

9. LA TUTELA GIURISDIZIONALE DELL'INTERESSE LEGITTIMO

Liberali. Sezione IV, decisione 7 febbraio 1913, n. 41

Pres. Raffaele Perla, est. Pio Carbonelli

Raffaele Liberali (avv. ti Ugo Bianchi e Vincenzo Tangorra) c. Comune di Roma (avv. Francesco Pacelli), Guido Egidi (n.c.) e Cesare Scelba (n.c.)

LA DECISIONE. — La Quarta Sezione del Consiglio di Stato ha pronunciato la seguente decisione sul ricorso del signor dott. Raffaele Liberali, residente in Roma ed elettivamente nello studio dell'Avv. Cav. Ettore Liberali, dal quale è rappresentato e difeso insieme all'avv. Cav. Prof. Vincenzo Tangorra ed all'avv. Cav. Ugo Bianchi, contro il Comune di Roma, costituitosi in giudizio coll'avv. Francesco Pacelli, i signori dott. Guido Egidi e dott. Cesare Scelba, non costituiti in giudizio, per l'annullamento di tre deliberazioni emesse dal febbraio 1910 al febbraio 1911 dal Consiglio Comunale di Roma relative a nomine di medici condotti di secondo grado pel servizio di assistenza sanitaria in città, in base a concorso bandito il 26 luglio 1909;

Visto il ricorso, la relativa memoria illustrativa, la decisione interlocutoria di questa Sezione del 9 agosto 1912, n. 318, e tutti gli atti e documenti prodotti in giudizio;

Intesi all'udienza 24 gennaio 1913 il relatore Consigliere Carbonelli, l'avv. Bianchi Ugo pel ricorrente e l'avv. Pacelli pel Comune di Roma.

RITENUTO IN FATTO. — Espone il ricorrente che con deliberazione 26 luglio 1909 del Consiglio Comunale di Roma, veniva indetto un concorso per titoli e per esami a 24 posti di medico condotto di secondo grado per il servizio di assistenza sanitaria in città, sotto l'osservanza delle norme indicate nel regolamento speciale per i servizi anzidetti; che, secondo l'art. 16 di questo regolamento, non possono i medici condotti assumere o ritenere impegni professionali fissi presso istituti scientifici, ovvero presso altri istituti pubblici o privati che abbiano per scopo l'assistenza dei malati. Espletato il concorso venne formata la graduatoria.

I candidati che riportarono pieni voti furono 40. Il Consiglio, attenendosi all'ordine della graduatoria, cominciò le nomine e riuscì a piazzare i primi 31, con tre deliberazioni dal febbraio 1910 fino al febbraio 1911. Se non che, tra i nominati, ve ne erano alcuni, fra i quali i dottori Bonanome Achille, Scelba Cesare, Egidi Guido, i quali, a norma del citato art. 16, non avrebbero potuto essere assunti in servizio, perché al momento della nomina, si trovavano e si trovano tuttora impegnati in altri istituti pubblici o privati, aventi per iscopo l'assistenza dei malati. Però sta in fatto che costoro vennero assunti in servizio senza che fosse stata loro richiesta alcuna rinuncia od opzione.

Il ricorrente soggiunge che egli prese parte al concorso e fu compreso nella graduatoria degli idonei, al posto 32°. Il Consiglio comunale, con le suaccennate deli-

berazioni, avendo assunto in servizio i primi 31, ed avendo dichiarato chiusa la graduatoria, avrebbe preclusa la via alla sua nomina.

Perciò il dott. Raffaele Liberali presentò ricorso a questo Collegio contro le suaccennate deliberazioni, affinché fossero dichiarate nulle le deliberazioni stesse in confronto dei dottori Bonanome, Scelba ed Egidi, e di altri che si riservava d'indicare.

Il ricorso, firmato dal dott. Liberali, e dal suo rappresentante e difensore avv. Prof. Vincenzo Tangorra, fu notificato il 25 aprile 1911 al Comune di Roma ed ai dottori Egidi e Scelba; ed entro il termine di legge depositato nella Segreteria di questo Collegio, insieme a diversi documenti indicati in apposito elenco.

Successivamente, il 2 luglio 1912, la difesa del ricorrente presentò una memoria illustrativa a sostegno del ricorso, insieme all'esemplare di altro uguale ricorso firmato dal solo dott. Raffaele Liberali, e notificato il 25 febbraio 1911, oltreché al Comune di Roma, ai dottori Bonanome, Scelba ed Egidi.

Il Comune di Roma e gli altri interessati a resistere al ricorso non si costituiscono in giudizio.

La Sezione con decisione interlocutoria del 12 luglio-9 agosto 1912 — premesso che la vertenza non può essere esaminata nei rapporti del dott. Bonanome ma nei soli riguardi dei dottori Scelba ed Egidi — riservata ogni definitiva pronuncia, richiese il Prefetto di Roma di provvedere a che fossero depositati nella Segreteria alcuni documenti specificamente indicati.

Con note 2 e 15 novembre 1912 il Ministero dell'Interno adempì alle prescrizioni della indicata decisione.

Il 5 ottobre 1912 erasi intanto costituito in giudizio il Comune di Roma; e il 21 gennaio 1913 è stato depositato un fascicolo di documenti con una «memoria» a stampa in confutazione del ricorso.

Il 21 gennaio è stata altresì depositata una memoria aggiunta a sostegno del ricorso del dott. Liberali con un verbale di deliberazione della Giunta municipale, avente per oggetto «dimissioni del medico condotto dott. Egidi Guido».

Il Comune deduce innanzi tutto la decadenza e inammissibilità del ricorso, per mancato deposito, nel termine di legge, del provvedimento impugnato, e procede poscia alla confutazione del ricorso, del quale chiede la declaratoria d'inammissibilità o il rigetto in merito, con la condanna del ricorrente nelle spese.

Con note autorizzate, depositate il 25 gennaio, ricorrente e resistente adducono ulteriori ragioni a sostegno dei rispettivi assunti.

Né il dott. Scelba né il dott. Egidi si sono costituiti resistenti al ricorso.

Ciò premesso in fatto la Sezione ha considerato in

DIRITTO. — Che l'eccezione d'irricevibilità del ricorso per decadenza, opposta dal Comune, è resistita dal giudicato rappresentato dalla decisione 12 luglio-9 agosto 1912 di questa Sezione, la quale, dopo aver posto nel nulla il ricorso del dott. Liberali notificato il 25 febbraio 1911, perché firmato dal solo ricorrente e non pure da un avvocato ammesso al patrocinio in Corte di cassazione, soggiungeva: «Considerato che non può quindi tenersi conto che del secondo ricorso (che è quello in esame), regolarmente sottoscritto e depositato, del quale fu fatta la notificazione il 25 aprile 1911 al Comune di Roma ed ai dottori Scelba ed Egidi, non anche al dott. Bonanome»;

che con tale decisione, poi, appunto perché il ricorso valido non era stato notificato anche al dott. Bonanome, venne deciso che la vertenza dovesse essere esaminata solo nei rapporti degli altri due dottori Scelba ed Egidi.

E tale cointestazione del giudizio rimaner deve inalterata, malgrado che da regolare deliberazione della Giunta Municipale di Roma del 4 settembre 1912, prodotta in giudizio tanto dal Comune quanto dal ricorrente Liberali, risulti che il dott. Guido Egidi venne dichiarato dimissionario dall'ufficio, con effetto dal 1° agosto precedente. Non si può, difatti, ritenere nei suoi rapporti cessata la materia del contendere, e la controversia limitata per conseguenza alla sola nomina del dott. Scelba, perché il mantenerlo in causa è richiesto dal fatto che ciò che si domanda col ricorso è l'annullamento della sua nomina a medico condotto, pel mantenuto cumulo e dalle conseguenze che, nei riguardi del ricorrente, potrebbe avere l'annullamento di quella nomina;

che il comma secondo dell'art. 16 del regolamento speciale dei servizi di assistenza sanitaria e di vigilanza igienica nella città di Roma, nel suburbio e nell'agro romano testualmente dispone che « non potranno i medici condotti assumere o ritenere impegni professionali fissi presso istituti scientifici, ovvero presso altri istituti pubblici o privati, che abbiano per iscopo l'assistenza dei malati ». Il divieto contenuto in tale disposizione è troppo chiaro perché si possa attribuire ad esso altro senso che quello fatto palese dal proprio significato delle parole adoperate, ed è troppo perentorio perché si possa riconoscere, come vorrebbe la difesa del Comune, che a questo debba essere lasciata una certa latitudine ed una certa discrezionalità nell'applicarlo. Se così è, e non v'è dubbio che così sia, il Comune di Roma certamente incorse nella violazione della riportata norma giuridica quando nominò e mantenne in servizio il dott. Scelba ed il dott. Egidi, dal momento che, come risulta dalla lettera 8 novembre 1912, n. 80078 del Prefetto di Roma, lo Scelba, allorché venne nominato medico condotto, era aiuto chirurgo in questi Ospedali Riuniti, dal quale ufficio avrebbe cessato, per compiuto quadriennio, col 7 settembre 1912, ed attualmente è aiuto medico negli stessi Ospedali; e che lo Egidi era ed è tuttora anch'egli aiuto medico nel Policlinico Umberto I;

che l'eccezione, con la quale il Comune di Roma cerca dimostrare l'infondatezza in merito del ricorso, e cioè che nella specie tratterebbesi di norma dettata soltanto per il miglior andamento del servizio, e quindi a tutela di un interesse proprio dell'Amministrazione, e non già per creare obblighi a carico dell'Amministrazione stessa e diritti a vantaggio dei terzi, sarebbe stata con maggiore proprietà diretta a negare nel dott. Liberali la veste giuridica a ricorrere. Senonché anche sotto tale aspetto sarebbe da respingere. Se è vero, difatti, che, come questa Sezione ha in altre occasioni ritenuto, non a tutti è dato d'insorgere contro violazioni di disposizioni di legge o regolamentari che siano dettate nello interesse della pubblica amministrazione, non è men vero che tale principio non possa invocarsi contro chi, avendo preso parte ad un concorso, viene ad essere direttamente colpito e danneggiato per l'illegale ed illegittimo operato della pubblica Amministrazione nell'applicazione di quelle norme in vigor delle quali il concorso sia stato bandito e debba essere regolato in tutto il suo svolgimento. Non può negarsi, difatti, che fra pubblica Amministrazione e concorrenti viene a stabilirsi uno speciale *vinculum juris* che determina diritti e doveri reciproci che esigono vicendevole rispetto dalle due parti;

che nemmeno può farsi buon viso all'altra eccezione opposta dal Comune e cioè che la disposizione del riportato art. 16 del regolamento non possa ragionevolmente trovare applicazione che in occasione della nomina definitiva, trascorso che sia cioè il periodo di tempo necessario allo acquisto della stabilità, imperocché né la parola né lo spirito della disposizione consentono a che si possa divenire a ciò che costituirebbe una specie di transazione fra il divieto assoluto e l'assoluta libertà del cumulo. Ed è notevole come la deliberazione di massima presa dalla Giunta Municipale addi

marzo 1910, della quale la lettera dell'assessore Rossi Doria 24 novembre 1911, 7084, non è che l'applicazione al caso speciale, lungi dal legittimare l'operato del Comune, stia a dimostrare come la Giunta, nell'autorizzare i medici condotti a tenere il cumulo durante il periodo di prova, ben sapesse che compiva un atto vietato dal regolamento. Risulta difatti da quella deliberazione che la Giunta, solo per ragioni di equità, autorizzava i medici di 2° grado a conservare gli uffici che occupavano, pur riconoscendo che tale autorizzazione era contraria al regolamento, del quale, perciò, dava mandato all'assessore del ramo di proporre le opportune modificazioni. La Giunta, certo, credette che, in attesa di queste, le fosse consentito la deroga, ma per erronea credenza, imperocché gli organi delle pubbliche amministrazioni debbono legare le loro azioni nell'orbita delle leggi e dei regolamenti e non possono uscirne nemmeno per ragioni di equità; le quali, se sussistono, e nella specie pare che effettivamente sussistano, debbono consigliare la modifica nei modi di legge delle disposizioni inique, ma non la deroga arbitraria da esse;

che, finalmente, nemmeno si può fare buon viso all'eccezione del Comune resistente che cioè il cumulo rappresenterebbe incompatibilità all'esercizio dell'ufficio e non alla nomina all'ufficio, con che si tenderebbe a difendere la legittimità della nomina. Tale eccezione non muta la ragion del decidere perché, ammessa anche la legittimità della nomina, illegittima fu l'assunzione del servizio senza lasciare gli uffici precedenti;

che per le anzidette ragioni il ricorso del dott. Raffaele Liberali dev'essere accolto;

che, vista l'indole della controversia, è il caso di compensare fra le parti le spese del giudizio;

PER QUESTI MOTIVI. — La Sezione accoglie il ricorso del dott. Raffaele Liberali e per lo effetto annulla la deliberazione 3 febbraio 1911 del Consiglio Comunale di Roma nei rapporti dei dottori Scelba Cesare ed Egidi Guido.
Spese compensate.

Il commento

~~Il Comune di Roma, nel 1910, procedeva a procedura concorsuale, aveva nominato medico condotto un professionista, già titolare di altri incarichi professionali. Il ricorso, con un interesse, aveva lamentato la violazione dell'art. 16 dell'allora vigente regolamento speciale dei servizi di assistenza sanitaria e vigilanza igienica del Comune di Roma, per il quale « non potranno i medici condotti assumere o tenere impieghi professionali, essi per caso iscritti scientifici, ovvero per altri titoli, pubblici o privati (...) ».~~
~~Il Consiglio di Stato, dopo aver respinto le eccezioni sollevate dal Comune di Roma secondo cui trattavasi « di norma dettata solo per il migliore andamento del servizio e, quindi, tutta di natura impropria dell'amministrazione e non già per creare obblighi a carico dell'amministrazione ».~~