o di regolamento assegnino all'associazione una posizione partecipativa ad un determinato procedimento, o il diritto ad interloquire su scelte che coinvolgano nel complesso la categoria rappresentata.

Né ai sindacati sono affidate funzioni di rappresentanza "istituzionalizzata" in giudizio di interessi del settore lavorativo di riferimento, in luogo degli individui che ne sono titolari, presupponendo l'istituzionalizzazione una attribuzione ex lege (e non in base ad un mero statuto) della tutela degli interessi di tutti gli appartenenti a un gruppo sociale, e in loro luogo, siano essi iscritti o meno.

Solo così, in ipotesi, potrebbe ricorrere uno dei "casi espressamente previsti dalla legge" che dà luogo a una sostituzione processuale ai sensi del ricordato art. 81 cod. proc. civ.

Coerentemente con il pluralismo sindacale che deriva dalla libertà associativa e dalla libertà di iscrizione, non risulta prevista una siffatta attribuzione, dal che discende l'assenza in capo al sindacato dell'automatica rappresentanza istituzionale in giudizio degli interessi della categoria (vale a dire di tutti i lavoratori del settore).

Né il sindacato può tutelare in giudizio l'interesse dei singoli suoi associati, dovendo l'interesse che legittima il gravame deve essere diretto e personale e deve avere ad oggetto un diritto soggettivo o un interesse legittimo di cui il ricorrente deve essere titolare, altrimenti assumendo il ricorso carattere popolare.

Inoltre, la legittimazione ad intervenire in giudizio di una organizzazione sindacale non può discendere dalla mera finalità statutaria di difesa dei suoi appartenenti, occorrendo che dalla controversia emergano specifici e concreti elementi lesivi di altrettanto specifici e concreti diritti e poteri rappresentativi riconosciuti *iure proprio* al sindacato.

Discende quindi, dalle esposte considerazioni, l'inammissibilità del ricorso in esame stante la riferibilità della reclamata tutela solo ad alcuni dei soggetti rappresentati, con esclusione di altri, quali quelli che hanno avuto rapporti di lavoro sulla base di contratti di somministrazione di lavoro, e stante l'evocazione di un sindacato giurisdizionale a tutela dell'astratta legalità dell'agere pubblico in materia di partecipazione alle procedure selettive di assunzione, con ciò azionando un interesse privo dei requisiti di attualità e concretezza alla tutela in sede giurisdizionale con riferimento all'esito delle contestate procedure, dovendo al riguardo rilevarsi come le doglianze proposte da parte ricorrente potranno essere fatte valere unicamente dai soggetti che, una volta presentata la domanda di partecipazione alla selezione, subiscano per effetto delle contestate previsioni una lesione attuale e diretta alla propria posizione.

Conclusivamente, l'associazione ricorrente, non essendo ente esponenziale della categoria che rappresenta e, indipendentemente dalle autoqualificazioni statutarie, non potendo essere considerata come portatrice dell'interesse dell'intera categoria unitariamente considerata ed avendo azionato, comunque, un interesse riferibile solo ad alcuni dei soggetti rappresentati in assenza di una lesione attuale e concreta delle loro posizioni, non può essere ritenuta legittimata ad agire in giudizio per chiedere l'annullamento degli atti per cui è causa e il ricorso in esame, conseguentemente, si appalesa inammissibile.

Dichiarata l'inammissibilità dell'impugnativa per carenza di legittimazione attiva, rileva conclusivamente il Collegio la presenza di giusti motivi per compensare fra le parti costituite le spese del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

Roma - Sezione Seconda

definitivamente pronunciando sul ricorso N. 6047/2013 R.G., come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile per carenza di legittimazione attiva.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 luglio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Mezzacapo, Presidente

Elena Stanizzi, Consigliere, Estensore

Carlo Polidori, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 19/07/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)