

Ill.mo  
Procuratore generale  
Corte dei Conti  
Via Marina n. 5  
20121 Milano

Milano, 13 novembre 2006

I signori Basilio Rizzo, Milly Moratti, Marilena Adamo, Giovanni Colombo, Vladimiro Merlin e Maurizio Baruffi assistiti dagli avv.ti Stefano Nespor, Ada Lucia De Cesaris e Valeria Sergi e elettivamente domiciliati presso lo studio del primo in Milano via Fogazzaro 8, espongono quanto segue.

#### Il Fatto

Nei mesi di settembre e ottobre del 2006 la Giunta comunale ha deliberato l'assunzione di non meno di sessantatre persone esterne all'Amministrazione con rapporti di lavoro subordinato con termine finale per lo più fissato alla scadenza del mandato elettorale. Di questi non meno di 49 hanno qualifica dirigenziale.

La spesa complessiva per l'assunzione dall'esterno delle suddette 63 persone ammonta – secondo quanto risulta dalle delibere d'assunzione – a euro **9.020.621**. La spesa complessiva per l'assunzione dei 49 esterni con qualifica dirigenziale ammonta a euro **8.056.250**. Non si può escludere che altri esterni siano stati nominati con qualifica dirigenziale con delibere attualmente non note. Nel presente esposto ci limiteremo a prendere in considerazione solo le 63 nomine suindicate.

Gli incarichi affidati riguardano, in alcuni casi, compiti di elevata delicatezza e responsabilità per i quali è necessaria una specifica preparazione ed esperienza professionale; in molti casi, compiti che non richiedono il possesso di particolari competenze professionali; in altri casi ancora, compiti del tutto superflui o sovrabbondanti rispetto alle reali esigenze dell'Amministrazione.

Più specificatamente:

- il 5.9.2006 la Giunta Comunale ha deliberato l'assunzione di n. 41 dirigenti esterni dal 6 settembre 2006 e fino al termine del mandato del Sindaco per una spesa complessiva pari a € **6.767.000** con compiti che saranno più dettagliatamente esaminati fra breve;
- il 18.9.2006 la Giunta Comunale ha deliberato l'assunzione di 2 dirigenti esterni, in qualità rispettivamente di Dirigente responsabile del Settore Politiche del Lavoro e dell'Occupazione e Dirigente responsabile del Settore Commercio della Direzione Centrale Attività Produttive all'Amministrazione Comunale rispettivamente dal 2.10.2006 e dal 20.9.2006 fino al termine del mandato del Sindaco per una spesa complessiva di € **339.280** annui;
- il 29.9.2006 la Giunta Comunale ha deliberato l'assunzione di un dirigente esterno, in qualità di responsabile della Direzione Specialistica Ricerca e Innovazione nell'ambito della Direzione Centrale Ricerca, Innovazione, Capitale Umano all'Amministrazione Comunale dal 6.9.2006 e e fino al termine del mandato del Sindaco per una spesa complessiva di € **149.280,00** annui;
- il 13.10.2006 la Giunta Comunale ha deliberato l'assunzione di un dirigente esterno, in qualità di responsabile del Settore Sicurezza nell'ambito della Direzione Centrale Polizia Locale e Sicurezza dal 16.10.2006 e fino al termine del mandato del Sindaco per una spesa complessiva di € **162.860,00** annui;
- il 20.10.2006 la Giunta Comunale ha deliberato l'assunzione di 2 dirigenti esterni, rispettivamente in qualità di responsabile della Direzione Specialistica Protezione Civile nell'ambito della Direzione Centrale Polizia Locale e Sicurezza e responsabile del Servizio Poli Formativi del Settore Politiche del Lavoro e dell'Occupazione rispettivamente dal 23.10.2006 e 1.11.2006 e fino al termine del mandato del Sindaco per una spesa complessiva di € **257.850,00** annui;
- il 31.10.2006 la Giunta Comunale ha deliberato l'assunzione di un dirigente esterno, in qualità di responsabile del Settore Spettacolo

nell'ambito della Direzione Centrale Cultura, per una spesa complessiva di € **189.990,00** annui;

- infine, il 10.11.2006, la Giunta Comunale ha deliberato l'assunzione di un dirigente esterno, in qualità di responsabile del Settore Pubblicità e Servizi Ambientali nell'ambito della Direzione Centrale Arredo, Decoro Urbano e Verde, per una spesa complessiva di € **189.990,00** annui.

\*

A) L'art. 28 del Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi del Comune di Milano.

Tutte le predette assunzioni sono state giustificate con riferimento all'art. 28 del Regolamento, approvato con deliberazione n. 1954 in data 1.9.2006 dalla Giunta Comunale.

La suddetta disposizione prevede (1° comma) *“il conferimento di incarichi dirigenziali e di alta dirigenza con contratto a tempo determinato a soggetti esterni all'Amministrazione Comunale di particolare e comprovata qualificazione professionale, 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 che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e/o scientifica desumibile dalla formazione universitaria e post-universitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete e qualificate esperienze di lavoro, che possano sopperire alla mancanza di formazione universitaria, o provenienti settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato”*.

Pertanto, l'assunzione di persone esterne all'Amministrazione cui attribuire incarichi dirigenziali e di alta dirigenza è subordinata, dalla predetta disposizione, a due condizioni:

- a) La prima, imprescindibile, il possesso di particolare e comprovata qualificazione professionale. Inoltre:
- b) La seconda, in alternativa:

→ il possesso di esperienza dirigenziale di almeno un quinquennio in enti e aziende pubblici e privati, oppure

→ il possesso di una particolare specializzazione professionale, culturale e/o scientifica desumibile dalla formazione universitaria, dalle pubblicazioni scientifiche, oppure

→ il possesso di concrete e qualificate esperienze di lavoro che possano sopperire alla mancanza di formazione universitaria, oppure

c) la provenienza da settori della ricerca, della docenza universitaria, dalle magistrature e dall'avvocatura dello Stato.

Al secondo comma, la disposizione prevede inoltre che il conferimento di incarichi dirigenziali e di alta amministrazione non possa superare il 5% del totale della “dotazione organica della dirigenza e dell’area direttiva”

#### B) La normativa di riferimento

1) L’art.110 del TU degli enti locali.

La disposizione stabilisce (1° comma) che *“lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi e 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”*. La disposizione stabilisce inoltre (2° comma) che i detti contratti *“sono stipulati in misura non superiore al 5% del totale della dotazione organica della dirigenza e dell’area direttiva”*.

2) L’art.19 del TU 165\2001 del pubblico impiego per le Amministrazioni dello Stato.

La predetta disposizione stabilisce che gli incarichi a persone esterne possono essere conferiti *“a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, 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 de-*

*sumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro maturate, 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”.*

3) L'art. 74 dello Statuto del Comune. Tale norma stabilisce che *“gli incarichi di direzione di strutture e di progetti possono essere attribuiti a persone estranee all'Amministrazione, fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire quando ragioni, espressamente indicate nell'atto di incarico, richiedono il ricorso, richiedono il ricorso a competenze o esperienze professionali esterne”.*

#### C) Illegittimità dell'art. 28 del Regolamento

Sia l'art. 110 del TUEL, sia l'art. 19 del TU 165/2001, sia l'art. 74 dello Statuto del Comune di Milano escludono che possano essere conferiti incarichi dirigenziali a persone esterne prive dei requisiti per il posto da ricoprire che, trattandosi di posizioni dirigenziali, è quantomeno il titolo di laurea aspecifico.

Ne segue che è illegittimo l'art. 28 del Regolamento laddove consente il conferimento dell'incarico a chi non abbia il titolo di studio necessario, se in possesso di *“concrete e qualificate esperienze di lavoro”*. Del resto, la possibilità di conferire incarichi a persone esterne sprovviste del necessario titolo di studio per conseguire la qualifica dirigenziale purché dotate di concrete e qualificate esperienze di lavoro non fa che duplicare, utilizzando diverse espressioni, il requisito, imprescindibile per tutti, della *“particolare e comprovata qualificazione professionale”*.

\*

D) Passiamo ora a considerare i diversi profili di illegittimità delle nomine decise dalla Giunta comunale.

### 1) Aspetto quantitativo

Pare evidente che le 49 nomine dirigenziali disposte (a quanto risulta) eccedano il limite del 5% della dotazione organica a disposizione. Infatti la dotazione organica della dirigenza e dell'area direttiva del Comune non è certamente di 960 posti (quantità necessaria per giustificare un 5% pari a 49). La dotazione organica dell'area dirigenziale del Comune è infatti non superiore a 200 unità.

Né certamente può includersi nell'area direttiva personale che non rientra nella dirigenza e, specificatamente, il personale non dirigenziale di categoria D.

La normativa statale, infatti, allorché fa riferimento all'area direttiva si riferisce ai Comuni di piccole dimensioni, sprovvisti di dotazione dirigenziale nei quali, per effetto di disposizioni normative, anche i funzionari non dirigenti possono ricevere incarichi dirigenziali per ricoprire posti di responsabilità.

Che l'area direttiva non rientri nella dirigenza emerge del resto dallo stesso Regolamento del Comune che, all'art. 29, 8° comma, permette al Sindaco di conferire incarichi dirigenziali *“a dipendenti di ruolo del Comune con almeno cinque anni di servizio in categoria giuridica D”*: da ciò si evince che la categoria D non rientra nell'area direttiva.

Pertanto, il Comune di Milano ha nominato dirigenti esterni in quantità vicina o superiore al 25% della dotazione organica, quindi in misura cinque volte superiore a quella consentita.

\*

Non va inoltre trascurato il fatto che parte delle posizioni occupate da esterni è stata resa vacante da una massiccia operazione di incentivazione all'esodo di 11 dirigenti in forza presso il Comune. Il costo di questa operazione, necessaria per lasciare i posti per gli esterni, è stato di € 845.000.

\*

### 2) Aspetto qualitativo

a) Innanzitutto, nella maggior parte dei casi, manca una motivazione idonea a giustificare la scelta, con l'espressa indicazione nell'atto di incarico, così come richiesto dallo Statuto, della necessità di ricorrere a competenze professionali esterne per la mancanza di analoghe professionalità all'interno dell'Amministrazione.

b) Parimenti, non risulta compiuta alcuna istruttoria per verificare che all'interno dell'Amministrazione non fossero disponibili quelle professionalità oggetto di incarico all'esterno (né si dà atto in alcun modo che questa istruttoria sia stata compiuta).

A questo proposito, la Corte dei Conti, organo costituzionalmente preposto a vigilare sull'utilizzazione delle risorse pubbliche da parte delle Amministrazioni pubbliche, ha ripetutamente precisato che la possibilità di conferire incarichi dirigenziali a persone esterne all'Amministrazione ha lo scopo di *“arricchire, attraverso un limitato apporto esterno, la p.a. con il conferimento di incarichi dirigenziali ad estranei al ruolo unico in possesso di spiccatissime doti professionali”* pertanto, prosegue la Corte, si può affidare un incarico dirigenziale a una persona esterna all'Amministrazione *“soltanto dimostrando che il destinatario è in possesso di particolari doti di eccellenza culturale, professionale e di esperienza lavorativa ed evidenziando che, nonostante il preventivo svolgimento di una rigorosa istruttoria, condotta attraverso la consultazione degli stati di servizio dei funzionari a disposizione, non vi è alcun funzionario dotato della professionalità richiesta”* (Corte Conti, sez. contr., 10 settembre 2001, n. 31). La Corte dei Conti ha anche precisato che *“corrisponde ai principi di migliore utilizzazione del personale, di economicità e trasparenza dell'organizzazione amministrativa”* il fatto che *“l'Amministrazione impieghi innanzitutto le risorse umane esistenti nel proprio ambito e solo nella documentata e motivata assenza delle stesse faccia ricorso a professionalità esterne”* (Corte dei Conti, sez. centr. contr., 30.1.2001, n. 7, in *Rass. Cons. Stato* 2001, II, 424).

c) Inoltre, non risulta che, prima del conferimento degli incarichi, sia stato adempiuto l'obbligo, posto dall'art. 74, 2° comma dello Statuto, di dare notizia al pubblico dell'intendimento di affidare gli incarichi, indicando il termine per la proposizione di domande e proposte sulle quali il Sindaco deve esprimersi motivatamente.

La disposizione è evidentemente preordinata, una volta verificato, tramite adeguata istruttoria, che mancano determinate professionalità all'interno dell'Amministrazione, a ricercare tali professionalità all'esterno in modo da poter vagliare, tra tutte le domande pervenute, i curricula di coloro che sono più idonei e meritevoli di ricoprire il posto.

La procedura seguita dall'Amministrazione è stata invece contraria a principi di correttezza e trasparenza e giustifica il dubbio che l'intendimento non sia stato tanto quello di reperire le persone professionalmente più idonee per sopperire a esigenze pubbliche, bensì quello di offrire posti a persone già predeterminate.

\*

d) Infine, il metodo seguito dal Comune, proprio per le dimensioni quantitative assunte, si pone in in contrasto con il principio dell'accesso a posizioni pubbliche tramite procedure concorsuali o selettive, ripetutamente ribadito dalla Corte costituzionale a tutela dell'interesse pubblico.

In proposito, l'assenza dei suddetti approfondimenti istruttori è evidenziata dal fatto che per molti soggetti nominati sono presenti vaghissime motivazioni per giustificare l'assunzione.

Va inoltre rilevato che la metodologia seguita si pone in contrasto con il principio dell'adozione di procedure selettive, e, in particolare, di concorso pubblico, per la copertura di posizioni dirigenziali.

\*

La trasformazione della possibilità eccezionale di coprire posizioni dirigenziali con contratti esterni in regola, con contestuale omissione di

qualsiasi procedura di carattere comparativo costituisce anche una violazione del principio di separatezza tra gli organi di governo e l'apparato amministrativo, tra politica e amministrazione, principio che è stato uno dei cardini della riforma attuata a partire dal 1993 e che ha condotto alla privatizzazione del rapporto di pubblico impiego.

Un'assunzione così massiccia di persone esterne selezionate dal Sindaco determina una pesante e inammissibile distorsione di carattere politico sull'imparzialità dell'attività dell'Amministrazione.

\*

### Le assunzioni

A titolo esemplificativo, ecco le principali assunzioni che paiono sprovviste dai requisiti necessari e che non sono connotate da particolare e comprovata qualificazione professionale. Per tutti questi soggetti si può escludere la sussistenza di una particolare specializzazione professionale, culturale e/o scientifica desumibile dalla formazione universitaria e post-universitaria, da pubblicazioni scientifiche.

**1.** sig. Antonio Cecconi (Dirigente responsabile della Direzione Centrale Sport e Tempo Libero), sig. Riccardo Albertini (Dirigente responsabile della Direzione Centrale Politiche del Lavoro e dell'Occupazione e, ad interim, dell'incarico di responsabilità del Settore Politiche del Lavoro), sig. Carlo Boselli (Dirigente responsabile del Settore Demanio e Patrimonio nell'ambito della Direzione Centrale Casa) per una spesa complessiva di € 413.900,00 annui. Tutti e tre i dirigenti sono senza laurea e tutti, salvo il signor Albertini, non indicano il possesso di una esperienza quinquennale in funzioni dirigenziali (non essendo ovviamente sufficiente indicare una posizione di "Responsabile" per acquisire il detto requisito);

**2.** sig. Leonardo Cerri, assunto con incarico di Dirigente responsabile della Direzione Specialistica Protezione Civile nell'ambito della Direzione Centrale Polizia Locale e Sicurezza per una spesa complessiva di € 149.280,00 annui. Posto che nella delibera di assunzione al sig. Cerri

viene attribuito il titolo di dottore che invece non possiede poiché sprovvisto di laurea, il *curriculum vitae* evidenzia che manca un'esperienza per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali (a meno che non si vogliano considerare tali la posizione di coordinatore o capo campo nel Comune di Foligno);

**3.** dott. Matteo Conti, assunto con incarico di Dirigente in posizione di staff nell'ambito della Direzione Centrale Turismo, Marketing Territoriale e Identità per una spesa complessiva pari a € 95.000,00 annui. Il *curriculum vitae* evidenzia che non ha acquisito un'esperienza per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali: è stato infatti impiegato (la qualifica di quadro non esiste infatti nel pubblico impiego) presso la regione Lombardia e presso la provincia di Milano e "consulente di direzione" in uno studio professionale.

**4.** dott. Pierangelo Berlinguer, assunto in qualità di Dirigente in posizione di staff nell'ambito della Direzione Centrale Mobilità, Trasporti, Ambiente per una spesa complessiva di € 101.790,00 annui. Il *curriculum vitae* evidenzia che non ha acquisito un'esperienza per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali. Tali non sono certamente la posizione di capitano dei bersaglieri, o la posizione di "professional" in una società privata (SEA spa). In sostanza, vi è solo un anno di esperienza acquisita in funzioni dirigenziali (presso l'ARPA) .

**5.** dott. Antongiulio Bua, assunto in qualità di Dirigente responsabile della Direzione Centrale Qualità, Servizi al Cittadino e Semplificazione, Servizi Civici per una spesa complessiva di € 203.560,00 annui. Dal *curriculum vitae* non è possibile evincere se effettivamente sia stato maturato il requisito del quinquennio di esperienza dirigenziale. Questo incarico poi avrebbe potuto essere svolto da numerosi dipendenti ampiamente qualificati per preparazione e esperienza professionale.

**6.** dott. Lorenzo Enrico Lamperti assunto in qualità di Dirigente responsabile del Servizio Programmazione e Gestione Contratti nell'ambito della Direzione Centrale Facility Management per una spesa complessiva di

€ 101.790,00 annui. Dal *curriculum vitae* allegato non emerge la sussistenza del requisito dell'esperienza quinquennale di carattere dirigenziale. Particolarmente incomprensibile risulta poi l'attribuzione di dirigente della gestione contratti dell'amministrazione a un soggetto sprovvisto della laurea in giurisprudenza;

**7.** dott. Paolo Giovanni Del Nero, assunto in qualità di Dirigente responsabile del Servizio "Gestione Relazioni Territoriali" nell'ambito del Settore Politiche per la Famiglia della Direzione Centrale Famiglia Scuola e Politiche Sociali" per una spesa complessiva di € 95.000,00 annui. Il *curriculum vitae* non indica la presenza di esperienza dirigenziale.

**8.** dott.ssa Marianna Faraci assunta in qualità di Dirigente responsabile del Servizio "Pianificazione e Programmazione Servizi" nell'ambito della Direzione Centrale Famiglia, Scuola e Politiche Sociali" per una spesa complessiva di € 108.570,00 annui. Dal *curriculum vitae* emerge la totale assenza di esperienza dirigenziale, mentre l'appartenza al Comitato Letizia Moratti per Milano non sembra integrare il detto requisito;

**9.** Ing. Luca Concone assunto in qualità di Dirigente responsabile dell'Area Pianificazione e Controlli per una spesa complessiva di € 244.270,00 annui. Dal *curriculum vitae* allegato non si rileva un'esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, nonostante vi sia un generico riferimento alla "*pluriennale esperienza dirigenziale maturata alle dipendenze di gruppi societari privati operanti a livello internazionale*" nella delibera di assunzione;

**10.** dott.ssa Francesca Feraboli assunta in qualità di Dirigente responsabile del Settore Imprese, Moda Design e Libere professioni nell'ambito della Direzione Centrale Attività Produttive per una spesa complessiva di € 149.280,00 annui. Dal *curriculum vitae* allegato non si rileva un'esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali. A meno che non si voglia ritenere che integri tale requisito l'aver svolto funzioni di Capo Gabinetto dell'Assessore alle Politiche sociali del Comune di Milano.

**11.** sig. Ferruccio Vannotti assunto in qualità di Dirigente responsabile del Servizio Edilizia Scolastica del Settore Tecnico Scuole e Strutture Sociali nell'ambito dell'Area Tecnica per una spesa complessiva di € 142.500,00. Il sig. Vannotti non è laureato e dal *curriculum vitae* allegato non si rileva un'esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, nonostante vi sia un riferimento alle “*concrete esperienze di lavoro maturate, anche nel ruolo dirigenziale*” nella delibera di assunzione;

**12.** dott. Fausto Antonio Maconi assunto in qualità di Dirigente responsabile del Servizio “Fabbisogno e Domanda Sociale” nell'ambito del Settore Politiche per la Famiglia della Direzione Centrale Famiglia Scuola e Politiche Sociali”. Il *curriculum vitae* allegato evidenzia l'assenza di esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali;

\*

Inoltre, è opportuno verificare la legittimità e la correttezza della nomina, da parte della Giunta Comunale, di tre dirigenti (sig. Riccardo Albertini, in qualità di responsabile della Direzione Centrale Politiche del Lavoro e dell'Occupazione e, ad interim, dell'incarico di responsabilità del Settore Politiche del Lavoro; dott.ssa Carmela Madaffari in qualità di responsabile della Direzione Centrale Famiglia, Scuola e Politiche Sociali e, ad interim, dell'incarico di responsabilità del Settore Servizi per Fasce Deboli; dott. Marco Ricci, in qualità di responsabile del Settore Pubblicità e Servizi Ambientali nell'ambito della Direzione Centrale Arredo, Decoro Urbano e Verde) i quali, candidatisi e non eletti alle ultime elezioni politiche e comunali, sono stati poi “collocati” all'interno dell'Amministrazione comunale.

\*

Infine, si evidenzia l'assunzione di n. 8 soggetti esterni (dott.ssa Laura Opalio, dott. Antonio Ciprandi, sig. Gianni Congiu, dott.ssa Franca Protti, dott.ssa Cinzia Messori, dott.ssa Roberta Biasi, sig.ra Emanuela

Rossi, sig. Enrico De Marchi) presso l'Ufficio Stampa per una spesa complessiva di € 722.684,00 annui.

A questi si aggiungano poi altre 2 assunzioni (dott. Filippo De Bortoli e Cristina Stancari rispettivamente in qualità di Coordinatore della Comunicazione del Sindaco e di redattore dell'Ufficio Stampa del Sindaco e della Giunta all'interno del Gabinetto del Sindaco) per una spesa complessiva di € 178.192 con deliberazioni della Giunta convocata in sedute rispettivamente del 30.6.2006 e 28.7.2006.

Appare evidente il numero spropositato (10) di addetti ad un Ufficio Stampa di un'Amministrazione comunale.

\*

Per quanto sin qui osservato, gli esponenti invitano l'ill.mo Procuratore Generale presso la Corte dei Conti per la Regione Lombardia a verificare, previa ogni opportuna acquisizione di informazioni e di documenti, se le nomine suddette integrino profili di danno erariale, tenuto conto che ciascuno dei soggetti nominati percepisce a titolo di compenso somme notevolmente superiori a quelle che sarebbero spettate a dipendenti del comune collocati in posizioni analoghe.

Basilio Rizzo

Milly Moratti

Marilena Adamo

Giovanni Colombo

Vladimiro Merlin

Maurizio Baruffi