

Pubblicato il 19/03/2024

N. 02680/2024REG.PROV.COLL.  
N. 02234/2018 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 Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2234 del 2018, proposto da -  
OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Vincenzo Montagna,  
Vincenzo Pavese, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Comune di Nova Siri, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,  
rappresentato e difeso dall'avvocato Vincenzo Eustachio Americo Colucci,  
con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto  
presso lo studio Alfredo Placidi in Roma, via Barnaba Tortolini 30;

*nei confronti*

-OMISSIS-, non costituiti in giudizio;

*per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Basilicata*

*(Sezione Prima) n. -OMISSIS-*

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Nova Siri;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod. proc. amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 10 gennaio 2024 il Cons. Sergio Zeuli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1.La sentenza impugnata ha rigettato il ricorso proposto dalla parte appellante avverso la delibera di Giunta Comunale di Nova Siri, provincia di Matera, n.15/2015 nonché il ricorso per motivi aggiunti avverso la delibera del Consiglio Comunale n.30/ 2015 e la delibera di Giunta Comunale n.84/2015.

A supporto del gravame la parte appellante, funzionario, categoria giuridica D3 in servizio presso il Comune di Nova Siri e responsabile RSU Cgil-Fp, espone le seguenti circostanze

- allegando la necessità di risparmiare sulla spesa del personale e di rendere più funzionale l'attività dei settori, in assenza di criteri generali predeterminati del Consiglio come di una previa informativa sindacale, la Giunta aveva adottato una rimodulazione della macrostruttura dell'ente, riducendo da quattro a tre i settori dei servizi comunali;
- detta riduzione era stata ottenuta sopprimendo il Settore amministrativo – Sviluppo economico, affidato da quasi un ventennio alla responsabilità del ricorrente, area che era stata re-incardinata, come Servizio Commercio/SUAP presso il Corpo di Polizia Municipale;
- con l'approvazione dell'organigramma allegato "A", nonché sulla base di quanto disposto al punto 10 del dispositivo della Delibera di Giunta Municipale n.15/2015, erano stati individuati i responsabili dei nuovi tre settori, che in realtà erano i precedenti titolari delle vecchie aree funzionali, senza la preventiva determinazione dei criteri di attribuzione delle posizioni dirigenziali, e senza tener conto delle risultanze delle valutazioni intervenute nel tempo ad opera degli organi di controllo, né del sistema di valutazione di cui all'art.10 del d. lgs. n150 del 2009;

- solo l'esponente, per ordine di servizio del Sindaco e prima che fosse varata l'organizzazione interna dei nuovi settori, veniva trasferito *ad horas*, cioè allontanato dalla sede municipale di Nova Siri Centro e sistemato presso i locali della delegazione/biblioteca comunale in Marina di Nova Siri, lontani oltre dieci chilometri dalla sede ed estranei anche agli uffici del Corpo di Polizia Municipale, presso il quale, peraltro, non avrebbe potuto essere incardinato il servizio commercio SUAP per ragioni di incompatibilità, già espresse dalle circolari ANAC;
- queste circostanze inducevano la parte a gravare dinanzi al TAR il detto provvedimento;
- prima della celebrazione dell'udienza di merito, l'amministrazione – a dire dell'esponente – indotta dal provvedimento emesso dal TAR ai sensi del comma 10 dell'art.55 c.p.a. emanava ulteriori atti di macro organizzazione (deliberazione n.30/2015 del Consiglio Comunale, deliberazione n.84/2015 della Giunta Municipale) coi quali la parte appellante veniva posta alla dipendenze gerarchiche dell'ufficio tecnico comunale e funzionalmente incardinato presso il Corpo di polizia municipale, con conferma della pregressa sistemazione logistica;
- anche questi atti ulteriori venivano ritualmente impugnati con motivi aggiunti.

La sentenza impugnata ha dichiarato improcedibile il ricorso principale per non essere stati richiesti i danni, rigettando nel merito il ricorso per motivi aggiunti.

Avverso di essa la parte deduce i seguenti motivi di appello:

- a) *Motivazione contraddittoria nella parte in cui pronuncia l'inammissibilità del ricorso avverso la delibera n.15 del 2015.*
- b) *Erronea dichiarazione di improcedibilità del ricorso introduttivo. Contrasto di motivazione con i capi 2.2.1 e 2.8 della decisione. Sussistenza dell'interesse all'accertamento dell'illegittimità dell'atto.*

*c) Con riferimento al ricorso per motivi aggiunti. Eccesso di potere per sviamento. Illogicità manifesta, contraddittorietà ed irragionevolezza dell'azione amministrativa. Sviamento di potere. Omessa pronuncia sull'eccepita violazione dell'art. 38 della legge n. 133/2008 e degli artt. 2 e 4 del d.p.r. n. 160/2010*

*d)- Omessa rappresentazione di fatti rilevanti e contemporanea rappresentazione di fatti non veritieri e del difetto di istruttoria nella delibera di consiglio n. 30/2015. Violazione di legge: art. 21 nonies, c.2. L.241/90*

*e) Violazione di legge: art. 89, comma 2, lettera b del d.lgs. 267/2000; art. 2 comma 1 d.lgs. n.165/2001; artt. 25, comma 2°, e 40, comma 1°, lettera a d.lgs. n.150/2009; art. 107 e 109 d.lgs. n. 267/2000.*

*f) Violazione di legge: art. 42, comma 2, lettera a) e art. 48, comma 3, d.Lgs. n. 267/2000.*

*g) violazione di legge con riferimento agli artt. 89, comma 5°, art. 243-bis e segg. d.Lgs. 267/2000 per inosservanza della normativa concernente gli enti locali dissestati o strutturalmente deficitari nel procedimento indicato per la riorganizzazione degli Uffici e dei Servizi – Necessità del preventivo parere della “Commissione per la Finanza e gli Organici degli Enti Locali” del Ministero dell’Interno” ex artt. 155 e 243 d.Lgs. n. 267/2000. Eccesso di potere per irragionevolezza e manifesta illogicità.*

*h) violazione di legge in riferimento agli art. 7, comma 1, legge n. 65/1986; art. 5, comma 2, L. Reg. Basilicata n. 41/2009 - Violazione dei criteri stabiliti dalla deliberazione n. 3 del 27/01/2014 del C.C. in ordine alla necessità di coprire le vacanze di organico del Corpo di Polizia Municipale. Rigetto della censura di sviamento di potere ed irragionevolezza.*

2. Si è costituito in giudizio il Comune di Nova Siri, contestando l'avverso dedotto e chiedendo il rigetto del gravame.

## DIRITTO

3. In via preliminare va disattesa l'eccezione di improcedibilità dell'appello con cui la parte appellata deduce la sopravvenuta carenza di interesse a seguito del collocamento a riposo chiesto ed ottenuto dalla parte appellante.

3.1. Quest'ultima ha infatti rappresentato l'intenzione di richiedere il risarcimento dei danni, il che, ai sensi di quanto statuito dall'Adunanza Plenaria n. 8 del 2022, è sufficiente a fondare l'attualità del proprio interesse alla coltivazione del gravame.

4. Sempre in via preliminare, va disattesa l'eccezione di inammissibilità per genericità della formulazione dei motivi d'appello.

Diversamente da quanto dedotto dall'appellata, le singole doglianze, ciascuna riferibile a specifici capi della sentenza impugnata, sono sufficientemente dettagliate nelle loro argomentazioni e risultano complessivamente intelleggibili nelle critiche che sollevano alla decisione gravata.

5. I primi due motivi di appello contestano, sotto diversa angolazione, la declaratoria di improcedibilità per carenza di interesse pronunciata dal giudice di primo grado che ha ritenuto che la parte non avesse autonomo interesse a gravare la Delibera di Giunta Municipale n.15 del 20 febbraio del 2015, essendo stato quest'atto "superato" dal nuovo assetto organizzativo introdotto in virtù delle successive, ossia la Delibera del Consiglio Comunale n.30 del 29 luglio del 2015 e la Delibera di Giunta Municipale n.84 del 16 settembre del 2015.

5.1. I motivi sono fondati.

Infatti la parte appellante, sin dal ricorso introduttivo, ha contestato il potere esercitato dalla Giunta Municipale consistito nel rimodulare, in tre settori, la pianta organizzativa del Comune e nell'assegnare agli stessi i Dirigenti, senza che fossero previamente individuati i criteri di valutazione del merito. Questo, nella sua prospettazione, sarebbe avvenuto sin dal 20 febbraio del 2015 con la delibera n. 15, mentre la successiva delibera consiliare n. 30 del 29 luglio 2015 non avrebbe fatto altro che consolidare quell'assetto, nel tentativo – secondo la parte appellante mal riuscito – di adeguarlo alle criticità, in tema di incompetenza della Giunta, evidenziate dal TAR in sede di pronuncia cautelare.

In altre parole, poiché i due atti, così come la terza delibera giuntale del settembre del 2015, rappresentavano una sequenza espressiva di un'unica azione illegittima, da considerare unitariamente e non atomisticamente, ne deriva la persistente attualità dell'interesse della parte a coltivare il gravame anche con riferimento alla prima delibera.

A maggior ragione laddove si consideri che l'assetto organizzativo contestato venne proposto per la prima volta proprio con la delibera di Giunta n. 15 del 20 febbraio del 2015, che, nei suoi aspetti essenziali (riduzione da quattro a tre dei settori dei servizi e nomina dei precedenti dirigenti) è stata pienamente confermata dai due atti successivi e che tanto, già di per sé solo, basterebbe a ritenere persistente l'interesse a gravarla.

In *parte qua*, pertanto, la sentenza impugnata va riformata dovendosi ricomprendere, nel tema controverso, anche la delibera n.30/2015.

5. Il terzo motivo d'appello denuncia i vizi di carenza di istruttoria e di violazione di legge, *sub specie* del d. lgs. n. 150 del 2009, nella delibera consiliare n. 30 del 2015, nella parte in cui ha dato mandato alla Giunta Municipale - poi intervenuta a sua volta con la delibera n. 84/2015, ma che aveva già esercitato gli stessi poteri con la delibera n. 30 del 2015 - di rimodulare l'assetto organizzativo e di strutturare i singoli settori, senza predeterminare i criteri per l'assegnazione delle posizioni direttive né tanto meno quelli per le valutazioni delle cd. *performance*.

5.1. Il motivo è fondato.

Come si accennava, nella vicenda controversa, se valutata complessivamente, si rileva un improprio e ripetuto esercizio di poteri non spettantigli da parte della Giunta che, inizialmente, con la delibera n. 15 del 2015 ha provveduto a riorganizzare gli uffici comunali senza attendere l'indicazione delle linee generali da parte del Consiglio e che successivamente, dopo aver ricevuto un mandato alquanto generico con la delibera consiliare n. 30 del 2015 (che, avendo confermato il contenuto della delibera giuntale 15 del 2020, ne appare

piuttosto come una ratifica) ha riconfermato l'assetto organizzativo e le nomine deliberate sin dal febbraio del 2015 con la delibera n.84/2015.

Senonché, sia nella prima che nella seconda occasione, tutto ciò è avvenuto senza seguire criteri predeterminati, soprattutto per quel che riguarda la nomina e la valutazione dei dirigenti assegnati ai singoli settori.

Infatti, nella prima occasione la Giunta non avrebbe proprio potuto deliberare in assenza del mandato del Consiglio, che doveva previamente dettare i criteri direttivi; nella seconda occasione, ossia con la delibera n. 30 del 2015, quest'ultimo, prima di conferire il mandato attuativo all'organo esecutivo, avrebbe dovuto – nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 25, comma 2, e 40, comma 1, lett. a), d. lgs. n. 150/2009 – predeterminare criteri oggettivi e pubblici che la Giunta era tenuta ad applicare per la valutazione degli aspiranti ad incarichi direttivi, ivi inclusa anche la doverosa valutazione delle singole *performance* realizzate da ciascuno dei candidati nella precedente esperienza direttiva.

Tale procedura valutativa risulta del tutto omessa dalla delibera n. 30 del 2015 e ciò ha consentito alla Giunta, con la delibera n. 84 del 2015, analogamente a quanto aveva già fatto con la delibera n. 15 del 2020, di confermare i precedenti titolari nei settori (più o meno) corrispondenti a quelli già precedentemente diretti, dopo averli rimodulati e ridotti, in assenza di criteri predeterminati e senza tener conto dei risultati in precedenza ottenuti da ciascuno di essi nelle corrispondenti funzioni di coordinamento.

D'altronde, contrariamente a quanto si legge nella stessa delibera n. 50 citata, i criteri valutativi della *performance* erano stati puntualmente regolamentati da precedenti delibere, che erano dunque vigenti e vincolanti, cioè la Delibera consiliare n. 42 del 2010 e la Delibera di Giunta Municipale n. 134/2010, che nell'occasione sono state parimenti violate, unitamente alle ricordate previsioni di cui ai sopra citati articoli 25, comma 2, e 40, comma 1, lett. a), del d. lgs. n.150/2009.

5.2. Le ricordate violazioni, peraltro, evidenziano anche che i provvedimenti impugnati non sono stati preceduti da un'adeguata istruttoria come dimostra il fatto che le suddette nomine, intervenute in assenza di un'indagine strutturata in grado di supportare le singole scelte, risultano scarsamente, se non addirittura apoditticamente motivate.

5.3. I suindicati vizi trovano un'ulteriore conferma nella nomina dell'-OMISSIS- -OMISSIS- quale responsabile, oltre che dell'Ufficio Tecnico Comunale, anche di quello economico, che ricomprende anche il SUAP, ossia l'ufficio al quale è assegnata, con funzioni di coordinamento, la parte appellante.

L'affidamento di due aree al prefato tecnico dovrebbe presupporre l'adeguatezza dello stesso, in base al suo profilo professionale ed alla sua esperienza lavorativa, per entrambi i ruoli.

Senonché il suddetto giudizio trova in fatto una doppia smentita: la prima nella nota, a sua firma, del 20 luglio del 2015, ossia in epoca precedente alla delibera consiliare n .30 del 2015, con la quale il predetto Dirigente dichiarava di rinunciare a dirigere l'Ufficio Tecnico ritenendo non più sussistente il necessario rapporto fiduciario con l'amministrazione.

E trova altresì ulteriore smentita nella circostanza di fatto che, a pochi mesi dalla rimodulazione, con provvedimento del 23 ottobre del 2015 egli venne sostituito quale responsabile dell'UTC, da un istruttore direttivo categoria giuridica D1.

Gli appena evidenziati elementi di contraddittorietà confermano or dunque che l'istruttoria procedimentale che ha preceduto le delibere impuginate, fu carente e lacunosa sotto più aspetti e che per tali motivi queste ultime devono ritenersi irreparabilmente viziate dalle denunciate illegittimità.

6. L'accoglimento del terzo motivo d'appello, conclamando, come appena osservato, l'illegittimità delle delibere impuginate, esonera questo giudice da una particolareggiata analisi degli altri motivi di gravame, che diverrebbe superflua.



Pur tuttavia, sia pure sinteticamente, conviene aggiungere che gli stessi sono in parte infondati e che in altra parte non vi è interesse dell'appellante alla relativa deduzione.

6.1. Quanto al carattere discriminatorio e/o vessatorio che intenzionalmente caratterizzerebbe, in danno dell'appellante, gli atti impugnati, si tratta di una circostanza meramente supposta, dunque non provata e che è tendenzialmente priva di fondamento dal momento che l'intervento di che trattasi aveva un'ampia portata riorganizzativa che, di per sé, esclude che possa essere stata avviata per gli scopi emulativi prospettati dalla parte.

6.2. Quanto al fatto che dalla riorganizzazione non sarebbe conseguito un risparmio di spesa, anche in questo caso si tratta di circostanza non provata e che anzi ha un principio di prova contrario.

Infatti non risulta che, con gli atti impugnati, siano state violate le disposizioni di cui all'art. 243 bis del d. lgs. n.267 del 2000, in tema di piano di riequilibrio finanziario, che è stato deliberato dal Consiglio Comunale il 27 gennaio del 2014.

Per contro, risultano in linea con quest'ultimo sia la disposta riduzione delle retribuzioni dei responsabili dei Settori che la riduzione dei settori da quattro a tre con la soppressione del Settore Servizi amministrativi, istituzionali e per lo sviluppo economico, scelta quest'ultima che, ad un giudizio estrinseco, si rivela immune dai vizi indicati in gravame.

Invece, il ricorso a personale esterno che, successivamente alla proposizione del gravame, si è reso necessario per le precarie condizioni organizzative e finanziarie dell'ente locale, non costituisce attività immediatamente lesiva della posizione giuridica della parte appellante, rendendo inammissibile la relativa doglianza per carenza di interesse.

6.3. Quanto all'illogicità di collocare il SUAP nell'ambito del Settore Polizia Locale, in disparte che trattandosi di atti di macrorganizzazione, detta scelta era caratterizzata da accentuata discrezionalità amministrativa, non è del tutto esatta la ricostruzione in fatto presupposta dal motivo in analisi.

Infatti il SUAP e l'area economica sono stati gerarchicamente inquadrati nel II Settore, Area Servizio Economico e (solo) funzionalmente collegati al settore di Polizia Municipale, né su tale specifico aspetto può avere particolare rilevanza, evidentemente, la scelta allocativa sul dove collocare l'ufficio.

6.4. Va altresì escluso che, nel rimodulare l'Ufficio di Polizia Locale la delibera abbia violato l'art. 7, co. 1, L. n. 65/1986 e art. 5, co. 2, L. Regionale Basilicata n. 41/2009 perché, come correttamente ritenuto dal giudice di prime cure, la valutazione richiesta dalla disposizione va riferita al numero dei posti previsto in organico, e non al personale effettivo in servizio.

7. In definitiva, vanno accolti i primi tre motivi d'appello e, per l'effetto, vanno *in parte qua* annullate le delibere impugnate.

Le spese del doppio grado seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie.

Condanna la parte appellata al pagamento delle spese del doppio grado di giudizio in favore della parte appellante che si liquidano in complessivi euro 7000,00 (eurosettemila,00), di cui euro 3000,00 (eurotre mila,00) per il primo grado, ed euro 4000,00 (euroquattromila,00) per il secondo grado.

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

Così deciso nella camera di consiglio, in collegamento da remoto, del giorno 10 gennaio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente FF

Sergio Zeuli, Consigliere, Estensore

Carmelina Adesso, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere

Ugo De Carlo, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Sergio Zeuli**

**IL PRESIDENTE**  
**Fabio Franconiero**

**IL SEGRETARIO**