



CITTÀ DI TORINO

PROPOSTA DI MOZIONE

OGGETTO: "PARERE DELLA CORTE DEI CONTI" PRESENTATA DAI CONSIGLIERI APPENDINO E BERTOLA IN DATA 6 DICEMBRE 2011.

Il Consiglio Comunale di Torino,

PREMESSO CHE

- ai sensi dell'articolo 110 del D.Lgs. n. 267/2000, gli enti locali possono dotarsi di dirigenti assunti con contratto a termine valido per la durata del mandato del Sindaco e della Giunta;
- ai sensi del comma 2 del citato articolo si demanda al Regolamento sull'ordinamento degli uffici e servizi degli enti locali per stabilire limiti, criteri e modalità di stipulazione dei contratti a tempo determinato al di fuori della dotazione organica, nei limiti percentuali stabiliti dalla stessa norma (5 % della dotazione organica nel nostro caso);
- l'articolo 19 comma 6 D.Lgs. 165/2001, innovando in tale materia, stabilisce, quanto all'assegnazione di incarichi dirigenziali, che:
 - "Gli incarichi di cui ai commi da 1 a 5 possono essere conferiti, da ciascuna amministrazione, entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, a tempo determinato ai soggetti indicati dal presente comma. La durata di tali incarichi, comunque, non può eccedere, per gli incarichi di funzione dirigenziale di cui ai commi 3 e 4, il termine di tre anni, e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale il termine di cinque anni. Tali incarichi sono conferiti, fornendone esplicita motivazione, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio, anche presso amministrazioni statali, ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato. Il trattamento economico può essere integrato da una

indennità commisurata alla specifica qualificazione professionale, tenendo conto della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali. Per il periodo di durata dell'incarico, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono collocati in aspettativa senza assegni, con riconoscimento dell'anzianità di servizi";

TENUTO CONTO CHE

- l'articolo 77 dello Statuto della Città di Torino recita subordinatamente a quanto sopra previsto che:
 - "1. La copertura dei posti dirigenziali previsti dalla dotazione organica avviene attraverso le modalità definite dalla legge per l'accesso alla qualifica a tempo indeterminato, ovvero attraverso mobilità da altri enti pubblici, ovvero, in misura complessivamente non superiore al 10% della dotazione organica della dirigenza, mediante attribuzione di incarichi con contratti a tempo determinato che non possono avere durata superiore a quella del mandato elettivo del Sindaco.
 - 2. Il Regolamento di Organizzazione e Ordinamento della Dirigenza disciplina l'attribuzione, a tempo determinato, di incarichi al di fuori della dotazione organica di responsabile dei servizi e degli uffici di qualifica dirigenziale o di alta specializzazione".
- il Regolamento n. 222, all'articolo 24 statuisce, quale ultima fonte subordinata, che:
 - "1. La Giunta Comunale, con provvedimento corredato da idoneo schema di contratto, autorizza al di fuori della dotazione organica il conferimento di incarichi dirigenziali o di alta specializzazione con contratto a tempo determinato a soggetti esterni all'Amministrazione Comunale di particolare e comprovata qualificazione professionale desumibile da specifici curriculum. Gli incarichi dirigenziali, fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica, possono essere conferiti a soggetti che abbiano svolto attività in organismi ed Enti pubblici o privati o Aziende pubbliche e private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali o in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e post-universitaria, da pubblicazioni scientifiche, o provenienti dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato.
 - 2. Gli incarichi di cui al comma 1 possono essere conferiti in misura non superiore al 10% del totale della dotazione organica della dirigenza e non possono avere durata superiore a quella del mandato elettivo del Sindaco. Gli incarichi stessi terminano al momento della cessazione dalla carica - per qualunque motivo anche eventualmente anticipato rispetto alla scadenza elettorale - del Sindaco.

3. Gli incarichi di cui al precedente comma 1 possono essere conferiti, in presenza dei requisiti previsti, anche a dipendenti collocati nella categoria contrattuale D con incarico di posizione organizzativa. In questo caso i dipendenti stessi sono collocati in regime di aspettativa senza assegni per tutta la durata dei rispettivi incarichi, con riconoscimento dell'anzianità di servizio anche ai fini dello sviluppo di carriera.";

- parimenti, purtuttavia, lo stesso Decreto Legislativo, nel disciplinare i requisiti di base per l'accesso alla qualifica dirigenziale stabilisce all'articolo 28 che:

"1. L'accesso alla qualifica di dirigente nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici avviene per concorso per esami indetto dalle singole amministrazioni ovvero per corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola Superiore della pubblica amministrazione.

2. Al concorso per esami possono essere ammessi i dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, muniti di laurea, che abbiano compiuto almeno cinque anni di servizio o, se in possesso del dottorato di ricerca o del diploma di specializzazione conseguito presso le scuole di specializzazione individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, almeno tre anni di servizio, svolti in posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del dottorato di ricerca o del diploma di laurea. Per i dipendenti delle amministrazioni statali reclutati a seguito di corso-concorso, il periodo di servizio è ridotto a quattro anni. Sono, altresì, ammessi soggetti in possesso della qualifica di dirigente in enti e strutture pubbliche non ricomprese nel campo di applicazione dell'articolo 1, comma 2, muniti del diploma di laurea, che hanno svolto per almeno due anni le funzioni dirigenziali. Sono, inoltre, ammessi coloro che hanno ricoperto incarichi dirigenziali o equiparati in amministrazioni pubbliche per un periodo non inferiore a cinque anni, purché muniti di diploma di laurea. Sono altresì ammessi i cittadini italiani, forniti di idoneo titolo di studio universitario, che hanno maturato, con servizio continuativo per almeno quattro anni presso enti od organismi internazionali, esperienze lavorative in posizioni funzionali apicali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea (84).

3. Al corso-concorso selettivo di formazione possono essere ammessi, con le modalità stabilite nel regolamento di cui al comma 5, soggetti muniti di laurea nonché di uno dei seguenti titoli: laurea specialistica, diploma di specializzazione, dottorato di ricerca, o altro titolo post-universitario rilasciato da istituti universitari italiani o stranieri, ovvero da primarie istituzioni formative pubbliche o private, secondo modalità di riconoscimento disciplinate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e la Scuola superiore della pubblica amministrazione. Al corso-concorso possono essere ammessi dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, muniti di laurea, che abbiano compiuto almeno cinque anni di servizio, svolti in posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del

diploma di laurea. Possono essere ammessi, altresì, dipendenti di strutture private, collocati in posizioni professionali equivalenti a quelle indicate nel comma 2 per i dipendenti pubblici, secondo modalità individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della Legge 23 agosto 1988, n. 400. Tali dipendenti devono essere muniti del diploma di laurea e avere maturato almeno cinque anni di esperienza lavorativa in tali posizioni professionali all'interno delle strutture stesse (85).

4. Il corso di cui al comma 3 ha la durata di dodici mesi ed è seguito, previo superamento di esame, da un semestre di applicazione presso amministrazioni pubbliche o private. Al termine, i candidati sono sottoposti ad un esame-concorso finale. Ai partecipanti al corso e al periodo di applicazione è corrisposta una borsa di studio a carico della Scuola superiore della pubblica amministrazione (86).

5. Con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della Legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per la funzione pubblica sentita, per la parte relativa al corso-concorso, la Scuola superiore della pubblica amministrazione, sono definiti:

- a) le percentuali, sul complesso dei posti di dirigente disponibili, riservate al concorso per esami e, in misura non inferiore al 30 per cento, al corso-concorso;
- b) la percentuale di posti che possono essere riservati al personale di ciascuna amministrazione che indice i concorsi pubblici per esami;
- c) i criteri per la composizione e la nomina delle commissioni esaminatrici;
- d) le modalità di svolgimento delle selezioni, prevedendo anche la valutazione delle esperienze di servizio professionali maturate nonché, nella fase di prima applicazione del concorso di cui al comma 2, una riserva di posti non superiore al 30 per cento per il personale appartenente da almeno quindici anni alla qualifica apicale, comunque denominata, della carriera direttiva;
- e) l'ammontare delle borse di studio per i partecipanti al corso-concorso (87).

6. I vincitori dei concorsi di cui al comma 2, anteriormente al conferimento del primo incarico dirigenziale, frequentano un ciclo di attività formative organizzato dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione e disciplinato ai sensi del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 287. Tale ciclo può comprendere anche l'applicazione presso amministrazioni italiane e straniere, enti o organismi internazionali, istituti o aziende pubbliche o private. Il medesimo ciclo formativo, di durata non superiore a dodici mesi, può svolgersi anche in collaborazione con istituti universitari italiani o stranieri, ovvero primarie istituzioni formative pubbliche o private.

7. In coerenza con la programmazione del fabbisogno di personale delle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 39 della Legge 27 dicembre 1997, n. 449, le amministrazioni di cui al comma 1 comunicano, entro il 30 giugno di ciascun anno, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, il numero dei posti che si renderanno vacanti nei propri ruoli dei dirigenti. Il Dipartimento della funzione pubblica,

entro il 31 luglio di ciascun anno, comunica alla Scuola superiore della pubblica amministrazione i posti da coprire mediante corso-concorso di cui al comma 3. Il corso-concorso è bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione entro il 31 dicembre di ciascun anno (88).

7bis. Le amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e gli enti pubblici non economici comunicano, altresì, entro il 30 giugno di ciascun anno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica i dati complessivi e riepilogativi relativi ai ruoli, alla dotazione organica, agli incarichi dirigenziali conferiti, anche ai sensi dell'articolo 19, commi 5-bis e 6, nonché alle posizioni di comando, fuori ruolo, aspettativa e mobilità, con indicazione della decorrenza e del termine di scadenza. Le informazioni sono comunicate e tempestivamente aggiornate per via telematica a cura delle amministrazioni interessate, con inserimento nella banca dati prevista dall'articolo 23, comma 2, secondo le modalità individuate con circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica (89).

8. Restano ferme le vigenti disposizioni in materia di accesso alle qualifiche dirigenziali delle carriere diplomatica e prefettizia, delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

9. Per le finalità di cui al presente articolo, è attribuito alla Scuola superiore della pubblica amministrazione un ulteriore contributo di 1.500 migliaia di euro a decorrere dall'anno 2002.

10. All'onere derivante dall'attuazione del comma 9, pari a 1.500 migliaia di Euro a decorrere dall'anno 2002, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2002-2004, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2002, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero (90).";

- tale norma sembrerebbe quindi prevedere come requisito di base per l'accesso alla qualifica dirigenziale il possesso di un titolo di laurea;
- pertanto il coordinamento delle due norme in questione farebbe nascere quantomeno il dubbio che anche nei casi di affidamento di incarico dirigenziale ex articolo 19 comma 6 stesso decreto non possa prescindere dal requisito base del possesso del titolo di laurea;

VISTO CHE

- la necessità del titolo di laurea quale requisito basilare per l'accesso ad ogni tipo di qualifica dirigenziale parrebbe emergere chiaramente anche dal comma 7bis dell'articolo 28, il quale stabilisce che "Le amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e gli enti pubblici non economici comunicano, altresì, entro il 30 giugno di ciascun anno alla

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica i dati complessivi e riepilogativi relativi ai ruoli, alla dotazione organica, agli incarichi dirigenziali conferiti, anche ai sensi dell'articolo 19, commi 5-bis e 6, nonché alle posizioni di comando, fuori ruolo, aspettativa e mobilità, con indicazione della decorrenza e del termine di scadenza. Le informazioni sono comunicate e tempestivamente aggiornate per via telematica a cura delle amministrazioni interessate, con inserimento nella banca dati prevista dall'articolo 23, comma 2" identificando così come parte della dotazione organica rilevante per la legge al fine di indire nuovi concorsi anche gli incarichi conferiti ex articolo 19 commi 5-bis e 6, con evidente necessità della parità di trattamento quanto a requisiti di base per i soggetti che ricoprono tale qualifica;

- tale dubbio è stato affrontato da numerose altre amministrazioni locali (come emerge dagli allegati alla presente mozione), le quali hanno provveduto a richiedere un parere della Corte dei Conti ai sensi dell'articolo 7, comma 8, la Legge 131/2003, da ultimo il Comune di Milano;
- investita di tale compito, la Corte dei Conti ha sempre risolto tale problema affermando la necessità del titolo di laurea anche per l'incarico dirigenziale ex articolo 19 comma 6 D.Lgs. 165/2001 e ss. mm., invero la Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia recita:
"anche in base alla formulazione dell'art. 19 comma 6 del D. Lgs. 30 marzo 2001 n. 165 il requisito del possesso del diploma di laurea è necessario per il conferimento di un incarico dirigenziale negli enti locali, così come nelle altre amministrazioni che rientrano nell'elenco contenuto nell'art. 1 comma 2 del citato D.Lgs. 165 del 2001 poichè si tratta di un requisito di base e necessariamente propedeutico per l'accesso alla qualifica dirigenziale, come si evince dall'art. 28 stesso decreto. L'art. 110 del TUEL e la disciplina introdotta dall'art. 19 comma 6 del D.Lgs n. 165 del 2001 consentono l'accesso di soggetti particolarmente qualificati alla dirigenza a tempo, prevedendo che i soggetti che debbono rientrare in questa categoria debbano possedere alcuni requisiti di specifica preparazione ed esperienza professionale. Occorre mettere in luce, però, che le previsioni normative in esame non sono sostitutive del requisito di base del possesso della laurea ma sono aggiuntive, nel senso che pur in possesso del diploma di laurea i soggetti che siano dotati di uno dei requisiti delineati nell'art. 19 comma 6 possono ottenere un incarico dirigenziale temporaneo";
- tale orientamento è stato espresso da plurime pronunce in sede consultiva della stessa Magistratura contabile, in diverse regioni: (Corte Conti Sezione Controllo Regione Lombardia, 24 giugno 2010 n. 702, Corte Conti Sezione Controllo Regione Veneto 23 novembre 2010, Corte Conti Sezione Controllo Regione Lombardia parere 20/2006, Corte Conti Sezione Regionale di Controllo per la Basilicata 21 giugno 2011 n. 14;
- tale orientamento appare altresì confermato dalla pronuncia della Corte Conti Sezioni Riunite 8 marzo 2011, la quale ha sancito che il disposto letterale dell'articolo 110 comma 1

D.Lgs. 267/2000, il quale stabiliva che: "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 di diritto pubblico o, eccezionalmente e con deliberazione motivata, di diritto privato, fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire." non è completamente sovrapponibile a quella contenuta nell'art. 19 comma 6 del D.Lgs. 165/2001 e quindi esclude una ipotesi di abrogazione tacita ad opera della norma intervenuta successivamente, con la conseguenza che tale disposto rende necessari i requisiti di base stabiliti dalla normativa per l'accesso alla qualifica dirigenziale anche per gli affidamenti di incarico a termine ex articolo 19 comma 6 D.Lgs. 165/2001;

- tali questioni hanno costituito anche oggetto di contenzioso avanti alla stessa Magistratura Contabile, la quale in più occasioni ha ravvisato un danno all'erario in caso di affidamento temporaneo di incarichi dirigenziali od incarichi per cui è previsto quale requisito di base il diploma di laurea a soggetti privi del medesimo; si veda ad esempio: Corte dei Conti Sezione Giurisprudenziale per la Toscana sentenza n. 622 del 21 settembre 2004, secondo la quale risponde di danno erariale il Sindaco di un Comune, unitamente al Segretario dell'ente, che assuma in staff ex articolo 90 T.U.E.L. un soggetto privo di diploma di laurea, corrispondendogli un compenso pari alla categoria D3 per il cui accesso dall'esterno è prevista la laurea, in quanto la spesa sostenuta dall'Amministrazione risulta al di fuori dei canoni normativi previsti dalla normativa di riferimento: il Regolamento Generale sull'Ordinamento degli Uffici e Servizi, in attuazione dell'articolo 35, comma 7, del D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165, dispone che, per la categoria D), sia necessario il diploma di laurea. La funzione di preposto nell'ufficio di staff del Sindaco, alla cui istituzione gli enti locali sono autorizzati dall' articolo 90 del T.U.E.L., costituente una species del genus degli incarichi a contratto previsti in via generale dall'articolo 110, comma 1, T.U.E.L., rappresenta un normale posto di pianta organica e può essere coperto sia con personale interno, che in forza di personale assunto con contratto a tempo determinato, specificando la categoria ed il profilo professionale; nel condannare il Sindaco ed il Segretario dell'Ente, la Corte riconosce la sussistenza della colpa grave, in quanto il provvedimento era stato adottato in violazione dei minimi criteri di diligenza che devono caratterizzare l'attività di chi assume un mandato di pubblico amministratore o di chi fa parte del corpo dell'apparato burocratico, in aperta violazione delle comuni regole di prudenza. Parimenti si era espressa la Corte dei Conti Sezione Giurisdizionale della Lombardia, sentenza 880/2009 del 29 dicembre 2009;
- in materia consimile, conforta altresì una pronuncia della Corte Costituzionale in materia di pubblico impiego la quale dichiarava che "E' costituzionalmente illegittimo l'art. 2, comma 10, della L.R. 25 ottobre 2010, n. 31 della Regione Basilicata. La norma censurata, nel conferire alla Giunta e al Consiglio il potere di coprire, temporaneamente ma senza alcun

limite, posti di dirigente a personale interno privo delle necessarie qualifiche, si presta ad essere utilizzata per aggirare il principio del carattere aperto e pubblico dei sistemi di selezione del personale dirigente, esplicitazione del principio del pubblico concorso, di cui all'articolo 97 Costituzione. Al contempo, consentendo, di fatto, che le funzioni dirigenziali siano affidate stabilmente a soggetti privi della necessaria attitudine professionale, si pone in contrasto anche con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione." (Corte Costituzionale, 15 giugno 2011, n. 189, fonti Sito Uff. Corte Costituzionale, 2011 Riferimenti normativi cost articolo 97 cost articolo 117 LR 25 ottobre 2010, n. 31, articolo 2, Regione Basilicata, DLT 30 marzo 2001, n. 165, articolo 19");

CONSTATATO CHE

- il Comune di Torino ha conferito ai sensi dell'articolo 19 comma 5 incarichi con qualifica ed inquadramento economico dirigenziale a soggetti privi del diploma di laurea;
- pertanto, atteso che sulla questione sinora esposta esistono:
 - a) differenti pareri in sede consultiva della Corte dei Conti, sezioni regionali di controllo che attestano la necessità del diploma di laurea anche per il conferimento di incarichi temporanei di natura dirigenziale;
 - b) pronunce in sede contenziosa che hanno ravvisato danni erariali in conferimenti di incarichi dirigenziali temporanei a soggetti privi del diploma di laurea;
 - c) l'articolo 7 comma 8 Legge 131/2003 conferisce alle Regioni, ai Comuni, alle Province ed alle Città Metropolitane la facoltà di chiedere alle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica;
 - d) appare pertanto conforme alle regole di comune prudenza invocate anche dalla magistratura contabile richiedere un parere consultivo, ai sensi dell'articolo 7 comma 8 della Legge 5 giugno 2003 n. 131, alla Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte, onde verificare se gli incarichi conferiti ex articolo 19 comma 5 D.Lgs. 165/2001 dal Comune di Torino a soggetti privi del diploma di laurea possano essere considerate legittime alla luce dei principi della normativa sopra rappresentata, ovvero ponendo il seguente quesito: se l'ente, compreso tra le amministrazioni pubbliche indicate nell'articolo 1 comma 2 Decreto Legislativo 165/2001 possa, fornendone esplicita motivazione in relazione alla particolare e comprovata qualificazione professionale richiesta dalla posizione da ricoprire e dalla natura dell'ufficio, conferire incarichi dirigenziali, instaurando appositi rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato, a soggetti esterni all'Amministrazione pur in mancanza del possesso del diploma di laurea";

Tutto ciò premesso,

IMPEGNA

Il Sindaco a richiedere, conformemente alle regole di comune prudenza, un parere consultivo ai sensi dell'articolo 7 comma 8 della Legge 5 giugno 2003 n. 131, alla Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte, onde verificare se sia coerente con la normativa vigente conferire incarichi ex articolo 19 comma 5 D.Lgs. 165/2001 a soggetti esterni privi del diploma di laurea.

F.to: Chiara Appendino
Vittorio Bertola