

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

La Corte di Appello di Lecce - Sezione distaccata
di Taranto - **Sezione Lavoro** - composta dai
Signori:

- 1) Dott. Virginia MAISANO -Presidente REL.
 - 2) Dott. Marina C. COSENZA -Consigliere
 - 3) Dott. Maria F. LEONE -Giudice Ausiliario
- ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nella causa di lavoro in grado di appello
iscritta al N. 618 del Ruolo Generale delle cause
dell'anno 2012, discussa e decisa all'udienza di
discussione del 9/1/2019

T R A

SPECCHIA Vincenzo, residente in Galatina (LE),
rappresentato e difeso dall'Avv. Giovanni
Pellegrino, in virtù di mandato a margine
dell'atto di appello e con lo stesso
elettivamente domiciliato in Taranto, alla via
Pitagora n. 67, presso lo studio dell'Avv.
Attilio Sebastio

- APPELLANTE -

ANNO 2019

N. 27 SENT.

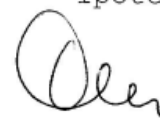
N. 618/2012 R.G.

N. 3/5/2019 CRON.

Sentenza depositata
in minuta in data
23-1-2019

OGGETTO:

Risarcimento
danni: altre
ipotesi.



E

COMUNE DI TARANTO, in persona del Dirigente del Comune di Taranto Dott. Paolo Spano, giusta art. 22 dello Statuto Comunale, C.F. 80008750731, elettivamente domiciliato in Taranto alla Via Lazio n. 45 presso l'Avvocatura comunale, rappresentato e difeso dall'Avv. Giovanna Liuzzi, in forza di mandato in calce alla comparsa di risposta

- APPELLATO -

Il procuratore dell'appellante precisa le conclusioni come da verbale dell'udienza di discussione del 9/1/2019.



Nessuno compare per la parte appellata.



SVOLGIMENTO del PROCESSO

Con la sentenza n.9400/11 il Tribunale di Taranto, in funzione di Giudice del Lavoro, rigettava la domanda proposta da Specchia Vincenzo nei confronti del Comune di Taranto, volta alla declaratoria di illegittimità della sua mancata immotivata conferma, da parte del Commissario Straordinario e non del Sindaco, nell'incarico di Segretario Generale dell'Ente ed al risarcimento del danno. Condannava il ricorrente al pagamento delle spese del giudizio.

Avverso tale decisione proponeva appello lo Specchia, lamentandone l'erroneità e chiedendone la riforma.

Resisteva il Comune di Taranto, concludendo per la conferma.

La causa era discussa e decisa all'odierna udienza come da separato dispositivo pubblicamente letto, previa revoca dell'ordinanza ammissiva della consulenza contabile emessa dalla Corte in data 25.10.2017.

MOTIVI della DECISIONE

Deve in fatto premettersi che :

Specchia Vincenzo , iscritto all'albo nazionale dei segretari comunali con idoneità alla titolarità di comuni di classe 1^A , svolgeva le funzioni di Segretario Generale del Comune di Taranto dal 1.6.04;

che in data 25.2.06 il Sindaco in carica , condannato per reati commessi nell'esercizio delle sue funzioni, si dimetteva;

che, sciolto il Consiglio Comunale, il Prefetto di Taranto nominava con decreto del 21.3.06 il Commissario Straordinario, nella persona del dott.Tommaso Blonda;

che questi avviava, il 12.4.06, la procedura per la nomina di un nuovo Segretario ;

che l'Agenzia Autonoma per la Gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali pubblicava il relativo avviso il 18.4.06, con scadenza il 28.4.06;

che il 25.5.06 il Commissario individuava come nuovo titolare della segreteria generale del Comune il dott. Agostino Galeone, il quale era quindi nominato con decorrenza 12.6.06 (e si dimetteva dopo tre mesi);

che lo Specchia, collocato il 26.6.06 ,a domanda, in aspettativa non retribuita dall'Agenzia per la Gestione dell'Albo Segretari comunali e provinciali, era nominato in data 3.7.06 Direttore Generale della Provincia di Taranto;

Qu



che con decreto del 19.3.08 il Presidente di detta Provincia (classe 1/A) lo nominava, con decorrenza 1.4.08, Segretario Generale e gli attribuiva le funzioni di Direttore Generale ;

tutto ciò premesso ,debbono richiamarsi le argomentazioni poste dal primo Giudice a sostegno della decisione appellata.

Ha ritenuto il Tribunale , in primo luogo, la piena parificazione dei poteri del Commissario Straordinario rispetto a quelli del Sindaco , con la conseguente possibilità di nominare il nuovo segretario - nel che è implicita la mancata conferma del precedente - senza obbligo di motivazione ed ha sul punto richiamato la deliberazione n.118 del 14.9.04 del Consiglio Nazionale di Amministrazione dell'Agenda Autonoma per la gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali che, recependo il parere del Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Sicilia n.290 del 2.5.01 e revocando la propria precedente delibera n.80 del 7.3.01, ha statuito che il Commissario Straordinario esercita il potere di nomina e revoca del Segretario in base alle procedure e con i termini previsti per il Sindaco e il Presidente della Provincia.

Secondo il primo Giudice siffatta possibilità garantirebbe a sufficienza il buon funzionamento dell'Amministrazione, in virtù del rapporto fiduciario fra il commissario e l'organo ausiliario che funzionalmente ne dipende e compenserebbe la perdita di continuità dell'azione amministrativa conseguente alla sostituzione del segretario.

Inoltre la provenienza della nomina da soggetto non politico eviterebbe gli inconvenienti connessi allo spoils system come evidenziati nelle sentenze 103/07, 161/08, 34/2010, 81/2010,224/2010, 124/2011 (e altre) , che si riferiscono a scelte fondate sul criterio della personale adesione del nominato all'orientamento politico del titolare dell'organo che effettua la nomina , laddove l'intuitus personae che presiede alla nomina da parte del commissario resterebbe solo espressione di un vincolo di fiducia personale , svincolato dall'appartenenza politica.

Le citate decisioni farebbero riferimento inoltre ai dirigenti e tali non sono i segretari comunali o provinciali, destinatari di apposita normativa.

Quanto all'ulteriore profilo di illegittimità denunciato dallo Specchia, costituito dall'essere stata disposta - la nomina del nuovo segretario - prima della scadenza del termine di 60 giorni dall'insediamento del Commissario, il primo Giudice ha rilevato come solo con la nota commissariale n.22 del 30.5.06 tale nomina fosse stata disposta, mentre con la precedente n.2549 del 12.4.06 era stato solo avviato il relativo procedimento, attraverso la richiesta alla competente Agenzia di pubblicazione dell'avviso di ricerca.

Si duole l'appellante delle argomentazioni sopra riassunte , rilevando :

②

4



l'inconferenza del richiamo alla deliberazione 118/04 del Consiglio Nazionale per l'Amministrazione dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali, in quanto riferita ad ipotesi diversa da quella verificatasi nel caso di specie (caratterizzata dall'"investitura" del Commissario da parte del Prefetto non già ai sensi del comma 3 dell'art.141 TUEL ma del comma 7 dello stesso articolo);

l'errore in cui sarebbe incorso il Tribunale nell'escludere la rilevanza dell'atto di avvio del procedimento per la nomina del nuovo segretario, certamente anteriore alla scadenza del termine dilatorio di 60 giorni previsto dalla legge per l'esercizio del relativo potere e nell'avere invece valorizzato la successiva data della disposta nomina;

l'omessa considerazione dell'ulteriore profilo di illegittimità dedotto, rappresentato dalla violazione dell'obbligo di adeguata motivazione del provvedimento di mancata conferma a segretario dell'ente e dall'aver proceduto alla sostituzione in assenza di quel prudente apprezzamento, da esplicitare nell'atto, che deve connotare invece ogni provvedimento amministrativo.

Il Comune appellato resiste, riproponendo a sua volta le difese svolte nel primo grado del giudizio.

Osserva la Corte che la principale argomentazione sulla quale la sentenza impugnata fonda il giudizio di legittimità dell'operato del commissario dott. Blonda, costituita dalla piena parificazione dei suoi poteri a quelli del Sindaco, affermata dalla deliberazione n.118 del 14.9.04 del Consiglio di Amministrazione dell'Agenzia Autonoma per la Gestione dell'Albo dei Segretari Comunali (e Provinciali), richiede un approfondimento.

La deliberazione di che trattasi, invero, ha revocato la precedente n.80 del 7.3.01 aderendo ai rilievi mossi dal Ministero degli Interni – Dipartimento Affari Interni e Territoriali – Direzione Centrale per le Autonomie – Area V – Vigilanza, tesi ad eliminare ogni elemento di disomogeneità delle prerogative del commissario straordinario rispetto all'organo elettivo in ordine alla potestà di nomina e revoca del segretario comunale e provinciale. Ciò, nel presupposto che, in linea di principio, la figura del commissario non trova limitazioni alla sua iniziativa e alle sue determinazioni, salvo quelle ipoteticamente dettate, caso per caso, dal provvedimento di nomina (art.141 comma 3 d.lg.vo 267/00).

L'ipotesi che la deliberazione in questione ha disciplinato è dunque quella di scioglimento del consiglio comunale per le cause indicate al comma 1 dell'art.141 TUEL (salvo quella di cui al n.1 lett.b), nelle quali con il decreto prefettizio di scioglimento del consiglio comunale o provinciale si nomina il commissario e si indicano le attribuzioni conferitegli.

5

3



Il comma 7 del ridetto art.141 prevede poi la facoltà per il Prefetto , una volta avviata la procedura per lo scioglimento ed in attesa del relativo decreto, di sospendere, per ragioni di grave e urgente necessità e per un periodo non superiore a 90 giorni, i consigli e nominare un commissario per la provvisoria amministrazione dell'ente.

Si tratta all'evidenza di ipotesi diversa dalla precedente, sia sotto il profilo della sua eventualità sia sotto quello dei poteri del commissario, qui legittimato solo al compimento di un' attività circoscritta nel tempo e nei contenuti.

Dalla documentazione in atti risulta che il commissario "prefettizio" dott.Blonda fu nominato, in detta qualità, con decreto n.1585 del 21.3.06 e che con D.P.R. 11.4.06 si fece luogo allo scioglimento del Consiglio Comunale di Taranto ed alla nomina dello stesso dott. Blonda quale commissario "straordinario" per la provvisoria gestione del Comune, sino all'insediamento degli organi ordinari, a norma di legge. L'art.2 del D.P.R. conferì al Commissario i poteri spettanti al consiglio comunale, alla giunta ed al sindaco.

Qm
L'avvio della procedura per la nomina del nuovo segretario comunale, come ancora risulta documentalmente, reca la data del 12.4.06 (così corretta manualmente l'originaria data del 10.4.06), successiva dunque al DPR di scioglimento e nomina del commissario straordinario, legittimato, come detto, alla provvisoria gestione dell'ente attraverso l'esercizio dei poteri del consiglio, della giunta e del sindaco : la corretta interpretazione del tenore del DPR 11.4.06 sembra dunque essere nel senso di affidare al commissario straordinario l'amministrazione urgente ed indifferibile e comunque necessaria al funzionamento dell'ente, attribuendogli - a tale scopo- le stesse prerogative spettanti in via ordinaria agli organi suindicati.

Ma in un'ottica siffatta risulta evidente come la sostituzione del segretario comunale, dotato della miglior conoscenza della realtà nella quale il commissario si accingeva ad operare, avviata immediatamente dopo l'insediamento del commissario stesso e senza motivazione alcuna se non il generico richiamo all' "opportunità" , non possa ritenersi giustificata dalle provvisorie necessità di amministrazione dell'ente.

Deve in conseguenza ritenersi semplicistica l'equiparazione che il primo Giudice ha fatto fra i poteri del Sindaco e quelli del Commissario, pienamente parificati anche sotto il profilo della non necessità della motivazione della nuova nomina, atteso che -se vera la legittimazione del commissario al compimento delle attività del Sindaco- essa deve rimanere limitata a quelle richieste dalla gestione provvisoria e necessita, in quanto espressione non già di una scelta politica ma di una discrezionalità amministrativa, di una motivazione adeguata.

Del tutto evidenti sono infatti le ragioni che vincolano la durata dell'incarico del segretario alla durata del mandato del sindaco, in costanza del quale il segretario può essere revocato solo per violazione dei doveri d'ufficio ed al termine del quale può

9

6



non essere confermato senza motivazione alcuna : esse rappresentano il corollario della caratterizzazione politica e non tecnica dell'incarico.

Ma deve conclusivamente osservarsi come , nel caso di specie, tutte le argomentazioni svolte al riguardo dall'appellante restino superate dalla trasmissione al Commissario Blonda, in data 7.4.06, del curriculum vitae , con offerta della massima disponibilità a collaborare nella gestione commissariale : tanto in considerazione proprio "... dell'indirizzo espresso dal Consiglio di Stato , che ricomprende fra i poteri del Commissario Straordinario anche quello di confermare e nominare il Segretario dell'Ente" (doc. 11 di parte ricorrente).

La verifica da compiersi deve quindi avere ad oggetto , stante il riconoscimento da parte dello stesso interessato delle prerogative del Commissario, la diversa questione della tempestività o meno della procedura per la nomina del nuovo segretario e della motivazione della mancata conferma del precedente.

Noto il termine dilatorio di 60 giorni dall'insediamento stabilito dall'art.99 comma 3 TUEL e dall'art.15 comma 2 DPR 465/97 per l'esercizio, da parte del neo eletto Sindaco o Presidente della Provincia , del potere di nomina del Segretario e richiamata qui la narrativa in fatto che precede, si osserva come il Tribunale abbia escluso ogni rilevante violazione della disciplina , essendo intervenuta –la nomina del dott.Galeone- con nota del 30.5.06 , successiva di oltre 60 giorni alla data di insediamento del dott.Blonda (21.3.06) : l'antiorità dell'avviso di ricerca all'Agenzia Autonoma per la gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali (12.4.06) non rivestirebbe significativa importanza.

Senonchè non può non rilevarsi come il ridetto termine assolva una duplice funzione di garanzia : quella della posizione del segretario in carica e quella dell'assetto dell'ente il cui l'organo elettivo intenda dotarsi di una nuova collaborazione, per modo che la sostituzione di una figura così centrale nell'Amministrazione, in quanto deputata al controllo della legalità e della correttezza amministrativa dell'ente (quale è il segretario generale) , avvenga solo dopo che sia trascorso quel lasso di tempo, stimato dalla legge congruo allo scopo, destinato alla ponderazione della decisione e della sua effettiva rispondenza agli interessi ed alle necessità che ancora il neo eletto non conosce.

Non è allora trascurabile la circostanza che il Commissario Blonda abbia avviato la procedura per la nomina del nuovo segretario dopo appena ventidue giorni dal suo insediamento, perchè se è vero che la nomina del dott.Galeone è intervenuta dopo i sessanta giorni previsti, è vero altresì che l'avviso di ricerca all'Agenzia , così "anticipato" come nella specie , non depone per una conoscenza ed una valutazione sufficienti.

7

5



Pare piuttosto potersi affermare che l'operato del Commissario sia stato, nella specie, condizionato dalle vicende di rilevanza penale che avevano indotto il Sindaco Di Bello alle dimissioni, risalenti tuttavia ad epoca precedente all'incarico svolto dallo Specchia, il quale è stato evidentemente -ma del tutto ingiustificatamente- accomunato allo scandalo per il dissesto finanziario del Comune, con conseguente giudizio (quantomeno) di inaffidabilità.

Ne deriva che l'opportunità della sua sostituzione, anche alla luce dell'affermazione contenuta nella sentenza appellata "... la sussistenza di un rapporto fiduciario fra il capo dell'amministrazione comunale (qual è il commissario prefettizio) e il peculiare organo ausiliario che funzionalmente ne dipende (qual è il segretario generale) costituisce di per sé potenziale garanzia di buon andamento dell'amministrazione...", richiedeva d'essere motivata.

È del resto nota l'assimilazione della figura del segretario generale a quella dei dirigenti, per modo che nemmeno può condividersi l'affermazione del primo Giudice in virtù della quale essendo - la disciplina per l'uno e per gli altri - distinta (in quanto dettata per i dirigenti al capo III del titolo IV del d.lg.vo 267/00 e per il segretario al capo II) - determinati principi garantisti (quelli affermati dalla Corte Costituzionale in tema di spoils system con riferimento alle figure dirigenziali) non troverebbero applicazione.

Dem

Considerato lo status e la carriera del segretario comunale prima e dopo la cd riforma Bassanini (ed il curriculum dello Specchia), la qualifica dirigenziale del segretario è infatti indubitabile (come del resto ormai univocamente affermato dalla giurisprudenza di merito e di legittimità), con la conseguenza che non trova giustificazione l'esclusione delle garanzie previste dal predetto titolo III del dlg.vo 267/00.

E dunque, attesa la modalità di sostituzione dell'appellante, cui si è fatto luogo per ragioni di "opportunità" mai esplicitate e ritenuta invece la necessità che la discrezionalità amministrativa del Commissario fosse adeguatamente motivata, la decisione di primo grado merita, certamente sotto tale profilo, di essere riformata.

Equiparata la figura del segretario generale a quella dei dirigenti, la giurisprudenza ha ritenuto che la revoca della nomina (o, se si vuole, la mancata conferma, implicita nella richiesta di un nuovo segretario), pur se illegittima, non integri un licenziamento, a causa del perdurante rapporto dell'interessato con l'Agenzia per la Gestione dell'Albo, ma concretizzi invece un'ipotesi di demansionamento, suscettibile di arrecare a chi lo abbia subito un danno risarcibile alla stregua dei criteri che ordinariamente presiedono all'accertamento ed alla liquidazione di pregiudizi siffatti.

6

8



E se si passa all'esame delle voci di danno lamentate dallo Specchia, va subito chiarito come il danno "economico", al cui accertamento mediante consulenza contabile la Corte aveva in un primo tempo acceduto (v. ordinanza 25.10.17) , non può ritenersi sussistente.

In primo luogo l'ammontare del compenso percepito quale segretario del Comune di Taranto , indicato nel ricorso introduttivo del giudizio di primo grado (pag.27 punto 5.1) in euro 12.735,80 lordi, non risulta provato , poiché l'unica busta paga disponibile (doc. n.3), relativa al mese di maggio 2006, reca lo stipendio netto di 6.339,63 euro e non consente di individuare e ritenere esatto il dato di partenza.

Ma nemmeno possono includersi nel trattamento che dovrebbe servire da parametro per quantificare le differenze rispetto a quanto successivamente percepito tutte le voci accessorie , eventuali e comunque legate all'effettiva presenza in servizio o commisurate all'effettivo svolgimento di determinati compiti (congedo non fruito, diritti di segreteria, incarichi aggiuntivi).

Men che mai lo Specchia può rivendicare l'emolumento (euro 8.000,00 mensili)che il comune di Taranto risulta aver poi attribuito al Segretario Generale dott. Giovanni Tritto , al quale nel gennaio 2007 venne conferito anche l'incarico di Direttore Generale.

Ma è la vicenda lavorativa dell'appellante , come ricostruita in atti, che di per sé impedisce di ravvisare la sussistenza di un serio pregiudizio economico, atteso che pochi giorni dopo la cessazione dell'incarico al Comune lo Specchia ricevè la nomina di Direttore Generale della Provincia e si collocò volontariamente in aspettativa senza assegni dall'Agenzia, rinunciando così a chiamate eventualmente più favorevoli. Dm

La predetta circostanza deve essere valutata, a giudizio della Corte, anche sotto il profilo della sussistenza del danno alla professionalità , non essendo stato nemmeno allegato che i contenuti dell'attività di Direttore della Provincia fossero qualitativamente inferiori a quelli dell'attività di segretario del Comune.

Il danno all'immagine , pure richiesto, non è del pari provato : non soltanto non è precisato in quale ambito (la città, l'ambiente di lavoro) lo Specchia lamenti una deteriore considerazione della propria persona derivata dalla sua mancata conferma a segretario, ma gli allegati articoli della stampa locale commentano tutti la decisione del commissario Blonda come inopportuna ed incomprensibile, per aver "sacrificato" senza motivo un funzionario capace ed estraneo alle vicende che avevano portato alle dimissioni del Sindaco.

Quello che la Corte ritiene sussistente e che è necessariamente liquidabile , per la sua natura, in via equitativa , è un danno alla "dignità professionale" del dott. Specchia.

Premesso che nel rapporto di lavoro è implicata la persona del lavoratore ,che vanta un interesse alla corretta definizione della propria posizione professionale, nella quale si esprime la propria personalità e dignità e che deve ritenersi sussistente il



diritto al rispetto di tale "identità lavorativa" e premesso ,altresi, che l'offesa arrecata a tale diritto deve , per un verso ed ai fini della sua tutelabilità, risultare grave ("oltre la soglia minima di tollerabilità imposta dal sistema" – Cass.5237/11) ma può, per altro verso, ritenersi provata attraverso presunzioni semplici (Cass.22288/17) , si osserva come nel caso di specie il prestigio (non solo "oggettivo", ma rafforzato dalle appostazioni del curriculum vitae) della posizione rivestita dall'appellante nell'ambiente di lavoro e nelle relazioni istituzionali con altri soggetti costituisca un elemento imprescindibile per la valutazione della gravità del pregiudizio subito : la decisione del Commissario di procedere alla sua sostituzione, assunta con le modalità più volte indicate e, cioè, senza motivazione pur dopo che lo Specchia aveva manifestato la disponibilità (e l'aspettativa) di proseguire nell'incarico , costituisce certamente una lesione seria del diritto all'identità lavorativa, da intendersi come soggettività globalmente considerata e, cioè, come immagine personale connotata moralmente, intellettualmente e socialmente.

Qu A ciò si aggiunga la considerazione della scelta , da parte del commissario, del nuovo segretario, dimessosi dall'incarico dopo soli tre mesi dalla nomina : ciò che dimostra come la sostituzione del precedente non fosse riconducibile a profili di inefficienza o incapacità cui rimediare con un professionista maggiormente qualificato, ma alla mera volontà di allontanarlo, perché ,verosimilmente, ritenuto compromesso nelle vicende scandalistiche del Sindaco che lo aveva nominato.

Ritiene la Corte di poter valutare detto pregiudizio, equitativamente, nella somma di euro 15.000,00, tenuto conto della pregressa durata del rapporto di lavoro (due anni circa) e degli sviluppi che lo stesso Specchia ha poi inteso dare alla propria carriera.

Le spese di entrambi i gradi del giudizio sono interamente compensate fra le parti, per le ragioni della decisione.

P.Q.M.

8

10

Qu



n. aut. 27/19

An. 52/19

518/12

Corte di Appello di Lecce - Sez. Dist. di Taranto

Sez. lavoro

Repubblica Italiana - In Nome del Popolo Italiano
Depositario di Sentenze

nelle cause fra:

Specchia Vincenzo

e

Comune di Taranto



Dlu

accoppiare l'ibello per quanto di ragione e per l'effetto, in riforma delle sentenze impugnate, condannare il Comune di Taranto al pagamento, in favore di Specchia Vincenzo, delle somme di euro 15.000,00 oltre eccedenze di legge, e titolo di mantenimento del danno, con l'quidato spontaneamente, almeno delle ripetute parti della procedura per le nomine del nuovo segretario generale dell'Ente appellato, evasione del Commissario Straordinario in data 12.4.2006 - profeta ogni altra parte. Compensare integralmente fra le parti le spese di entrambi i gradi del giudizio.

Taranto, 9.1.2019

11

Il Presidente
Dlu