

REPUBBLICA ITALIANA

N. REG.DEC.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 4319 REG.RIC

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale Quinta Sezione
ha pronunciato la seguente

ANNO 1999

DECISIONE

sul ricorso in appello nr.4319/99, proposto da **Dante Svarca**,
rappresentato e difeso dagli avvocati Giovanni Di Gioia e Mauro
Mocchegiani, ed elettivamente domiciliato in Roma, piazza
Mazzini, n.27, presso lo studio del primo;

CONTRO

il **Comune di Ancona**, in persona del Sindaco *pro-tempore*,
rappresentato e difeso dall'avvocato Enrico Follieri, ed
elettivamente domiciliato in Roma, viale Mazzini, n.6, presso lo
studio Lupis.

per la riforma

della sentenza n.323/99 del T.A.R. Marche, del 12 marzo 1999.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune;

Viste le memorie difensive;

Visti gli atti tutti della causa;

All'udienza pubblica del 27 giugno 2000, relatore il consigliere
Fabio Cintioli,

uditi

gli avv.ti G. Di Gioia e M. Mocchegiani per l'appellante, e F. G. Scoca, su delega dell'avv. Follieri, per il Comune appellato;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto

FATTO

Con il ricorso di primo grado Dante Svarca, comandante del Corpo dei Vigili Urbani del Comune di Ancona, ha impugnato gli atti con i quali, una volta cessati gli effetti della sospensione cautelare dal servizio disposta per motivi disciplinari, è stato dapprima assegnato temporaneamente presso il dirigente generale del Comune e successivamente preposto alla direzione del servizio statistica.

Con il detto ricorso lo Svarca ha altresì impugnato gli atti con i quali sono state apportate modifiche al regolamento di organizzazione (delibere della giunta comunale n.690 del 2.6.1998 e n.290 del 10.3.1998) ed è stato approvato il piano esecutivo di gestione dell'esercizio 1998 (delibera 10.3.1998, n.288).

L'odierno appellante, con provvedimento sindacale n.163 del 16.10.1995, era stato trasferito per ragione di incompatibilità ambientale presso l'assessorato ai servizi sociali, con la contestuale revoca dell'incarico di comandante della polizia

municipale. Quindi, essendo stato promosso un procedimento penale a suo carico, era stato sospeso cautelamente dall'ufficio, per poi subire la cessazione del rapporto di servizio a seguito del recesso per giusta causa del Comune.

Poiché tali atti erano stati annullati dal giudice amministrativo ed erano altresì cessate le cause giustificative della sospensione cautelare, con nota n.37288 del 29.5.1998 a firma del direttore generale, è stato comunicato allo Svarca che si sarebbe provveduto alla sua riammissione in servizio a partire dall'1.6.1998, *“con assegnazione temporanea presso il sottoscritto direttore generale in attesa di conferimento di specifica funzione dirigenziale da definire nel nuovo assetto organizzativo dell'ente in corso di adozione”*.

Con il successivo decreto sindacale n.111 dell'8.6.1998 è stato affidato a Dante Svarca l'incarico di dirigente del servizio statistica, facente parte dell'area servizi di sportello.

Tali provvedimenti sono stati impugnati dall'odierno appellante davanti al T.A.R., insieme agli atti di rilievo regolamentare ed organizzativo, per la parte in cui è stata prevista l'elevazione dell'unità operativa di statistica al rango di vero e proprio servizio.

Il T.A.R. ha rigettato il ricorso.

Il ricorrente ha proposto appello, con cui ha chiesto che, in riforma della sentenza di primo grado, vengano annullati gli atti impugnati.

L'appellante ha riproposto, insieme ad ulteriori argomentazioni critiche verso la sentenza di primo grado, i motivi già dedotti davanti al Tribunale.

Con il primo motivo di appello lo Svarca contesta la legittimità di un provvedimento che avrebbe trascurato la peculiarità della posizione che compete al comandante del corpo della polizia municipale: ad essa si accede tramite concorso apposito e solo a condizione del possesso di alcuni specifici requisiti, sicché sarebbe esclusa la possibilità di recidere il nesso funzionale che collega questo particolare dirigente al posto occupato, mediante trasferimento ad altro ufficio comunale, sia pure di carattere dirigenziale. Ciò, a tacer d'altro, sarebbe non solo in contrasto con le prerogative funzionali del corpo, ma anche in contraddizione con la professionalità del dirigente trasferito.

Con il secondo motivo, esposto in via subordinata, l'appellante si duole del fatto che l'assegnazione originaria alla direzione della ripartizione dei servizi sociali non sia stata mantenuta al momento della riammissione in servizio. Questa

mancata conferma sarebbe priva di ogni giustificazione, essendo oltretutto carente ogni valutazione sui risultati raggiunti dal dirigente durante il periodo minimo di permanenza.

L'assegnazione al servizio di statistica, secondo l'appellante, oltre a seguire l'illegittima temporanea assegnazione presso il direttore generale, non avrebbe tenuto conto della qualificazione professionale del dirigente e dei necessari profili di compatibilità col nuovo incarico. La prevista direzione del servizio statistica, inoltre, avrebbe comportato una grave dequalificazione a danno dello Svarca e sarebbe spiegabile solo nel quadro più generale del conflitto che lo ha contrapposto all'amministrazione, denotando una vera e propria manovra persecutoria ai suoi danni, inevitabilmente viziata da eccesso di potere.

Ritiene altresì l'appellante che sia illegittima la costituzione di un servizio, quello di statistica, che si compone di una sola unità operativa e che sia parimenti illegittima la sua immotivata assegnazione, priva di ogni considerazione (pur necessaria) sull'efficienza e sui risultati conseguiti in precedenza dal dirigente. In breve, si tratterebbe di una scelta in contrasto sia con le norme di legge che con le previsioni della contrattazione collettiva.

Infine, la preposizione al servizio di statistica sarebbe in contrasto con le disposizioni del d. lgs. n.322 del 1989, che richiede l'individuazione, quale responsabile del relativo ufficio, di un funzionario che abbia precedenti esperienze statistiche o specifica cultura in materia.

Il Comune appellato si è costituito ed ha resistito all'appello, chiedendone il rigetto.

Nel corso dell'udienza pubblica del 27 giugno 2000 la causa è stata posta in discussione.

DIRITTO

1. Il primo motivo d'appello è infondato.

E' indubbio che il comandante dei vigili urbani rivesta una posizione del tutto particolare nell'ambito dell'organico dirigenziale dell'amministrazione comunale e che per l'accesso a tale ufficio siano richieste professionalità e competenza di alto livello e di rilievo settoriale.

Il corpo di polizia municipale costituisce invero un'entità organizzativa unitaria ed autonoma, che non può essere assorbita in altri uffici comunali. Il comandante del corpo è posto al vertice di tale struttura, ne assume la direzione e ne risponde direttamente nei confronti del sindaco. Tra questi ed il comandante dei vigili, dunque, non può interpersi alcuna figura

dirigenziale di raccordo, poiché avrebbe l'effetto di pregiudicare la posizione sovraordinata del capo del corpo di polizia municipale (per queste affermazioni, v. Cons. Stato, sez. V, 4 settembre 2000, n.4663).

Ciò, tuttavia, non esclude la possibilità che, in casi limite, il comandante sia destinato a svolgere le funzioni dirigenziali presso altro ufficio del Comune. Il potere di organizzazione dell'ente, di regola, non prevede questo tipo di modificazioni; tuttavia, l'ipotesi dell'incompatibilità ambientale che riguardi proprio il comandante del corpo dei vigili urbani rientra in quei casi eccezionali in cui all'amministrazione è concesso di recidere il collegamento organico tra il comandante e l'ufficio di cui egli è titolare.

E' necessario, perché il trasferimento possa essere legittimamente disposto, che le ragioni addotte a sua giustificazione siano particolarmente gravi e la valutazione dovrà essere severa, specie con riferimento alla posizione apicale ed alla peculiare competenza professionale che deve riconoscersi al comandante del corpo. Nel caso di specie, comunque, il Comune ha dedotto ragioni che si sono ritenute di gravità e consistenza tali da confortare la scelta amministrativa concreta.

Se non fosse possibile, in nessun caso, provvedere al

trasferimento, si introdurrebbe un'inammissibile regola di inamovibilità del comandante del corpo, che escluderebbe del tutto l'applicazione di un istituto di portata generale, qual è quello del trasferimento per incompatibilità ambientale.

La specialità delle funzioni e del ruolo, inoltre, connotano non solo la posizione del comandante, ma anche quella di tutti gli altri appartenenti al corpo di polizia municipale. Ne potrà discendere una valutazione cauta sui presupposti del trasferimento a funzioni diverse, senza però, di certo, escluderne del tutto la possibilità, soprattutto quando ricorrano esigenze di tutela del prestigio e della funzionalità dell'azione amministrativa (nel senso che è legittimo, ai sensi dell'art. 32, comma 4, del d.P.R. n.3 del 1957, il trasferimento per incompatibilità ambientale di un vigile urbano ad altra ripartizione, v. Cons. Stato, sez. V, 15 aprile 1991, n.555).

Nel caso in esame, dunque, il collegamento tra il dirigente e l'ufficio di vertice del corpo di polizia municipale è stato eliminato sulla base di presupposti corretti e ciò vale anche a legittimare la decisione assunta dall'amministrazione di conferire all'appellante un incarico dirigenziale diverso.

2. E' infondato anche il secondo motivo, col quale si deduce la pretesa subordinata a conservare la pregressa destinazione presso

l'ufficio servizi sociali.

L'assegnazione all'assessorato ai servizi sociali è stata disposta con il decreto n.163 del 1995, che ha provveduto a revocare contestualmente l'incarico di comandante del corpo dei vigili urbani. Tale provvedimento ha trasferito il dirigente per motivi di incompatibilità ambientale ed ha disposto l'assegnazione solo temporanea, fino al 31.12.1995, alla ripartizione comunale dei servizi sociali. Questo periodo però non si è ultimato con la permanenza dello Svarca, poiché in data 27.12.1995 l'amministrazione ne ha disposto la sospensione cautelare dal servizio. Successivamente, a partire dall'1.6.1998, si è provveduto alla sua riammissione in servizio.

Tale sequenza cronologica dimostra che l'appellante non è titolare di una pretesa alla conservazione del medesimo incarico assunto al tempo in cui gli è stata comminata la sospensione cautelare.

In primo luogo, le circostanze sopravvenute tra l'assegnazione dell'incarico di dirigente presso l'assessorato ai servizi sociali e la riammissione in servizio sono tali da recidere il vincolo funzionale tra il dirigente e l'ufficio di destinazione, sicché l'amministrazione non può dirsi obbligata a rispettare il primitivo assetto organizzativo. In secondo luogo, l'assegnazione

ai servizi sociali aveva comunque carattere transitorio ed il termine massimo previsto sarebbe scaduto pochi giorni dopo la decisione di sospendere dal servizio il dirigente in via cautelare. Sicché non poteva formarsi un affidamento del dirigente meritevole di tutela, né tantomeno un vincolo organizzativo ostativo delle successive libere scelte dell'amministrazione.

Queste considerazioni, inoltre, valgono ad escludere che l'amministrazione fosse obbligata a verificare i risultati conseguiti dal dirigente durante il breve periodo trascorso presso l'ufficio in questione: il tempo intercorso tra la sospensione e la riammissione in servizio appare, invero, troppo lungo per consentire accertamenti di siffatta natura. Del pari, l'affidamento del nuovo incarico allo Svarca non poteva essere direttamente condizionato dall'opera di accertamento dei risultati e dell'efficienza del dirigente, poiché la variazione è stata causata da una situazione del tutto speciale ed eccedente l'ordinario regime di mobilità dei dirigenti, qual è quella che discende da un trasferimento per incompatibilità ambientale.

L'assegnazione temporanea presso il direttore generale, d'altra parte, si è giustificata per le esigenze organizzative dell'ente ed ha avuto comunque una durata molto contenuta, sicché sfugge anch'essa alle censure esposte nell'atto di appello.

3. E' parimenti infondato il motivo riferito alla dequalificazione che l'appellante avrebbe sofferto a seguito della scelta dell'amministrazione di affidargli il servizio di statistica.

Il profilo professionale specifico, conseguito dallo Svarca grazie all'accesso al posto dirigenziale di comandante del corpo di polizia municipale, non poteva influire sulle scelte discrezionali dell'amministrazione, poiché la competenza pregressa era del tutto collegata al ruolo peculiare di comandante dei vigili urbani e tuttavia tale incarico era stato revocato per una situazione obiettiva di incompatibilità ambientale.

Il titolo di studio riferito dallo stesso appellante (laureato in economia e commercio) appare oltretutto compatibile con la direzione del servizio statistica; né sono state dedotte ragioni che, sul piano probatorio, valgano a dimostrare univocamente l'incompatibilità (o quantomeno una più difficile compatibilità) con tale ultimo incarico ed una maggiore sintonia con altri incarichi dirigenziali.

4. La tesi secondo cui la sofferta dequalificazione professionale è il frutto di una strategia portata a compimento dai vertici dell'amministrazione non persuade.

Per un verso l'appellante non ha fornito gli elementi di prova idonei a supportare questa conclusione; per altro verso, la

situazione di obiettiva difficoltà e di sostanziale conflitto che ha contraddistinto i rapporti tra lo Svarca e l'amministrazione comunale è sfociata in numerosi procedimenti disciplinari conclusi con pregiudizio del ricorrente e nel suddetto trasferimento per incompatibilità ambientale. Come rilevato dal giudice di prime cure, si tratta di circostanze che ben possono avere influenzato la decisione concreta dell'amministrazione e che, comunque, potevano anche giustificare un ampliamento dei poteri discrezionali dell'amministrazione stessa rispetto alla soluzione del problema, anziché una loro riduzione. La scelta finale, alla luce della situazione complessivamente maturata, non presenta pertanto profili di irragionevolezza e di sviamento che possano condurre ad un giudizio finale di illegittimità.

Ad ulteriore conforto di siffatta affermazione può citarsi l'ampio potere discrezionale che l'art. 51 della legge n.142 del 1990 attribuisce ai vertici politici dell'amministrazione comunale per la scelta dell'incarico da affidare al dirigente e sul quale si è diffusamente soffermato il giudice di primo grado.

Né è di ostacolo all'affidamento dell'incarico in questione la disciplina del d. lgs. 6.9.1989, n.322, recante norme sul sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica. Questo decreto, pur contenendo alcune

disposizioni che riguardano anche gli uffici di statistica dei Comuni, non fissa regole vincolanti in ordine ai requisiti che dovrebbe necessariamente assumere il titolare di tali unità ed, in particolare, nessuna regola di questo tenore si desume dall'art.17, testualmente richiamato dall'appellante.

5. Infine, è infondato anche il motivo riferito agli atti di rilievo organizzativo con cui il Comune ha istituito il servizio statistica.

Il Tribunale, su questo profilo, si è espressamente pronunciato, rilevando, tra l'altro, che il servizio di statistica non è l'unico dei servizi comunali che appare "*monostrutturato*", ossia costituito al suo interno da una sola unità operativa, e che le norme del regolamento di organizzazione non impediscono questo tipo di assetto.

Queste affermazioni sono condivisibili e non sono state analiticamente confutate dal ricorrente. Ad esse si aggiunge il rilievo che il potere discrezionale esercitato dall'ente negli atti di autoorganizzazione è particolarmente ampio e che non sono emersi nella controversia in esame profili di irragionevolezza suscettibili di invalidare le delibere impugnate. Gli argomenti dell'appellante, che pongono l'accento sulla preordinata costituzione di un servizio di entità e rilievo minore al fine di affidarlo appositamente all'ex capo della polizia municipale,

sono invero rimasti sforniti di adeguato supporto probatorio (sull'ampiezza del potere discrezionale della p.a. in merito all'organizzazione degli uffici e servizi v, *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. V, 26 marzo 1999, n.336).

6. Ne segue il rigetto dell'appello.

7. Poiché soccombente, l'appellante è condannato a rimborsare al Comune appellato le spese del presente grado di giudizio, liquidate in dispositivo.

P. Q. M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Quinta Sezione, definitivamente pronunciando, rigetta l'appello.

Condanna l'appellante a rimborsare al Comune appellato le spese del presente grado di giudizio, che liquida in complessive lire 3.000.000 (tremilioni).

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 27 giugno e del 14 novembre 2000, con l'intervento dei signori:

Salvatore Rosa	Presidente
Stefano Baccarini	Consigliere
Corrado Allegretta	Consigliere
Marco Lipari	Consigliere

Fabio Cintioli

Consigliere relatore-estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to Fabio Cintioli

F.to Salvatore Rosa

IL SEGRETARIO