



**MINISTERO DELL' ECONOMIA E DELLE FINANZE**  
**DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO**  
**ISPettorato GENERALE DI FINANZA**  
**SERVIZI ISPETTIVI DI FINANZA PUBBLICA**  
**SETTORE IV**

-----

*Relazione*  
*sulla verifica amministrativo-contabile eseguita presso*

*Comune di Piacenza*

Dall' 08/10/2013 al 25/10/2013

Roma, 3 gennaio 2014

**Il Dirigente Ispettore S.I.Fi.P.**

*(DR.SSA TIZIANA TOSTI)*

## INDICE

PREMESSA .....	3
1. IL COMUNE DI PIACENZA .....	5
1.1 Notizie generali .....	5
1.2 Assetto organizzativo .....	5
2. DOTAZIONE ORGANICA E SPESA DEL PERSONALE.....	8
2.1 Adempimenti in materia di dotazione organica .....	8
2.2 I vincoli di contenimento della spesa di personale .....	12
2.3 Assunzioni a tempo indeterminato, a tempo determinato e ricorso a forme flessibili di impiego .....	22
2.3.1 Assunzione di personale dall'esterno a tempo indeterminato e determinato ...	24
2.3.1 Stabilizzazioni .....	26
2.3.3 Progressioni verticali .....	28
2.3.4 Servizio somministrazione lavoro.....	33
2.3.5 Incarichi dirigenziali ai sensi dell'art. 110 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 .....	33
2.4 Osservanza della disciplina in materia di svolgimento delle mansioni superiori....	43
3. RAPPORTI DI COLLABORAZIONE .....	44
4. ANAGRAFE DELLE PRESTAZIONI .....	60
5. LA CONTRATTAZIONE DECENTRATA INTEGRATIVA DEL PERSONALE DEL COMPARTO.....	62
5.1 Costituzione e utilizzo del fondo per il salario accessorio personale non dirigenziale.....	64
5.2 L'utilizzo delle risorse decentrate.....	72
5.2.1. Compensi per incentivare la produttività e il miglioramento dei servizi.....	72
5.2.2 Progressioni economiche orizzontali .....	73
5.2.3 Indennità varie .....	75
5.2.4 Compensi per specifiche attività.....	76
6. IL TRATTAMENTO ACCESSORIO DEL PERSONALE CON QUALIFICA DIRIGENZIALE.....	79
6.1 Posizioni organizzative .....	82
7. IL TRATTAMENTO ACCESSORIO DEL SEGRETARIO GENERALE E DEL DIRETTORE GENERALE .....	84
8.1 Il Segretario Generale .....	84
8.2 Il Direttore Generale .....	87
9. GESTIONE FINANZIARIA .....	88
ELENCO ALLEGATI .....	100

## PREMESSA

La presente relazione viene compilata per riferire sugli esiti dell'accertamento ispettivo presso il Comune di Piacenza disposto dal Sig. Ragioniere Generale dello Stato con nota prot. n. 67706 del 07/08/2013, ai sensi dell'art. 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e in attuazione del protocollo d'intesa stipulato tra la Ragioneria Generale dello Stato e la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica - Ispettorato.

La sottoscritta è stata incaricata della presente verifica con nota di pari data e numero dell'Ispettore Generale Capo di Finanza.

Gli accertamenti hanno avuto ad oggetto i seguenti argomenti:

- adempimenti in materia di dotazioni organiche con riferimento alle riduzioni previste dal legislatore - art. 6 e 6 bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; art. 1, comma 557 e seguenti della legge 27 dicembre 2006, n. 296;
- rispetto dei criteri determinati per l'avvio dei rapporti di collaborazione e per l'affidamento di incarichi di consulenza - art. 7, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; art. 110, comma 6 del T.U.E.L.;
- adempimenti in materia di mobilità del personale - artt. 34 e 34 bis decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
- osservanza della disciplina in materia di attribuzione e di svolgimento delle mansioni superiori - art. 52 decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
- adempimenti in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi, incarichi ed anagrafe delle prestazioni - art. 53 commi 12 e ss., decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
- osservanza della disciplina e della più recente giurisprudenza in ordine alle progressioni verticali e stabilizzazioni;
- adempimenti in materia di contrattazione decentrata integrativa;
- trattamento accessorio del Segretario Comunale.

I contatti con l'Amministrazione hanno riguardato, in particolar modo, il Segretario Comunale, il Direttore Generale ed i dirigenti preposti alla Direzione

operativa risorse, al Servizio Personale e Organizzazione, al Settore risorse – Ragioneria ed alla Segreteria Organi Istituzionali.

Nell'espletamento dell'incarico ci si è avvalso, altresì, della collaborazione di alcuni funzionari posti alle dipendenze dei responsabili dei citati settori e servizi.

# 1. IL COMUNE DI PIACENZA

## 1.1 Notizie generali.

Il Comune di Piacenza, capoluogo della omonima provincia emiliana, ha poco più di centomila abitanti per una superficie di 118,46 Kmq.; sorge sulla riva destra del Po, ai confini con la Lombardia.

La sede del Comune è in Piazza Cavalli n. 2, in un edificio situato nel centro storico della città; qui sono allocati gli organi di governo (il Sindaco, la Giunta, il Consiglio), l'ufficio del Segretario Generale e la maggior parte degli uffici comunali.

Carta fondamentale del Comune di Piacenza è lo *Statuto*, che definisce le linee generali dell'organizzazione oltre che gli obiettivi sociali ed economici dell'Ente medesimo, approvato con atto del Consiglio comunale n. 230 del 07/10/1991, in vigore dal 10/09/2001.

In base all'art. 37 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*), di seguito denominato T.U.E.L., il Consiglio Comunale è composto dal Presidente e da 32 membri oltre al Sindaco.

Le ultime elezioni amministrative si sono tenute nel maggio 2012: attuale Sindaco è il dott. Paolo Dosi, al suo primo mandato; precedentemente, è stato Sindaco della città di Piacenza per due mandati consecutivi il dott. Roberto Reggi (2002- 2007/2007-2012).

## 1.2 Assetto organizzativo

### *Segretario generale. Direttore generale.*

Con decreto sindacale prot. 0071043 del 18/10/2012 è stato nominato Segretario Generale dell'Ente, con decorrenza economica e giuridica del 29 ottobre 2012, la dott.ssa Diana Rita Naverio, a seguito del relativo provvedimento di assegnazione dell'Agenzia per la Gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali n. 0048068/AGEN del 12 ottobre 2012.

Con successiva D.G.C. n. 249 del 27/11/2012, a decorrere dal 1° dicembre 2012, al Segretario Generale sono state attribuite anche le funzioni di Direttore Generale, ai sensi dell'art. 97, comma 4, lett. e) del T.U.E.L..

In precedenza, l'incarico di Segretario è stato ricoperto dal dott. Emilio Binini (12/07/2010 – 29/08/2012) e dalla dott.ssa Domenica Maria Giannace, per il periodo dal 01/11/2007 al 31/12/2009.

Prima dell'attribuzione delle funzioni di Direttore Generale all'attuale Segretario Generale, si evidenzia che, con D.G.C. n. 4 del 10/07/2007, era stato conferito l'incarico di Direttore Generale del Comune di Piacenza al dott. Massimo Gambardella; si precisa che il dott. Gambardella aveva già ricoperto l'incarico di Direttore Generale nel primo mandato del Sindaco Reggi (2002-2007).

### ***Struttura organizzativa***

Con delibera di Giunta comunale n. 75 del 22/10/2007 è stato approvato il nuovo *Regolamento di organizzazione* che ha comportato la revisione della struttura organizzativa, nonché l'individuazione delle posizioni dirigenziali, l'istituzione delle posizioni organizzative e di alta professionalità e la riassegnazione del personale conseguente al nuovo assetto organizzativo.

Ai sensi del citato regolamento (art. 3), la struttura organizzativa dell'ente è impostata per:

- Settori di supporto, di sviluppo e di servizio
- Servizi
- Uffici di staff
- Unità di progetto
- Progetti di settore
- Servizi

Successivamente, il citato *Regolamento di organizzazione* è stato più volte modificato ed integrato, da ultimo con D.G.C. n. 94 del 19/04/2013, che ha comportato un nuovo sistema dei ruoli di responsabilità dell'Ente approvato con successiva D.G.C. n. 99 del 23/04/2013.

L'attuale organigramma del Comune comprende tre Direzioni Generali (Direzione Operativa Risorse, Direzione operativa Servizi alla persona e al cittadino, Direzione operativa riqualificazione e sviluppo del territorio) che, a loro volta, sovrintendono a complessivi 13 Servizi.

Per una esposizione analitica dell'articolazione dell'organigramma si rinvia a quanto contenuto nel prospetto di cui all'**allegato n. 1**.

Alla data del 30 aprile 2013 risultano in servizio n. 688 unità di personale del comparto e 16 dirigenti.

### **Revisori dei Conti**

I componenti del Collegio dei Revisori dei Conti per il triennio 2012-2015 sono il dott. Dario Meli (Presidente, iscritto all'Albo dei Revisori contabili), il dott. Luigi Anceschi (componente, iscritto all'Albo dei Dottori Commercialisti) e il dott. Alberto Squeri (componente, iscritto all'Albo dei Dottori Commercialisti), nominati con deliberazione di Consiglio Comunale n. 29 del 07/12/2012; con la medesima delibera, ai sensi del D.M. 20/05/2005, si è fissato il compenso in € 21.186,00 per il Presidente ed € 14.124,00 per i componenti, oltre agli oneri di legge e agli eventuali rimborsi spese di viaggio.

Per il triennio 2009/2012 hanno ricoperto tale incarico la dott.ssa Marisa Benzi (Presidente, iscritto all'Albo dei Revisori contabili) il dott. Dario Meli (componente, iscritto all'Albo dei Dottori Commercialisti), dott.ssa Lucia Grilli (componente, iscritto all'Albo dei Ragionieri), giusta deliberazione di Consiglio Provinciale n. 222 del 16/11/2009; i compensi risultano identici a quelli attribuiti agli attuali componenti del Collegio.

### **Nucleo di Valutazione/Organismo interno di valutazione**

Con Delibera di Giunta Comunale n. 206/2010 il Nucleo di Valutazione, previsto dall'art. 10 del Regolamento di organizzazione, è stato sostituito dall'Organismo indipendente di valutazione (O.I.V.), ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. 150/2009.

A seguito delle elezioni amministrative tenutesi nel 2012 il Sindaco, con propria nota del 06/07/2012, ha chiesto al Servizio del Personale e Organizzazione l'avvio del

procedimento di selezione per l'individuazione dei componenti dell'O.I.V. da realizzarsi mediante predisposizione e pubblicazione dell'avviso pubblico di selezione come da D.D. n. 1000 del 18/07/2012. Il Sindaco, esaminati i curricula pervenuti, ha individuato i seguenti tre componenti:

- Dott. Davide Galli;
- Dott.ssa Elisabetta Cattini;
- Dott. Luca Marco Vigorelli.

Con D.G.C. n. 180 del 18/09/2012 si è proceduto alla costituzione dell'O.I.V. nominando, quali componenti, i professionisti individuati dal Sindaco, e stabilendo in € 10.000,00 il compenso a favore di ciascuno, oltre gli oneri di legge, per un periodo di tre anni. La Delibera di costituzione dell'O.I.V. è stata trasmessa all'ANCI e alla CIVIT via e-mail in data 02/11/2012.

Il precedente O.I.V. era stato costituito con D.G.C. n. 206 del 21/09/2010 con la quale, in realtà, si confermava la composizione ex D.G.C. n. 55 del 25/09/2007 nelle persone di:

- Gambardella Massimo presidente, membro interno (Direttore Generale);
- Andrei Paolo, componente, membro esterno;
- Borgonovi Elio, membro esterno;

Il compenso stabilito a favore dei due membri esterni era pari a € 15.000,00 ciascuno, oneri esclusi.

## **2. DOTAZIONE ORGANICA E SPESA DEL PERSONALE**

### **2.1 Adempimenti in materia di dotazione organica**

Ai sensi dell'art. 6 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nelle amministrazioni pubbliche l'organizzazione e la disciplina degli uffici, nonché la consistenza e la variazione delle dotazioni organiche sono determinate in funzione delle finalità di buon andamento ed efficienza della pubblica amministrazione, previa verifica degli effettivi fabbisogni e consultazione delle organizzazioni sindacali rappresentative. Una corretta



determinazione delle esigenze dell'amministrazione costituisce, pertanto, il presupposto necessario per un'efficace politica del personale e deve essere coerente con la programmazione triennale di personale ed annuale del fabbisogno e con gli strumenti di programmazione economico - finanziaria pluriennale.

Le norme che disciplinano la materia per le amministrazioni locali sono contenute negli artt. 89 e 91 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che riconoscono l'autonomia regolamentare degli enti in materia di dotazioni organiche e loro consistenza complessiva (art. 89, comma 2, lett. e) e vincolano gli organi di vertice delle amministrazioni *“alla programmazione triennale del fabbisogno del personale, comprensivo di tutte le unità di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, finalizzata alla riduzione programmata delle spese del personale”* (art. 91, comma 1).

Il legislatore nazionale, in un'ottica di contenimento della spesa di personale degli enti locali, ha introdotto obblighi di rideterminazione delle dotazioni organiche diretti a ridurre il divario tra le dotazioni diritto e il personale in servizio (art. 34 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 e art. 1 cc. 93, 95 e 98 della legge 30 dicembre 2004, n. 311).

In particolare, l'art. 1, comma 93, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, ha stabilito che le disposizioni relative alla riduzione della spesa delle dotazioni organiche delle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo *“costituiscono principi e norme di indirizzo”* per le autonomie locali e regionali, che *“operano le riduzioni delle rispettive dotazioni organiche secondo l'ambito di applicazione da definire con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 98”*.

Il previsto D.P.C.M. è stato emanato il 15/02/2006 chiarendo che *“le modalità di rideterminazione devono essere finalizzate alla riduzione del divario esistente tra dotazione organica e personale in servizio. Le amministrazioni, nell'effettuare la predetta rideterminazione, non possono comunque operare incrementi alle dotazioni vigenti”* (art. 2, comma 2). Secondo le indicazioni del suddetto decreto, fatte salve le procedure concorsuali in atto alla data del 30 novembre 2004 nonché le procedure di mobilità già avviate alla data del 1° gennaio 2005, ciascun ente avrebbe dovuto definire la nuova dotazione organica prendendo a riferimento la spesa relativa al personale in servizio, riferito a ciascuna qualifica, alla data del 31 dicembre 2004.

La spesa discendente dalla nuova dotazione organica non avrebbe potuto essere

superiore a quella derivante dalla spesa del personale in servizio al 31/12/2004, aumentata di una percentuale definita in base alla classe demografica di appartenenza e, in ogni caso, non superiore a quella discendente dalle dotazioni organiche di diritto vigenti al 31 dicembre 2004.

Coerentemente con le disposizioni sopra richiamate, il Comune di Piacenza, con D.G.C. n. 241 del 14 ottobre 2002, ha provveduto alla rideterminazione della dotazione organica ai sensi dell'art. 34 della legge 289/2002, con una riduzione da 973 a 947 unità complessive di personale (- 26 unità, ossia, percentualmente, - 2,7 %), con conseguente riduzione del 1,8% della spesa complessivamente sostenuta che da € 17.460.140,73 si riduce a € 17.146.110,09.

Successivamente, con D.G.C. n. 243 del 16/11/2004, si è proceduto ad istituire dieci posti in cat. B1 (passando dai 110 previsti a 120) e di sopprimere n. 2 posti di cat. D1 (passando dai 196 previsti a 194) e n. 8 posti di cat. C1 (passando da 368 a 360). Di conseguenza, la dotazione organica complessiva dell'Ente di 947 posti previsti rimane invariata; il costo annuo relativo alla istituzione dei nuovi posti corrisponde a circa € 225.000,00 mentre quello relativo alla soppressione dei dieci posti sopraindicati corrisponde a € 255.000,00 con una leggera diminuzione, quindi della spesa complessiva.

Di seguito si riporta il prospetto della dotazione organica aggregato per categorie dei dipendenti a tempo indeterminato riepilogativo di quanto sopra evidenziato.

CATEGORIA	Posti previsti al 29/09/02	Posti previsti in dotazione Del. 241/2002	Posti previsti in dotazione Del. 243/2004
Dirigente	38	30	30
Categoria D3	98	101	101
Categoria D1	161	196	194
Categoria C	346	368	360
Categoria B3	81	92	92
Categoria B1	138	110	120
Categoria A	111	50	50
<b>TOTALI</b>	<b>973</b>	<b>947</b>	<b>947</b>
<b>SPESA ANNUA</b>	<b>17.460.140,73</b>	<b>17.146.110,09</b>	<b>17.116.110,09</b>

Dopo il 2004 non è stato riscontrato alcun altro provvedimento in materia, finalizzato a ridurre il divario tra le dotazioni diritto e il personale in servizio, come invece previsto dall'art. 1, commi. 93, 95 e 98 della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

Tuttavia l'Ente, al fine di assicurare la migliore funzionalità dei servizi e l'ottimizzazione delle risorse, ha utilizzato lo strumento della programmazione triennale del fabbisogno del personale per valutare le eventuali modifiche qualitative e quantitative dell'organico di fatto rispetto a quello di diritto, nel rispetto del principio di riduzione complessiva delle spese di personale come previsto dalla normativa di settore degli ultimi anni di cui si tratterà più diffusamente nel paragrafo seguente. Ad esempio, nella programmazione triennale del fabbisogno del personale 2013-2015 e conseguente piano occupazionale approvato con Deliberazione n. 137 del 28/05/2013 si evidenzia che, a fronte del personale in servizio alla data del 03/04/2013, pari a n. 688 unità, inclusi 16 dirigenti, è stato valutato un fabbisogno di personale di ulteriori 78 unità e 4 posizioni dirigenziali, come evidenziato analiticamente nella tabella che segue, sulla base del quale l'Ente, in considerazione dei limiti previsti per le assunzioni del personale, da ultimo con l'art. 76, comma 7, del D.L. 112/2008, convertito dalla legge 133/2008 nonché nei limiti complessivi di bilancio previsti per la spesa di personale, ha individuato le modalità di copertura:

CATEGORIA	Personale in servizio al 30.04.2013	Fabbisogno rilevato al 30.04.2013	Dotazione teorica 2013 (a)	Posti previsti in dotazione Del. 243/2004 (b)	Differenze a-b
Dirigente	16	4	20	30	10
Categoria D3	59	2	61	101	-40
Categoria D1	135	11	146	194	-48
Categoria C	322	56	378	360	18
Categoria B3	47	3	50	92	-42
Categoria B1	88	5	93	120	-27
Categoria A	21	1	22	50	-28
<b>TOTALI</b>	<b>688</b>	<b>82</b>	<b>770</b>	<b>947</b>	<b>-177</b>

Riguardo alle posizioni dirigenziali, da ultimo definite con D.G.C. n. 99 del 23/04/2013, si precisa che risultano determinate nel numero di venti, delle quali cinque coperte da dirigenti in servizio a tempo indeterminato, undici coperte da dirigenti a tempo

determinato, e un incarico di Comandante di polizia ad interim che determinano, per differenza, tre posizioni dirigenziali vacanti.

A completamento di quanto indicato nel prospetto di cui sopra, si specifica quanto segue.

#### **Personale in part-time**

Alla data degli accertamenti in questione le unità di personale in regime di part-time sono 97, con una articolazione dell'orario come specificato nel prospetto allegato (all. n. 2).

#### **Legge 104/1992**

Nel 2012 hanno usufruito dei benefici della legge 104/1992 n. 126 dipendenti di cui 1 per se stesso, 113 per assistenza parenti e/o affini e 1 per entrambi. In ottemperanza all'art. 24, comma 4, della legge 4 novembre 2010, n. 183 recante "*Modifiche alla disciplina in materia di permessi per l'assistenza a portatori di handicap in situazione di gravità*", l'Ente locale ha regolarmente provveduto alla comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione pubblica, della dichiarazione per gli anni dal 2010 al 2012 dei dati relativi a tali permessi tramite il sistema PERLA P.A., come verificato attraverso apposita interrogazione al sistema medesimo.

#### **Comandi in entrata e in uscita**

E' stato riferito che cinque dipendenti comunali sono distaccati presso altre Amministrazioni a vario titolo, mentre non risulta personale in posizione di comando o distacco presso l'Ente locale in oggetto.

## **2.2 I vincoli di contenimento della spesa di personale**

La Legge 23 dicembre 2005, n. 266, (legge finanziaria per il 2006) contiene all'art. 1, commi da 198 a 206, una serie di disposizioni dirette a limitare per Regioni, Enti locali ed Enti del S.S.N., la dinamica di crescita delle spese di personale derivanti da fattori diversi dal turn over del personale a tempo indeterminato e dai rinnovi contrattuali.

In particolare, nel rispetto dell'autonomia costituzionalmente garantita, viene individuato un obiettivo finanziario di riduzione della spesa di personale nella misura dell'1% della spesa sostenuta nell'anno 2004, fermi restando i risparmi da conseguire per

effetto delle disposizioni limitative delle assunzioni disposte con la legge finanziaria per l'anno 2005 e contenute nel D.P.C.M. 15.02.2006.

La Circolare n. 9 del 17.02.2006 del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – IGOP – ha determinato le componenti di spesa da prendere in considerazione per la quantificazione del costo del personale secondo le prescrizioni della Legge finanziaria 2006.

Alle spese di personale a tempo indeterminato, calcolate al lordo degli oneri riflessi e dell'IRAP, vanno incluse anche le spese per il personale a tempo determinato, quelle riguardanti il personale in servizio con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni, escludendo le spese per arretrati relativi ad anni precedenti.

Il mancato rispetto del raggiungimento della riduzione dell'1% delle spese di personale rispetto al 2004 ha trovato nel Decreto legge n. 223 del 2006 (c.d. Decreto Bersani), convertito con modificazioni nella Legge 4 agosto 2006, n. 248, l'esplicita previsione per gli Enti locali del divieto assoluto di assumere personale a qualsiasi titolo<sup>1</sup>.

Per gli enti sottoposti al patto di stabilità interno, la Legge 27/12/2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) ha confermato la validità di tale disposizione per l'anno 2006, disapplicandola, invece, per gli anni successivi, per i quali ha imposto un obbligo, non quantificato, di riduzione della spesa di personale.

La Legge finanziaria 2008 (Legge 24 dicembre 2007, n. 244) è in seguito tornata ad occuparsi del contenimento della spesa del personale, con specifico riferimento alle autonomie locali, mediante norme di integrazione dei commi 557 e 562 dell'art. 1 della Legge n. 296 del 2006. Infatti, nel novellare il menzionato comma 557, la disposizione di cui al comma 120 dell'art. 3, stabilisce che l'obiettivo di riduzione della spesa assume carattere di obbligatorietà, essendo previste deroghe solo in presenza di specifiche condizioni<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Decreto legge 04.07.2006 n. 223 - Verifica delle economie in materia di personale per regioni ed enti locali.

. Il comma 204 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, è sostituito dai seguenti:

«204. Per le amministrazioni regionali e gli enti locali di cui al comma 198, in caso di mancato conseguimento degli obiettivi di risparmio di spesa ivi previsti, è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo».

<sup>2</sup> Il comma 557 della legge finanziaria 2007 dispone: *"Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica [...], gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese del personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico – amministrative"*. Il comma 120 dell'art. 3 della Legge n. 244 del 2007 (Legge finanziaria 2008) aggiunge, al termine dello stesso, un ulteriore periodo prevedendo che

In ogni caso, ai fini dell'operatività della suddetta deroga non è sufficiente la dimostrazione del rispetto delle condizioni normativamente previste, dal legislatore qualificate come "ulteriori", restando necessario esprimere negli atti le analitiche motivazioni richieste dall'art. 19, comma 8, della Legge n. 448 del 2001, secondo cui *"Gli organi di revisione contabile degli enti locali .... accertano che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa di cui all'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e successive modifiche e che eventuali deroghe a tale principio siano analiticamente motivate". Dunque, per avvalersi della citata deroga, occorre in primo luogo un'analitica motivazione, da cui si evinca la necessità di disattendere il precetto normativo, nonché il rispetto delle ulteriori condizioni contenute nell'art. 1, comma 557, della legge finanziaria 2007".*<sup>3</sup>

In materia di personale, le disposizioni sono state ulteriormente ridefinite dal Decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella Legge 6 agosto 2008, n. 133, secondo il quale gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione dell'incidenza percentuale della spesa di personale rispetto al complesso delle spese correnti. In particolare, nell'art. 76, comma 5, si fa riferimento alle dinamiche di crescita della spesa per la contrattazione integrativa, tenuto conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali (art. 67). La norma modifica l'approccio al contenimento e alla razionalizzazione della spesa del personale: da valori assoluti a valori relativi rispetto al totale della spesa di parte corrente.

Ai fini della prevista riduzione dell'incidenza delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, è stata prevista l'emanazione di un apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Nelle more dell'emanazione del decreto, l'orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo della magistratura contabile è volto a

---

eventuali deroghe ai sensi dell'art.19, comma 8, della Legge 28 dicembre 2001, n.448, fermi restando i vincoli fissati dal patto di stabilità per l'esercizio in corso, devono comunque assicurare il rispetto delle seguenti ulteriori condizioni:

- che l'ente abbia rispettato il patto di stabilità nell'ultimo triennio;
- che il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non sia superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario ( a tale proposito occorre riferirsi al decreto del Ministro dell'Interno n. 1551/790401, in G.U. n. 188 del 14 agosto 2003);
- che il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superi quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto ( si veda il decreto del Ministro dell'Interno del 15 novembre 2003, in G.U. n.283 del 5 dicembre 2003).

<sup>3</sup> Sull'argomento Cfr. Deliberazione Corte dei Conti a Sezioni di controllo riunite n. 5 del 25.01.2011

ritenere l'obbligatorietà della disposizione dell'art. 76, comma 5. La Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo della Lombardia, col parere 973/2009, in data 16 novembre 2009, ha ritenuto che il semplice rispetto del divieto posto dall'art. 76, comma 5, non è sufficiente. Infatti, laddove gli enti prendessero in considerazione la sola incidenza percentuale tra spese di personale e spese correnti e non considerassero il tetto della spesa assoluta, la norma potrebbe essere aggirata. Secondo la Sezione Lombardia il dato più rilevante, al quale gli enti devono riferirsi, per garantire l'effettivo contenimento della spesa è "quello riguardante i tetti di spesa del personale".

A decorrere dal 1° gennaio 2011, l'art. 14, comma 9, della legge 30 luglio 2010, n. 122 (di conversione del D.L. n. 78/2010) ha ridotto la suddetta percentuale delle spese di personale dal 50 al 40% delle spese correnti, ponendo in capo a tutti gli enti locali nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti (anche quelli non soggetti alle regole sul patto di stabilità interno), il divieto di procedere ad assunzioni di personale "a qualsiasi titolo" e con "qualsivoglia tipologia contrattuale"<sup>4</sup>.

Inoltre, la nuova formulazione dell'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, introdotta dall'art. 14, comma 7, della legge n. 122 del 2010, ha previsto che gli enti soggetti al patto di stabilità devono garantire una riduzione della spesa del personale attraverso l'adozione, nell'ambito della propria autonomia, di apposite azioni basate su tre diverse aree prioritarie di intervento:

- riduzione dell'incidenza percentuale della spesa del personale rispetto al complesso delle spese correnti. Trattandosi di un principio, la norma non stabilisce di quanto dovrà essere ridotta l'incidenza percentuale; tuttavia consiglia questa riduzione attraverso la parziale reintegrazione dei cessati e il contenimento della spesa per il lavoro flessibile;
- razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratiche amministrative attraverso l'accorpamento di uffici al fine di ridurre l'incidenza della spesa delle posizioni dirigenziali in organico;
- contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa.

---

<sup>4</sup> Il limite del 40% è stato elevato nuovamente al 50% con il c.d. decreto Monti

Le voci di spesa rientranti nel calcolo del costo del personale sono sostanzialmente quelle della citata Circolare n. 9/2006 del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

La sanzione prevista in caso di mancato rispetto del limite di spesa è data dal blocco totale e assoluto delle assunzioni a qualsiasi titolo (art. 1, comma 557-ter, legge 296/2006).

Stante il descritto quadro normativo, in sede di verifica si è riscontrato che, a partire dall'e.f. 2008, il Comune di Piacenza ha provveduto ad adottare formali provvedimenti di ricognizione volti ad accertare sia il valore assoluto dell'aggregato spesa di personale sia l'incidenza delle spese di personale sul totale delle spese correnti.

Al riguardo si riporta la seguente tabella riepilogativa della spesa del personale degli anni 2006-2012:



Elementi di computo	anno 2004 - dati consuntivo	anno 2006 - consuntivo	anno 2007- CONSUNTIVO	anno 2008- consuntivo	anno 2009 - consuntivo	anno 2010 consuntivo	anno 2011 consuntivo	anno 2012 consuntivo
<b>1- COMPONENTI DI SPESA</b>								
* Retribuzioni lorde - oneri compresi- dipendenti a tempo indeterminato e determinato	25.875.017,51	27.247.328,59	27.465.567,56	27.030.809,08	26.746.826,98	25.809.331,06	25.715.676,79	25.148.699,28
* IRAP connessa alle suddette retribuzioni)	1.459.795,25	1.582.947,56	1.506.284,15	1.299.161,02	1.466.372,70	1.419.314,05	1.432.021,61	1.434.639,61
* compensi per contratti di collaborazione coordinata e continuativa (03) dal 2012 è ricompreso int. 01	445.729,76	118.237,30	73.896,43	81.982,18	52.784,98	31.534,92	34.787,84	-
* IRAP per suddetti compensi	32.457,91	9.500,00	6.000,00	6.500,00	7.129,45			
interventi assist.previdenziale e assistenziale personale vigilanza (03)cap.5115	77.499,38	108.239,43	120.000,00	120.000,00	128.000,00	124.500,00	139.500,00	143.500,00
lavoro interinale per formazione (03)cap.12811 e 6762								
* spesa per buoni pasto (03)cap.4435	163.139,33	219.139,73	372.187,60	360.311,32	376.849,34	275.552,20	320.798,10	280.451,90
<b>TOTALE 1</b>	<b>28.053.639,14</b>	<b>29.285.392,61</b>	<b>29.543.935,74</b>	<b>28.898.763,60</b>	<b>28.941.152,37</b>	<b>28.096.325,17</b>	<b>27.914.159,49</b>	<b>27.007.290,79</b>
<b>2 - VOCI DA ESCLUDERE</b>								
* Spesa personale delegato dalla Regione (formazione professionale), interamente rimborsata dalla regione stessa(cap.15991-92-93 e 16326 irap)	562.700,00	514.479,69	468.366,21	387.000,00	429.465,75	372.554,69	371.887,24	343.000,00
* trasferte per missione** (03)	94.000,00	-	-	-				
* adeguamenti contrattuali sulle pensioni e sistemazioni contributive (cap.4070)	69.920,00	110.000,00	127.000,00	90.000,00	70.000,00	70.000,00	50.000,00	50.000,00

* compensi per diritti segreteria spettanti al Segretario Generale(cap.510)	54.970,00	36.750,00	32.160,23	37.900,00	31.900,00	31.900,00	31.900,00	39.000,00	33.696,05
* spesa per rinnovi contrattuali (tolti 175.000 ANNO 2009)	240.000,00	2.176.169,00	1.894.815,06	1.525.004,46	1.318.649,18		1.078.525,00	1.078.525,00	1.066.466,55
* spesa per applicazione istituto della risoluzione consensuale personale dirigente	82.703,80	66.230,00	166.550,00	98.900,00	331.300,00		-	-	-
* retribuzione per personale appartenete alle categorie protette	1.088.218,00	1.089.742,42	1.307.590,65	1.248.100,78	1.250.000,00		1.195.361,00	1.195.361,00	1.258.762,47
* rimborsi per personale comandato e altri rimborsi spese personale	124.075,84	112.091,97	140.051,43	91.500,00	113.500,00		127.987,47	70.860,25	87.750,54
* incentivi merloni capp.2980-11221-10884-11493	273.248,28	292.621,29	178.842,63	288.212,01	263.723,37		137.178,89	233.336,18	3.339,26
* incentivi recupero ICI		7.420,00	5.138,12	13.926,22	15.000,00		15.000,00	20.000,00	15.000,00
<b>TOTALE 2</b>	<b>2.589.835,92</b>	<b>4.405.504,37</b>	<b>4.320.514,33</b>	<b>3.780.543,47</b>	<b>3.823.538,30</b>		<b>3.028.507,05</b>	<b>3.058.969,67</b>	<b>2.858.014,87</b>
<b>3 - SPESA ANNUA PERSONALE (totale 1 - totale2)</b>	<b>25.463.803,22</b>	<b>24.879.888,24</b>	<b>25.223.421,41</b>	<b>25.118.220,13</b>	<b>25.117.614,07</b>		<b>25.067.818,12</b>	<b>24.855.189,82</b>	<b>24.149.275,92</b>
<b>4- AMMONTARE RIDUZIONE 1%</b>	<b>254.638,03</b>								
<b>5 - LIMITE SPESA ANNO 2006 (importo 3 - importo 4)</b>	<b>25.209.165,19</b>								
<b>6 - margine operativo</b>		<b>329.276,95</b>	<b>- 14.256,22</b>	<b>90.945,06</b>	<b>91.551,12</b>		<b>49.795,95</b>	<b>212.628,30</b>	<b>705.913,90</b>
<b>int.01</b>	<b>24.854.934,13</b>	<b>24.542.511,21</b>	<b>24.777.337,38</b>	<b>24.675.926,63</b>	<b>24.687.979,75</b>		<b>24.760.731,00</b>	<b>24.499.603,88</b>	<b>23.868.824,02</b>
<b>int.03</b>	<b>686.368,47</b>	<b>445.616,46</b>	<b>566.084,03</b>	<b>562.293,50</b>	<b>720.823,24</b>		<b>867.680,06</b>	<b>766.461,09</b>	<b>423.951,90</b>
<b>PERSONALE PARTECIPATE</b>								<b>106.752,00</b>	<b>146.975,00</b>

<b>TOTALE SPESE PERSONALE TOT.1 COMUNE E PARTECIPATE</b>									28.020.911,49	27.154.265,79
*** l'importo per trasferite nell'anno 2004 compreso nell'intervento 1 - personale										
<b>totale spese correnti</b>	<b>79.523.016,51</b>	<b>79.152.269,72</b>	<b>80.929.889,83</b>	<b>83.244.303,52</b>	<b>84.434.859,90</b>	<b>84.238.859,82</b>	<b>83.196.629,29</b>		<b>86.084.182,60</b>	
<b>percentuale personale depurato da voci escluse su spese correnti</b>	<b>32,02%</b>	<b>31,43%</b>	<b>31,17%</b>	<b>30,17%</b>	<b>29,75%</b>	<b>29,76%</b>	<b>29,88%</b>		<b>28,05%</b>	
<b>percentuale spese personale int.01 su spese correnti</b>	<b>32,54%</b>	<b>34,42%</b>	<b>33,94%</b>	<b>32,47%</b>	<b>31,68%</b>	<b>30,64%</b>	<b>30,91%</b>		<b>29,21%</b>	
<b>percentuale spese personale TOT.1 e personale partecipate su spese correnti</b>									<b>33,68%</b>	<b>31,54%</b>

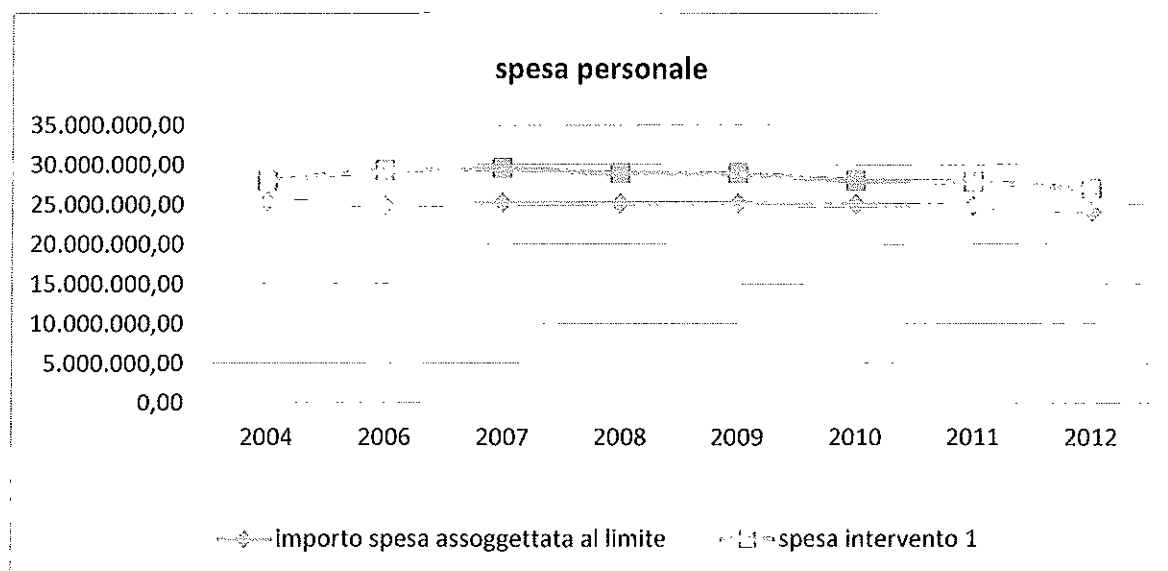
Con riferimento al metodo di calcolo e al valore delle spese di personale, si precisa che non risulta rispettato, limitatamente all'anno 2007, il principio diretto alla riduzione della spesa del personale secondo le indicazioni fornite dalla legge 27.12.2006, n. 296 (finanziaria per il 2007), risultante l'importo dell'anno 2007 superiore a quello del 2006.

La composizione dell'aggregato spese di personale ai fini del rispetto del vincolo di cui all'art. 1, comma 557, della legge 27.12.2006, n. 296, risulta invece, in linea con le indicazioni fornite dalla Ragioneria Generale dello Stato e con i consolidati orientamenti della giurisprudenza contabile, essendo comprensivo delle spese sostenute per la remunerazione di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro interinale, per il personale assunto ai sensi degli artt. 110 e 90 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per oneri riflessi e IRAP con esclusione degli oneri per i rinnovi contrattuali, per i diritti di rogito, per il pagamento di alcuni compensi incentivanti (progettazione).

Le suddette tabelle, compilate dal Settore Affari Generali dell'Ente, riportano il valore degli impegni in conto competenza desumibili dai conti consuntivi approvati dall'ente.

Dai dati sopra esposti si evidenzia che dal 2008 la spesa di personale, sia come valore risultante dal totale dell'intervento 1, sia come importo assoggettato al limite, evidenzia un trend in diminuzione - anche se piuttosto contenuto - come evidenziato nel grafico sottostante.

In termini percentuali, rispetto al valore registrato nel 2006, la riduzione della spesa assoggettata ai limiti è stata del 3% circa nell'arco di sei anni: pertanto, può dirsi rispettato il principio di contenimento previsto dalla normativa sopra citata:



Al fine di verificare il valore del rapporto spese di personale/spese correnti (art. 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 133/08)<sup>5</sup> si è proceduto a calcolare l'incidenza delle spese di personale sulle spese correnti, facendo riferimento all'aggregato "spese di personale" calcolato ai fini del rispetto dell'art. 1, comma 557, della legge 296/2006 al lordo di tutte le voci escluse, alla luce dell'orientamento espresso dalle Sezioni riunite della Corte dei Conti con deliberazione 27/2011.

La tabella di seguito esposta riepiloga i dati riferiti al rapporto spese di personale/spese correnti e l'incidenza del costo medio per dipendente negli ultimi cinque anni, rapportando il numero dei dipendenti in servizio e il totale della spesa del personale quale sommatoria degli importi degli interventi 1, 3 e 7:

	2008	2009	2010	2011	2012
Dipendenti (rapportati ad anno)	778	766	743	738	706
Totale spesa personale	28.898.763,60	28.941.152,37	28.096.325,17	27.914.159,49	27.007.290,79
Costo medio per dipendente	37.144,94	37.782,18	37.814,70	37.824,06	38.253,95
Totale spese correnti	83.244.303,52	84.434.859,90	84.238.859,82	83.196.692,29	86.084.182,60
Incidenza costo personale sulle spese correnti	32,47%	31,68%	30,64%	30,91%	29,21%

<sup>5</sup> Si riporta il testo di legge citato: *Articolo 76 - Spese di personale per gli enti locali e delle camere di commercio (omissis)* Comma 7. Fino all'emanazione del decreto di cui al comma 2 è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

Con riferimento al rapporto spese di personale/spese correnti il prospetto sopra riportato evidenzia che il valore dell'incidenza delle spese di personale sulle spese correnti è tendenzialmente in diminuzione - dal 32,47% registrato nel 2008 al 29,21% del 2012 - stabilmente al di sotto, quindi, della soglia di criticità del 50% del rapporto spese di personale/spese correnti previsto dalla sopra richiamata disposizione legislativa.

### **2.3 Assunzioni a tempo indeterminato, a tempo determinato e ricorso a forme flessibili di impiego**

La possibilità per gli enti locali di procedere ad assunzioni è stata da tempo vincolata dal legislatore nazionale al rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente da ultimo con la disposizione di cui all'art. 76, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112.<sup>6</sup>

Il divieto di procedere ad assunzioni a qualsiasi titolo e per qualsivoglia tipologia si applica anche in caso di mancato rispetto dell'obbligo di riduzione della spesa del personale previsto dall'art. 1, comma 557, della legge 296/2006 (comma 557-ter introdotto dall'art. 14 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78), nonché in caso di incidenza delle spese di personale sul totale delle spese correnti superiore al 50% (art. 76, comma 5, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112).

A decorrere dall'01/01/2011 gli enti locali in linea con i suddetti vincoli possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 40% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente (art. 14, comma 9, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 e art. 4 ter decreto legge 2 marzo 2012, n. 16).

Nel periodo 2008/2012 gli obiettivi del Patto di stabilità interno sono stati raggiunti dal Comune di Piacenza come da certificazioni inviate al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato di cui si è presa visione<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> In precedenza, il vincolo è stato disposto in sede di approvazione delle leggi finanziarie per gli anni 2003 (legge n. 289/2002), 2005 (legge n. 311/2004), 2006 (legge n. 266/2005) e 2007 (art. 1 comma 561 legge n. 296/2006).

<sup>7</sup> In adempimento agli obblighi introdotti dall'art. 1, comma 686 della legge 27 dicembre 2006 come integrata dall'art. 1 comma 379 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Con riferimento all'obbligo di adozione degli strumenti di programmazione triennale del fabbisogno di personale (art. 39 della legge 27.12.1997, n. 449 e art. 91 del D.Lgs.18 agosto 2000, n. 267) da parte degli organi di vertice delle amministrazioni locali, presso l'ente verificato si è presa visione dei seguenti provvedimenti di programmazione triennale:

- triennio 2008-2010: D.G.C. n. 67 del 18/03/2008, parzialmente modificata e integrata dalla successiva D.G.C. n. 245 del 04/09/2008 con la previsione dell'assunzione a t.d. di un dirigente per il posto di Comandante del Corpo di Polizia Municipale resosi vacante a seguito di cessazione dal servizio.
- triennio 2009-2012: D.G.C. n. 75 del 07/04/2009, parzialmente modificata e integrata dalle deliberazioni di G.C. n. 14 del 19/01/2010 e n. 216 del 06/10/2010 relativamente all'anno 2010;
- triennio 2011-2013: D.G.C. n. 275 del 03/12/2010, integrata con successiva deliberazione di G.C. n. 246 del 11/10/2011;
- triennio 2012-2014: D.G.C. n. 123 del 15/06/2012 integrata con D.G.C. 267 del 14/12/2012;
- triennio 2013-2015: D.G.C. n. 137 del 28/05/2013 e D.G.C. n. 254 del 10/10/2013.

Dall'esame di tali deliberazioni si evidenzia una programmazione del fabbisogno di personale ridefinita annualmente per il triennio successivo, con una scansione temporale distinta anno per anno delle assunzioni programmate, seguita da specifici piani annuali di assunzione; si precisa che ciascun atto di programmazione triennale del fabbisogno del personale è corredato del parere favorevole del Collegio dei Revisori dei Conti.

Nel periodo 2008-2012 l'Ente ispezionato ha fatto ricorso a modalità di reclutamento di personale interna ed esterna, alle progressioni verticali e alle stabilizzazioni che saranno oggetto di trattazione nei paragrafi a seguire.

### **2.3.1 Assunzione di personale dall'esterno a tempo indeterminato e determinato**

Nel periodo considerato l'Ente ha reclutato personale dall'esterno tramite indizione di nuovi concorsi pubblici, procedure di mobilità ex art. 30 D.Lgs. 165/2001, trasformazione di contratti formazione lavoro; l'elenco del personale assunto è riepilogato nei prospetti redatti per anno di cui **all'allegato n. 3**, specificando modalità di assunzione, profilo professionale e decorrenza.

Con il metodo del campionamento casuale si è presa visione degli atti dei seguenti procedimenti di assunzione.

#### **Concorso pubblico, per esami, per la copertura a tempo pieno e indeterminato, fra l'altro, di n. 2 posti di Bibliotecario cat. D1.**

La comunicazione ai sensi ex art. 34-bis del D.Lvo. 165/2001 è stata trasmessa all'Agenzia Lavoro Emilia Romagna con nota n. 0078262 dell'01/12/2008, a cui è stato risposto con esito negativo in data 11/12/2008, prot. n. 0298412.

Il concorso è stato indetto con D.D. n. 2312 del 15/12/2008; la Commissione esaminatrice è stata costituita con D.D. n. 674 del 04/05/2009. Il bando del concorso è stato pubblicato in data 18.12.2008, prot. n. 0082576. Con D.D. n. 1130 del 29/07/2010 sono stati approvati gli atti redatti dalla Commissione esaminatrice e, conseguentemente, la relativa graduatoria di merito, dichiarando vincitori Villaggi Graziano e Morsia Daniela, assunti con D.D. n. 1460 del 12/10/2010.

#### **Assunzione tramite mobilità ex art. 30 del D.Lgs. 165/2002 per la copertura di n. 4 posti di addetto amministrativo cat. giur. C.**

L'avviso di selezione tramite mobilità è stato indetto con D.D. n. 2119 del 27/12/2012 che prevedeva il reclutamento a tempo indeterminato e a tempo pieno anche di n. 4 operatori tecnici, n. 2 programmatori per il centro elettronico e n. 2 Agenti di P.M. (avviso pubblico prot. N. 0092218 del 28/12/2012), previste nel piano occupazionale 2012 (D.G.C. n. 267 del 14/12/2012); la Commissione esaminatrice è stata costituita con Determinazione del Segretario generale n. 177 del 13/02/2013. L'avvio della procedura è stato preceduto dalla comunicazione ai sensi ex art. 34-bis del D.Lvo. 165/2001



all'Agenzia lavoro Emilia Romagna.

Con D.D. n. 585 del 09/05/2013 sono stati approvati gli atti redatti dalla Commissione esaminatrice e, conseguentemente, la relativa graduatoria di merito: i vincitori sono stati assunti con atti individuali nel periodo giugno-settembre 2013.

**Assunzione tramite mobilità ex art. 30 del D.Lgs. 165/2002 per la copertura di n. 2 posti programmatore centro elettronico – cat. giur. C.**

Con il medesimo avviso di selezione tramite mobilità di cui sopra – D.D. n. 2119 del 27/12/2012 - è stata indetta la selezione per la copertura di n. 2 posti di programmatore elettronico; anche la Commissione esaminatrice è la stessa della selezione precedente. Con D.D. n. 388 del 05/04/2013 si è preso atto degli atti redatti dalla Commissione esaminatrice e, conseguentemente, della relativa graduatoria con la nomina a vincitore dell'unico idoneo Palormi Roberta.

La comunicazione ai sensi ex art. 34-bis del D.Lvo. 165/2001 è stata trasmessa all'Agenzia Lavoro Emilia Romagna con nota n. 0090675 dell'19/12/2012 a cui è stato risposto con esito negativo in data 23/01/2013, prot. n. 18168.

**Assunzione a tempo determinato mediante contratto di formazione lavoro, di n. 15 Agenti di Polizia Municipale**

La comunicazione ai sensi ex art. 34-bis del D.Lgs. 165/2001 è stata trasmessa all'Agenzia lavoro Emilia Romagna con nota n. 0048037 del 17/07/2008 a cui è stato risposto con esito negativo in data 24/07/2008, prot. n. 0180611.

Con D.D. n. 1454 del 07/09/2009 è stata approvata la graduatoria di merito redatta dalla Commissione esaminatrice costituita con D.D. 103 del 05/02/2009 per l'espletamento della selezione pubblica finalizzata all'assunzione, mediante la stipula di contratto di formazione e lavoro, per 12 mesi e a tempo pieno, di n. 15 agenti di Polizia Municipale di cui alla D.D. n. 1611 del 13/10/2008 di indizione della selezione. Le assunzioni in questione erano state inserite nella programmazione triennale del fabbisogno del personale 2008-2010 (n. 5 posti) e 2009-2011 (n. 10 posti). Con D.D. n. 2097 del 01/12/2009 si è proceduto all'assunzione degli agenti inseriti nella graduatoria sopra citata. In seguito alla rinuncia di uno degli idonei vincitori - Barbieri Antonietta -

---

con D.D. n. 107 del 05/02/2010 si è proceduto alla sostituzione mediante scorrimento della graduatoria, nella persona di Cerri Marco.

Successivamente l'Ente, ai sensi di quanto previsto dall'art. 3, comma 17, del CCNL Regioni-Autonomie locali del 14/09/2000<sup>8</sup>, con D.D. 1994 del 16/12/2010 ha proceduto alla trasformazione dei succitati rapporti di formazione e lavoro in contratti di lavoro a tempo indeterminato e a tempo pieno a decorrere dal 27.12.2010, unitamente a quelli di n. 2 addetti tecnici cat. C1 e n. 2 operai cat. B3. Si precisa che il citato provvedimento ha fatto seguito alla D.G.C. n. 76 del 13/03/2007 con la quale, previa informazione alle organizzazioni sindacali, sono stati definiti procedure e criteri per la trasformazione dei contratti di formazione e lavoro in rapporti a tempo indeterminato nonché alla D.G.C. n. 216 del 06/10/2010 di adozione del programma triennale del fabbisogno del personale 2010-2012 e piano occupazionale anno 2010, con il quale, fra l'altro, è stata prevista la trasformazione dei contratti di formazione e lavoro in oggetto in altrettanti rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

### 2.3.1 Stabilizzazioni

Nel 2008 il Comune di Piacenza ha proceduto alla "*stabilizzazione*" di personale precario, presente nell'Ente, in relazione a quanto previsto dall'art.1, comma 558 della legge n. 296/2006 e dal comma 90 dell'art. 3 della legge n. 244/2007 (L.F. 2008).

In particolare, il citato comma 558 dell'art. 1 – legge n. 296/2006, ha disposto per gli Enti locali, fermo restando il rispetto delle regole del patto di stabilità interno, la possibilità di procedere, nei limiti dei posti disponibili in organico, alla stabilizzazione del personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato da almeno tre anni, anche non continuativi, o che avesse conseguito tale requisito, in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 29 settembre 2006, o che fosse stato in servizio per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio anteriore alla data di entrata in vigore della

---

<sup>8</sup> Si riporta il testo della norma citata "17. Il rapporto di formazione e lavoro può essere trasformato in contratto di lavoro a tempo indeterminato ai sensi dell'art. 3, comma 11, del decreto legge 30 ottobre 1984, n. 726, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863. Gli enti disciplinano, previa concertazione ai sensi dell'art.8 del CCNL dell'1.4.1999, il procedimento ed i criteri per l'accertamento selettivo dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alle posizioni di lavoro da ricoprire, assicurando la partecipazione alle selezioni anche ai lavoratori di cui al comma 14".

presente legge. La successiva L.F. 2008 ha modificato il termine del 29 settembre 2006 in quello del 28 settembre 2007<sup>9</sup>.

Con riferimento agli atti posti in essere dall'Ente locale sull'argomento in questione si è presa visione dei seguenti atti.

Con deliberazione di G.P. n. 67 del 18/03/2008 è stato approvato il programma triennale 2008/2010 del fabbisogno del personale e conseguentemente, il piano di stabilizzazione per gli anni 2008/2011, nonché il regolamento per la realizzazione delle iniziative di stabilizzazione di cui alla normativa sopra citata di cui si è presa visione (All. B alla citata deliberazione).

Con D.D. n. 526 del 07/04/2008 si è proceduto alla indizione della selezione riservata per titoli e prova per la stabilizzazione nel periodo 2008-2011 di personale con rapporto a t.d. del Comune di Piacenza, in possesso dei requisiti previsti dalla citata legge 296/2006 alla data del 01/01/2007 finalizzata alla copertura di:

- n. 28 posti di cat. C1 – educatore
- n. 20 posti di cat. B1 cuoco
- n. 2 posti di cat. D1 – operatore sociale

Si è presa visione delle determine dirigenziali nn. 1256, 1257 e 1258 con le quali si è provveduto all'approvazione degli atti della Commissione esaminatrice appositamente costituita con D.D. n. 755 del 19 maggio 2008, nonché alla nomina dei vincitori per l'anno 2008 con decorrenza 01/09/2008, rispettivamente, per il profilo di cuoco (primi 5 in graduatoria su 17 esaminati), educatore (primi 7 in graduatoria su un totale di 28 idonei) e operatore sociale (prima classificata su due idonei).

Con D.D. n. 761 del 04/05/2009, in attuazione di quanto disposto con D.G.C. n. 75

---

<sup>9</sup> Si riporta il comma 90 citato: **Stabilizzazione di pubblici dipendenti precari e fissazione dei requisiti.**

90. Fermo restando che l'accesso ai ruoli della pubblica amministrazione è comunque subordinato all'espletamento di procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge e fatte salve le procedure di stabilizzazione di cui all'articolo 1, comma 519, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per gli anni 2008 e 2009:

a) le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, possono ammettere alla procedura di stabilizzazione di cui all'articolo 1, comma 526, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, anche il personale che consegua i requisiti di anzianità di servizio ivi previsti in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 28 settembre 2007;

b) le amministrazioni regionali e locali possono ammettere alla procedura di stabilizzazione di cui all'articolo 1, comma 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, anche il personale che consegua i requisiti di anzianità di servizio ivi previsti in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 28 settembre 2007.

del 07/04/2009 (adozione programma triennale 2009/2011 del fabbisogno del personale) si è proceduto a nominare i restanti candidati classificatisi nelle graduatorie di merito finali delle succitate selezioni pubbliche con decorrenza 01/09/2009, previa stipula del contratto individuale di lavoro subordinato a tempo indeterminato a tempo pieno per il profilo di operatore sociale e a tempo parziale per il profilo di cuoco ed educatore (part-time verticale 11 mesi su 12).

Al riguardo si deve evidenziare che le assunzioni in questione sono state effettuate senza aver garantito l'adeguato accesso dall'esterno in misura non inferiore al 50% dei posti da coprire, come richiesto dalla Circolare n. 5 del 18.04.08, con la quale il Dipartimento della Funzione Pubblica ha ricordato che le procedure di stabilizzazione non possono prescindere dall'applicazione del principio costituzionale del prevalente accesso mediante concorso pubblico e che pertanto si può procedere alle stabilizzazioni esclusivamente se nel piano triennale del fabbisogno è previsto tale accesso dall'esterno, nonostante alcune sentenze dei tribunali amministrativi che ritenevano le procedure di stabilizzazione inquadrabili al di fuori delle normali procedure di reclutamento del personale, per cui non risulterebbe necessario garantire un adeguata quota di copertura di posti vacanti in dotazione organica mediante accesso dall'esterno; su tale problematica recenti e più autorevoli orientamenti giurisprudenziali hanno, invece, confermato tale obbligo <sup>10</sup>.

### 2.3.3 Progressioni verticali

Le progressioni verticali, disciplinate dall'art. 4 del C.C.N.L. del comparto autonomie locali del 31/3/1999, consentono agli Enti locali di valorizzare le proprie risorse di personale, disciplinando nei propri regolamenti interni il passaggio dei

---

<sup>10</sup> Cfr Consiglio di Stato Decisione n. 6536 del 26.10.09: "...sia lo strumento della stabilizzazione non erano strumenti di assunzione a cui l'amministrazione era obbligatoriamente tenuta sulla base della legislazione vigente, ma mere facoltà che avrebbero dovuto essere esercitate nel rispetto dei limiti intrinseci della discrezionalità e nell'ottica dell'art.97 Cost. e dell'art. 1 della legge n.241 del 1990, sia con riguardo al principio di buon andamento, efficienza, economicità dell'azione amministrativa, sia della garanzia di adeguato accesso ai posti dall'esterno mediante concorso". Corte dei Conti SS. RR Deliberazione 8 del 21.12.2011 "Tra i principi generali del testo unico sul pubblico impiego testè richiamati, si annovera anche quello dell'adeguato accesso dall'esterno nelle procedure concorsuali, desumibile dall'art. 35 comma 1 lett. a) e 35 comma 7 del D. Lgs. n. 165/2001, più volte richiamato dalla Consulta (cfr., da ultimo, Corte costituzionale, sentenza 5 gennaio 2011 n. 7). Tale principio generale vale per tutte le selezioni, salvo disposizioni speciali di carattere derogatorio, nella fattispecie difficilmente rinvenibili.

dipendenti alla categoria immediatamente superiore del nuovo sistema di classificazione, nel limite dei posti vacanti della dotazione organica di tale categoria che non siano stati destinati all'accesso dall'esterno, previa dimostrazione nell'ambito di una prova selettiva dell'avvenuta acquisizione della relativa capacità.

Le progressioni verticali presentano intuitivi punti di contatto con il principio dell'accesso all'impiego pubblico per concorso, salvi i casi stabiliti dalla legge, nei termini che derivano dall'art. 97, comma 3, della Costituzione.

Sulla complessa vicenda dell'accesso all'impiego pubblico è intervenuta la Sentenza della Corte Costituzionale 08/07/2003, n. 274, di estremo interesse perché consolida il suo orientamento in materia di concorso e di deroga al relativo principio contenuto dall'art. 97, comma 3, della Costituzione, al quale hanno aderito le Sezioni unite della Corte di Cassazione con la Sentenza 15/10/2003, n. 15403.

La condivisione dell'orientamento è basata sul principio che le progressioni verticali comportano l'accesso ad un nuovo posto di lavoro, in deroga all'accesso dall'esterno mediante pubblico concorso, la cui obbligatorietà si colloca alla stregua di un principio fondamentale a rilevanza costituzionale.

In altri termini, il datore di lavoro pubblico, mediante la progressione verticale, attua un procedimento amministrativo di selezione diretto alla costituzione di un nuovo rapporto di lavoro tra dipendente e Amministrazione di appartenenza; si è in presenza di una vera procedura concorsuale diretta alla nomina del dipendente in una qualifica superiore, avente lo scopo di scegliere tra i dipendenti partecipanti i migliori di essi, così come avviene nei concorsi pubblici. Quindi la procedura di progressione verticale, finalizzata all'acquisizione di un diverso *status* del dipendente, equivale ad una nuova assunzione *tout court*. A seguito di ciò, la Corte Costituzionale ha ritenuto a fortiori non conformi alla legge fondamentale le norme che prevedano il passaggio a superiori livelli di inquadramento, al di fuori di qualsivoglia procedura selettiva tesa a valutare comparativamente l'idoneità del pubblico dipendente al posto.

Come affermato nella Sentenza del 22/05/2002, n. 218, pertanto, sono del tutto inammissibili gli scivolamenti automatici e generalizzati verso l'alto del personale delle pubbliche amministrazioni.

Nel quadro di un sistema, come quello in vigore, ogni passaggio da una qualifica o

categoria all'altra determina una forma di reclutamento che esige un selettivo accertamento delle attitudini (da rivolgere non solo all'interno dell'Amministrazione) ed impone il ricorso alla procedura concorsuale<sup>11</sup>.

Va segnalato poi l'indirizzo della Corte Costituzionale – ripreso da successivi pareri dell'Avvocatura dello Stato – secondo il quale una riserva di posti a favore del personale interno di ruolo non superiore al 50% dei posti messi a concorso “*non contrasta con i criteri di salvaguardia del buon andamento della pubblica amministrazione e di congruità dei requisiti concorsuali*” (sentenze n. 234/1994; n. 373/2002). Perché tale principio sia di fatto applicato, è inoltre necessario che l'Ente bandisca i concorsi con accesso dall'esterno contestualmente alle selezioni per progressioni verticali: diversamente, l'istituto della progressione verticale diverrebbe arbitrario in quanto impedirebbe di fatto l'accesso agli esterni, e la garanzia di accesso all'impiego che l'amministrazione riserva agli esterni rappresenterebbe “una mera aspettativa *sine die*”<sup>12</sup>.

La disciplina in esame è stata riconfermata “*integralmente ed esclusivamente*” anche in vigore dell'art. 91, comma 3, del T.U.E.L., da parte dell'art. 9 del CCNL di comparto del 5 ottobre 2001<sup>13</sup>.

Alla luce di quanto sopra illustrato, le procedure relative alle progressioni verticali, per i Comuni di dimensione superiore ai 5.000 abitanti, vanno limitate al 25% delle cessazioni verificatesi nel triennio 2004-2006, ai sensi del D.P.C.M. 15.02.2006 che ha provveduto all'individuazione dei criteri e dei limiti relativi alle assunzioni a tempo indeterminato, in attuazione dell'articolo 1, commi 93 e 98, della legge finanziaria 2005.

Per bandire validamente progressioni verticali la pubblica amministrazione deve rispettare una serie di accorgimenti e requisiti.

<sup>11</sup> Appare utile sottolineare che hanno aderito all'orientamento della Corte Costituzionale sia le Sezioni Unite della Corte di Cassazione con la già richiamata sentenza 15/10/2003, n. 15403, in cui si evidenzia che in presenza di un complesso sistema di inquadramenti del personale dipendente ripartito in aree e/o fasce professionali, “*le procedure che consentono il passaggio da un'area inferiore a quella superiore integrano un vero e proprio concorso, tali essendo anche le procedure che vengono denominate “selettive” qualunque sia l'oggetto delle prove che i candidati sono chiamati a sostenere*”, sia il Consiglio di Stato, con parere n. prot. 3556/2005, Sez. III del 9/11/2005. Inoltre tale impostazione è stata recepita in due recenti pareri, rispettivamente del D.F.P. - U.P.P.A. prot. n. 20276/06/1.2.3 del 22 maggio 2006, e del MEF – RGS – IGOP prot. n. 76037 del 29 maggio 2006.

<sup>12</sup> TAR Puglia, sede di Bari, sez. II, sentenza 7.12.2005 n. 5238.

<sup>13</sup> Per completezza di trattazione si richiama il recente D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, che, tra le altre modifiche apportate al D.Lgs. 165/2001, ha introdotto i commi 1bis e 1ter all'originario art. 52 concernenti aspetti normativi inerenti le progressioni fra aree di inquadramento.

In primo luogo, attuare la programmazione triennale delle assunzioni e del fabbisogno del personale in stretta aderenza con il proprio bilancio annuale e pluriennale (art. 6, D.Lgs. n. 165/2001 e legge n. 449/1997). L'Ente locale, cioè, deve provvedere all'adozione del piano annuale del personale nel quale dovranno essere fatte non solo tutte le previsioni relative alle disponibilità finanziarie, ma anche le valutazioni di carattere organizzativo, giungendo a definire e valutare l'effettivo fabbisogno di personale dei diversi "Servizi" dell'Ente.

In secondo luogo, individuare i posti per i quali l'Ente intende procedere mediante sottrazione dell'accesso dall'esterno, e quindi per pubblico concorso.

In terzo luogo, contenere i posti da riservare allo sviluppo di carriera mediante progressione verticale in una percentuale non superiore al 50% dei posti effettivamente messi a concorso per quel determinato profilo professionale.

Con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, il legislatore nazionale ha sostanzialmente ridisegnato tale istituto prevedendo che *"le amministrazioni pubbliche, a decorrere dal 1° gennaio 2010, coprono i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni"* (art. 24). Inoltre, l'art. 52 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come novellato dall'art. 62 del decreto legislativo 150/2009, prevede che *"le progressioni fra le aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma restando la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso"*.

Il combinato disposto delle due disposizioni che, per espressa previsione dell'art. 74, c. 2 dello stesso decreto 150/2009, *"recano norme di diretta attuazione dell'art. 97 della Costituzione e costituiscono principi generali dell'ordinamento ai quali si adeguano le regioni e gli enti locali"* segna in maniera inequivocabile il superamento o quanto meno la drastica limitazione delle progressioni verticali nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e degli enti locali.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> In ordine alla piena applicabilità di tali disposizioni agli enti locali si vedano Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 10/2010 e Corte dei Conti Sezione regionale di controllo della Lombardia deliberazione n. 517/2010.

Presso il Comune di Piacenza, risultano realizzate procedure selettive di progressione verticale limitatamente all'anno 2008.

Con D.D. n. 1875 dell'11/11/2008, sulla base dei criteri generali definiti con D.G.C. n. 244 del 16/11/2004 per l'applicazione dell'istituto della progressione verticale, previa apposita concertazione con le rappresentanze sindacali e vista la D.G.C. n. 67 del 18/03/2008 (e successiva modifica atto G.C. n. 245 del 04/09/2008), di approvazione del programma triennale 2008-2010 del fabbisogno del personale che prevedeva per l'anno 2008, tra l'altro, anche n. 20 passaggi interni mediante applicazione dell'istituto della progressione verticale, preso atto del rispetto di stabilità per l'anno 2007, si è proceduto all'indizione di selezioni interne, per titoli e prove, per la copertura di:

- n. 9 unità con il profilo professionale di Specialista di Vigilanza cat. D1;
- n. 4 unità con il profilo professionale di Addetti Amministrativi cat. C1;
- n. 7 unità con il profilo professionale di Operai specializzati cat. B.

Nella determina in oggetto si specifica che, contemporaneamente alle progressioni verticali il programma triennale 2008-2010 *“ha previsto, sempre per l'anno 2008, una entità di assunzioni dall'esterno pari a 26 posti le cui procedure, specificatamente indicate nel piano annuale, sono state – in massima parte- avviate”*.

Si è presa visione delle seguenti determinazioni :

- D.D. n. 1395 del 20 agosto 2009 - Approvazione atti Commissione esaminatrice della selezione interna per titoli e prova per la copertura di n. 4 posti di Addetto Amministrativo (cat. C1) e nomina vincitori dei primi quattro della graduatoria degli idonei (Rovelli Massimo, Damasi Tiziana, Libè Erika e Salerno Anna) con decorrenza dal 01/09/2009, previa stipulazione del contratto individuale;
- D.D. n. 1229 del 27/07/2009 - Approvazione atti Commissione esaminatrice della selezione interna per titoli e prova per la copertura di n. 7 posti di Operaio specializzato (cat. B1) e nomina dei vincitori (Rebecchi Enrico, Strazzulli Giuseppe, Nicolini Maurizio e Sportelli Fabrizio)<sup>15</sup> con decorrenza 01/08/2009;
- D.D. n. 721 dell'11/05/2009 - Approvazione atti Commissione esaminatrice della selezione interna per titoli e prova per la copertura di n. 9 posti di

<sup>15</sup> Risultano solo quattro vincitori atteso che non è pervenuta alcuna domanda per n. 2 posti di operaio specializzato/muratore e un solo idoneo per n. 2 posti di operaio specializzato/magazziniere.



Specialista di Vigilanza (cat. D1) e nomina vincitori dei primi nove della graduatoria degli idonei (Devoti, Biselli, Rosi, Savi, Rampoldi, Trespidi, Cordani, Mingardi e Gandini) con decorrenza 01/06/2009.

Dalla disamina degli atti è stato verificato che le suddette progressioni verticali risultano coerenti con gli strumenti di programmazione adottati e effettuate a seguito di apposite procedure selettive bandite dall'Ente per ciascun profilo professionale, nel rispetto della normativa vigente.

### **2.3.4 Servizio somministrazione lavoro**

Con D.D. n. 1982 del 18/11/2009 è stato approvato il verbale di gara in data 09/09/2009 relativo l'aggiudicazione provvisoria (divenuta poi definitiva) alla Ditta Gi-Group S.p.A dell'appalto per l'affidamento del servizio di somministrazione di lavoro a tempo determinato per il periodo di due anni scolastici, del servizio della mensa scolastica con decorrenza dal 23/11/2009 fino al 30/06/2011, mediante gara di procedura aperta da effettuarsi ai sensi del D.Lgs 12/04/2006 n. 163, con aggiudicazione secondo il criterio del prezzo più basso ex art. 82 del D.Lgs. medesimo, con una spesa presunta di € 796.719,00 oltre I.V.A. di legge (829.843,20 inclusa I.V.A. 20% sulla parte imponibile), fatto salvo il ribasso offerto in sede di gara.

### **2.3.5 Incarichi dirigenziali ai sensi dell'art. 110 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267**

La disciplina di riferimento per l'attribuzione di incarichi a contratto negli Enti locali è contenuta nell'art. 110 del TUEL, in base al quale lo *“statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato [...], fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire”*.

Il medesimo articolo, al secondo comma, prevede la possibilità di conferire incarichi dirigenziali o di alta specializzazioni, al di fuori della dotazione organica, fermi restando i requisiti della qualifica da ricoprire.

Un aspetto di particolare rilievo della normativa citata è la mancata individuazione di un tetto massimo alla previsione di contratti a tempo determinato per il conferimento

di incarichi dirigenziali previsti in dotazione organica (art. 110, comma 1 del TUEL), mentre per quelli conferiti al di fuori della dotazione organica il secondo comma della disposizione in esame stabilisce che essi siano conferiti *“in misura complessivamente non superiore al 5 per cento del totale della dotazione organica della dirigenza e dell'area direttiva e comunque per almeno una unità”*.

Prima ancora dell'introduzione di una disposizione normativa espressa, la giurisprudenza contabile si era pronunciata nel senso di ritenere applicabile agli enti locali il valore dell'8 per cento della dotazione organica di cui al comma 6 del medesimo art. 19 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165.<sup>16</sup> Inoltre, con deliberazione n. 357/2011 /PAR la Corte dei Conti - Sezione regionale di controllo per le Marche,<sup>17</sup> tra l'altro, è stato precisato che *“il conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato, ai sensi del combinato disposto dei ripetuti artt. 19, commi 6 e seguenti, del d.lgs. n. 165 del 2001 e 110, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000, riguarda tanto i soggetti esterni all'ente che i dipendenti dell'ente stesso che conferisce l'incarico”*. Pertanto, deve ritenersi che relativamente al conferimento degli incarichi dirigenziali a tempo determinato il limite dell'8% della dotazione organica, elevato al 18% per i comuni collocati nella classe di virtuosità di cui al D.L. 98/2011 convertito dalla Legge 111/2011, ai sensi del combinato disposto degli artt. 19, commi 6 e seguenti, del D.Lgs. n. 165 del 2001 e 110, comma 1, del D.Lgs. n. 267 del 2000, riguarda tanto i soggetti esterni all'ente che i dipendenti dell'ente che conferisce gli incarichi.

In seguito, con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 è stata estesa a tutte le amministrazioni pubbliche (comma 6 ter) l'applicazione dei commi 6 e 6-bis dell'art. 19 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

In tema di compatibilità della nuova disciplina con la specifica disciplina dettata in materia di incarichi dirigenziali esterni contenuta nel citato art. 110, comma 1, si sono registrati orientamenti difformi da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti.

---

<sup>16</sup> In tal senso si veda la sentenza della Corte dei Conti – Sez. Basilicata, n. 3/2008: *“Al Sindaco [...] faceva dunque capo l'obbligo di osservare, all'atto del conferimento delle funzioni dirigenziali, non solo le prescrizioni derivanti dalle norme statutarie e regolamentari, queste ultime informate essenzialmente ad una sfera apprezzabile di autonomia, ma anche quelle di carattere generale derivanti dalla legge [...] Tra queste ultime, un ruolo di particolare valenza e significato assume la norma contenuta nell'art.19, comma 6, del decreto legislativo n.30 marzo 2001, n. 165”*.

<sup>17</sup> la questione è stata già esaminata da altre Sezioni regionali che sono pervenute ad identica soluzione (Sez. Lazio 47/2011, Sez. Marche 357/2011).

Investite della questione, le Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei Conti con le deliberazioni n. 12, 13 e 14 dell'8 marzo 2011, pur escludendo l'abrogazione tacita dell'art. 110, comma 1 TUEL stante la non sovrapponibilità delle due norme (l'art. 110, comma 1 fa riferimento anche alla possibilità di conferire incarichi di alta specializzazione oltre che dirigenziali), hanno riconosciuto la diretta applicabilità agli enti territoriali dei limiti di cui all'art.19, commi 6 e 6 bis del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165.<sup>18</sup>

Per maggiore chiarezza il legislatore è intervenuto integrando la disposizione in esame con l'espressa previsione di limiti al conferimento di incarichi dirigenziali con contratti a tempo determinato nell'ambito della dotazione organica (comma 6 quater dell'art. 19 decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165)<sup>19</sup>: *“per gli enti locali il numero complessivo degli incarichi a contratto nella dotazione organica dirigenziale, conferibili ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è stabilito nel limite massimo del 10 per cento della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato. Per i comuni con popolazione inferiore o pari a 100.000 abitanti il limite massimo di cui al primo periodo del presente comma è pari al 20 per cento della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato....In via transitoria, con provvedimento motivato volto a dimostrare che il rinnovo sia indispensabile per il corretto svolgimento delle funzioni essenziali degli enti, i limiti di cui al presente comma possono essere superati, a valere sulle ordinarie facoltà*

<sup>18</sup> Cfr. deliberazione citata: *“La disciplina dettata dall'art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001 va infatti considerata nel suo complesso proprio alla luce dei principi indicati dal legislatore nella legge delega n. 15/2009 volti, in particolare, a ridefinire la disciplina relativa al conferimento degli incarichi a soggetti estranei alla pubblica amministrazione e ai dirigenti non appartenenti ai ruoli, prevedendo comunque la riduzione, rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente, della quota della dotazione organica entro la quale sia consentito affidare detti incarichi. Tale interpretazione risulta, inoltre, in linea con la più recente giurisprudenza, anche costituzionale, che, nell'obiettivo di rafforzare il principio di distinzione tra funzioni di indirizzo e di controllo (spettanti agli organi di governo) e le funzioni di gestione amministrativa (spettanti alla dirigenza), ha espresso un orientamento restrittivo nei confronti della c.d. “dirigenza fiduciaria”, privilegiando, per l'accesso alla dirigenza, il ricorso a procedure selettive pubbliche e, per il conferimento dei relativi incarichi, la dirigenza di ruolo. Quanto alle concrete percentuali applicabili, queste Sezioni Riunite, condividono l'orientamento seguito dalle Sezioni regionali di controllo per la Puglia e per il Veneto. Considerato quindi che la contrattazione collettiva di comparto non prevede la distinzione tra dirigenza di prima e di seconda fascia, appare ragionevole applicare la percentuale dell'8% in considerazione del fatto che la percentuale più elevata è prevista per la dirigenza statale di prima fascia, ovvero addetta ad uffici di livello dirigenziale generale, che non trova previsione equipollente nell'amministrazione locale. Va conseguentemente esteso agli enti locali anche il meccanismo di computo dei limiti”.*

<sup>19</sup> Comma aggiunto dal comma 1 dell'art. 1, d.lgs. 1° agosto 2011, n. 141 e poi così sostituito dal comma 13 dell'art. 4-ter, D.L. 2 marzo 2012, n. 16, nel testo integrato dalla legge di conversione 26 aprile 2012, n. 44.

*assunzionali a tempo indeterminato, al fine di rinnovare, per una sola volta, gli incarichi in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione e in scadenza entro il 31 dicembre 2012. Contestualmente gli enti adottano atti di programmazione volti ad assicurare, a regime, il rispetto delle percentuali di cui al presente comma”.*

Nel caso del Comune di Piacenza gli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell'art. 110 del D.Lgs. 267/2000 sono da inserire nel contesto dell'adozione, da parte dell'Ente locale in questione, di un nuovo modello organizzativo in funzione dell'attuazione delle nuove linee programmatiche del secondo mandato amministrativo del Sindaco dott. Reggi (elezioni amministrative 2007), approvate dal Consiglio Comunale con atto n. 42 del 15/10/2007, che hanno comportato una profonda revisione del regolamento di organizzazione e della struttura organizzativa contenuta nella D.G.C. n. 75 del 22 ottobre 2007. Dalla lettura di quest'ultimo provvedimento, unitamente alla relazione di cui all'Allegato C – Linee guida per la revisione dell'assetto organizzativo del Comune di Piacenza, si legge che tra i punti cardine dell'azione di sviluppo organizzativo è indicato al punto 1, quello di *“garantire continuità per sviluppare innovazione”* ossia *“intervenire senza determinare drastiche discontinuità rispetto al passato .... Scelta che scaturisce dalla volontà di consolidare un'esperienza considerata positiva investendo, da subito, energie sul miglioramento e lo sviluppo di un assetto che ha portato non pochi risultati positivi nel lavoro dei precedenti cinque anni”*. Tale scelta ha comportato la necessità di disciplinare la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro di numerosi dirigenti di ruolo in procinto di essere collocati a riposo per raggiunti limiti di servizio entro i due anni successivi, propedeutico agli obiettivi di sviluppo organizzativo dell'Ente sia per realizzare una progressiva riduzione del numero delle figure dirigenziali, sia per creare le condizioni necessarie per l'utilizzo di risorse all'interno dell'Ente in grado di espletare ruoli caratterizzati da complessa capacità professionale con le modalità di seguito indicate, come più volte ribadito nei diversi provvedimenti relativi al nuovo piano di organizzazione (a titolo esemplificativo si riportano in allegato stralci della D.G.C. 192 /2009 – **All. n. 4**).

Con Delibera di Giunta comunale n. 192 del 14/10/2009 e successive modificazioni, è stato adottato il nuovo assetto organizzativo dell'Ente che prevede un

sistema dei ruoli di responsabilità articolato in 17 posizioni dirigenziali, 13 posizioni organizzative e 3 alte professionalità.

Infine, con D.G.C. n. 99 del 23/04/2013 è stato ridefinito il numero complessivo delle posizioni di responsabilità in 20 posizioni dirigenziali, 14 unità organizzative e 4 incarichi di alta professionalità, come da organigramma allegato alla delibera medesima: i servizi di nuova istituzione saranno considerati ai fini della successiva predisposizione del programma triennale del fabbisogno di personale 2013 - 2015, volto al superamento del regime transitorio attuato in applicazione dell'art. 19, comma 6 quater D.Lgs. 165/2001.

#### Risoluzione consensuale del rapporto di lavoro del personale con qualifica dirigenziale

Con D.G.C. n. 94 del 13 novembre è stata approvata la disciplina della risoluzione consensuale del rapporto di lavoro del personale con qualifica dirigenziale di cui agli artt. 17 del CCNL 23/12/1999 e 15 del CCNL 22/02/2006, previa concertazione sottoscritta con le OO.SS. in data 06/11/2007.

Tra le condizioni e i requisiti concordati si sottolinea la fissazione in 15 il numero massimo di mensilità per il calcolo dell'indennità supplementare sia per l'anzianità contributiva che quella anagrafica.

Dal 2007 al 2009 sono stati collocati a riposo anticipato un totale di 15 dirigenti di ruolo; nel frattempo, tre dirigenti sono stati collocati a riposo per gli effetti dell'art. 72 del D.L. 112/2008 ed altri tre per cessazione volontaria: pertanto, nell'arco di tre anni hanno cessato il servizio a vario titolo un totale di 22 dirigenti.

Si è presa visione dei provvedimenti relativi alla procedura consensuale a favore di Sartori Carlo ossia:

- Richiesta di risoluzione sottoscritta in data 30 giugno 2008 e acquisita al protocollo dell'Ente in pari data al n. 0043960;
- Nota del Direttore Generale datata 29 luglio 2008 con la quale, verificati i requisiti previsti, si dichiara accoglibile l'istanza avanzata dal dirigente in questione, fissando in 12 il numero di mensilità per il calcolo dell'indennità supplementare;

- D.G.C. n. 230 del 06/08/2008 di recepimento del parere del Direttore Generale;
- Accordo per la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro sottoscritto dalle parti in data 3 settembre 2008;
- D.D. n. 2165 del 05/12/2008 di liquidazione di € 57.056,16, quale indennità supplementare di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro.

L'applicazione dell'istituto della risoluzione contrattuale nel triennio 2007-2009 in applicazione della nuova struttura organizzativa del Comune ha comportato una spesa globale di € 596.750,00 per il pagamento delle indennità così distribuita.

2007	2008	2009
166.550,00	98.900,00	331.300,00

Contemporaneamente alla risoluzione contrattuale l'Ente ha proceduto al conferimento degli incarichi dirigenziali ai sensi dell'art. 110, comma 1 e 2, del D.Lgs. 267/2010 e dell'art. 19 del D.Lgs. 165/2001 ai seguenti soggetti, quasi tutti già funzionari di Cat. D3 in possesso dei requisiti richiesti per l'accesso dall'esterno alla dirigenza.

#### ANNO 2008

NOMINATIVO	POSIZIONE DIRIGENZIALE	ATTO GIUNTA COMUNALE	DECRETO SINDACALE DI NOMINA	TIPOLOGIA INCARICO
BOEMI ELSA	CORPO DI POLIZIA MUNICIPALE	257/2008	25/09/2008	110, comma 1 incarico esterno
MACCAGNI CLAUDIO	PSC (PIANO STRUTTURALE COMUNALE)	128/2008	05/05/2008 <sup>(*)</sup>	110, comma 2 incarico esterno
MALCHIODI RENZA	ATTUAZIONE PROGRAMMA COMUNICAZIONE PARTECIPAZIONE SICUREZZA	75/2007	24/10/2007	110, comma 1 incarico interno
CARINI GIOVANNI	PROGETTAZIONE DIREZIONE LAVORI	75/2007	24/10/2007	110, comma 1 incarico interno
MORSIA GIUSEPPE	SETTORE PER L'INNOVAZIONE DEI SERVIZI AL CITTADINO	75/2007	24/10/2007	110, comma 1 incarico interno
CRIPPA DANIELA	SUEAP	264/2008	01/10/2008	110, comma 1 incarico interno

(\*) Individuato dal Sindaco come da atto G.C. n. 128 del 05.05.2008

## ANNO 2009

<b>NOMINATIVO</b>	<b>POSIZIONE DIRIGENZIALE</b>	<b>ATTO GIUNTA COMUNALE</b>	<b>DECRETO SINDACALE DI NOMINA</b>	<b>TIPOLOGIA INCARICO</b>
BOSSI LAURA	SERVIZIO PERSONALE E ORGANIZZAZIONE	142/2009	1/7/2009	110, comma 1 incarico interno
SAVI MONICA	SERVIZIO ENTRATE	142/2009	1/7/2009	110, comma 1 incarico interno
MALCHIODI RENZA	GABINETTO SINDACO	192/2009	28/10/2009	110, comma 1 incarico interno
CARINI GIOVANNI	SERVIZIO INFRASTRUTTURE ATTREZZATURE PUBBLICHE	192/2009	28/10/2009	110, comma 1 incarico interno
MORSIA GIUSEPPE	DIREZIONE OPERATIVA RISORSE	192/2009	28/10/2009	110, comma 1 incarico interno
CRIPPA DANIELA	STAFF AMMINISTRATIVO CONTABILE RIQUALIFICAZIONE E SVILUPPO DEL TERRITORIO	192/2009	28/10/2009	110, comma 1 incarico interno
LORENZETTI ERMANNO	SEGRETERIA CONSIGLIO COMUNALE	192/2009	21/10/2009	110, comma 1 incarico interno
AVANZI VITTORIA	STAFF AMMINISTRATIVO CONTABILE SERVIZI ALLA PERSONA E AL CITTADINO	192/2009	28/10/2009	110, comma 1 incarico interno
TIRAMANI MARIANGELA	SERVIZIO ASSISTENZA MINORI	192/2009	28/10/2009	110, comma 1 incarico interno
MAGISTRALI GIUSEPPE	PROGRAMMAZIONE SERVIZI ALLA PERSONA E AL CITTADINO	192/2009	28/10/2009	110, comma 1 incarico interno
SQUERI LUIGI	DIREZIONE OPERATIVA SERVIZI ALLA PERSONA E AL CITTADINO	192/2009	28/10/2009	110, comma 1 incarico interno

## ANNO 2012

<b>NOMINATIVO</b>	<b>POSIZIONE DIRIGENZIALE</b>	<b>ATTO GIUNTA COMUNALE</b>	<b>DECRETO SINDACALE DI NOMINA</b>	<b>TIPOLOGIA INCARICO</b>
BOSSI LAURA	SERVIZIO PERSONALE E ORGANIZZAZIONE	267/2012	28/12/2012	rinnovo ex art. 19, comma 6 quater d.lgs. 165/2001
SAVI MONICA	SERVIZIO ENTRATE	267/2012	28/12/2012	rinnovo ex art. 19, comma 6 quater d.lgs. 165/2001
MALCHIODI RENZA	GABINETTO SINDACO	267/2012	28/12/2012	rinnovo ex art. 19, comma 6 quater d.lgs. 165/2001
	CORPO DI POLIZIA MUNICIPALE	267/2012	29/12/2012	ad interim ex art. 19, comma 6 quater d.lgs. 165/2001
CARINI GIOVANNI	SERVIZIO INFRASTRUTTURE ATTREZZATURE PUBBLICHE	267/2012	29/12/2012	attribuzione incarico in esito a selezione pubblica

MORSIA GIUSEPPE	DIREZIONE OPERATIVA RISORSE	267/2012	29/12/2012	attribuzione incarico in esito a selezione pubblica
CRIPPA DANIELA	STAFF AMMINISTRATIVO CONTABILE RIQUALIFICAZIONE E SVILUPPO DEL TERRITORIO	267/2012	28/12/2012	rinnovo ex art. 19, comma 6 quater d.lgs. 165/2001
LORENZETTI ERMANN0	SEGRETERIA CONSIGLIO COMUNALE	267/2012	28/12/2012	rinnovo ex art. 19, comma 6 quater d.lgs. 165/2001
AVANZI VITTORIA	STAFF AMMINISTRATIVO CONTABILE SERVIZI ALLA PERSONA E AL CITTADINO	267/2012	28/12/2012	rinnovo ex art. 19, comma 6 quater d.lgs. 165/2001
TIRAMANI MARIANGELA	SERVIZIO ASSISTENZA MINORI	267/2012	28/12/2012	rinnovo ex art. 19, comma 6 quater d.lgs. 165/2001
MAGISTRALI GIUSEPPE	PROGRAMMAZIONE SERVIZI ALLA PERSONA E AL CITTADINO	267/2012	28/12/2012	rinnovo ex art. 19, comma 6 quater d.lgs. 165/2001
SQUERI LUIGI	DIREZIONE OPERATIVA SERVIZI ALLA PERSONA E AL CITTADINO	267/2012	28/12/2012	rinnovo ex art. 19, comma 6 quater d.lgs. 165/2001

Come si desume dall'elenco, gli incarichi conferiti ai sensi dell'art. 110, comma 1, sono stati 5 nel 2008 e 11 nel 2009, questi ultimi con durata fino alla scadenza del mandato amministrativo.

Dalla lettura dei provvedimenti sindacali di incarico (a titolo esemplificativo si allegano quelli a favore della dott.ssa Malchiodi – anno 2009 e dott.ssa Crippa, anno 2008 – **all. n. 5**), si evince che gli incarichi sono stati attribuiti previa istruttoria del Direttore Generale, sentiti i restanti componenti del Nucleo di Valutazione (essendo il Direttore componente di diritto del Nucleo stesso), finalizzata alla valutazione del potenziale dei funzionari di Cat. D3 in relazione alle posizioni da ricoprire, applicando, per la valutazione, la metodologia di pesatura approvata con D.G.C. n. 265 del 30/09/2008 per l'anno 2008 e D.G.C. n. 194 del 20/10/2009 per l'anno 2009.

Al riguardo lo scrivente ispettore ritiene che tali assunzioni di dirigenti a tempo determinato siano da considerarsi illegittime per le seguenti considerazioni.



Il comma 1 dell'articolo 110 rappresenta una norma eccezionale di deroga al corpo normativo posto a disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche: infatti le assunzioni, di norma, devono avvenire mediante concorso pubblico per esami, ai sensi dell'articolo 28 del D.Lgs. 165/2001, il cui comma 1 dispone che *"l'accesso alla qualifica di dirigente di ruolo nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici avviene esclusivamente a seguito di concorso per esami"*: tutto ciò al fine di garantire l'autonomia e l'imparzialità della gestione amministrativa rispetto agli organi di governo, nell'ambito della separazione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo e attività gestionale enunciate nell'articolo 4 del D.Lgs. n.165 del 2001<sup>20</sup>.

Nel caso di specie, invece, l'attribuzione degli incarichi dirigenziali a tempo determinato è stata individuata dai vertici politici, come chiaramente indicato nei vari atti e provvedimenti emanati nell'ambito del piano di riordino della struttura organizzativa di cui si è sopra accennato, come unica modalità per sostituire i dirigenti di ruolo con i quali è stata concordata la risoluzione anticipata del rapporto, anche se in numero inferiore di alcune unità. Tale scelta ha comportato, quindi, l'ampio superamento della misura percentuale prevista dalle norme vigenti che, negli anni 2008 e 2009, era pari all'8% dei posti dirigenziali indicati nell'organico di diritto come già sopra riportato (si veda quanto indicato nella nota 17 del presente paragrafo). Peraltro, nel caso di specie si ritiene che, in assenza di provvedimenti di riduzione del divario della dotazione organica di diritto a

<sup>20</sup> Si riporta il testo dell'articolo citato: **4. Indirizzo politico-amministrativo. Funzioni e responsabilità.**

1. Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Ad essi spettano, in particolare: a) le decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo; b) la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione; c) la individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale; d) la definizione dei criteri generali in materia di ausili finanziari a terzi e di determinazione di tariffe, canoni e analoghi oneri a carico di terzi; e) le nomine, designazioni ed atti analoghi ad essi attribuiti da specifiche disposizioni; f) le richieste di pareri alle autorità amministrative indipendenti ed al Consiglio di Stato; g) gli altri atti indicati dal presente decreto.

2. Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.

3. Le attribuzioni dei dirigenti indicate dal comma 2 possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative.

4. Le amministrazioni pubbliche i cui organi di vertice non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica, adeguano i propri ordinamenti al **principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione dall'altro**. A tali amministrazioni è fatto divieto di istituire uffici di diretta collaborazione, posti alle dirette dipendenze dell'organo di vertice dell'ente.

quella di fatto come già evidenziato, per l'Ente in oggetto occorrerebbe prendere come dato di riferimento il numero delle posizioni dirigenziali indicati con Delibera di Giunta comunale n. 192 del 14/10/2009 che, come già specificato, prevede un sistema dei ruoli di responsabilità articolato in 17 posizioni dirigenziali; tuttavia, pur volendo considerare le trenta posizioni dirigenziali previste nell'ultimo organico di diritto approvato con D.G.C. 243/2004, la misura percentuale degli incarichi da conferire ai sensi dell'art. 110 del D.Lgs. 267 è comunque ampiamente superiore a quella prevista dalle norme.

Sull'argomento si ritiene opportuno citare anche la sentenza della Corte Costituzionale n. 9/2010 con la quale è stato dichiarato illegittimo l'art. 24, comma 2, della legge regionale Piemonte n. 23 del 2008, che contemplava una deroga al principio del concorso pubblico di notevole consistenza (30 per cento dei posti dirigenziali), per violazione dell'art. 97, terzo comma, della Costituzione. La Corte Costituzionale ha motivato la dichiarazione di illegittimità poiché le deroghe legislative al principio secondo cui agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, seppure previste espressamente dallo stesso art. 97, terzo comma, della Costituzione *“sono legittime solo in presenza di «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» idonee a giustificarle (sent. n. 81 del 2006). In altre parole, la deroga al principio del concorso pubblico deve essere essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione (sent. n. 293 del 2009). Il fatto che tale deroga non sia circoscritta a casi nei quali ricorrano specifiche esigenze di interesse pubblico, come richiesto dalla giurisprudenza della Corte e come stabilito da altre analoghe disposizioni rinvenibili sia nell'ordinamento statale (art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001, che richiede che la professionalità vantata dal soggetto esterno non sia rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione), sia in alcuni di quelli regionali [art. 22, comma 1, della legge della regione Abruzzo 14 settembre 1999, n. 77 (Norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo); art. 28, comma 3-bis, legge della Regione Marche 15 ottobre 2001, n. 20 (Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione)], comporta la dichiarazione di illegittimità dell'art. 24, comma 2, legge regionale Piemonte n. 23 del 2008, per violazione dell'art. 97 della Costituzione”*.

Con D.G.C. n. 267 del 14/01/2012 è stato integrato il programma triennale del fabbisogno di personale 2012 – 2014, con riferimento all'atto di programmazione ex art.

19, comma 6-quater del D.Lgs. 30.3.2001 n. 165. In attuazione della deliberazione n. 267/2012 sono stati adottati i seguenti provvedimenti:

- con decreti sindacali datati tutti 28.12.2012 sono stati rinnovati 9 incarichi dirigenziali a tempo determinato, in applicazione dell'art. 19, comma 6 quater D.Lgs. 30.3.2001 n. 165 sino al 31.12.2015;
- con decreti sindacali datati 29.12.2012 sono stati attribuiti 2 incarichi dirigenziali a tempo determinato sino alla scadenza del mandato amministrativo, in esito a selezione pubblica nell'ambito della percentuale stabilita dall'art. 19, comma 6 D.Lgs. n. 165/2001;
- con decreti sindacali in data 31.12.2012 sono stati confermati gli incarichi dirigenziali al personale dirigenziale a tempo indeterminato sino alla scadenza del mandato amministrativo del sindaco eletto con le amministrative del 2012.

Infine, come già accennato, con D.G.C. n. 99 del 23/04/2013 è stato ridefinito il numero complessivo delle posizioni di responsabilità in 20 posizioni dirigenziali, 14 unità organizzative e 4 incarichi di alta professionalità; i servizi di nuova istituzione saranno considerati ai fini della predisposizione del programma triennale del fabbisogno di personale 2013 - 2015, volto al superamento dell'attuale regime transitorio attuato in applicazione dell'art. 19, comma 6 quater D.Lgs. 165/2001.

## **2.4 Osservanza della disciplina in materia di svolgimento delle mansioni superiori**

La materia delle mansioni superiori nel pubblico impiego è regolata dall'art. 52, comma 2 e seguenti, del D.Lgs. n. 30 marzo 2001, n. 165 e, per gli Enti locali, anche dall'art. 8 del C.C.N.L. del Comparto autonomie locali 14 settembre 2000.

Le mansioni superiori possono essere conferite esclusivamente in casi di obiettive, particolari ed eccezionali esigenze di servizio, al verificarsi di una delle seguenti fattispecie:

- vacanza di posto in organico, in tal caso il conferimento può aver luogo per non più di sei mesi, prorogabili fino a 12 se nel frattempo sono state avviate le procedure per la copertura della vacanza;
- necessità di sostituzione di altro dipendente legittimamente assente con diritto

alla conservazione del posto, per la durata dell'assenza; non rientra in tale fattispecie l'assenza dovuta al godimento delle ferie.

Le due ipotesi sopra descritte sono tassative e non interpretabili estensivamente, come si ricava dallo stesso art. 52, comma 5, che dispone la nullità degli atti di assegnazione di mansioni superiori al di fuori delle ipotesi sopra elencate.

Il comma 5, inoltre, al fine di rafforzare tale carattere di tassatività, prevede la responsabilità erariale del dirigente che ha disposto, con dolo o colpa grave, l'assegnazione al di fuori dei casi consentiti dalla legge.

Il dipendente assegnato alle mansioni superiori ha diritto alla differenza tra il trattamento economico iniziale previsto per l'assunzione nel profilo rivestito e quello iniziale corrispondente alle mansioni superiori di temporanea assegnazione, ferma rimanendo la posizione economica di appartenenza e quanto percepito a titolo di retribuzione di anzianità (art. 8 C.C.N.L. Enti locali 14/09/2000).

Il conferimento di mansioni superiori, dunque, produce esclusivamente l'effetto del godimento, per il periodo di effettivo svolgimento delle mansioni stesse, del diverso trattamento economico. In nessun caso le suddette mansioni superiori danno titolo ad avanzamenti automatici nell'inquadramento professionale del lavoratore, ai sensi dell'art. 52, comma 6, del D.Lgs. n. 30 marzo 2001, n. 165.

Con riferimento al periodo 2008/2012 è stato riferito dal responsabile del Servizio del personale e organizzazione che non sono stati formalizzati provvedimenti di conferimento di mansioni superiori presso il Comune di Piacenza.

### **3. RAPPORTI DI COLLABORAZIONE**

Nel corso della verifica si è proceduto al riscontro dell'osservanza da parte dell'Ente locale dei criteri stabiliti per l'avvio dei rapporti di collaborazione, ai sensi dell'art. 7 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e dell'art. 110, comma 6, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

La prima delle norme citate, in particolare, è stata oggetto nel corso degli anni di ripetute modifiche, che hanno delineato in maniera sempre più accurata le condizioni e i limiti che è necessario rispettare per fare ricorso a collaborazioni esterne da parte di tutte le pubbliche amministrazioni, recependo i criteri elaborati soprattutto dalla giurisprudenza contabile.

L'attuale formulazione del comma 6 dell'art. 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165<sup>21</sup> delinea un regime unico per tutte le forme di collaborazione esterna, in virtù del quale possono essere conferiti incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, per esigenze alle quali non si possa far fronte con il personale in servizio presso l'Ente e in presenza dei seguenti presupposti di legittimità:

a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;

b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;

c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata;

d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

Tutti questi elementi devono sussistere contemporaneamente nel momento di attribuzione dell'incarico.

La citata norma prevede, poi, che *“il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti”*.

Inoltre, le amministrazioni pubbliche sono tenute a disciplinare e rendere pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione (comma 6 bis); gli enti locali adeguano i regolamenti di cui all'art. 110,

---

<sup>21</sup> L'art. 32, D.L. 4 luglio 2006, n. 223, come modificato dalla relativa legge di conversione, ha nuovamente disposto la sostituzione del citato comma 6 con gli attuali commi 6, 6-bis e 6-ter.

comma 6, del T.U.E.L. – in base ai quali gli enti locali stessi possono prevedere la possibilità di avvalersi di collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità – ai principi di cui al comma 6 (comma 6 ter).

L'art. 3, comma 55 della legge 244/2007 (legge finanziaria per il 2008) ha stabilito che la stipulazione di contratti di collaborazione autonoma da parte degli enti locali può avvenire solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste nel programma approvato dal Consiglio ai sensi dell'articolo 42, comma 2, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, prevedendo, altresì, al successivo comma 56 che con il Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi siano fissati i limiti, i criteri e le modalità per l'affidamento di incarichi di collaborazione, di studio o di ricerca, ovvero di consulenze, a soggetti estranei all'amministrazione. Inoltre, si specifica che il limite massimo della spesa annua per incarichi di collaborazione deve essere fissato nel bilancio preventivo.

E' stato riscontrato che il Comune di Piacenza, con delibera di Giunta Comunale n. 54 del 10 marzo 2009, ha provveduto all'adozione del *Regolamento per il conferimento di incarichi di collaborazione, di studio, di ricerca e di consulenza ad esperti esterni*, che sostituisce quello precedentemente adottato con D.G.C. n. 179 del 16/06/2008 recante “ *Approvazione dell'appendice al Regolamento di Organizzazione recante disposizioni per il conferimento di incarichi di collaborazione, di studio di ricerca e di consulenza ad esperti esterni*”: prima di tale atto non esisteva uno specifico regolamento che disciplinasse l'affidamento degli incarichi a soggetti esterni.

Il regolamento di cui alla D.G.C. 54/2009, oltre a recepire i principi e i criteri della normativa statale vigente e, in particolare, dell'art. 7, comma 6, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, stabilisce che “ *il ricorso al conferimento è subordinato, in primo luogo, alla previsione contenuta nel programma approvato dal Consiglio Comunale*” (art. 3). L'Ufficio che utilizza la collaborazione deve predisporre un apposito avviso – pubblicato sul sito internet del Comune - nel quale devono essere esplicitati tutti gli elementi essenziali sia sull'oggetto dell'incarico sia sui requisiti culturali e professionali richiesti per lo svolgimento della prestazione (art. 4). Inoltre il regolamento, nell'ambito delle applicazioni, ha previsto che le disposizioni adottate non si applicano nei seguenti casi:

- agli incarichi conferiti ai componenti degli Organismi di controllo interno e del Nucleo di Valutazione;
- agli incarichi professionali di progettazione e pianificazione, di direzione lavori e collaudi disciplinati dal D.lgs. 163/2006 e successive modificazioni ed integrazioni;
- agli incarichi conferiti per lo svolgimento di adempimenti o la resa di servizi non aventi natura discrezionale in quanto obbligatori per legge qualora non vi siano uffici o strutture a ciò deputati;
- agli incarichi professionali conferiti per il patrocinio e la difesa in giudizio dell'ente;
- agli incarichi notarili;
- agli incarichi previsti dall'art. 90 del D.Lgs. 267/2000;
- agli incarichi conferiti agli esperti di commissioni di concorso e di gara indette dall'Ente;
- agli incarichi conferiti per l'espletamento delle funzioni di addetto stampa di cui alla Legge 150/2000.

Con riferimento agli incarichi da conferire secondo le procedure di cui al D.Lgs. 163/2006 è specificato che per gli incarichi compresi tra € 20.000,00 e € 206.000,00 devono essere preceduti da esperimento di gara formale di rilevanza pubblica mentre gli incarichi di importo compreso tra € 5.000,00 ed € 19.999,99 devono essere attribuiti a seguito di un'apposita indagine di mercato, espletata tramite una lettera di invito contenente gli elementi indicati nell'art. 7 del regolamento medesimo, da inviare ad almeno cinque soggetti dotati dei requisiti necessari; gli incarichi inferiori a € 5.000,00 sono conferiti a seguito di indagine di mercato tra i soggetti ricompresi negli albi ed elenchi predisposti a seguito degli avvisi pubblici di cui si è sopra accennato, secondo i criteri contenuti nell'art. 6 del regolamento stesso.

Quanto alla previsione di un limite di spesa annuo per gli incarichi di consulenza, studio e/o ricerche, dalla documentazione contabile è emerso che nel 2011 il limite di spesa per consulenze è stato fissato in € 19.112,00, pari all'80% della spesa sostenuta nel 2009, ammonta a € 95.560,00 in adempimento di quanto previsto dall'art. 6, comma 8, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122; l'esatta quantificazione dei limiti di spesa è stata verificata utilizzando gli importi indicati nel monitoraggio inviato alla Corte dei conti con e-mail del 15 aprile 2010 relativamente alla

spesa impegnata nell'esercizio 2009 per collaborazione, consulenze, studi e ricerche, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza (**all. n. 6**); si aggiunge che, sia nel 2011 che nel 2012, non risultano impegnate somme per incarichi di consulenza, studio e/o ricerche.

Gli incarichi conferiti sono stati visionati utilizzando gli elenchi allegati ai bilanci consuntivi in cui l'Amministrazione evidenzia tutti gli incarichi attribuiti a soggetti esterni nell'anno finanziario di riferimento, compresi quelli obbligatori per legge e i componenti degli Organismi di controllo interno e l'O.I.V.; tali nominativi coincidono con quelli indicati nelle comunicazioni trasmesse al Dipartimento della Funzione Pubblica e con quanto risultante sul sito dell'Amministrazione alla sezione *Collaboratori e consulenti*.

Si riporta l'elenco dei contratti esaminati con il metodo del campionamento casuale:

**Ing: Luigi BARTOLI – D.D. di affidamento n. 2238 del 13.12.2010.** Con tale determina è stato affidato l'incarico di verifica della vulnerabilità sismica di immobili vari di proprietà del Comune di Piacenza, a seguito di espletamento di procedura negoziata, ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 91, comma 2, e all'art. 57, comma 6, del D.Lgs. 163/2006 ss.mm.ii., con l'aggiudicazione del prezzo più basso, indetta con D.D. n. 1763 del 26/10/2011; spesa complessiva presunta € 99.413,60 IVA e altri oneri esclusi. I dieci professionisti invitati a presentare un'offerta – citati nella determina in questione - sono stati individuati a seguito di sorteggio effettuato in sede pubblica in data 18/10/2011 tra quelli facenti parte dell'apposito albo del Comune di Piacenza, aggiornato con D.D. n. 1623 del 10/10/2011. Dal provvedimento di affidamento si evince che risulta pervenuta una sola offerta, ovvero quella prodotta dall'Ing. Bartoli, che ha offerto un ribasso del 40,23%.

**Dott. Gianluca Battilocchi. – D.D. di affidamento n. 2408 del 17/12/2007.** Incarico di Progettista Sociale affidato a seguito delle selezioni riferite ad apposito Bando approvato con D.D. n. 1977 del 09/11/2007 per l'affidamento di n. 2 incarichi per la realizzazione del progetto "Attività di sostegno alla realizzazione dei piani di zona e a funzioni di programmazione e progettazione".



L'incarico è stato affidato per il periodo dal 01/01/2008 al 31/12/2009, per un importo di € 56.160,00 lorde. Con la medesima determina è stato affidato anche l'incarico alla dott.ssa Stefania Bianchi per l'affidamento di incarico di esperto di sistemi informativi delle politiche sociali, selezionata con il medesimo bando (avviso n. 2).

**Dott. Giacomo Bracchi.** A favore di tale professionista sono stati rintracciati diversi incarichi come di seguito specificato:

- 1) D.D. n. 1235 del 17/09/2012. Incarico per la catalogazione dei bivalvi marini della collezione Malacologica dott. Raimondo Del Prete presso il Museo civico di storia naturale per il periodo 30 settembre - 31 dicembre 2012 per l'importo di € 3.000,000 onnicomprensivi.
- 2) D.D. n. 1285 del 11/08/2011 affidamento incarico relativo alla catalogazione dei gasteropodi della collezione Malacologica dott. Raimondo Del Prete presso il Museo civico di storia naturale per il periodo 12 luglio - 31 dicembre 2010 per l'importo di € 3.000,000 onnicomprensivi.
- 3) D.D. n. 990 del 07/07/2010 affidamento incarico relativo alla sistemazione preliminare delle raccolte di invertebrati presenti nel Museo civico di storia naturale per il periodo 12 luglio - 31 dicembre 2010 per l'importo di € 3.000,000 onnicomprensivi.
- 4) D.D. n. 2176/2209 incarico per la catalogazione preliminare collezione Malacologica dott. Raimondo Del Prete presso il museo civico di storia naturale per il periodo 2 dicembre - 31 dicembre 2009 per l'importo di € 3.000,000 onnicomprensivi.

Dalla lettura della citata documentazione si desume che gli incarichi sono sempre stati attribuiti senza alcuna comparazione richiamando l'art. 7, comma 1, lett. c) del citato *Regolamento comunale per il conferimento di incarichi di collaborazione, di studio, di ricerca e di consulenza ad esperti esterni*, che prevede che il Dirigente competente può conferire gli incarichi in via diretta in casi particolari tra cui *“Per attività comportanti prestazioni di natura artistica, culturale, scientifica, formativa o legale non comparabili in quanto strettamente connesse all'abilità del soggetto prestatore d'opera o alle sue particolari interpretazioni o elaborazioni, per le attività di natura culturale”*.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Si riporta il testo completo della citata norma: *“Art. 7(Conferimento di incarichi senza procedura selettiva)*

**Dott.ssa Silvia Pagani** Sono stati rinvenuti due incarichi entrambi affidati nel 2010.

1. D.D. n. 292 del 15/03/2010 – Affidamento incarico per svolgimento di attività ludico-didattiche presso i Musei Civici di Palazzo Farnese dal 10 marzo al 31 maggio 2010 per un importo complessivo di € 15.510,00;
2. D.D. n. 292 del 15/03/2010 – Affidamento incarico per svolgimento di attività ludico-didattiche presso i Musei Civici di Palazzo Farnese dal 2 novembre al 31 dicembre 2010 per un importo complessivo di € 3.300,00.

Come nel precedente affidamento anche per tali incarichi non è stata effettuata alcuna procedura selettiva ai sensi del già citato art. 7, comma 1, lett. c) del Regolamento comunale per il conferimento degli incarichi a soggetti esterni.

**Dott. Graziano Villaggi – D.D. n. 2521 del 24/12/2007.** Con tale provvedimento è stato affidato al professionista in questione un incarico professionale relativo al coordinamento biblioteconomico del Polo bibliotecario piacentino e al coordinamento delle attività di catalogazione e acquisti della Biblioteca Comunale Passerini-Landi per il periodo 01/01/2008 - 31/12/2008 per un costo complessivo di € 40.000,00, oneri compresi. Nel provvedimento si legge che l'incarico è affidato ai sensi dell'art. 8, comma 3<sup>23</sup>, del *Regolamento di semplificazione per l'acquisizione di beni e servizi in economia*,

---

1. Fermo restando quanto previsto dagli articoli precedenti il Dirigente competente può conferire gli incarichi in via diretta, previa determinazione a contrattare ex art. 192 del D.lgs. 267/2000, quando ricorra una delle seguenti situazioni che devono essere giustificate nel provvedimento di conferimento dell'incarico. a) Esito negativo delle procedure selettive citate nei precedenti articoli per mancanza di domande o di candidati idonei purchè non vengano modificate le condizioni previste nell'avviso di selezione. b) In caso di particolare comprovata urgenza adeguatamente motivata che non consente l'utile effettuazione delle procedura selettiva in precedenza citate. c) Per attività comportanti prestazioni di natura artistica, culturale, scientifica, formativa o legale non comparabili in quanto strettamente connesse all'abilità del soggetto prestatore d'opera o alle sue particolari interpretazioni o elaborazioni. d) per prestazioni di tipo complementare non comprese nell'incarico principale già conferito qualora motivi sopravvenuti ne abbiano determinato la necessità per il risultato finale. In tal caso l'attività complementare potrà essere affidata senza alcuna selezione comparativa a condizione che non possa essere separata da quella originaria senza recare pregiudizio agli obiettivi o a i programmi perseguiti con l'incarico originario.

<sup>23</sup> Si riporta il testo del citato articolo: **Art. 8 Affidamento diretto:**

1. Per le forniture ed i servizi in economia di importo fino a 20.000 € si può procedere mediante procedura negoziata con una sola ditta individuata, se presente, all'interno dell'elenco appaltatori di cui all'art. 17.
2. I prezzi indicati nel preventivo dell'affidatario, dei quali è data dimostrazione della loro convenienza con l'indicazione di ogni utile elemento in proposito, sono sottoposti al giudizio di congruità del responsabile del procedimento e conservati agli atti.
3. Si può procedere, entro il limite di 200.000 €, mediante affidamento diretto nel caso di specialità del bene o servizio da acquisire in relazione alle caratteristiche tecniche e di mercato, circostanza da motivare adeguatamente. La ditta affidataria è individuata, se presente, all'interno dell'elenco appaltatori di cui all'art. 17.