

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE

PER LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

composta dai seguenti magistrati:

dott. Luigi DI MURRO Presidente

dott. Marco PIERONI Consigliere

dott. Alberto RIGONI Consigliere relatore

VISTI il regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038 ed il decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19;

VISTI gli atti ed i documenti di causa;

UDITI nella pubblica udienza del giorno 19 novembre 2014, con l'assistenza del segretario Sig.ra Stefania Brandinu, il relatore, Consigliere Alberto RIGONI, il Pubblico Ministero, rappresentato in udienza dal Sostituto Procuratore Generale Marcello Iacubino, l'Avv. S. Mainardi per i convenuti Z., D., D., G. e Z., e l'Avv. C. Zoli per la convenuta B.;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **43867** proposto ad istanza del Procuratore Regionale presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia Romagna della Corte dei conti nei confronti di Z.R., D.M., D.A., G.F., Z.M. e B.L..

FATTO

SENT. N. 3/15/R

Con atto di citazione regolarmente notificato la Procura Contabile cita in giudizio Z.R. in qualità di OMISSIS, D. M., D. A., G. F. e Z. M. in qualità di Assessori e membri della Giunta Comunale di OMISSIS presenti alla deliberazione dell'1.08.2009 n. 184 e B. L. quale dirigente del Settore Affari Generali e Segretario Generale supplente, per sentirli condannare al pagamento della somma di euro 454.952,00, oltre rivalutazione dai singoli pagamenti alla data della pubblicazione della sentenza e interessi su tale somma fino al soddisfo, a titolo di risarcimento del danno erariale in favore del Comune di OMISSIS secondo la ripartizione nella misura del 30% a carico dello Z., del 30% a carico della B. e del rimanente 40% diviso in parti uguali pari al 10% a carico dei convenuti D., D., G. e Z..

La Procura riferisce che a seguito di un esposto si procedeva ad accertamenti concernenti la nomina del Direttore Generale del Comune di OMISSIS.

Con deliberazione n. 184 dell'1.08.2009, acquisito il parere favorevole di regolarità tecnica del Segretario Generale supplente B. L., la Giunta Comunale aveva deciso a voti unanimi dei presenti (ovvero del Sindaco Z. R. e degli Assessori D.M., D.A. G.F. e Z.M.) di nominare un Direttore Generale al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato, di avviare la procedura prevista dall'art. 34, comma 5, del vigente Regolamento degli Uffici e dei Servizi del comune di OMISSIS con pubblicazione di apposito bando e di stabilire in euro 81.000,00 annui lordi il compenso in misura fissa.

Con la medesima deliberazione si demandava al Sindaco la scelta tra gli aspiranti e al Dirigente del Servizio Risorse Umane la determinazione di

assunzione a tempo determinato, l'impegno della spesa e la sottoscrizione del contratto individuale di lavoro.

La Procura riferisce che il bando indicava come requisiti il diploma di scuola secondaria di secondo grado o titolo superiore e l'esperienza di sette anni presso altri enti locali di cui quattro continuativi in qualità di Direttore Generale, e che con provvedimento prot. n. 43225 del 14.8.2009, Z.R. sceglieva per quest'incarico R.M., che veniva assunto con contratto individuale a tempo determinato sottoscritto il 19.08.2009.

La Procura ritiene vi sia un danno erariale per la mancanza, in capo alla persona assunta, del titolo di studio necessario a rivestire il posto ricoperto e la conseguente retribuzione e cioè il diploma di laurea.

Ricostruendo la normativa interna dell'ente locale, la Procura sostiene che per la nomina del Direttore Generale, a tutti gli effetti inquadrabile come dirigente, si debba tener conto del titolo di studio del diploma di laurea nella scelta del soggetto, trattandosi di disciplina che rimanda espressamente all'art. 110, secondo comma, T.U.E.L..

In particolare l'art. 4 del regolamento approvato con D.G.C. n. 257 del 15.11.2007, recante la disciplina dei concorsi e delle altre procedure selettive per l'accesso all'impiego del Comune di OMISSIS , prevede per la dirigenza il "diploma di laurea e almeno cinque anni di servizio di ruolo nelle pubbliche amministrazioni, svolti in posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea, ovvero, alternativamente, diploma di laurea accompagnato da diploma di specializzazione, dottorato di ricerca, o altro titolo post-universitario rilasciato da istituti universitari italiani o da primarie istituzioni formative pubbliche o private ..., ed almeno un anno

di esperienza lavorativa riconducibile all'area predirigenziale..."

La Procura Contabile contesta che nel bando per la ricerca del Direttore Generale ci si accontentava del diploma d'istruzione secondaria superiore, ritenendola una macroscopica violazione di norme interne sulle quali il dirigente del Settore Affari Generali e Segreteria Generale supplente B.L. non oppose nulla al momento del rilascio del parere di regolarità tecnica.

Nei confronti degli amministratori comunali la Procura ritiene sussistente una grave violazione dei doveri di servizio, in considerazione della chiarezza delle norme che disciplinavano la materia e, comunque, della semplice logica comune ricavabile dal sistema delle declaratorie delle classificazioni del personale dipendente degli enti locali (per le quali con il diploma di scuola media superiore è possibile accedere alla categoria C ma non a quella D né alla dirigenza).

L'attrice ritiene che il danno patito dal Comune di OMISSIS sia corrispondente all'erogazione di compensi in favore di soggetti che abbiano svolto un'attività senza il possesso del prescritto titolo di studio, a nulla rilevando la circostanza che gli emolumenti percepiti siano stati corrisposti a fronte di prestazioni effettivamente svolte.

In questo quadro, il possesso dei requisiti culturali e professionali si pone come necessaria premessa per l'utile svolgimento della relativa attività.

Ritiene altresì che l'adozione della delibera di Giunta n. 184 dell'1.08.2009 si ponga come antecedente causale del danno, sebbene ancora non fosse stata formalizzata la domanda di partecipazione di R.M. né tanto meno fosse intervenuta la sua nomina a Direttore Generale.

La Procura Contabile determina un danno erariale nei confronti del Comune

SENT. N. 3/15/R

di OMISSIS corrispondente agli emolumenti erogati al R. che ammontano ad euro 43.102,41 per l'anno 2009 e ad euro 123.950,00 per il 2010 e gli anni successivi (con riserva di più precisa quantificazione), fino alla cessazione del rapporto intervenuta con effetto dall'1.05.2013, per un totale di euro 454.952,00 ripartito secondo le percentuali del 30% a carico del Sindaco, del 30% a carico del Segretario Generale supplente e del 10% ciascuno a carico degli Assessori presenti e votanti la deliberazione n. 184 del 1.08.2009.

A seguito della notificazione dell'invito a dedurre del 27.06.2013 gli incolpati hanno depositato memorie illustrative, il cui contenuto non è stato ritenuto sufficiente per disporre alcuna archiviazione.

Si costituiscono in giudizio Z.R., D.M., D.A., G.F. e Z.M. con il patrocinio dell'Avv. S. Mainardi del Foro di Bologna.

Sostengono la piena legittimità della nomina di R.M. a Direttore Generale del Comune di OMISSIS avvenuta in base dell'art. 108 T.U.E.L., norma che si distingue in modo chiaro, sia da quelle dedicate ai dirigenti di ruolo degli enti locali (artt. 107 e 109 T.U.E.L.), sia da quella dedicata ai dirigenti con contratto a tempo determinato di cui all'art. 110 T.U.E.L., e che non prevede alcun requisito di carattere culturale o di studio quale condizione legittimante l'attribuzione dell'incarico.

Dopo aver eseguito una ricognizione normativa in materia di dirigenza pubblica, i convenuti Z., D., D., G. e Z. ritengono che non esisterebbe nel nostro ordinamento alcuna norma che imponga alle amministrazioni locali, quale requisito di legittimità nell'attribuzione dell'incarico a tempo determinato, il possesso da parte del candidato della laurea, e ciò sia per i

dirigenti a tempo determinato regolati dall'art. 110 T.U.E.L. sia per i Direttori Generali di cui all'art. 108 T.U.E.L., la cui assunzione a termine, in assenza di previsioni di legge o regolamento, avviene in conformità di una valutazione curriculare d'idoneità la quale, anche prescindendo dal titolo di studio, si concentra sul dato fondamentale e dirimente dell'esperienza acquisita.

Contestano l'atto di citazione nella parte in cui fonda la richiesta di risarcimento del danno soltanto sull'asserito valore legale dei titoli di studio, prescindendo dall'effettiva esperienza professionale.

Ritengono invece che R.M. avrebbe avuto l'esperienza necessaria per l'incarico di Direttore Generale come si evince dall'attestazione dell'associazione professionale dei Direttori Generali (ANDIGEL).

Contestano il richiamo effettuato dall'attrice alle norme regolamentari dell'ente per la disciplina dei concorsi, in particolare con riferimento all'art. 34, comma 5 del Regolamento approvato con D.G.C. n. 257/2007, il quale sarebbe attuativo non dell'art. 110 T.U.E.L. (che riguarda gli incarichi dirigenziali a tempo determinato), bensì dell'art. 108 T.U.E.L., che richiama il Regolamento degli Uffici e dei Servizi quale fonte attuativa della disciplina di legge in materia di incarichi di Direttore Generale.

Sostengono che le norme regolamentari del Comune di OMISSIS si limitano a richiamare la medesima sequenza procedurale propria dell'attribuzione d'incarichi a professionalità esterne all'Ente, ma non estendono alla figura del Direttore Generale i requisiti (nella specie il titolo di studio della laurea) richiesti per l'accesso dei dirigenti al ruolo o agli incarichi dirigenziali da parte della legge o della contrattazione collettiva di area.

SENT. N. 3/15/R

Pertanto, secondo i convenuti Z., D., D., G. e Z., non sussistendo alcun vincolo di legge circa i requisiti ed i titoli di studio di cui deve essere in possesso il Direttore Generale, e non potendosi rivenire nelle norme regolamentari del Comune di OMISSIS, per l'assunzione a termine dello stesso Direttore Generale, un rinvio ai requisiti di cui devono essere in possesso i dirigenti per l'accesso al ruolo, alcuna censura può essere mossa per avere previsto in deliberazione del bando di selezione requisiti diversi da quelli stabiliti dall'Ente per l'assunzione di dirigenti.

Osservano che il bando approvato con Delibera n. 184 dell'1.8.2009 elenca requisiti e titoli che con evidenza privilegiano il dato dell'esperienza professionale e delle competenze specifiche acquisite "sul campo" rispetto alla scarsa significatività, per la tipologia di incarico da ricoprire, del titolo di studio posseduto, e in coerenza a ciò la scelta è caduta su R.M., che ha maturato un'esperienza pluriennale e continuativa nel ruolo di Direttore Generale presso i Comuni di OMISSIS e OMISSIS di circa dieci anni, garantendo dunque in modo ampio il possesso del principale requisito previsto dal bando di selezione.

Invocano l'insindacabilità del merito delle valutazioni discrezionali ex art. 1, comma 1, primo periodo, della legge n. 20/1994.

Richiamano l'orientamento della Cassazione (cfr. ex multis Cass. Civ., Sez. Un., n. 33 del 29.1.2001 e n. 6851 del 6.5.2003, n. 1979 del 13.02.2012, n. 2078 del 23.11.2012) secondo cui la Corte dei Conti può e deve verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini dell'ente pubblico sotto il profilo del corretto esercizio della discrezionalità, per cui una volta accertata la compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici, le è vietato di

estendere il suo sindacato all'articolazione concreta e minuta dell'iniziativa intrapresa, rientrando nell'ambito di quelle scelte discrezionali di cui la Legge statuisce l'insindacabilità.

In subordine evidenziano la carenza dell'elemento soggettivo in capo ai convenuti per mancanza della colpa grave, in quanto non ci sarebbe stata alcuna grave violazione dei doveri di servizio perché il quadro normativo, in ordine al titolo di studio richiesto per il conferimento dell'incarico di Direttore Generale di un ente locale, era all'epoca dei fatti tutt'altro che chiaro ed univoco, anche per un "addetto ai lavori".

Sostengono che la Procura Regionale non ha fornito alcuna prova dell'asserito danno che sarebbe conseguito all'assegnazione dell'incarico di Direttore Generale al R..

Ritengono vi sia una consistente *utilitas* a seguito dell'operato di R.M., avendo questi puntualmente svolto il proprio ruolo di Direttore Generale del Comune di OMISSIS, come confermerebbe l'avanzo di bilancio negli anni in contestazione (2009/2012), che è sempre salito, passando dagli iniziali euro 3.772.522,29 (2009) ad euro 6.530.467,61 (2012).

In subordine invocano il potere riduttivo dell'addebito e concludono chiedendo il rigetto della domanda o, in subordine, il riconoscimento dell'*utilitas* e la riduzione dell'addebito con modificazione delle percentuali di attribuzione del danno.

Si costituisce in giudizio B.L. con l'Avv. C. Zoli del Foro di Ravenna, ed elettivamente domiciliata presso lo studio legale dell'Avv. M. Casadio di Bologna.

Ripercorrendo gli stessi argomenti difensivi del Sindaco e della Giunta

Comunale la convenuta B. sostiene la legittimità della delibera n. 184/2009

perché non sarebbero applicabili al caso di specie né l'art. 4 del regolamento

concorsi approvato con D.G.C. n. 257/2007 né l'art. 110 T.U.E.L..

Conseguentemente non vi sarebbe alcun obbligo del possesso del titolo di

studio del diploma di laurea per il Direttore Generale, non richiesto dal d.lgs.

n. 165/2001. Quest'ultimo, infatti, all'art. 28, comma 2, dispone la necessità

del possesso del diploma di laurea soltanto per l'accesso alla qualifica di

dirigente e, dunque, non per il Direttore Generale, che deve rispondere

unicamente a criteri di fiduciarità nella scelta.

Neppure la contrattazione collettiva, a giudizio della convenuta,

introdurrebbe disposizioni che impongono la laurea per l'accesso alla

qualifica di Direttore Generale, figura che si collocherebbe al di fuori

dell'inquadramento professionale e dalla dirigenza vera e propria, per non

vincolare a un trattamento retributivo standard gli enti pubblici, i quali devono

potersi presentare sul mercato per assumere le persone che ritengano

dotate della professionalità più adeguata a garantire la cultura gestionale.

Contesta il richiamo alle norme regolamentari dell'ente generali e specifiche

per la disciplina dei concorsi, in particolare con riferimento all'art. 34, comma

5 del Regolamento, richiamato solo in relazione alle modalità che si devono

seguire per la designazione. Infatti, il comma 5 disciplina esclusivamente la

“procedura” di nomina e dispone che essa si svolga con la “pubblicazione di

un bando indicante le prestazioni e la durata del rapporto, i requisiti richiesti

e il termine di presentazione delle domande, nonché il corrispettivo offerto”.

Dunque, la competenza per l'individuazione dei requisiti che il Direttore

Generale deve possedere è attribuita – in termini inequivocabili –

espressamente e unicamente al bando.

Contesta la sussistenza di responsabilità amministrativa per mancanza dell'elemento soggettivo della colpa grave.

Rileva che la figura del Direttore Generale non è ben delineata nell'ordinamento giuridico, e i requisiti di detta figura non sono univoci neppure nella giurisprudenza di questa Corte.

Ritiene insussistente un concreto danno erariale, posto che il prescelto R.M. aveva doti di spiccata professionalità emergenti dal suo *curriculum vitae*.

Respinge ogni addebito per quanto attiene al parere di regolarità tecnica che, ai sensi dell'art. 49 T.U.E.L. spetta al responsabile del Settore che, nella circostanza, non era la B. ma altro collega assente, che la convenuta stava sostituendo. In tal senso la B. avrebbe partecipato alla delibera n. 184 dell'1.08.2009 solamente in veste di verbalizzante e il predetto parere, inoltre, in condizioni ordinarie non rientrava tra le competenze del Segretario Generale.

Tuttavia, in considerazione della temporanea vacanza dell'incarico, solo dall'1.08.2009 l'incarico di "Direzione dei servizi di *staff*" è stato attribuito, *ad interim*, al Segretario Generale.

Di conseguenza, in virtù dell'incarico di Dirigente del Servizio Risorse Umane, tale attribuzione è ricaduta in via meramente indiretta – oltre che in assenza di alcun preavviso, in seguito all'attribuzione dell'incarico di supplente – tra le incombenze della B., ed è dunque in virtù di una mera "supplenza di supplenza" che la stessa sarebbe oggi chiamata a rispondere.

Ritiene che la mera deliberazione n. 184/2009 non sarebbe un antecedente causale del danno in quanto la procedura di nomina del Direttore Generale è

durata a lungo, fino al provvedimento di nomina del 14.08.2009.

Rileva altresì che la supplenza è durata fino al 3.08.2009 e il termine per la presentazione delle domande scadeva in data 11.08.2009

In estremo subordine B. L. chiede la riduzione della somma richiesta e il riconoscimento dei vantaggi all'amministrazione del lavoro svolto dal R. nella posizione di Direttore Generale.

All'udienza del 19 novembre 2014 il P.M. Dott. Marcello Iacubino ha chiesto la conferma delle richieste contenute in atto di citazione, l'Avv. S. Mainardi per i convenuti Z., D., D., G. e Z. e l'Avv. C. Zoli per la convenuta B. hanno insistito per le conclusioni contenute nelle rispettive memorie di costituzione.

DIRITTO

La Corte è chiamata a pronunciarsi in merito ad un'ipotesi di danno erariale perpetrato nei confronti del Comune di OMISSIS da parte del Sindaco, della Giunta Comunale e del Segretario Comunale supplente per la nomina, avvenuta con D.G.C. n. 184/2009 dell'1.08.2009, di R. M. quale Direttore Generale e la conseguente corresponsione al predetto degli emolumenti previsti dall'art.5 del contratto individuale di lavoro subordinato del 19.08.2009, in assenza dei requisiti minimi per accedere a detto incarico per non aver conseguito il titolo di studio del diploma di laurea.

Il danno è quantificato dalla Procura Regionale in euro 454.952,00 corrispondenti agli oneri a carico del bilancio del Comune di OMISSIS per la retribuzione di R.M. dalla costituzione del rapporto di lavoro fino alla sua cessazione avvenuta l'1.05.2013, oltre rivalutazione dai singoli pagamenti alla data della pubblicazione della sentenza e interessi su tale somma fino alla data del soddisfo, secondo la ripartizione del 30% ciascuno a carico

dello Z. e della B., e del 10% ciascuno a carico dei componenti della Giunta Comunale D., D., G. e Z..

Va affrontata preliminarmente l'eccezione d'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali dell'amministrazione pubblica, ai sensi dell'art. 1, comma 1, legge n. 20/1994 sollevata dalla difesa dei convenuti Z., D., D., G. e Z., per la quale le censure addotte dal procuratore Regionale all'atto di nomina del Direttore Generale del Comune di OMISSIS , nella parte in cui si richiede la laurea per detta posizione, sarebbero attinenti al merito delle valutazioni dell'ente.

L'eccezione è infondata.

Effettivamente sussiste un principio generale di non sindacabilità nel merito delle scelte effettuate da una Pubblica Amministrazione nella piena discrezionalità ad essa riconosciuta dal sistema costituzionale.

Detta norma trae origine dall'esigenza di mantenere il distacco tra poteri dello Stato, poiché la Corte dei conti non può sostituirsi all'amministrazione nella valutazione delle priorità e delle modalità attuative della funzione esecutiva, proprio per la netta separazione dei poteri pubblici che vieta una sovrapposizione del Giudice Contabile sull'apparato amministrativo-burocratico.

Tuttavia questo divieto trova un limite nella possibilità di verifica della rispondenza dell'attività ai criteri costituzionali d'imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, non senza un dovuto richiamo ai principi di economicità, efficacia ed efficienza dell'amministrazione pubblica, sotto il profilo della razionale e coerente utilizzazione delle risorse della collettività.

SENT. N. 3/15/R

In altri termini alla Corte dei conti spetta la verifica giudiziale sul *corretto esercizio* del potere discrezionale sulla base di parametri esterni (quali la competenza e la materia) e interni (rapporto tra fine istituzionale e fine concreto, congruità e proporzionalità delle scelte, rispetto dei principi di razionalità, imparzialità e buona amministrazione, cfr. Corte dei conti, Sez. III App., sentenza 15.01.2007, n. 16).

La Corte può quindi verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici dell'ente, onde dare rilievo alla non adeguatezza dei mezzi prescelti dall'amministrazione solo nell'ipotesi di assoluta e incontrovertibile estraneità dei mezzi stessi rispetto ai fini (Cass. SS.UU., sentenza n. 33/2001, n. 6851/2003 e n. 4956/2005).

Come ha acutamente osservato la Suprema Corte (Cass., SS.UU. n. 14488/2003) l'art. 1, comma 1, legge n. 241/1990 ha stabilito che l'attività amministrativa deve ispirarsi a criteri di economicità e di efficacia quale derivati dall'art. 97 Cost. ed assumono rilevanza sul piano della legittimità (e non della mera opportunità) dell'azione amministrativa. Pertanto spetta al Giudice Contabile la verifica della ragionevolezza dei mezzi impiegati in relazione agli obiettivi perseguiti, che costituisce quindi una valutazione della legittimità dell'azione amministrativa, senza invasione della sfera del merito amministrativo (cfr. ex pluribus, Corte dei conti, Sez. Lazio n. 22/2012; Sez. Toscana n. 363/2011).

Si ritiene che nella fattispecie la Procura Regionale, in atto di citazione, non abbia contestato dei vizi afferenti alla scelta discrezionale del soggetto designato a rivestire l'incarico di Direttore Generale presso l'ente locale, quanto piuttosto l'illegittimità del conferimento di detto incarico ad un

candidato privo dei requisiti di legge.

Pertanto l'eccezione così sollevata da parte convenuta non può essere ritenuta fondata.

Il Collegio ritiene che siano stati provati tutti gli elementi, sia oggettivi sia soggettivi, per affermare la sussistenza della responsabilità amministrativa dei convenuti.

A giudizio della Corte il diploma di laurea costituisce il requisito culturale minimo per accedere alla qualifica di Direttore Generale, qualifica che si inserisce in una posizione dirigenziale, e ciò anche nel caso in cui detta nomina sia conferita dal Sindaco, previa deliberazione della Giunta Comunale, a tempo determinato e rivolta a soggetto esterno all'organico dell'amministrazione del Comune, come previsto dall'art. 108 T.U.E.L..

Appare opportuno premettere una ricognizione sistematica della normativa applicabile agli incarichi dirigenziali negli enti locali e, in particolare, al Direttore Generale, onde verificare se nella fattispecie vi siano elementi tali da rendere illegittima la nomina di R.M. presso il Comune di OMISSIS .

L'art. 108, primo comma, T.U.E.L. riconosce la possibilità, nei comuni con popolazione superiore a 15.000 unità, da parte del Sindaco di nominare il Direttore Generale scegliendolo al di fuori del personale dei ruoli dell'ente locale, anche con contratto a tempo determinato.

Allo stesso Direttore Generale competono la predisposizione del piano degli obiettivi di gestione e la proposta alla Giunta del Piano Esecutivo di Gestione (ai sensi dell'art. 169 T.U.E.L.). La medesima norma attribuisce al Direttore Generale un potere direttivo nei confronti di tutti i dirigenti del Comune, quasi a sottolineare la posizione di supremazia e di indirizzo nei

confronti dei vertici amministrativi dell'ente, a conferma dell'inserimento del Direttore Generale in una posizione di supremazia nell'organizzazione burocratica del Comune anche se la scelta è caduta su soggetto non formalmente inserito nell'apparto amministrativo, ma si è proceduto alla sua selezione preferendo un soggetto proveniente da diverse esperienze lavorative.

I requisiti per essere ammessi a posizioni dirigenziali nel pubblico impiego, all'epoca dei fatti, erano formulati dal combinato disposto degli artt. 19 e 28 D.L.vo n. 165/2001 (nell'enunciato antecedente al DPR n. 70/2013). Tra questi vi erano il possesso del titolo di studio della laurea e aver prestato periodo minimo di servizio.

Questi requisiti valevano anche per la dirigenza degli enti locali, posto che l'art. 111 T.U.E.L. prevede espressamente che gli enti locali adeguino lo statuto e il regolamento sul funzionamento degli uffici e dei servizi al capo III del T.U.E.L. (affidente alla disciplina della dirigenza e degli incarichi a contratto) e al capo II del D.L.vo n. 29/1993, ora confluito nel D.L.vo n. 165/2001 (disciplinante la dirigenza nel pubblico impiego).

Emerge con chiarezza, quindi, che i requisiti principali per l'accesso alle qualifiche dirigenziali sono indicati non dal T.U.E.L., ma dal D.L.vo n. 165/2001, da cui si evince l'assoluta necessità della laurea per l'accesso alla dirigenza, sia se il designato proviene dai ruoli dell'ente locale, sia nel caso in cui sia attuata la procedura di cui all'art. 108 T.U.E.L. per orientare la scelta su un soggetto esterno all'ente, cui conferire l'incarico dirigenziale mediante contratto a tempo determinato.

Sulla natura dirigenziale dell'incarico di Direttore Generale all'interno di un

SENT. N. 3/15/R

Comune di rilevanti dimensioni, la Sezione ritiene che non vi siano dubbi, atteso che lo stesso si pone in una posizione di primazia rispetto a tutti i dirigenti comunali, i quali sono tenuti, ad eccezione del solo Segretario Comunale, a rendere conto al Direttore Generale del loro operato e ad improntare l'organizzazione operativa delle loro mansioni al conseguimento degli obiettivi posti dal vertice direttoriale (art. 108, primo comma, ult. parte, T.U.E.L.).

Oltre a ciò, lo stesso art. 108 T.U.E.L. assegna al Direttore Generale incarichi di attuazione degli indirizzi e degli obiettivi stabili da Sindaco e Giunta Comunale, e di sovrintendenza sulla gestione dell'ente locale in un'ottica di conseguimento di livelli ottimali di efficacia e di efficienza. A ciò si aggiungono, come detto, rilevanti compiti direttivi consistenti nella formulazione degli obiettivi gestionali dell'ente, sul conseguimento dei quali grava sul Direttore Generale una responsabilità dirigenziale.

Sarebbe peraltro illogico che il Direttore Generale, che si pone su un piano di coordinamento e d'indirizzo nei confronti degli altri dirigenti comunali, non abbia almeno i medesimi requisiti culturali che l'ordinamento richiede ai soggetti a lui subordinati.

Va quindi escluso che si possa invocare un principio di fiduciarietà per la designazione del c.d. "city manager" onde giustificare la scelta di un soggetto non in possesso del requisito della laurea. Sul punto si ritiene che l'art. 40, lett. f D.L.vo n. 150/2009, che di fatto ha esteso, introducendo il comma 6 ter all'art. 19 D.L.vo n. 165/2001, agli enti locali la disciplina degli incarichi a contratto contenuta nel comma 6 del medesimo articolo, sia ricognitivo di una giurisprudenza della Corte dei conti che da sempre

richiede la laurea per le posizioni apicali e in particolare per la posizione di Direttore Generale (Corte dei conti, Sez. Toscana, 363/2011).

Va altresì osservato che, coerentemente con l'art. 111 T.U.E.L., il regolamento degli uffici e dei servizi del Comune di OMISSIS fa riferimento, per l'accesso alla dirigenza del possesso del requisito culturale della laurea.

L'art. 24, che si riferisce all'accesso alla qualifica di dirigente, afferma : *“i requisiti di accesso alla qualifica di dirigente sono stabiliti dal regolamento dei concorsi in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro della dirigenza degli enti locali, nonché, eventualmente, sulla base di quanto stabilito per la dirigenza dello Stato dal D.L.vo 30.03.2001, n. 165, in quanto applicabile”*. Il rinvio alla disciplina dei concorsi del Comune di OMISSIS consente di enucleare i requisiti generali espressi dall'art. 4 che, per la dirigenza prevede espressamente come requisiti specifici il diploma di laurea e almeno cinque anni di servizio di ruolo nelle pubbliche amministrazioni.

Per la nomina del Direttore Generale l'art. 26 del regolamento degli uffici, effettua un richiamo all'art. 34, quinto comma del medesimo corpo normativo, per sottolineare che, nel caso in cui detta figura professionale venga ricercata all'esterno dal Sindaco, previa deliberazione della Giunta Comunale, va effettuata una procedura selettiva pubblica mediante bando con l'indicazione delle prestazioni, della durata del rapporto lavorativo, del compenso e, soprattutto, dei “requisiti richiesti”, espressione che va interpretata alla luce del predetto art. 4 reg. concorsi che, con riferimento alla posizione di vertice dirigenziale con cui si richiede all'esterno dei ruoli comunali un candidato o una candidata alla figura di Direttore Generale, non può che trattarsi di un soggetto laureato.

In sintesi, al termine dell'*excursus* normativo di settore, questo Collegio ritiene che non si possa prescindere dal possesso del diploma di laurea anche nel caso in cui il Direttore Generale sia nominato a tempo determinato ai sensi dell'art. 108 T.U.E.L., e che la disciplina sui requisiti d'accesso alla dirigenza pubblica si applica anche agli enti locali, come si evince dagli artt. 19 e 28 del D.L.vo n. 165/2001, da cui si ricava che la laurea è un requisito imprescindibile per l'accesso alla dirigenza, in concomitanza con ulteriori requisiti di esperienza. Il Collegio osserva inoltre che la necessità di adeguata preparazione culturale del prescelto per la carica di Direttore Generale emerge anche da vari pareri resi dalle Sezioni di Controllo di questa Corte (cfr. Sez. Contr. Atti di Governo n. 3/2003 e Sez. Contr. Lombardia n. 20/2006), dal Dipartimento della Funzione Pubblica (cfr. parere n. 35/20089 e dalle numerose pronunce delle Sezioni Giurisdizionali della Corte dei conti (Sez. Giur. Toscana n. 363/2011, 420/2012 e 562/2012), e che i regolamenti del Comune di OMISSIS (RA) sull'accesso alla dirigenza, in particolare l'art. 26 reg. uffici, che rimanda all'art. 34, comma 5, reg. uffici e a sua volta all'art. 4 reg. concorsi, sono compatibili con la disciplina Generale sulla dirigenza ai sensi dell'art. 111 T.U.E.L..

Il requisito del titolo di studio di livello universitario, invece, non è richiesto per il personale che compone gli uffici di supporto agli organi di direzione politica (c.d. "uffici di *staff*"), scelti su base fiduciaria dal Sindaco, dal Presidente della Provincia o dai singoli Assessori ai sensi dell'art. 90 T.U.E.L., per i quali, se provenienti dall'esterno dell'amministrazione, vale l'inquadramento a tempo determinato secondo il CCNL degli enti locali.

Come già osservato in una precedente pronuncia di questa Sezione (Sez.

Emilia Romagna, n. 155/2014), in questo caso, il soggetto designato a ricoprire l'ufficio di *staff* può anche non essere laureato, sempre che l'inquadramento economico avvenga sulla base dei requisiti di preparazione personale del prescelto all'interno delle categorie retributive previste dal contratto collettivo e corrispondenti all'effettiva preparazione scolastica.

Alla luce della menzionata ricostruzione normativa, la Sezione ritiene che la procedura seguita dal Comune di OMISSIS per la designazione del Direttore Generale, avviata con la deliberazione della Giunta Comunale n. 184 dell'1.08.2009 e proseguita con l'emanazione del bando approvato contestualmente alla stessa, sia illegittima in quanto, nei requisiti generali per aspirare a detta posizione, il Comune indica come sufficiente il diploma di istruzione secondaria come richiesto, per l'accesso alla qualifica dirigenziale, dall'art. 28 T.U.P.I. nella formulazione vigente all'epoca dei fatti.

Né appare credibile la ricostruzione difensiva della convenuta B. che evidenzia la "componente fiduciaria" nella nomina del Direttore Generale, laddove sia sufficiente considerare che nella fattispecie si è trattato di scelta operata mediante selezione pubblica come previsto dall'art. 34, comma 5 reg. uffici (alla quale ha partecipato un'altra candidata in possesso di laurea e abilitazione all'esercizio della professione di avvocato, che non è stata preferita a vantaggio di R.M.), procedura del tutto incompatibile con la chiamata diretta, e dove la discrezionalità del Sindaco trova un limite nei già visti requisiti previsti dalla legge.

Si ritiene quindi che nel caso in esame il danno erariale sia da identificarsi nell'erogazione delle retribuzioni a favore di un soggetto assunto, sia pure a tempo determinato, per svolgere l'attività di Direttore Generale in assenza

del prescritto titolo di studio.

Passando all'esame dell'elemento soggettivo, si ritiene che la condotta di tutti i convenuti nella presente causa sia connotata da colpa grave.

In particolare il Sindaco Z.R. può essere ritenuto il principale artefice della nomina extra organico ex art. 108 T.U.E.L. del Direttore Generale del comune, essendo stato, come si evince dalla motivazione della deliberazione n. 184 dell'1.08.2009, il proponente di tale nomina alla Giunta Comunale.

Nella sua posizione di amministratore e Primo Cittadino Z.R. non poteva non essere a conoscenza del fatto che il Direttore Generale dell'ente doveva necessariamente appartenere alla qualifica dirigenziale e che detto inquadramento comportava la necessità della scelta di un soggetto in possesso di un titolo di studio adeguato. Ne consegue che l'approvazione del bando per l'attribuzione dell'incarico nel quale l'amministrazione si accontenta, quale requisito culturale, del diploma d'istruzione di secondo grado (titolo posseduto dal candidato R.M. risultato vincitore, nonostante la domanda presentata da altra candidata laureata), costituisce una grave e inescusabile negligenza, non ammissibile alla luce della citata inequivoca ricostruzione normativa, e come tale rende la condotta dello Z. connotata da colpa grave.

Analoghe considerazioni possono riguardare i singoli membri della Giunta Comunale presenti alla deliberazione dell'1.08.2009, cui va riconosciuta, anche in questo caso, la colpa grave in capo a ciascuno di essi. La procedura di nomina del Direttore Generale ai sensi dell'art. 108 T.U.E.L. deve ritenersi eccezionale rispetto alla normale scelta all'interno della

compagine amministrativa dell'ente locale. Pertanto la Giunta Comunale avrebbe dovuto valutare con maggior rigore i requisiti imposti per la particolare posizione di vertice, e in particolare le caratteristiche culturali del candidato che emergevano dal testo della deliberazione n. 184/2009. La mancata previsione di un titolo di studio necessario ai sensi di legge induce a ritenere che nessuno tra i componenti dell'organo collegiale si sia preoccupato di verificare e ponderare con particolare scrupolo il profilo del futuro Direttore Generale che si andava delineando nell'assunzione della deliberazione oggetto del presente giudizio, e che un semplice quanto doveroso approfondimento istruttorio avrebbe potuto consentire l'individuazione di un soggetto dotato dei prescritti requisiti per rivestire legittimamente l'incarico da conferire o, quanto meno, l'esclusione di un candidato privo di laurea. Detta negligenza appare senza dubbio inescusabile e tale da integrare per ciascuno dei componenti dell'organo collegiale gli estremi della colpa grave.

Per quanto riguarda la convenuta B.L., il Collegio ritiene che la stessa abbia commesso una macroscopica ed ingiustificata negligenza, che integra l'elemento soggettivo della colpa grave, nell'aver avallato, in qualità di Segretario Generale sia pure supplente, l'intera procedura per l'attivazione della selezione del nuovo Direttore Generale senza accorgersi, né nel corso dell'istruttoria, né durante la discussione nel corso della seduta dell'1.08.2009, che i requisiti deliberati nella riunione di Giunta e trasfusi nel bando per l'attribuzione dell'incarico a tempo determinato approvato contestualmente, fossero contrari alla normativa fondamentale per il funzionamento degli enti locali (quale il T.U.E.L.) e per l'impiego presso le

amministrazioni pubbliche (quale il T.U.P.I.), che costituiscono gli strumenti normativi di usuale applicazione nell'esercizio delle funzioni di supporto alla Giunta Comunale. Non si ritiene, peraltro, che la posizione interinale e provvisoria nelle funzioni di Segretario Generale della B., dovuta a una sostituzione di un collega, assente per ferie, possa in qualche modo influire nella valutazione della responsabilità amministrativa della predetta convenuta, ai fini di un'eventuale attenuazione dell'elemento soggettivo della colpa grave, posto che il parere positivo di regolarità tecnica ex art. 49 T.U.E.L. al progetto di deliberazione n. 184/2009, fornito dalla convenuta, non può essere considerato un adempimento formale, ma rientra a pieno titolo nelle funzioni che la convenuta doveva espletare con la dovuta professionalità, a prescindere dalla temporaneità della supplenza.

Va altresì ritenuto sussistente il nesso causale tra la condotta dei convenuti (connotata, come detto, dalla colpa grave) e il danno erariale al Comune di OMISSIS, per l'avvenuta scelta di un soggetto privo dei requisiti oggettivi per rivestire l'incaico di Direttore Generale e la conseguente retribuzione, e pertanto per la prestazione di alto profilo resa in assenza del prescritto titolo di studio.

Nella concreta quantificazione del danno patito dal Comune di OMISSIS il Collegio ritiene, tuttavia, che si possano considerare i vantaggi conseguiti dall'amministrazione danneggiata ai sensi dell'art. 1 bis L. n. 20/1994, novellato con L. n. 639/1996, dall'apporto lavorativo di fatto prestato da R.M. nel periodo in cui ha svolto l'incarico.

Non è in contestazione il fatto che il Direttore Generale, nominato sia pure illegittimamente a seguito della deliberazione n. 184/2009, abbia

effettivamente svolto le mansioni derivanti dagli obblighi contrattuali, né che al predetto siano mai stati contestati disservizi, ritardi o inadempimenti contrattuali. Si può quindi ritenere che l'attività lavorativa prestata da R.M. sia stata comunque svolta a vantaggio dell'amministrazione comunale del Comune di OMISSIS . Pur non avendo particolare significato nell'ambito di questo giudizio di responsabilità amministrativa per danno erariale, si riconosce che il conseguimento di avanzi di amministrazione positivi emergenti dai rendiconti degli anni 2010-2013 (doc. 14 conv. Z. + 4) può consentire di ritenere che nel periodo in cui il R. ha rivestito la carica di Direttore Generale la gestione dell'ente sia stata improntata a criteri di razionalità ed economicità, e comunque costituisce un elemento di valutazione dell'operato della compagine dirigenziale da lui coordinata e diretta.

Il Collegio non ignora l'orientamento giurisprudenziale che nega la possibilità di valutare l'*utilitas* in caso di prestazioni rese da personale illegittimamente inquadrato per carenza del titolo di studio, stante la lesione del sinallagma contrattuale consistente nella minore capacità professionale messa a disposizione dell'ente rispetto a quella richiesta dalla legge (cfr. Sez. Lazio, n. 864/2012; Sez. Toscana, n. 363/2011; Sez. Sicilia, n. 1158/2011). In particolare per detto orientamento la retribuzione di un dipendente, per il quale il possesso di titoli culturali e professionali costituisce una premessa necessaria per lo svolgimento delle proprie mansioni, ritenute quindi infungibili, dovrebbe considerarsi del tutto ingiustificata e fonte di danno nella sua interezza.

Tuttavia, non condividendo detto assunto, il Collegio osserva come vi sia

stata da parte di R.M., soggetto munito di diploma di geometra, un adempimento regolare dei doveri scaturenti dal contratto di lavoro a tempo determinato sottoscritto con l'amministrazione comunale di OMISSIS in data 19.08.2009, sia pure derivante da una procedura viziata *ab origine* per la non conformità alla legge della determinazione dei requisiti dei partecipanti alla selezione.

Il costante adempimento degli obblighi contrattuali del R. non è contestato da alcuna delle parti in causa, né sono stati portati alla valutazione del giudicante elementi tali da ritenere che l'amministrazione comunale sia stata posta in condizione di contestare al Direttore Generale mancanze afferenti la sua capacità professionale o la dedizione al servizio.

Alla luce delle considerazioni che precedono, si reputa che nella fattispecie le prestazioni rese dal Direttore Generale illegittimamente assunto siano andate comunque a vantaggio dell'ente e conformi alle necessità e ai fini dell'amministrazione, e come tali siano da valutare nella concreta quantificazione del danno inferto al Comune. Detta impostazione, pur rispondendo ad orientamenti giurisprudenziali di questa Corte ormai risalenti nel tempo (SS.RR., n. 76/1997; SS.RR., n. 80/1996; Sez. Campania, n. 71/1997), appare sicuramente più confacente al caso concreto di cui si discute, in considerazione del periodo di tempo considerevole entro il quale la prestazione lavorativa di R. M. ha avuto luogo (da agosto 2009 a maggio 2013), che, se si opinasse per ritenere il danno corrispondente all'intero onere retributivo sostenuto dal Comune di OMISSIS, originerebbe un danno valutato in misura eccessiva e sproporzionata rispetto al disagio e all'effettivo squilibrio tra le prestazioni chieste ad un soggetto laureato e

quelle effettivamente rese dal Direttore Generale munito di semplice diploma di geometra.

Pertanto, operando una valutazione equitativa delle prestazioni svolte da R. M. per l'amministrazione danneggiata e tenuto conto dei vantaggi conseguiti dal Comune di OMISSIS in conseguenza dell'incarico illegittimo, si ritiene equo, ai sensi dell'art. 1226 c.c., determinare il danno nell'importo complessivo di euro 100.000,00 comprensivo di rivalutazione monetaria.

Detto importo tiene conto delle retribuzioni che sarebbero spettate al Direttore Generale se fosse stato correttamente inquadrato in una categoria consona al suo titolo di studio, corrispondente alla categoria C del CCNL 31.03.1999, posto che l'allegato A al predetto contratto consente l'inserimento in detta categoria dei lavoratori con conoscenze mono specialistiche per le quali la base teorica è acquisibile con la scuola superiore e con un grado di esperienza pluriennale.

Passando alla determinazione delle percentuali di danno da attribuire a ciascun convenuto, il Collegio ritiene che l'apporto causale del Sindaco sia stato decisivo. Z.R. ha infatti svolto un ruolo propositivo nell'orientare la ricerca del nuovo Direttore Generale fuori dall'organico comunale e nel non aver rilevato, nel corso della seduta di Giunta del 1.08.2009, la necessità del requisito professionale e culturale del possesso del titolo di studio della laurea nella definizione dei requisiti indicati come indispensabili ai sensi dell'art. 34, comma 5, reg. Uffici nella procedura concorsuale.

Pertanto si ritiene equo rideterminare le percentuali di danno, quantificato nella somma di euro 100.000,00, nella misura del 50% in capo a Z.R., del 20% diviso in parti uguali tra gli altri componenti della Giunta Comunale che

SENT. N. 3/15/R

ha adottato la deliberazione n. 184/2009, e del 30% in capo a B. L..

Conclusivamente i convenuti Z.R., D.M., D.A., G.F., Z.M. e B.L. vanno condannati al risarcimento del danno erariale equitativamente determinato in euro 100.000,00 in favore del Comune di OMISSIS , comprensiva di accessori, oltre rivalutazione monetaria dalla notifica dell'atto di citazione al 19.11.2014, data dell'udienza di discussione, cui vanno aggiunti gli interessi legali sulla somma così rivalutata dal deposito della sentenza fino all'effettivo soddisfo.

I convenuti vanno altresì condannati al pagamento delle spese del presente giudizio, come determinate in dispositivo, secondo le percentuali di danno a ciascuno imputate.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia Romagna, definitivamente pronunciando,

CONDANNA

Z.R., D.M., D.A., G.F., Z.M. e B.L. al pagamento, in favore del Comune di OMISSIS , del danno erariale quantificato nella misura di euro 100.000,00 comprensiva di accessori, oltre rivalutazione monetaria dalla notifica dell'atto di citazione al 19.11.2014, data dell'udienza di discussione, secondo le percentuali del 50% per Z.R., del 20% suddiviso in pari uguali tra D.M., D.A., G.F. e Z.M. e del 30% per B.L., oltre interessi legali sulla predetta somma dal deposito della presente sentenza fino all'effettivo soddisfo.

Condanna inoltre i convenuti Z.R., D.M., D.A., G.F., Z.M. e B.L. al pagamento delle spese di giudizio, nella misura corrispondente per ciascuno di essi alle percentuali d'imputazione definitiva del danno erariale, che sono

SENT. N. 3/15/R

complessivamente liquidate nell'importo di euro 876,86

(ottocentosettantasei/86).

Il Collegio, ravvisati gli estremi per l'applicazione dell'art. 52 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, avente ad oggetto "Codice in materia di protezione di dati personali", dispone che, a cura della segreteria venga apposta l'annotazione di omissione delle generalità e degli altri dati identificativi dei convenuti e, se esistenti, del dante causa e degli aventi causa.

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti.

Così deciso in Bologna nella Camera di Consiglio del 19 novembre 2014.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

(Cons. Alberto RIGONI)

(Pres. Luigi DI MURRO)

f.to Alberto Rigoni

f.to Luigi Di Murro

Depositata in Segreteria il 19 gennaio 2015

Il Direttore di Segreteria

f.to Nicoletta Natalucci