

Sent. n. 3/2008/EL

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE DELLA BASILICATA

composta dai seguenti Magistrati:

Dott. Adriano FESTA FERRANTE Presidente

Dott. Vincenzo PERGOLA Consigliere

Dott. Giuseppe TAGLIAMONTE Consigliere Rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n.7241/E.L. del Registro di Segreteria, instaurato ad istanza del Procuratore Regionale in data 22.2.2007, nei confronti di:

A.M. rappresentato e difeso dall'avv. Vito AGRESTI ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo sito in Matera alla Via Lucana, n.91;

Visto l'atto introduttivo del giudizio, nonché tutti gli altri atti e documenti della causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 16 ottobre 2007, con l'assistenza del Segretario

Sig.ra Maria A. CATUOGNO, il Consigliere relatore dr. Giuseppe TAGLIAMONTE, il

Pubblico Ministero nella persona del Procuratore Regionale dott. Michele

ORICCHIO, nonché il difensore costituito dell'odierno convenuto.

Ritenuto in

FATTO

In data 27.2.2007 veniva depositato presso la Segreteria di questa Sezione

Giurisdizionale un atto di citazione, formato il precedente 22 febbraio, ed anticipato da rituale invito a dedurre del 4.12.2006 riscontrato da tempestive controdeduzioni ed audizione personale, con il quale la locale Procura Regionale conveniva in giudizio il sig. A.M. che, nella qualità di Sindaco "pro-tempore" del Comune di Matera, veniva individuato responsabile di un danno cagionato alle finanze comunali determinato in € 72.555,63 e derivante dall'illegittimo e dannoso conferimento di un incarico dirigenziale in favore del sig. F.C., dipendente del Comune di Matera che, in virtù del contestato riconoscimento delle mansioni dirigenziali, era stato gratificato da sensibili ed importanti vantaggi di carattere economico e funzionale all'interno della stessa Amministrazione comunale.

L'atto di citazione per cui è oggi causa traeva remota origine da una indagine che la Procura della Corte dei conti per la Basilicata aveva sviluppato, prima attraverso le risultanze dell'attività dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica e poi per il tramite di mirate iniziative istruttorie della Guardia di Finanza, su una serie di irregolarità segnalate e denunciate nell'ambito della gestione amministrativa del Comune di Matera.

L'attenzione del locale Organo requirente si concentrava su due ordinanze sindacali emesse dall'odierno convenuto quando era Sindaco del Comune di Matera - n.113 del 31.12.2000 e n.118 del 9.11.2001 -con le quali, come si è prima anticipato, veniva conferito al sig. F.C. l'incarico di direzione del settore "Servizi di igiene, raccolta, trasporto e smaltimento di rifiuti solidi e verde pubblico".

Riteneva il Pubblico Ministero, sulla scorta dei risultati dell'attività istruttoria espletata, che le predette funzioni dirigenziali fossero state illegittimamente conferite da parte del Sindaco M., e che tale illegittimità si fosse tradotta nella illecita produzione del danno per cui è causa.

L'articolato accusatorio evidenziava come nel caso in esame fosse stato "in primis" disatteso il contenuto dell'art.19, comma 6, del decreto legislativo n.165/2001, disciplinante le modalità di conferimento degli incarichi di dirigenza nella Pubblica Amministrazione, la cui valenza precettiva, successivamente ulteriormente dettagliata dall'art. 4 del D.L. n.280/2004, avrebbe vincolato anche le scelte adottabili in materia dagli Enti locali.

Nell'adottare una iniziativa provvedimento in aperto contrasto con i principi normativi contenuti nelle norme sopra richiamate, il Sindaco M. avrebbe arbitrariamente riconosciuto al sig. C., in quanto dipendente del Comune di Matera, sprovvisto dei requisiti richiesti per l'accesso all'incarico ed alle funzioni dirigenziali, un vantaggio ingiusto e produttivo di danno per le finanze dell'Ente comunale, peraltro già dotato in organico di personale rivestente la qualifica dirigenziale.

A causa della oggi contestata iniziativa sindacale, il C. aveva potuto percepire, per il tempo di durata dell'incarico, ricompreso tra l'1.1.2001 e il 17.1.2003, la relativa differenza retributiva nonché la conseguente indennità di risultato: tali somme - determinate in € 109.979,89 - venivano ritenute costituenti chiara partita di danno per il Comune di Matera, ascrivibili alla condotta del Sindaco M. che ne aveva cagionato l'erogazione attraverso la richiamata attività provvedimento, ritenuta dalla Procura Regionale illegittima.

L'inosservanza delle prescrizioni contenute nella riferita disciplina di settore, che provvede ad ancorare il potere di conferimento di incarichi dirigenziali alla titolarità di precisi requisiti professionali e "lato sensu" culturali, si sarebbe tradotta in danno per il Comune di Matera, ad avviso di parte attrice, nel momento in cui al sig. C. era stato conferito l'incarico di dirigente di un settore in assenza di quegli elementi che, soli, e per espressa previsione normativa, avrebbero potuto far pronosticare il

successo e la positività della iniziativa provvedimento adottata. L'assunto accusatorio veniva altresì corroborato dalla circostanza, verificatasi per opera del Sindaco successore nella carica al M., della revoca intervenuta dell'incarico al sig. C., revoca disposta, secondo la tesi attorea, al fine di evitare l'ulteriore aggravio del pregiudizio erariale.

Le descritte contestazioni venivano così formalizzate nel rituale invito a dedurre, che era notificato in data 4.12.2006 al sig. A.M.; questi, tempestivamente controdeducendo e rappresentando pure in audizione personale le proprie ragioni difensive, eccepeva la piena legittimità del proprio operato, fondato, a suo dire, sulla profonda ed ampia sfera di autonomia riconosciuta al Sindaco del Comune dalle disposizioni dello Statuto, la cui forza "operativa" sarebbe stata ulteriormente valorizzata dalla riforma del titolo V della Costituzione. Sempre in sede preprocessuale, veniva eccepita dal M. la stessa esistenza di qualsivoglia danno patito dalle finanze del Comune di Matera nonché l'ascrivibilità della condotta asseritamente indicata come dannosa allo "status" psicologico soggettivo della colpa grave.

Tali iniziali argomentazioni difensive non si rivelavano utili a superare l'editto accusatorio delineato nell'invito a dedurre, che veniva ulteriormente confermato e dispiegato nell'atto di citazione per cui è oggi processo.

In tale libello, il Pubblico Ministero insisteva nel ravvisare nella emanazione delle Ordinanze sindacali nn.113 del 2000 e 118 de 2001, in quanto platealmente violative dei parametri normativi fissati in materia dall'art. 19 del decreto legislativo n. 165 del 2001, i tratti integranti la condotta dannosa posta in essere dal Sindaco M., tradottasi in una serie di arbitrarie ed infondate considerazioni circa la necessità di assicurare la presenza di una specifica figura dirigenziale per l'assolvimento di

compiti e funzioni invece agevolmente dispiegabili attraverso il razionale ed ottimale utilizzo delle risorse professionali esistenti. La Pubblica accusa mostrava di ritenere che la “ratio” e la portata dell'art.19, comma 6, del più volte richiamato decreto legislativo n.165/2001 fosse quella di assicurare, attraverso una maggiore flessibilità e snellezza dell'espletamento delle mansioni e dei compiti professionali rispetto al rigore “mansionistico” ricavabile dall'impianto civilistico regolante la materia nel settore di rispettiva competenza, una maggiore cautela nell'attribuzione degli incarichi dirigenziali, sì da contenerne i relativi costi.

In ordine, poi, alla supposta autonomia operativa derivante dalle norme statutarie, e dal rafforzamento che della stessa sarebbe stato recato dalla riforma del titolo V della Costituzione, parte attrice precisava che, stante comunque l'applicabilità della disciplina contenuta nel richiamato art.19 del T.U. di riforma delle norme sul Pubblico Impiego alla condotta gestionale degli Enti locali in forza dell'art.111 del relativo Testo Unico, le scelte organizzative riflettentesi sul conferimento di funzioni ed incarichi da questi ultimi adottate non avrebbero in ogni caso potuto porsi in contrasto con i principi costituzionali e con le norme statali “costituenti principi fondamentali del nostro Ordinamento Giuridico”.

Nel ribadire la valenza unitaria del sistema normativo disciplinante il settore in argomento, il Pubblico Ministero precisava altresì, nel corpo dell'atto di citazione, come neanche fosse ipotizzabile, nel caso in esame, una giustificazione del disposto conferimento dell'incarico dirigenziale al C. ricavabile dalla lettera dell'art.109 del T.U.E.L. che prevede, nell'ambito dei comuni sprovvisti di personale con qualifica dirigenziale, la possibilità di conferire incarichi dirigenziali anche in deroga ad ogni diversa disposizione: e ciò in quanto nel Comune di Matera vi erano, all'epoca delle contestate Ordinanze, dirigenti potenzialmente idonei a

curare e gestire anche il Settore demandato alle specifiche attribuzioni dirigenziali del C..

Aderendo a tale interpretazione sistematica dell'impianto normativo disciplinante la materia, e rimarcando con vigore l'assenza di ogni requisito professionale o culturale riconoscibile al C. onde giustificarne l'attribuzione del pur disposto incarico dirigenziale, elemento, quest'ultimo, che veniva valutato come indicativo della gravità della colpa rintracciabile nella condotta commissiva e provvedimentale serbata dal Sindaco M., il Pubblico Ministero concludeva il proprio atto di accusa reputando che dalla suddetta attività fosse derivato, a carico del Comune di Matera, un danno di € 109.979,89 pari alle differenze retributive ed all'indennità di risultato ingiustamente riconosciute e corrisposte al C. per il periodo in cui lo stesso ricoprì l'incarico dirigenziale (1.1.2001 - 31.1.2003): a fronte della erogazione di tali somme, sosteneva conclusivamente parte attrice, alcuna utilità ed alcun vantaggio erano stati tratti dall'Ente o dalla comunità civica amministrata; le stesse, pertanto, risultavano corrisposte in assenza di alcuna valida giustificazione.

Per effetto, tuttavia, della parziale intervenuta prescrizione, che non consentiva di azionare la pretesa recuperatoria di somme riferite al quinquennio anteriore all'esercizio del relativo diritto, l'atto di citazione delimitava l'oggetto del diritto risarcitorio alle somme ricomprese nel periodo 1.12.2001 - 18.3.2003, data, quest'ultima, in cui venne disposta la revoca delle funzioni dirigenziali del C.. Il danno di cui, conclusivamente, il Procuratore Regionale chiedeva il risarcimento al M. era pari ad € 72.555,63 e corrispondeva alla somma delle differenze retributive (€ 65.655,63) per le funzioni dirigenziali ricoperte e della indennità di risultato (€ 6.900) entrambe riferite, come precisato in atto di citazione, al periodo ricompreso tra l'1.12.2001 (termine iniziale di ricuperabilità del danno) ed il 18.3.2003 (data di

cessazione dall'incarico dirigenziale per intervenuta revoca dello stesso). Tale richiesta di condanna veniva altresì gravata dal riconoscimento di interessi legali, rivalutazione monetaria e spese di giustizia.

In data 26.9.2007, mediante deposito di comparsa di costituzione formata dall'avv. Vito Agresti, si costituiva in giudizio il prof. A.M., contestando interamente le asserzioni, gli sviluppi argomentativi e le conclusioni contenute nell'atto di citazione, di cui si chiedeva il rigetto.

In difesa del convenuto, l'avv. Agresti evidenziava quattro aspetti che, a dire del medesimo, si rivelavano idonei a disattendere l'editto accusatorio e ad affermare la correttezza operativa del proprio assistito.

Gli argomenti difensivi venivano così articolati:

- assenza di illiceità della condotta;
- assenza di dolo o colpa grave;
- assenza di nesso di causalità;
- assenza di qualsivoglia danno.

In ordine al primo profilo, ampiamente sviluppato in una serie di considerazioni sommariamente rivolte a valorizzare la valenza dell'autonomia statutaria ed i riflessi che la stessa produce sulla vastità operativa delle scelte poste in essere dagli organi istituzionali dell'Ente locale perché queste rispondano al meglio alle esigenze della collettività amministrata, e premessa l'inapplicabilità al caso in esame della normativa recata dall'art.4 del D.L. 29.11.2004 in quanto successiva alla condotta oggetto di odierna contestazione, il patrono di parte convenuta escludeva recisamente che le norme contenute nel Capo II del decreto legislativo n.165/2001 e disciplinanti la materia della Dirigenza pubblica potessero trovare applicazione verso gli Enti locali territoriali: tanto in forza della limitata estensione

applicativa sancita dall'art.13 del richiamato decreto. Deriverebbe da ciò l'inapplicabilità al caso in esame dell'art.19 del decreto legislativo n.165/2001 invece utilizzato da parte attrice per "parametrare" la correttezza dell'attività provvedimento espletata dal Sindaco M. nel caso all'esame. La difesa del convenuto evidenziava, comunque, come il dato della professionalità acquisita nella categoria immediatamente inferiore a quella dirigenziale, che nel caso del C. era la "D3" in quanto riferita al comparto Enti locali, fosse determinante, alla luce e nel rispetto delle norme statutarie e regolamentari del Comune, nonché dei principi enucleabili dall'art.52 del richiamato Testo Unico sugli Impiegati Civili, per legittimare l'inquadramento temporaneo del C. nella qualifica dirigenziale, il quale, sempre in forza di norme specificatamente dedicate al personale degli Enti locali (art.91, comma 3, decreto legislativo n.267/2000) e fondate sulla valorizzazione della professionalità acquisita, avrebbe potuto partecipare a concorsi "interamente riservati al personale dipendente".

La difesa richiamava ancora l'art.35, comma 7, del decreto legislativo n.165/2001 per evidenziare che il rinvio ai principi del testo normativo, ivi contenuto, mentre da un lato non si rivelava idoneo ad "ingessare" la scelta dell'amministratore locale nelle maglie "precettive" di norme specifiche, dall'altro non era comunque applicabile alla dirigenza, l'accesso alla quale era, a parere della difesa, totalmente affrancato dai vincoli e dalle regole dell'art.19 del decreto legislativo n.165/2001. Ancora lungamente, e con considerazioni riferite alla gerarchia delle fonti normative come ridisegnate dalla riforma del titolo V della Costituzione, la difesa del convenuto si soffermava sulla forza e sulla capacità delle norme statutarie e regolamentari del Comune per suffragare la legittimità delle scelte operative in materia di incarichi dirigenziali, e comunque per negare ogni esclusività dello Stato nella competenza

legislativa “de qua”. E con specifico riferimento alla invocata superiore cogenza delle norme statutarie, veniva esplicitamente richiamato l'art.32 dello Statuto del Comune di Matera, approvato con delibera del Consiglio Comunale n.26 del 5.3.2002 e modificato con successiva delibera n.86 del 29.11.2002, che riconosce la titolarità al Sindaco del potere di attribuzione e di revoca degli incarichi di direzione, potere altresì confermato dalle norme regolamentari afferenti alla organizzazione degli Uffici comunali che, con espressa previsione contenuta nell'art.12 (“Attribuzioni degli incarichi di direzione”), affida al Sindaco il compito ed il potere di conferire gli incarichi dirigenziali “secondo quanto previsto dalla legge e dallo Statuto” (il virgolettato è contenuto nella memoria difensiva).

Il carattere fiduciario e discrezionale dell'incarico dirigenziale conferito, spiegato e giustificato secondo le riferite osservazioni difensive, aveva poi sostanzialmente determinato la revoca dello stesso da parte del Sindaco Porcari, succeduto nell'incarico al Sindaco M.: la revoca dell'incarico, sosteneva la difesa, non era dunque frutto di valutazioni afferenti al profilo di legittimità della stessa, come invece rappresentato da parte attrice nel proprio scritto accusatorio, ma il risultato di diverse considerazioni di opportunità svolte dalla successiva Amministrazione. Ulteriore elemento di legittimità della scelta provvedimento posta in essere dal M., la difesa individuava nella norma contenuta nell'art.109 del decreto legislativo n.267/2000, laddove si consente, anche in deroga a diverse disposizioni, di conferire incarichi temporanei di dirigenza a responsabili degli uffici o dei servizi, e ciò quando il Comune risulti sprovvisto di personale con qualifica dirigenziale; tale carenza di personale, ad avviso della difesa, è da intendersi in senso relativo, e non assoluto, ed è pertanto da riferirsi al settore specifico al quale l'incarico dirigenziale attiene.

Evocando, poi, il potere di determinare i profili organizzativi degli uffici di cui all'art.5 del T.U. di riforma del Pubblico Impiego, la difesa sottolineava come dal conferimento dell'incarico dirigenziale al C. fosse derivato un risparmio di spesa discendente dalla mancata assunzione di una unità di personale con qualifica dirigenziale e della mancata corresponsione - allo stesso C. - della retribuzione spettategli quale funzionario anziano con qualifica D3: il conseguente risparmio di spesa veniva dalla difesa determinato in € 50.000,00.

La difesa procedeva, quindi, a smentire l'assunto accusatorio che indicava la condotta serbata nel caso di specie dal Sindaco M. come connotata da colpa grave. A tale fine veniva rappresentato che la nomina del sig. C., preceduta da quella del geom. Pagano, era stata necessitata dalla esigenza di fronteggiare la grave situazione di emergenza in cui, a far tempo dal 1998, si era venuto a trovare il Settore Igiene ed Ambiente del Comune di Matera, interessato da una radicale ed importante trasformazione dei propri profili operativi e tuttavia privo di personale dirigenziale in grado di seguirne l'andamento ed assicurare così il successo delle intraprese iniziative di modernizzazione del settore. E tanto, nonostante i tentativi, non andati a buon fine, di assicurare una guida ed una conduzione del settore con personale qualificato esterno. In tale contesto operativo, gli incarichi conferiti prima al geom. Pagano, e poi al sig. C., si atteggiavano come soluzioni urgenti per fronteggiare emergenze organizzative di primario rilievo, e non come ingiustificati tentativi premiali di posizioni funzionali individuali. Ad avviso della difesa, quindi, il grave disordine organizzativo in cui versava il Settore Igiene ed Ambiente ben poteva giustificare l'adozione di provvedimenti che, come quello in esame, venivano ritenuti legittimamente adottabili sulla scorta di una interpretazione delle norme di settore che, lungi dal delineare preclusioni e rigidità di azione

amministrativa, apparivano come finalizzate ad esaltare l'autonomia statutaria e regolamentare dell'Ente nonché la valorizzazione delle concrete esperienze professionali acquisite all'interno dell'Amministrazione locale da parte di chi veniva incaricato della funzione dirigenziale in veste di "intraneus": di tale bagaglio di professionalità del C., la difesa si dilungava a dimostrare l'esistenza, anche evidenziando i successi che nel settore della raccolta dei rifiuti la Città di Matera aveva conseguito sotto la direzione del sig. C..

In ordine al profilo del nesso di causalità tra la condotta e l'evento dannoso contestato, la difesa evidenziava come, a suo dire, l'erogazione delle maggiori somme riconosciute al C. in forza ed in ragione dell'incarico dirigenziale conferitogli, non fosse causalmente riconducibile al provvedimento sindacale di conferimento dell'incarico, bensì alla determinazione assunta dal Dirigente del Settore personale al quale era demandato, in virtù di disposizioni organizzative di derivazione normativa e regolamentare, il compito di definire gli eventuali maggiori parametri retributivi di riferimento.

Infine, per quanto attiene al profilo del danno, la difesa eccepiva come inesatte fossero le conclusioni contenute nell'editto accusatorio, non essendosi assolutamente considerato, in quella sede, l'insieme dei vantaggi comunque - ed oggettivamente - tratti dalla comunità amministrata e dell'amministrazione all'attività dirigenziale svolta dal C., per la cui quantificazione, attesa l'impossibilità di una puntuale ricostruzione, veniva richiamata la possibilità di applicazione della valutazione equitativa ex art. 1226 c.c.

A conclusione della corposa memoria difensiva, l'avv. Agresti, ulteriormente richiamando l'oggettivo stato di difficoltà organizzativa in cui si trovava ad operare il Sindaco M. nel momento in cui venne adottato il contestato provvedimento di

conferimento dell'incarico dirigenziale al sig. C., chiedeva che di tali complessità operative ed organizzative il Collegio tenesse conto per valutare la massima applicazione del potere riduttivo dell'addebito eventualmente ascritto al proprio assistito.

Nel corso dell'odierno dibattimento le parti - rispettivamente - confermavano ed ulteriormente corroboravano, a seguito di articolata discussione, le proprie posizioni processuali.

All'esito della discussione, quindi, la causa veniva trattenuta per la decisione.

Considerato in

DIRITTO

Appare di estremo rilievo al Collegio la soluzione della controversa portata applicativa, in chiave di estensione oggettiva, delle norme contenute nel Capo II del decreto legislativo n.165/2001, riferite alla Dirigenza.

La tematica appare determinante in quanto dalla inapplicabilità di tali norme, e dunque anche dell'art.19, comma 6, la difesa del M. fa discendere l'assenza di ogni profilo di responsabilità amministrativa riconducibile alla condotta del Sindaco che adottò il provvedimento di conferimento dell'incarico dirigenziale, per l'adozione del quale inconferente si rivelerebbe, una volta accertatane la inapplicabilità al caso in contestazione, l'operatività del parametro valutativo delineato dalla norma di cui sopra, che parte attrice assume essere stata invece colpevolmente disattesa.

Il Collegio ritiene che il significato da attribuire e riconoscere alla lapidaria affermazione contenuta nell'art.13 del decreto legislativo n.165/2001, secondo la quale "le disposizioni del presente capo si applicano alle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo", vada coordinata con il contenuto dell'art.27 del medesimo T.U., nonché con le norme disciplinanti l'organizzazione

ed il funzionamento degli uffici del Comune, anche con riferimento al potere di conferimento degli incarichi di direzione e di responsabilità, contenute, per quanto interessa in questa sede, negli artt. 50, comma 10, 109 e 110 del T.U.E.L. n.267 del 2000.

Tanto, sottolinea ed anticipa il Collegio, per affermare che la pur eccepita ed evocata autonomia statutaria e regolamentare, anche nelle rinnovate e rafforzate fattezze suggellate dalla riforma del titolo V della Costituzione, non può trasformarsi nella creazione di “monadi” operative ed applicative dello “status” dirigenziale rimesso all'arbitrio della singola realtà comunale, dovendo, al contrario, trovare unitaria ed economica composizione nel rispetto dei principi di carattere generale contenuti in quelle norme dell'ordinamento nazionale deputate ad esaltare le capacità, le professionalità, l'eccellenza delle prestazioni e la ottimizzazione dei risultati.

A conferma di quanto anticipato, occorre precisare che il nuovo assetto della dirigenza, per come delineato dalle norme contenute nel decreto legislativo n.165/2001, risulta finalizzato, per un verso, a garantire l'autonomia operativa della funzione dirigenziale da quella di indirizzo politico, con la distinta rispettiva attribuzione dei compiti di gestione e di indirizzo; e, per altro verso, a connotare con tratti di particolare “fiduciarità” il conferimento dell'incarico dirigenziale, verso la definizione del quale sempre più importante e significativo è il peso da attribuire al criterio della professionalità e del merito, ora ricavabile dal possesso di particolari e prestigiosi titoli di studio o culturali, ora, invece, desumibile dal riscontrato successo conseguito nell'esperienza professionale trascorsa.

Questi elementi, che si potrebbero definire veri e propri principi ispiratori della moderna riforma della dirigenza, hanno cittadinanza in tutti i settori della Pubblica

Amministrazione, dovendosi ad essi conformare le “peculiarità organizzative” pure riconosciute alle forme organizzative “ad autonomia rinforzata”, quali proprio gli Enti locali che, nell'esercizio della propria potestà regolamentare e statutaria, devono adeguare i propri ordinamenti al rispetto dei principi richiamati dall'art.27 del decreto legislativo n.165/2001.

Tale ultimo articolo, nell'indicare le modalità che le amministrazioni pubbliche non statali devono osservare al fine di adeguare i rispettivi ordinamenti al modello organizzativo delineato dalla riforma del lavoro pubblico - e della dirigenza -, offre una soluzione di felice compromesso che riconosce, da un lato, la presenza nel nostro ordinamento di diversi modelli di amministrazione, dotate anche di spiccata autonomia organizzativa, ed alle quali non è possibile “tout court” adattare ed applicare un unico modulo organizzatorio; e, dall'altro, ed è quello che questo Giudice vuole in questa sede sottolineare, richiama l'esigenza di assicurare comunque una certa uniformità al modello complessivo, attraverso l'applicazione obbligatoria a tutte le pubbliche amministrazioni, e dunque anche agli Enti locali, dei principi della riforma.

I Comuni, del resto, attingono le norme e le regole disciplinanti la propria dimensione organizzativa e capacità operativa a fonti diverse, tra le quali, come ricorrentemente evidenziato dalla difesa del M., gli statuti ed i regolamenti che, nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge, ciascun Ente è legittimato ad emanare (artt. 6 e 7 del T.U. n.267/2000).

Ed ulteriore conferma dell'affermata “dimensione sinergica”coinvolgente le norme di riforma del Pubblico Impiego, di riforma degli Enti locali e di dettaglio organizzativo di natura regolamentare si rinviene nell'art.88 del T.U.E.L. n.267/2000 che prevede l'applicabilità agli Enti locali delle disposizioni contenute nella riforma in materia di

organizzazione e lavoro nelle pubbliche amministrazioni, di cui al decreto legislativo n.165/2001.

La stessa potestà regolamentare, ha osservato attentamente la dottrina, in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi, dovendosi comunque conformare al rispetto dei principi di autonomia, funzionalità, professionalità e responsabilità, si risolve in una piena armonizzazione con gli stessi criteri organizzativi cui devono attenersi tutte le pubbliche amministrazioni, giusta quanto previsto dall'art.2, comma 1, del decreto legislativo n.165/2001.

Al Sindaco M. faceva dunque capo l'obbligo di osservare, all'atto del conferimento delle funzioni dirigenziali, non solo le prescrizioni derivanti dalle norme statutarie e regolamentari, queste ultime informate essenzialmente ad una sfera apprezzabile di autonomia, ma anche quelle di carattere generale derivanti dalla legge, in quanto dalle prime richiamate e comunque desumibili, come si è cercato di dimostrare, dall'intero sistema di settore.

Tra queste ultime, un ruolo di particolare valenza e significato assume la norma contenuta nell'art.19, comma 6, del decreto legislativo n.165/2001 che, nel fissare dei parametri valutativi caratterizzati da selettività e particolare apprezzamento qualificatorio, appare chiaramente finalizzata al conseguimento della particolare "eccellenza" nel conferimento dell'incarico dirigenziale, anche allo scopo di evitare procedure "premiali" affrancate da credibili valutazioni meritocratiche ed invece protese a favorire la forza di particolari relazioni di contiguità o di favore. Peraltro, al di là ed oltre la violazione del parametro di selezione, che, ad avviso di questo Giudice, rappresenta una vera e propria remora operativa frapposta contro ogni tentativo di facile ed ingiustificata progressione professionale, non può ignorarsi che è proprio la temporaneità dell'incarico dirigenziale conferito a

snaturare, ed in un certo senso “svilire”, l'enfasi provvedimentale prescelta per il conferimento dell'incarico in argomento.

Peraltro lo stesso art.12, comma 4, del Regolamento di Organizzazione degli uffici dei Servizi di Matera, prescrive che il Sindaco, al fine del conferimento di incarichi ai dirigenti o ai funzionari direttivi, si avvale di una istruttoria svolta dal Segretario Comunale o, se nominato, dal Dirigente Generale, con la quale, in conformità ai criteri previsti dall'art.19 del decreto legislativo n.29/93 (oggi decreto legislativo n.165/2001) vengono valutate la natura e le caratteristiche dei programmi da realizzare, le attitudini e le capacità personali e professionali del singolo dirigente o funzionario direttivo anche in relazione alla valutazione delle prestazioni e dei risultati precedentemente conseguiti.

Tanto a conferma della necessità di una “meditata e ponderata” decisione in ordine all'incarico “de quo”.

In altre parole, quella che veniva rappresentata come imminente ed indifferibile necessità di assicurare una guida dirigenziale “piena” ad un settore di estrema rilevanza e delicatezza, attraverso la celere definizione di una procedura selettiva diretta a garantire continuità e solidità di conduzione e di governo gestionale, con ricorso a figure professionali che a pieno titolo e con apprezzabile sicurezza e valore potessero rispondere a tale compito, poteva e doveva indurre il Sindaco M. a ricercare, nelle more della definizione della procedura concorsuale, una soluzione organizzativa che garantisse “medio tempore” prevedibilità di buoni risultati con significativa economia di spesa.

Conferendo al sig. C. la funzione di dirigente del settore “Igiene ed Ambiente”, il Sindaco M. ha conseguito il medesimo risultato operativo ricavabile dal riconoscimento e dall'attribuzione dei medesimi compiti allo stesso sig. C. nella

posizione economica "D3": sarebbero risultate apprezzate e bene utilizzate le risorse ed i preziosi suggerimenti rinvenibili dalla prestazione di questi, senza tuttavia giungere ad un formale provvedimento di conferimento di funzioni dirigenziali che si è rivelato solo produttivo di un esborso di denaro inutile ed ingiustificato, proprio perché, sottolinea il Collegio, non destinato a durare nel tempo.

Insomma, l'aver voluto conferire al sig. C. l'incarico di dirigente, per l'espletamento di compiti da questi sostanzialmente già svolti, ed agevolmente espletabili nella posizione apicale direttiva, si è tradotto, ad avviso del Collegio, in un provvedimento "premiare ad personam" palealmente violativo dei rigorosi parametri selettivi informanti l'accesso alla dirigenza, e valevoli tanto per lo Stato quanto per le Autonomie locali, con una soluzione che mal si attaglia ad una conformazione moderna ed efficiente della organizzazione della struttura amministrativa.

La grave colpevolezza della condotta serbata dal Sindaco M. risiede, pertanto, e ad avviso di questo Giudicante, nella evidente "forzatura" dei criteri indicati dal più volte richiamato art.19 del decreto legislativo n.165 del 2001, forzatura che si è a sua volta tradotta in un'applicazione della norma che, lungi dall'esaltare l'autentico spirito autonomistico organizzatorio dell'Ente, ha di fatto tradito, come detto in precedenza, la finalità, evidentemente ricavabile dalla norma stessa, di premiare, anche attraverso una indagine comparativa svolta tra le risorse professionali esistenti, le "eccellenze" culturali e professionali da destinare alla funzione.

Con il proprio comportamento che in questa sede si censura, il Sindaco M. mostra di aver smarrito - nel caso che interessa - il senso di ottimale e compiuta organizzazione degli uffici, giungendo, attraverso la contestata condotta, ad una pletorica ed inutile creazione di una figura dirigenziale in assenza dei presupposti e

dei requisiti soggettivi normativamente imposti - e non suggeriti - e cagionando una erogazione di denaro rivelatasi sostanzialmente priva di ogni utilità e vantaggio per l'Ente dal medesimo rappresentato.

A tale ultimo riguardo, il Collegio osserva come la ricerca del parametro normativo integrante l'elemento soggettivo conduce ad individuare - in quanto violati - tutti gli obblighi di servizio, siano essi di contenuto specifico che generico.

Il concreto comportamento tenuto dal Sindaco va, in altre parole, ricondotto alla violazione - gravemente colposa - di quegli obblighi e doveri, tra i quali è ricompreso quello di curare "in conformità delle leggi, con diligenza nel miglior modo, l'interesse dell'Amministrazione per il pubblico bene" (art. 13, D.P.R. 10.1.1957, n.3).

Quella che rileva in questa sede è l'efficienza della intera organizzazione amministrativa comunale, da intendersi come modalità di svolgimento dell'attività di governo dell'Ente da parte del Sindaco: essa si rivela quindi idonea a fungere da parametro valutativo dell'antigiuridicità della condotta in relazione all'elemento soggettivo.

E' noto infatti che, nella responsabilità amministrativa, e con riferimento all'accertamento della colpa, deve essere individuato, oltre al criterio della violazione delle norme specifiche, il criterio della violazione dell'obbligo di perseguire "il fine della convenienza amministrativa".

Di tale ampia formula, che si atteggia a vera e propria clausola generale, la Corte dei conti deve fare applicazione valutando la situazione di fatto con comune apprezzamento.

Nei termini appena descritti, la condotta provvedimento serbata dal Sindaco M. si manifesta come connotata da quella colpa grave che vale ad integrarne la

responsabilità.

In ordine, poi, alla supposta non riconducibilità del danno alla condotta provvedimento del Sindaco M., in quanto circoscritta al solo conferimento dell'incarico dirigenziale ma priva di riflessi economici che, sia pure ad essa consequenziali, erano stati determinati autonomamente dal Dirigente del settore del personale, al quale ultimo il relativo compito era demandato istituzionalmente, v'è da precisare che con comunicazione del 21.2.2001 fu proprio il Sindaco a disporre che al dirigente incaricato sig. F.C. venisse attribuita la medesima retribuzione di incarico dirigenziale già corrisposta al precedente soggetto "incaricato" geom. Pagano.

E nelle successive determinazioni dirigenziali aventi ad oggetto la ridefinizione del trattamento retributivo da riconoscersi al C., il competente Dirigente, nel procedere alla rimodulazione delle voci retributive, richiama espressamente la comunicazione del Sindaco contenente precise direttive in tal senso.

Tanto per affermare la chiara riconducibilità alla volontà amministrativa del Sindaco della più vantaggiosa retribuzione in effetti corrisposta.

Ricorrono dunque, ad avviso di questo Giudicante, tutti gli estremi che consentono di affermare pienamente integrata l'ipotesi di responsabilità amministrativa addebitata al Sindaco M..

In ordine, tuttavia, alla quantificazione del danno, la Sezione non ritiene di poter considerare la stessa esattamente corrispondente a quanto affermato da Procura attrice.

Il Collegio deve tener conto, nella determinazione della parte di danno effettivamente riconducibile alla scelta provvedimento qui censurata adottata dal Sindaco M. di tutti quegli elementi che concorrono, secondo l'attuale

normativa di settore, a definirne l'esatta quantificazione.

A tale ultimo riguardo il Collegio non può ignorare che il settore al quale era stato preposto il sig. C. risultava caratterizzato da notevole complessità organizzativa, nonché "segnato" da una situazione di emergenza quasi "endemica".

A ciò deve aggiungersi che una sia pur limitata "utilitas" da tale preposizione all'incarico sia riscontrabile, da un lato per effetto della comprovata maggiore dedizione ed applicazione al servizio del funzionario "gratificato" e, dall'altro dalle positive ricadute che sulla intera comunità amministrata si sono registrate per effetto della maggiore "qualità" di ordine organizzativo assicurata al servizio dalla garantita funzione di direzione e coordinamento.

L'esercizio del potere riduttivo, modellato ed esercitato secondo i richiamati parametri soggettivi ed oggettivi, induce il Collegio a determinarsi per l'affermazione di una condanna del M. al risarcimento della somma di € 35.000,00, da considerarsi comprensiva della rivalutazione monetaria.

P.Q.M.

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Basilicata, ogni contraria domanda ed eccezione respinte:

a) condanna il sig. A.M. al risarcimento del danno in favore del Comune di Matera nella misura di € 35.000,00 comprensivi di rivalutazione monetaria. Interessi legali dalla data di pubblicazione della sentenza;

b) le spese seguono la soccombenza e vengono determinate nella misura di € 306,83