

Publicato il 11/04/2025

N. 00159/2025 REG.PROV.COLL.  
N. 00169/2022 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna

sezione staccata di Parma (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 169 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto da

-OMISSIS-, rappresentata e difesa dagli avvocati Carlo Masi, Andrea Cantoni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Andrea Cantoni in Parma, via P. Toschi 15;

*contro*

Comune di -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio D'Aloia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

-OMISSIS-, non costituita in giudizio;

*per l'annullamento*

*quanto al ricorso introduttivo:*

- delle deliberazioni della Giunta comunale del Comune di -OMISSIS- n. 72 del 1.9.2021 (“Nuovo assetto organizzativo del Comune di -OMISSIS- - Modifica Macrostruttura”), n. 86 del 14.9.2021 (“Approvazione nuovi criteri di

conferimento e pesatura delle posizioni organizzative del Comune di -OMISSIS-, ai sensi degli artt. 13 e 14 del CCNL 21.5.2018”) e n. 87 del 14.9.2021 (“Approvazione rettifica parziale del nuovo assetto organizzativo del Comune di -OMISSIS- – modifica macrostruttura”);

*quanto ai motivi aggiunti depositati il 27 maggio 2022:*

- della deliberazione della Giunta Comunale del Comune di -OMISSIS- n. 22 del 2.3.2022, avente ad oggetto “Atto di indirizzo per il rinnovo del comando della dipendente del comune di -OMISSIS- dr.ssa -OMISSIS- presso il Comune di -OMISSIS- per il periodo dal 08/03/2022 al 07/03/2023 con l'attribuzione della responsabilità settori affari generali - servizi alla persona e vicesegretario comunale - determinazione quota retribuzione di posizione e di risultato spettante alla dipendente in comando”;

*quanto ai motivi aggiunti depositati il 24 marzo 2023:*

- della deliberazione della Giunta Comunale del Comune di -OMISSIS- n. 141 del 20.12.2022 (“integrazione al PIAO sezione 3) fabbisogno di personale per il triennio 2022-2023-2024 determinazione del calcolo della capacità assunzionale. Attuazione decreto legge n. 36 del 30/04/2022”) e della determinazione del Segretario comunale n. 314 del 23.12.2022.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 marzo 2025 la dott.ssa Paola Pozzani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Con il ricorso introduttivo, depositato in riassunzione da ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, parte ricorrente ha chiesto l'annullamento delle di seguito elencate deliberazioni della Giunta Comunale del Comune di -OMISSIS-:

- a) n. 72 del 1 settembre 2021, recante “*Nuovo assetto organizzativo del Comune di -OMISSIS- - Modifica Macrostruttura*”;
- b) n. 86 del 14 settembre 2021, recante “*Approvazione nuovi criteri di conferimento e pesatura delle posizioni organizzative del Comune di -OMISSIS-, ai sensi degli artt. 13 e 14 del CCNL 21.5.2018*”;
- c) n. 87 del 14 settembre 2021, recante “*Approvazione rettifica parziale del nuovo assetto organizzativo del Comune di -OMISSIS- – modifica macrostruttura*”;

Il Comune di -OMISSIS- si è costituito in giudizio il 9 maggio 2022.

Con ricorso per motivi aggiunti depositato in giudizio il 27 maggio 2022 parte ricorrente ha chiesto l’annullamento della deliberazione della Giunta Comunale del Comune di -OMISSIS- n. 22 del 2 marzo 2022, avente ad oggetto “*Atto di indirizzo per il rinnovo del comando della dipendente del comune di -OMISSIS- dr.ssa -OMISSIS- presso il Comune di -OMISSIS- per il periodo dal 08/03/2022 al 07/03/2023 con l’attribuzione della responsabilità settori affari generali - servizi alla persona e vicesegretario comunale - determinazione quota retribuzione di posizione e di risultato spettante alla dipendente in comando*”.

Con il secondo ricorso per motivi aggiunti depositato in giudizio il 24 marzo 2023 parte ricorrente ha chiesto l’annullamento della deliberazione della Giunta Comunale del Comune di -OMISSIS- n. 141 del 20 dicembre 2022 (avente ad oggetto “*integrazione al PLAO sezione 3) fabbisogno di personale per il triennio 2022-2023-2024 determinazione del calcolo della capacità assunzionale. Attuazione decreto legge n.36 del 30/04/2022*”) e della determinazione del Segretario comunale n. 314 del 23 dicembre 2022.

Con ordinanza presidenziale n. -OMISSIS- del -OMISSIS- si è chiesto alle parti di comunicare se fossero intervenuti fatti o atti ulteriori nel corso del giudizio e alla parte ricorrente di confermare l’attualità dell’interesse alla definizione del giudizio.

La ricorrente ha depositato in giudizio l’11 novembre 2024 dichiarazione di interesse alla decisione.

Il Comune di -OMISSIS- ha depositato in giudizio memoria difensiva il 21 febbraio 2025.

Parte ricorrente ha depositato in giudizio memoria di replica il 5 marzo 2025.

Alla pubblica udienza del 26 marzo 2025, dopo la discussione e dato avviso alle parti ai sensi dell'art. 73, co. 3 del C.p.a. della possibile declaratoria di inammissibilità del ricorso nella parte in cui si investe direttamente la posizione professionale della controinteressata, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

Giunge in decisione il ricorso in epigrafe indicato, in seguito a trasposizione dalla sede straordinaria, avvenuta con deposito in giudizio in data 2 maggio 2022.

Quanto al ricorso introduttivo, parte ricorrente ha in fatto rappresentato che la Rag. -OMISSIS- fino al 31 agosto 2021 ha ricoperto presso il Comune di -OMISSIS- il ruolo di Responsabile del Settore Affari generali, finanziario e personale, settore che, per effetto delle delibere impugnate, è stato sostanzialmente “svuotato” di funzioni e di competenze a tutto vantaggio del Settore I; dal 1 settembre 2021, la ricorrente è quindi divenuta Responsabile del “nuovo” Settore IV Area Finanziaria (diventato successivamente Settore III), ciò ledendo direttamente i suoi interessi di carriera ed economici – a favore di un altro responsabile di settore – per effetto dell’intervenuta sottrazione di aree, servizi e uffici.

La difesa attorea sottolinea che le delibere giuntali impugnate (n. 72, n. 87 e n. 86 del 2021) sono illegittime, oltre che lesive, in ragione dei vizi delle proposte di delibera e dei pareri di regolarità tecnico-amministrativa resi dalla controinteressata qualificatasi come Responsabile del procedimento, ma anche per ulteriori profili di invalidità.

In particolare la ricorrente evidenzia che:

a) quanto alla delibera di Giunta n. 72 del 1 settembre 2021, con la quale è stata approvata la nuova macro-struttura dell’ente, spostando le competenze

degli affari generali e del personale dal settore III, quello di diretta responsabilità della rag. -OMISSIS-, al settore I, ossia quello diretto dalla dott.ssa -OMISSIS-:

- è stata proposta dalla dott.ssa -OMISSIS-, in qualità di Vice Segretario, qualificatasi illegittimamente responsabile del procedimento in luogo della ricorrente, ancora responsabile del settore di competenza e quindi unica titolata ad assumere tale specifica funzione ai sensi del regolamento del procedimento amministrativo (doc. 4), approvato con atto -OMISSIS- n. 40/2010, e delle tabelle allegate ad esso (doc. 5);

- la motivazione giustifica il mutamento dell'organigramma comunale facendo riferimento ad un "mutato quadro di esigenze" e ai "risultati dei suddetti processi di analisi organizzativa e di revisione del sistema sul quale è definita la dotazione organica...", senza però fornire alcun riscontro istruttorio di quanto affermato, al di là della tautologica esigenza di assicurare "... una configurazione dell'amministrazione locale rispondente alle potenzialità di sviluppo date dalla normativa e alle esigenze della comunità locale";

- il parere in ordine alla regolarità tecnica *ex* art. 49 T.U.E.L. reso dalla medesima dr.ssa -OMISSIS- (la quale sottoscriveva il relativo verbale anche nella sua qualità di vice segretario comunale) è viziato sotto due profili: il primo attiene all'incompetenza, in quanto tale parere doveva essere reso dal responsabile del settore competente (ossia il Settore Personale di cui era responsabile la ricorrente), e ciò in violazione dell'art. 8 del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, organizzazione, dotazione organica e profili professionali (doc. 6), approvato con deliberazione G.C. n. 135 del 23 novembre 2000, e dell'art. 4 del Regolamento disciplinante i controlli interni (doc. 7), approvato con deliberazione -OMISSIS- n. 3 del 18 febbraio 2013; il secondo profilo riguarda la mancanza di astensione della controinteressata dal rendere il parere di regolarità tecnica, posto che dagli allegati alla delibera emerge nominativamente l'assegnazione alla stessa del Settore/Servizi con conseguente maggior retribuzione;

b) quanto alla successiva delibera n. 87, definita “di rettifica” ma di fatto consistente in una nuova approvazione della macro-struttura:

- il parere in ordine alla regolarità tecnica *ex* art. 49 T.U.E.L. reso dalla controinteressata presenta il medesimo profilo di “conflitto di interessi”;
- la motivazione reca per la prima volta il riferimento all’esigenza di provvedere “anche in previsione del futuro pensionamento di una figura apicale e del sostanzioso residuo ferie di cui dovrà godere”, ossia in riferimento alla posizione della ricorrente che, tuttavia, sarà collocata a riposo solo tra il febbraio del 2023 ed il dicembre 2026, quindi in un futuro non certo prossimo e comunque non tale da giustificare la necessità di una nuova definizione della pianta organica;
- nella motivazione viene dato atto di presunti “spunti tecnici forniti recentemente dall’OIV in merito alla nuova macrostruttura” come da delibera n. 72, quando in realtà nessuna richiesta risulta essere mai stata inoltrata in merito all’organismo indipendente di valutazione *ex* art. 19 d.lgs. n. 150 del 2009;
- nella delibera n. 87 – così come nella delibera n. 86 – viene dato presente e votante l’assessore -OMISSIS- in vero dimessosi nel mese di agosto 2021;

c) quanto alla delibera n. 86, che avrebbe dovuto seguire e non precedere la c.d. “rettifica” della macrostruttura, vertendosi in materia di conferimento e pesatura delle posizioni organizzative (per di più con effetto retroattivo al 1 settembre 2021):

- si accentua il “conflitto di interesse” in capo alla dr.ssa -OMISSIS-, passato da potenziale a reale posto che viene quantificata la relativa retribuzione di posizione;
- viene dato atto di un inesistente avallo del conferimento e della pesatura da parte dell’OIV, mai interpellato in merito prima dell’adozione della delibera.

Con il primo motivo del ricorso introduttivo *“Violazione di legge: per violazione e/o falsa applicazione degli articoli 49 e 97 D.Lgs. 267/2000 nonché degli articoli 7 del Regolamento del Procedimento amministrativo e dell’art. 4 del Regolamento disciplinante i*

*controlli interni; per, sotto altro profilo, violazione dell'art. 7 D.P.R. n. 62/2013 e dell'art. 6 bis L. n. 241/1990; Incompetenza: per incompetenza relativa dell'organo che ha proposto la deliberazione di giunta e che ha reso il parere di regolarità tecnica'* parte ricorrente lamenta che la controinteressata, alla data della delibera di giunta n. 72, non aveva titolo a rendere la proposta ed il parere di regolarità tecnica della delibera stessa, in quanto non era responsabile del settore competente, bensì, era vice segretario comunale e responsabile per il settore Sociale, scuola e cultura, mentre la ricorrente era responsabile del settore Affari generali e personale (settoro competente); inoltre, la controinteressata non si è astenuta pur versando in una situazione di conflitto di interessi.

In particolare la difesa attorea evidenzia che tale incompetenza emergerebbe dall'art. 7 del Regolamento del Procedimento amministrativo del Comune di -OMISSIS- (doc. 4), laddove dispone che *"La tabella n. 1 individua, per ciascuna categoria di procedimenti, qualora non sia già stabilito da altre leggi o regolamenti, l'unità organizzativa competente dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedurale, nonché dell'adozione del provvedimento finale. Salva diversa determinazione, il responsabile del procedimento è il titolare di P.O. preposto"* e che, ai sensi delle tabelle allegate (doc. 5), la *"modifica piante organiche e istituzione dei ruoli"* spetta al *"Servizio personale"* e, per esso, al responsabile di P.O. che lo presiede; inoltre, il controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile, ai sensi dell'art. 4 del Regolamento disciplinante i controlli interni del Comune di -OMISSIS- (doc. 7), spetta sempre al *"responsabile di settore competente"*, il quale *"verifica la regolarità amministrativa ed esprime contestualmente il parere di regolarità tecnica mediante la sottoscrizione dell'atto in caso di determinazione o di formulazione del parere in caso di deliberazione"*, conseguendone che solo la ricorrente - e nessun altro - poteva ricoprire il ruolo di responsabile del procedimento ed apporre il parere, in quanto alla data del 31 agosto 2021, era ancora responsabile del Settore Affari generali, segreteria, protocollo, personale e finanziario.

Ulteriormente, secondo la prospettazione attorea, il parere della dott.ssa -OMISSIS- non era dovuto in qualità di vice segretario comunale in quanto, al

netto del suo dovere di astensione per conflitto d'interessi, la presenza del responsabile del settore Affari generali e personale escludeva, ai sensi dell'art. 97 L. n. 267/2000, il parere del vice segretario comunale in tema di regolarità tecnica (*“Il segretario inoltre: [...] esprime il parere di cui all'articolo 49, in relazione alle sue competenze, nel caso in cui l'ente non abbia responsabili dei servizi”*).

Quanto al conflitto di interessi, la difesa attorea stigmatizza che la controinteressata ha apposto il parere di regolarità tecnica senza astenersi, come invece avrebbe dovuto *ex art. 7 D.P.R. n. 62/2013 e art. 6-bis L. n. 241/1990*, dal momento che gli allegati alla deliberazione indicavano il suo nome quale responsabile dei nuovi settori che ella stessa andava a proporre, con conseguente maggior retribuzione economica, e ciò anche in riferimento alle deliberazioni n. 87 e n. 86, ove la controinteressata, quand'anche in evidente conflitto di interessi (aumento della propria retribuzione), non si asteneva, esprimendo parere favorevole e partecipando alle deliberazioni in qualità di verbalizzante.

Con il secondo motivo del ricorso introduttivo *“Eccesso di potere: per carenza di motivazione, perplessità e carenza nell'istruttoria; per sviamento e contrasto con il CCLN”* parte attrice censura le delibere n. 72 e n. 87 sotto il profilo di una motivazione ‘apparente’, per aver ricondotto la determinazione a presupposti inconferenti o inesistenti quali l'imminente pensionamento della ricorrente, le esigenze riorganizzative e il coinvolgimento dell'Organismo Indipendente di Valutazione unionale, nonché sotto il profilo della violazione delle norme previste per la revoca parziale dell'incarico di responsabilità della ricorrente e per l'affidamento di determinate funzioni dopo la necessaria predeterminazione di criteri generali.

In particolare, la difesa attorea evidenzia che:

- il pensionamento della ricorrente non era prossimo poiché previsto, nel quadro normativo esistente, solo dall'anno 2023 all'anno 2026, rendendo ciò il presupposto motivazionale inconsistente;

- la responsabilità della struttura più consistente è stata affidata ad un soggetto “in comando” e non di ruolo, con motivazione vaga e generica, solo apparente (in riferimento alle delibere n. 72 e n. 87), riferendosi ad una auspicata “maggiore flessibilità e razionalità dei processi” senza evidenziare le possibili problematiche organizzative da superare o razionalizzare;
- nella delibera n. 87, viene dato atto di presunti “spunti tecnici forniti recentemente dall’OIV in merito alla nuova macrostruttura come articolata nella deliberazione di G.C. n. 72 del 1.9.2021”, quando, in realtà, nessuna richiesta risulterebbe essere mai stata inoltrata in merito all’organismo indipendente di valutazione *ex art.* 19 d.lgs. n. 150 del 2009;
- la delibera n. 72 riporta l’inciso “*constatata, inoltre la necessità di provvedere all’assegnazione delle risorse umane in forza presso l’Ente - come da ricognizione effettuata in fase istruttoria del presente atto*” quando, a ben vedere, non risulta alcuna attività istruttoria idonea, nella quale non è comunque stata coinvolta la ricorrente in qualità di responsabile del settore Personale (stante l’incidenza delle delibere sulla pianta organica);
- si è data attuazione alla mobilità interna dei dipendenti senza coinvolgere la Conferenza di direzione ed informare le organizzazioni sindacali, che in conseguenza di ciò indicevano un’assemblea sindacale in data 19 ottobre 2021, finalizzata all’apertura di uno stato di agitazione;
- sono indici di illegittimità anche la revoca parziale, prima della scadenza, senza motivazione alcuna ed in assenza di contraddittorio, alla rag. -OMISSIS- dell’incarico di responsabile di posizione organizzativa e l’affidamento dell’incarico in alcuni settori senza aver determinato i criteri generali, in evidente violazione dell’art. 14 Contratto collettivo nazionale del lavoro (doc. 8), che prevede che in caso di nomina del responsabile del settore la determinazione dei requisiti previsti dal regolamento di organizzazione debba avvenire prima della nomina e che questa puntualmente motivi in ordine alla sussistenza dei richiesti requisiti.

Il terzo motivo del ricorso introduttivo *“Eccesso di potere: per, sotto altro profilo, carenza istruttoria e motivazione, illogicità e falso supposto di fatto e di diritto”* è rivolto a censurare la mancanza del necessario parere dell’OIV rispetto a delibere che si baserebbero, quindi, su presupposti procedurali insussistenti e denoterebbero una motivazione insufficiente.

In particolare, evidenzia la difesa attorea, la deliberazione n. 87 riporta l’inciso *“dato atto dei diversi spunti tecnici forniti recentemente dall’OIV in merito alla nuova macrostruttura come articolata nella deliberazione di G.C. n. 72 del 01.09.2021”* e la deliberazione n. 86 riporta l’inciso *“visto l’allegato « tabella di pesatura delle posizioni organizzative », che si approva con la presente deliberazione, in cui viene definita la pesatura delle posizioni organizzative, avallata dal Nucleo di Valutazione (O.I.V.)”* quando, in realtà, né gli “spunti tecnici” né l’“avallo” dell’OIV sarebbero esistenti, e infatti non ostesi in sede di accesso agli atti.

Con il quarto motivo del ricorso introduttivo *“Eccesso di potere: per sviamento e per contraddittorietà tra gli atti del procedimento; per irragionevolezza e illogicità nonché per contrasto con il regolamento comunale relativo ai controlli interni all’Ente”* la ricorrente censura che con le deliberazioni nn. 72 e 87 la Giunta comunale ha illegittimamente espunto il controllo di gestione dalle competenze del settore Finanziario (di cui è responsabile la ricorrente) confinandolo al mero supporto, ed ha indebitamente conferito a detto settore funzioni che appartengono, invece, all’Ufficio Tributi dell’Unione dei Comuni della Bassa Reggiana.

Quanto al primo profilo, la difesa attorea evidenzia che, con l’art. 6 del Regolamento disciplinante i controlli interni, il Consiglio Comunale ha attribuito specificatamente al Servizio economico finanziario il controllo di gestione (doc. 7) e, al contrario, la Giunta comunale, con le deliberazioni n. 72 e 87 (e, in particolare, l’allegato B della delibera n. 72, undicesimo alinea delle “linee funzionali” del Settore finanziario) ha demandato al Servizio finanziario unicamente un’*“Attività di supporto al controllo di gestione (in staff con il Segretario*

*Generale*)”, modificando pertanto, illegittimamente, un atto del Consiglio Comunale.

Quanto al secondo profilo, secondo la prospettazione attorea, come compensazione ad un sostanziale svuotamento di funzioni del settore diretto dalla ricorrente, le deliberazioni n. 72 e n. 87 hanno conferito alla responsabilità della ricorrente specifiche attività quali la predisposizione dei ruoli coattivi, il contenzioso tributario, la gestione Cosap, i rapporti con il concessionario del servizio riscossioni, l'accertamento delle imposte statali e la lotta alle evasioni (allegato B delibera n. 72, alinea da 11 a 14 delle “linee funzionali” del Settore finanziario). Tali funzioni sono, invece, attività di competenza dell'Ufficio Tributi dell'Unione dei Comuni della Bassa Reggiana in virtù di specifiche delibere del Consiglio Comunale n. 2/2013 e n. 3/2014 (docc. 9 e 10).

Gli elementi evidenziati, conclude la difesa attorea, conducono a ritenere che le delibere impugnate violino precise disposizioni del Consiglio Comunale in tema di ripartizione delle competenze interne ed esterne all'Ente, attribuendo al settore finanziario ciò che è demandato all'Unione dei Comuni della Bassa Reggiana e sottraendo di fatto ciò che, come il controllo di gestione, deve rimanere specifica competenza del settore stesso.

Con il primo ricorso per motivi aggiunti parte ricorrente ha chiesto l'annullamento della deliberazione della Giunta Comunale del Comune di -OMISSIS- n. 22 del 2 marzo 2022, avente ad oggetto “*Atto di indirizzo per il rinnovo del comando della dipendente del comune di -OMISSIS- dr.ssa -OMISSIS- presso il Comune di -OMISSIS- per il periodo dal 08/03/2022 al 07/03/2023 con l'attribuzione della responsabilità settori affari generali - servizi alla persona e vicesegretario comunale - determinazione quota retribuzione di posizione e di risultato spettante alla dipendente in comando*”, laddove l'Amministrazione municipale ha deliberato di rinnovare il comando della dott.ssa -OMISSIS-, in applicazione del comando sottoscritto tra il Comune di -OMISSIS- ed il Comune di -OMISSIS-, fino al 7 marzo 2023, confermandole la responsabilità del Settore affari generali-servizi

alla persona (con la posizione organizzativa da vicesegretario) e riconoscendole il relativo adeguamento stipendiale. La deliberazione n. 22/2022 sarebbe affetta da vizi derivati dalle precedenti deliberazioni gravate con il ricorso introduttivo, del quale sono interamente richiamati i motivi, nonché da vizi propri.

Premette la difesa attorea che la deliberazione n. 22/2022 dà testualmente atto *“del conflitto di interessi della Responsabile Affari Generali-Servizi alla Persona Dott.ssa -OMISSIS-; richiamato l'art. 7 del vigente Codice di Comportamento dei Dipendenti approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 90 del 1/10/2021”* e quindi dispone *“.... la sostituzione da parte del Segretario Comunale della Responsabile Affari Generali-Servizi alla Persona per apposizione visto di regolarità tecnica”*, con ciò confermando quanto dedotto nel primo motivo di gravame del ricorso introduttivo, ossia l'inequivoco conflitto di interessi della controinteressata nell'ambito dell'espressione del parere di regolarità tecnica: ad avviso della ricorrente, il Comune di -OMISSIS- espressamente riconosce, dandone atto in un provvedimento di Giunta, che la controinteressata è in conflitto di interessi nell'espressione del parere di regolarità tecnica, con ciò confermando la fondatezza del precedente motivo di ricorso che ha sollevato tale conflitto di interessi.

In relazione ai dedotti vizi propri della deliberazione n. 22/2022, con il primo motivo del primo ricorso per motivi aggiunti (indicato quale quinto motivo in progressione numerica rispetto ai motivi del ricorso introduttivo) *“Violazione di legge: per violazione e/o falsa applicazione degli articoli 6 e 33 del decreto legislativo 30. 03. 2001 n. 165”* parte ricorrente lamenta che l'estensione temporale del comando della controinteressata è illegittimo per il mancato aggiornamento del Piano triennale dei fabbisogni di personale (art. 6, comma 4, del D.Lgs. n. 165/2001) da effettuarsi, per legge, prima dell'assunzione mediante comando.

In particolare, la difesa attorea evidenzia che il Piano triennale, che deve essere corredato dal parere dell'Organo di revisione dell'Ente, è stato approvato dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 24 dell'8 marzo 2021

(doc. 12), e prevede espressamente (punto 2, lett. d) del dispositivo) il comando della controinteressata per un solo anno, il che ne ha per l'appunto legittimato il comando fino all'8 marzo 2022 quale Responsabile di Posizione organizzativa Scuola, cultura, servizi sociali. Con la successiva deliberazione di Giunta n. 59 del 12 luglio 2021 (doc. 13), è solo stato aggiornato il piano (in invarianza di spesa) per consentire la copertura temporanea mediante comando del posto di Istruttore Direttivo Tecnico Responsabile di p.o. settore Assetto ed Uso del territorio, senza ulteriori variazioni.

Da tali elementi, secondo la prospettazione attorea, si evince che, ai sensi dell'art. 6, comma 6, del D.Lgs. n. 165/2001, all'atto della proroga del comando della dott.ssa -OMISSIS-, l'Ente non potesse procedere a nuove assunzioni in assenza di una modifica del piano triennale del fabbisogno, modifica in grado di recepire il relativo costo assunzionale a carico dell'Amministrazione; inoltre, senza una delibera di variazione del piano è anche mancato il parere obbligatorio del revisore unico (atto necessario in caso di modifica al Piano triennale), che non si è potuto così pronunciare sulla coerenza e sulla legittimità dei maggiori costi connessi al prolungamento del comando della controinteressata.

Con il secondo motivo del primo ricorso per motivi aggiunti (indicato quale sesto motivo in progressione numerica rispetto ai motivi del ricorso introduttivo) *“Violazione di legge: per violazione e/o falsa 17 applicazione dell'art. 163, comma 5, del decreto legislativo 18.08.2000, n 267 ( TUEL)”* parte ricorrente evidenzia che la deliberazione n. 22/2022 è stata adottata in vigenza del regime di gestione provvisoria dell'esercizio finanziario 2022, durante il quale, per espressa previsione di legge (art. 165, comma 5, del D.Lgs. n. 267/2000), occorre rispettare il limite di spesa dei dodicesimi dello stanziamento del bilancio di previsione approvato nell'esercizio precedente (2021-2023).

In particolare, la difesa attorea sottolinea che la spesa per l'estensione del prolungamento del comando della controinteressata, che comporta un costo annuo di euro 60.000,00, supera lo stanziamento di riferimento del bilancio di

previsione approvato per il triennio 2021-2023 che, relativamente all'annualità 2022, aveva uno stanziamento di euro 55.400,00, insufficiente rispetto alla spesa conseguente la deliberazione in oggetto; di conseguenza, la previsione di spesa che deriva dall'atto impugnato non poteva essere deliberata in sede di gestione provvisoria da parte dell'Ente, tanto più se si considera che l'assenza del piano di fabbisogno del personale per il 2022-2024, con il previo parere dell'organo di revisione, costituisce l'atto propedeutico all'approvazione del bilancio di previsione.

Secondo la prospettazione attorea, sebbene tutte queste circostanze siano state rilevate nel parere di regolarità finanziaria favorevole con prescrizioni (in realtà, a leggere le prescrizioni in questione, tutt'altro che tale), reso dalla stessa ricorrente in qualità di responsabile del settore finanziario (doc. 14), la Giunta ha comunque approvato il prolungamento del comando della controinteressata, senza provvedere al riallineamento della voce di spesa né tantomeno motivare alcunché, in violazione dell'art. 49, comma 4, del D.Lgs. n. 267/2000, derivandone l'illegittimità dell'impegno di spesa assunto e, quindi, della stessa deliberazione impugnata.

Con il terzo motivo del primo ricorso per motivi aggiunti (indicato quale settimo motivo in progressione numerica rispetto ai motivi del ricorso introduttivo) *“Incompetenza relativa della Giunta a deliberare la pesatura dell'indennità di posizione e risultato, in luogo di quella sindacale; Eccesso di potere per contraddittorietà e perplessità nell'istruttoria”* parte ricorrente lamenta che la deliberazione n. 22/2022 avrebbe integrato la retribuzione di risultato della controinteressata senza motivazione e senza predeterminazione dei criteri (considerato che nella precedente impugnata deliberazione G.C. n. 86/2021 non veniva determinata pur essendo prevista ma “rinviata ad un atto successivo” per tutti i responsabili) e con determinazione che sarebbe di competenza del Sindaco e non della Giunta comunale.

La difesa attorea, evidenzia che anche in relazione alla deliberazione n. 22/2022 manca l'espressa approvazione o comunque l'avallo da parte

dell'Organismo Unionale di Valutazione e che, secondo i criteri che la stessa Giunta si era data per il conferimento e pesatura delle posizioni organizzative, la determinazione della retribuzione di posizione e di risultato in realtà non rientra nella competenza della Giunta ma del Sindaco: la Giunta comunale, con deliberazione n. 68 del 16 maggio 2019 (doc. 15), nell'approvazione dei nuovi criteri di conferimento e pesatura delle posizioni organizzative, ha specificatamente disposto che *“... spetterà poi al Sindaco con il supporto della Giunta comunale adottare apposito atto per individuare la pesatura dell'indennità di posizione e di risultato (vedasi allegato A della deliberazione n.68/2019 nel paragrafo denominato “Scheda Tecnica di Pesatura delle Posizioni”)*”.

Conclude la difesa attorea stigmatizzando che era, quindi, il Sindaco con il supporto della Giunta – e non la Giunta – ad essere competente per l'approvazione della pesatura dell'indennità di posizione e di risultato, rendendo ciò illegittimo il relativo provvedimento anche per incompetenza relativa o comunque per contrasto con un atto antecedente.

Con il secondo ricorso per motivi aggiunti parte ricorrente ha chiesto l'annullamento della deliberazione G.C. del Comune di -OMISSIS- n. 141/2022 del 20 dicembre 2022 (avente ad oggetto *“integrazione al PIAO sezione 3) fabbisogno di personale per il triennio 2022-2023-2024 determinazione del calcolo della capacità assunzionale. Attuazione decreto legge n.36 del 30/04/2022”*) laddove l'Amministrazione municipale ha deliberato di modificare il proprio Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), disponendo, per quanto di interesse, l'assunzione in ruolo della controinteressata, così *“consolidando”* quanto disposto con le precedenti deliberazioni impugnate; viene censurata, inoltre, la determinazione del segretario comunale n. 314 del 23 dicembre 2022, recante il conseguente inquadramento della controinteressata nell'organico comunale. Tali atti sarebbero affetti da vizi derivati dalle precedenti deliberazioni gravate con il ricorso introduttivo e con il primo ricorso per motivi aggiunti, dei quali sono interamente richiamati i motivi, nonché da vizi propri.

In relazione a questi ultimi, con il primo motivo del secondo ricorso per motivi aggiunti (indicato quale ottavo motivo in progressione numerica rispetto ai motivi del ricorso introduttivo e del primo ricorso per motivi aggiunti) “*Violazione di legge: per violazione/falsa applicazione dell’art. 6, comma 3, del DL 36/2022 e dell’art. 34 bis del D.Lgs 165/2001. Nullità ai sensi del comma 5 dell’art. 34 bis del D.Lgs 165/2001*” parte attrice censura che l’“assunzione” in ruolo della controinteressata non è stata preceduta dal dovuto esperimento della procedura di mobilità.

In particolare, la difesa attorea evidenzia che l’art. 34-bis, comma 1, del D.Lgs n. 165/2001 dispone che “*prima di avviare le procedure di assunzione di personale*” l’Amministrazione debba comunicare ai soggetti iscritti negli elenchi di mobilità “*l’area, il livello e la sede di destinazione per i quali si intende bandire il concorso nonché, se necessario, le funzioni e le eventuali specifiche idoneità richieste*”, al fine di assorbire con priorità rispetto ad altre modalità assunzionali il personale in esubero da altre Amministrazioni, nella complessiva ottica di contenimento della spesa pubblica; inoltre, aggiunge la ricorrente, il fatto che l’assunzione della dott.ssa -OMISSIS- sia avvenuta con la procedura derogatoria dell’art. 6, comma 3, del D.L. 30 aprile 2022, n. 36, convertito con L. 29 giugno 2022, n. 79, non esenta l’Amministrazione comunale di -OMISSIS- dal porre in essere la preventiva comunicazione all’Agenzia per il lavoro dell’Emilia-Romagna, dato che il comma 3 del D.L. n. 36/2022 menziona la deroga all’art. 30 del D.Lgs. n. 165/2001 ma non quella all’art. 34-bis, le cui formalità devono quindi essere sempre rispettate a pena di nullità dell’assunzione ex art. 34-bis, comma 5.

Conclude parte attrice nel senso che, in assenza del rispetto di tali formalità, di cui la deliberazione non fa menzione, l’assunzione della dott.ssa -OMISSIS- è da ritenersi nulla ex art. 34-bis, comma 5, del D.Lgs. n. 165/2001 o comunque annullabile in quanto priva della precondizione necessaria di aver preventivamente consultato gli elenchi di disponibilità previsti dall’art. 34-bis del D.Lgs. n. 165/2001.

Con il secondo motivo del secondo ricorso per motivi aggiunti (indicato quale nono motivo in progressione numerica rispetto ai motivi del ricorso introduttivo e del primo ricorso per motivi aggiunti) “*Violazione di legge: per violazione/falsa applicazione dell’art. 6, comma 3, del DL 36/2022 e dell’art. 34 bis del D.Lgs 165/2001. Eccesso di potere: per carenza/assenza di motivazione e carenza di istruttoria*” la ricorrente censura l’assunzione in ruolo della controinteressata laddove violerebbe la citata normativa speciale che limita al 50% della spesa delle facoltà assunzionali tale deroga e laddove non sarebbe stato assolto l’obbligo di tenere conto del rendimento conseguito e della idoneità alla specifica posizione da ricoprire per procedere all’inquadramento straordinario. In particolare, sottolinea la difesa attorea, il Comune resistente avrebbe disatteso le formalità necessarie sotto i due indicati profili:

- la deliberazione n. 141/2022 non indica il calcolo di tale limite, ma richiama la deliberazione della giunta comunale n. 74 del 25 luglio 2022, avente ad oggetto “*Integrazione al PLAO sezione 3), fabbisogno di personale per il triennio 2022/2023/2024-determinazione del calcolo delle capacità assunzionale*”; il limite di spesa, quindi, sarebbe superato in quanto nell’Ente sono state disposte due assunzioni appartenenti a tale tipologia, superando la soglia che consente l’assunzione di un solo profilo e con ciò disattendendo i parametri sostanziali prescritti dall’art. 6, comma 3, del D.L. n. 36/2022, conseguendone l’illegittimità dei provvedimenti impugnati;

- la deliberazione G.C. n. 141/2022 fa riferimento all’obbligo di valutazione del rendimento e dell’idoneità specifica, solo come mera ed astratta enunciazione di principio prevista dalla norma in esame, mentre al contempo non fa alcuna concreta valutazione di merito riguardante le due specifiche figure oggetto di inquadramento (la controinteressata e l’altro dipendente).

La difesa attorea sottolinea che la motivazione del gravato provvedimento n. 141/2022 avrebbe dovuto essere più puntuale e circostanziata circa il rendimento conseguito e l’idoneità alla posizione da ricoprire, considerato anche che la controinteressata ha ricevuto una sanzione disciplinare di sei

mesi di sospensione dal servizio e dalla retribuzione, ossia la sanzione disciplinare più grave dopo il licenziamento, per aver svolto tra l'altro le funzioni di Responsabile del Procedimento, Responsabile Tecnico relativamente al parere di cui all'art. 49 del TUEL n. 267/2000 e le funzioni di Segretario Comunale verbalizzante, in conflitto di interessi durante la deliberazione degli atti impugnati con il ricorso introduttivo del presente giudizio (deliberazioni G.C. n. 72/2021 e 86-87/2021), omettendo le comunicazioni dovute ai sensi di legge e apponendo illegittimamente il parere in luogo del funzionario responsabile competente, ossia la ricorrente: l'omissione della valutazione della sanzione disciplinare menzionata (cui è seguita la segnalazione delle circostanze oggetto dell'addebito alla Procura della Corte dei Conti e alla Procura della Repubblica) sarebbe ancora più grave laddove tutti i bandi del comune di -OMISSIS-, così come quelli di quasi tutti gli altri enti pubblici, indicano di norma, tra i requisiti per partecipare alle procedure di mobilità volontaria, l'assenza di sanzioni disciplinari, anche meno gravi della sospensione del servizio, negli ultimi due anni precedenti la scadenza dell'avviso.

Il Comune resistente controdeduce che:

- la competenza della controinteressata (*ex* art. 7 del Regolamento del procedimento amministrativo del Comune di -OMISSIS- e art. 4 del Regolamento disciplinante i controlli interni) a rendere la proposta ed il parere di regolarità tecnica in qualità di Responsabile del procedimento sussiste, in relazione alle deliberazioni n. 87 e 86 del 2021, in quanto a far data dall'1 settembre 2021, giusta deliberazione n. 72/2021, ella è stata preposta al Settore I - Affari Generali, Demografici, Servizi alla Persona, poi divenuto Settore I - Affari Generali, Demografici per effetto della deliberazione n. 87/2021; inoltre, anche rispetto all'attività istruttoria preliminare alla deliberazione n. 72 dell'1 settembre 2021 (ossia quella posta in essere sino alla data del 31 agosto 2021) l'art. 7 citato, rinviando alla tabella allegata in cui è individuato chi deve assumere tale ruolo, specifica che "*Salvo diversa*

*determinazione, il responsabile del procedimento è il titolare di P.O. preposto” e la menzione di tale “diversa determinazione” abilita l'Ente a disporre diversamente, legittimando, cioè, l'espletamento delle funzioni di RUP da parte di soggetti differenti dal citato titolare e con ciò escludendo un eventuale vizio di legittimità della deliberazione adottata;*

- non sussiste alcun conflitto di interessi perché le gravate deliberazioni non riguardavano la controinteressata, ma fanno riferimento alla macro-organizzazione dell'ente; altrimenti considerando, verserebbe in conflitto di interessi anche la ricorrente, in quanto firmataria del parere di regolarità contabile, essendo interessata dalla nuova organizzazione dell'ente e dalla pesatura delle posizioni organizzative avvenute con le delibere in questione.

La difesa comunale ha, in particolare, evidenziato che la sentenza n. 2069 del 2022 del Consiglio di Stato ha precisato che il conflitto di interessi sussiste solo quando un interesse privato è diretto, concreto e immediato e può compromettere l'imparzialità dell'agire amministrativo, ipotesi che nel caso di specie non sussiste perché la deliberazione n. 72/2021 ha determinato un nuovo assetto di macro-organizzazione dell'ente discendendone che varie sono state le professionalità coinvolte nella rideterminazione dei Settori comunali e che la deliberazione non ha riguardato direttamente, esclusivamente e solamente la posizione lavorativa della controinteressata: nessuna delle persone coinvolte nel riordino dell'assetto organizzativo, ivi inclusa la controinteressata, può dirsi in conflitto di interessi con le determinazioni assunte dalla Giunta Comunale, proprio perché viene in considerazione un atto di macro-organizzazione.

Il richiamo di parte attrice alla deliberazione n. 22/2022 non varrebbe a dimostrare il contrario, ad avviso del Comune controdeducente, perché in essa, con cui si è deliberato il rinnovo del comando della controinteressata (in applicazione del comando sottoscritto con il Comune di -OMISSIS-) sino al 7 marzo 2023, si dà testualmente atto del relativo conflitto di interessi della controinteressata all'adozione dell'atto, disponendosi, dunque, la relativa

sostituzione nell'apposizione del visto di regolarità tecnica: le ragioni per le quali la citata deliberazione non può essere assunta a *tertium comparationis* per dimostrare l'asserita illegittimità della deliberazione n. 72/2021, sottolinea la difesa comunale, risiedono nel fatto che la deliberazione n. 22/2022 riguarda, infatti, personalmente e direttamente la controinteressata, esulando dagli atti di macro-organizzazione oggetto del presente giudizio.

Sul secondo motivo del ricorso introduttivo, il Comune resistente ha evidenziato che, dalla lettura della deliberazione n. 72/2021, emerge che il futuro pensionamento della ricorrente non è presupposto unico né principale della motivazione e che lo stesso, non solo era preventivabile a breve (già dall'anno 2023 come espressamente riconosciuto dalla ricorrente), ma è stato anche valutato unitamente al "sostanzioso residuo di ferie di cui dovrà godere" (360 giorni) di cui la controinteressata ha investito in istruttoria l'OIV (docc. nn. 8, 10 e da 12 a 14).

Sulle censure relative alla attribuzione della responsabilità del "nuovo" settore ad una posizione in comando (quella della controinteressata), la difesa comunale soggiunge che, stante l'assunzione in ruolo, rispetto a dette doglianze è sopravvenuta l'insussistenza dell'interesse della ricorrente.

Sulla parte motiva delle deliberazioni impugnate, laddove si farebbe generico riferimento ad astratte esigenze riorganizzative, la controdeducente sottolinea che gli atti sul punto sostengono l'esigenza organizzativa sotto plurimi profili (ulteriori rispetto al menzionato pensionamento ed al periodo dovuto di ferie della ricorrente) evidenziando, ad esempio, che nella deliberazione n. 72/2021 vi sarebbe un costante riferimento al quadro delle esigenze organizzative dell'Ente, alla opportunità di creare un contesto di interscambio di informazioni e di esperienze tra i vari settori e servizi in modo da stimolare un'adeguata collaborazione per la quale viene previsto anche un percorso di monitoraggio attraverso incontri periodici del vicesegretario comunale con i responsabili di settore: ciò evidenzerebbe che la rivendicazione necessaria e corretta della discrezionalità organizzativa dell'Ente viene riferita ad una

analisi del sistema organizzativo e della propria dotazione organica, in modo da rendere l'atto di organizzazione il più possibile coerente con le possibilità operative di un piccolo Comune come -OMISSIS-.

La difesa comunale richiama sul punto l'orientamento giurisprudenziale su atti di macro-organizzazione analoghi a quelli qui oggetto di contestazione, per cui «è sufficiente richiamare il disposto di cui all'art. 3, comma 2, della l. n. 241 del 1990, secondo cui "la motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale": per gli atti amministrativi di organizzazione di carattere generale (cd. di "macro-organizzazione") è da ritenere che operi la suddetta previsione normativa e non quella di cui al comma 1 della stessa disposizione, in quanto trattasi di atti generali emanati nell'esercizio di un potere caratterizzato da una ampia discrezionalità, finalizzato al raggiungimento degli obiettivi programmatici e delle finalità proprie dell'amministrazione» (con riferimento a T.A.R. Sicilia, Sez. III, 19 aprile 2010, n. 5494); soggiunge il Comune controdeducendo che, anche aderendo al differente orientamento secondo cui gli atti di macro-organizzazione "non sfuggono all'obbligo di puntuale motivazione, seppur di tipo attenuato" (con riferimento a T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 6 settembre 2018, n. 9189), in ogni caso, l'apparato motivazionale, ai fini della sua legittimità, può essere sintetico con una latitudine tale da far comprendere come logico e congruente il nuovo assetto organizzativo introdotto e che, nella fattispecie concreta, le deliberazioni recano una motivazione di per sé esaustiva, superando il minimo richiesto in giurisprudenza.

Sulla pretesa incompetenza della controinteressata sull'istruttoria, il Comune resistente controdeduce che, stante la già rilevata inconsistenza di un obbligo di affidare l'istruttoria al responsabile della struttura competente (laddove l'art. 7 del Regolamento del procedimento amministrativo, che nel rinviare alla tabella allegata in cui è specificato chi deve assumere il ruolo di RUP dei vari procedimenti, chiarisce che "Salvo diversa determinazione, il responsabile del procedimento è il titolare di P.O. preposto") non v'era, appunto, alcun dovere del Comune di far svolgere l'istruttoria propedeutica all'adozione di un

provvedimento di macro-organizzazione come quello contestato, necessariamente, dalla ricorrente, ma l'Amministrazione poteva legittimamente determinarsi in maniera differente come in effetti ha ritenuto di fare.

Quanto alla reclamata necessaria preventiva comunicazione scritta e motivata della revoca degli incarichi di posizione organizzativa (art. 14 CCNL), la deliberazione n. 72/2021 sarebbe idonea allo scopo, secondo la prospettazione comunale, in quanto integra un atto, sicuramente scritto e motivato, con cui, nel caso specifico della ricorrente, la stessa è stata diversamente collocata nell'ambito dell'organigramma dell'Ente, per effetto di un intervenuto mutamento organizzativo complessivo e generale del Comune. Sul terzo motivo del ricorso introduttivo, in ordine alla asserita carenza di istruttoria della deliberazione n. 87/2021 per la censurata assenza dei necessari contributi tecnici preliminari da parte dell'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), dei quali, tuttavia, si darebbe conto nelle deliberazioni oggetto di impugnazione, la difesa comunale sottolinea che, dalla lettura delle funzioni a tale Organo attribuite dall'art. 14 del D.lgs. n. 150/2009, non in ogni contesto il preventivo parere tecnico dell'OIV ha carattere vincolante ai fini della legittimità delle deliberazioni della Giunta Comunale; in particolare, sottolinea il Comune di -OMISSIS-, la normativa non prevede l'obbligatorietà di suddetto parere per le deliberazioni relative alla modifica della macrostruttura organizzativa, trattandosi di scelte di organizzazione interna, rientranti nella piena discrezionalità della Giunta stessa, come nel caso della deliberazione n. 87/2021, rubricata, per l'appunto "*Approvazione rettifica parziale del nuovo assetto organizzativo del Comune di -OMISSIS- - modifica macrostruttura*".

Il parere dell'OIV era, invece, obbligatorio, precisa l'Amministrazione, per la deliberazione n. 86/2021 che detta regolamentazioni in materia di "*approvazione nuovi criteri di conferimento e pesatura delle posizioni organizzative del Comune di -OMISSIS-, ai sensi degli artt. 13 e 14 del CCNL del 21.5.2018*", e tale

obbligo è stato assolto come dimostra la documentazione depositata in giudizio (di cui ai docc. nn. 8, 10 e da 12 a 14), che evidenzerebbe come l'interlocuzione fra il Comune e l'OIV non solo c'è stata, ma è stata anche intensa e produttiva di qualche conseguenza modificativa sull'opera di sistemazione organizzativa portata avanti dal Comune.

Sul quarto motivo del ricorso introduttivo, relativo alla reclamata contraddittorietà degli atti impugnati per avere, da un lato, esautorato il settore finanziario dal controllo di gestione attribuito dal Consiglio Comunale e per avere, dall'altro lato, attribuito allo stesso competenze in materia tributaria appartenenti ad altri, l'Ente controdeduce che la Giunta comunale, nel legittimo esercizio della competenza di organizzazione dei propri uffici e servizi, attribuitale dall'art. 48, comma 3, del D. Lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.), senza modificare l'atto normativo consiliare, con la deliberazione n. 72/2021 si limita semplicemente a richiedere che tale attività venga svolta in staff, e quindi in un rapporto di efficiente collaborazione e interscambio di valutazioni, con il Segretario Generale, vale a dire con la figura apicale dell'organizzazione amministrativa dell'Ente, senza esautorare della competenza specifica il settore finanziario: l'art. 6 del Regolamento sui controlli interni, aggiunge l'Amministrazione, nell'attribuire al Servizio Economico Finanziario il controllo di gestione, non impone né vieta particolari ed esclusive modalità di svolgimento, come è il lavoro in staff con la figura apicale della burocrazia comunale, che possono conferire maggiore efficienza e razionalità all'attività stessa.

Sul profilo della attribuzione di competenze tributarie appartenenti, invece, all'Unione di Comuni della Bassa Reggiana, il Comune resistente evidenzia che, nell'allegato della deliberazione n. 72/2021, è semplicemente indicato un ambito materiale di collaborazione (doverosa e di ordinaria articolazione) del settore finanziario del Comune alla gestione della competenza in merito al servizio tributi da parte dell'Unione dei Comuni della Bassa Reggiana: il fatto che il servizio tributi costituisca oggi una competenza di tipo unionale-

associativo richiede comunque che a livello comunale ci sia un referente organizzativo, e quindi un servizio-ufficio, che funzioni da interfaccia per ogni problematica di carattere locale con l'ufficio intercomunale.

Quanto al primo ricorso per motivi aggiunti (con riferimento al primo-secondo-terzo-quarto motivo) avverso la deliberazione n. 22/2022, l'Amministrazione sottolinea che, stante la declinata legittimità degli atti presupposti, non sussiste alcuna invalidità derivata della gravata deliberazione.

Sul quinto motivo aggiunto di ricorso, relativo alla asserita mancanza dell'aggiornamento del piano triennale del fabbisogno del personale in via preventiva rispetto al rinnovo del comando della controinteressata, il Comune resistente evidenzia che l'istituto del comando (per il quale rinvia alla definizione datane dal Tribunale di Perugia, Sez. lav., 12 marzo 2021, n.78, in relazione alle tre fonti normative principali: l'art. 56 del D.P.R. n. 3/1957, sulla eccezionalità, temporaneità e specialità; l'art. 1, comma 414, della L. n. 228/2012, sui necessari atti di intesa tra Amministrazioni e di consenso dell'interessato; l'art. 17, comma 14, della legge n. 127/1997, sul termine per il provvedimento di fuori-ruolo) comporta che la proroga di un comando non costituisce di per sé una nuova assunzione, ma una prosecuzione temporanea di un rapporto già in essere (citando a sostegno anche T.A.R. Bologna, Emilia-Romagna, Sez. II, 23/04/2008, n. 1576), proroga che, nel caso di specie, è stata disposta per garantire continuità del servizio in un settore strategico e non ha comportato una variazione della dotazione organica né nuovi oneri a carico dell'Amministrazione.

Sul sesto motivo aggiunto di ricorso, circa la reclamata illegittimità della assunzione in ruolo della controinteressata per incompatibilità della approvazione della relativa partita stipendiale con la gestione provvisoria dell'esercizio finanziario 2022, l'Amministrazione controdeduce che (docc. nn. 9 e 11) tale spesa rientra nel piano Triennale del fabbisogno di personale 2022-2024 approvato in coerenza con il bilancio pluriennale e che la stessa è stata poi correttamente contabilizzata configurandosi come comando, e non

come nuova assunzione, rientrando pertanto nelle spese obbligatorie e non frazionabili in dodicesimi, in quanto necessarie a garantire la continuità amministrativa e funzionale dell'Ente (come sarebbe dimostrato dai prospetti allegati al verbale del Revisore dei conti - doc. n. 11 -, le spese per il personale in comando sono state adeguatamente programmate e previste nel bilancio pluriennale); inoltre, la fattispecie non sarebbe compresa nell'art. 163, comma 5, del D.Lgs. n. 267/2000 (laddove dispone che nel corso dell'esercizio provvisorio occorre rispettare il limite di spesa dei dodicesimi dello stanziamento del bilancio di previsione approvato nell'esercizio precedente), perché la proroga della controinteressata è atto volto a garantire una continuità dell'azione amministrativa e come tale dalla stessa norma escluso dalla applicazione del limite (l'art. 163, comma 5, stabilirebbe che tale previsione non debba essere considerata in relazione alle spese: "*a) tassativamente regolate dalla legge; b) non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi; c) a carattere continuativo necessarie per garantire il mantenimento del livello*").

Conclude sul punto la difesa comunale sottolineando che, secondo l'orientamento giurisprudenziale della Corte di Cassazione (con riferimento alla sentenza n. 31078 del 4 dicembre 2024), anche in regime di esercizio provvisorio è possibile adottare misure finanziarie flessibili per assicurare la prosecuzione delle attività essenziali dell'Ente, purché tali misure siano giustificate, coordinando ciò il principio continuità dei bilanci con il principio di autonomia di ciascun periodo di imposta.

Sul settimo motivo aggiunto di ricorso, relativo alla pretesa carenza di istruttoria della deliberazione n. 22/2022 con cui si integrerebbe la retribuzione di risultato della controinteressata, il Comune controdeduce che la deliberazione non è un atto di indirizzo politico-amministrativo, bensì di indirizzo finalizzata al rinnovo del comando della controinteressata e all'attribuzione alla medesima degli emolumenti di posizione e di risultato: tale atto non avrebbe natura di macro-organizzazione, bensì di micro-organizzazione in quanto concerne la sola posizione della controinteressata, di

cui viene prorogato il distacco dal Comune di -OMISSIS- presso l'Amministrazione comunale di -OMISSIS-.

L'Amministrazione precisa, infine, che *ex art.* 14 del D.Lgs. n. 150/2009 non è necessario il parere dell'OIV ai fini del rinnovo della posizione di comando e della determinazione della retribuzione di posizione e di risultato, determinazione che in base alla deliberazione n. 68/2019 citata da parte ricorrente può essere assunta con il “supporto della Giunta Comunale” nell'adozione dell'atto volto ad individuare la pesatura dell'indennità di posizione e di risultato, senza escludere espressamente o testualmente un intervento diretto della stessa in sede di indirizzo e coordinamento delle politiche del personale, lasciando poi al Sindaco, che comunque è parte della Giunta, l'attuazione esecutiva di quanto disposto.

Sul secondo ricorso per motivi aggiunti il Comune di -OMISSIS- non ha controdedotto.

Illustrate le posizioni delle parti, il Collegio rileva che le censure attoree del ricorso introduttivo sono rivolte a lamentare, avverso le impugnate deliberazioni giuntali di macro-organizzazione, i vizi di violazione di legge ed eccesso di potere in relazione alle proposte ed ai pareri di regolarità tecnica resi dalla controinteressata che sarebbe per tali atti incompetente e che verserebbe anche in posizione di conflitto di interessi; inoltre, parte attrice lamenta una genericità della motivazione che sorregge gli impugnati provvedimenti in relazione alle esigenze riorganizzative dell'Ente ed una incompletezza dell'istruttoria rispetto alla necessaria sottoposizione al parere dell'Organismo Indipendente di Valutazione di cui all'art. 19 del D.Lgs. n. 150/2009 ed, infine, l'attribuzione al servizio finanziario di competenze di altro organismo nonché la sottrazione al medesimo settore della competenza sul controllo di gestione previsto dal regolamento comunale.

I suddetti profili di illegittimità sono denunciati da parte ricorrente in qualità di Responsabile del Settore personale che, in seguito alle deliberazioni impugnate con il ricorso introduttivo, ha subito una revisione parziale del

proprio incarico di responsabilità essendo state trasferite alcune delle competenze di cui era titolare al settore assegnato alla controinteressata che, aumentando di consistenza, ha comportato una maggiore retribuzione per la controinteressata medesima; in relazione alla deliberazione n. 86 (ed alle successive n. 22 e 141), alla luce del nuovo organigramma comunale (disposto con le deliberazioni nn. 72 e 87), la ricorrente lamenta la sensibile riduzione della propria retribuzione di posizione – a favore di un altro responsabile di settore (la controinteressata) – per effetto dell'intervenuta sottrazione di aree, servizi e uffici.

Risulta dirimente, ai fini del decidere, lo scrutinio della portata invalidante della situazione di conflitto di interessi in cui versò il funzionario pubblico investito di determinati compiti operativi, rispetto agli atti decisori adottati dall'organo competente.

Sul conflitto di interessi del Responsabile del procedimento la giurisprudenza si è espressa, chiarendo che *"l'art. 6-bis della legge n. 241 del 1990 prevede, in primo luogo, che "il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale". 13. Tale regola è espressione del principio generale di imparzialità di cui all'art. 97 Cost., il quale impone che "le scelte adottate dall'organo devono essere compiute nel rispetto della regola dell'equidistanza da tutti coloro che vengano a contatto con il potere pubblico" (cfr. Consiglio di Stato, comm. spec., n. 667 del 2019, sullo schema di Linee guida ANAC in materia di conflitti di interesse nell'affidamento dei contratti pubblici). 14. Una declinazione dello stesso principio è contenuta anche nell'art. 7 del d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 (Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165), il quale prevede che: "il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente*

*o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente".*

15. *Alla medesima esigenza si ispira la disciplina relativa alle incompatibilità nell'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché il d.lgs. n. 39 del 2013, in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico), mentre una specifica normativa è prevista, in materia di procedure di affidamento dei contratti pubblici, dall'art. 42 del d.lgs. n. 50 del 2016 (e ora dall'art. 16 del d.lgs. n. 36/2023).* 16. *Sul punto può osservarsi che per quanto non esista, all'interno del quadro normativo appena richiamato, una definizione univoca che preveda analiticamente tutte le ipotesi e gli elementi costitutivi di tale fattispecie, il "conflitto di interessi" può definirsi quella condizione giuridica che si verifica quando, all'interno di una pubblica amministrazione, lo svolgimento di una determinata attività sia affidato ad un funzionario che è contestualmente titolare di interessi personali o di terzi, la cui eventuale soddisfazione implichi necessariamente una riduzione del soddisfacimento dell'interesse funzionalizzato. Operare in conflitto di interessi significa, perciò, agire nonostante sussista una situazione del genere, in cui ricorre, invece, l'obbligo del dipendente di informare l'Amministrazione e, appunto, di astenersi.* 17. *La mancata astensione del funzionario comporta una illegittimità procedimentale che refluisce sulla validità dell'atto finale, a meno che non venga rigorosamente dimostrato (dall'Amministrazione procedente), come sottolineato dal T.a.r., che la situazione d'incompatibilità del funzionario non ha in alcun modo influenzato il contenuto del provvedimento, facendolo divergere con il fine di interesse pubblico" (Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 9237 del 18 novembre 2024; si veda in senso conforme, quanto alla definizione di conflitto di interessi, Consiglio di Stato, Sez. V, n. 7097 del 12 agosto 2024, che a sua volta aveva confermato l'orientamento espresso nella decisione Sez. VI, 22 marzo 2022, n. 2069).*

Dalle richiamate pronunce emerge, quindi, che il riferimento normativo è costituito *in primis* dall'art. 6-bis della Legge n. 241 del 1990 laddove il

Legislatore, con norma applicabile a tutte le pubbliche Amministrazioni (*ex art. 29 della Legge n. 241/1990 che richiama l'art. 6 ma che, chiaramente, è riferibile all'art. 6-bis successivamente introdotto - in relazione allo svolgimento dei compiti del responsabile del procedimento - dal comma 41 dell'art. 1, Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, della Legge n. 190/2012, Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, pacificamente cogente rispetto a tutte le pubbliche Amministrazioni*), prevede che *"il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale"*; e ciò nel quadro del principio generale di imparzialità di cui all'art. 97 Cost., declinato anche in numerose altre fonti normative (l'art. 7 del D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, *Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 53 del D.Lgs. n. 165 del 2001*, nonché il D.Lgs. n. 39 del 2013, in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, e l'art. 42 del D.Lgs. n. 50 del 2016, ora art. 16 del D.Lgs. n. 36/2023). La definizione giurisprudenziale del conflitto di interessi si perimetra, come visto, nella *"condizione giuridica che si verifica quando, all'interno di una pubblica amministrazione, lo svolgimento di una determinata attività sia affidato ad un funzionario che è contestualmente titolare di interessi personali o di terzi, la cui eventuale soddisfazione implichi necessariamente una riduzione del soddisfacimento dell'interesse funzionalizzato"*; in particolare, *"operare in conflitto di interessi significa, perciò, agire nonostante sussista una situazione del genere, in cui ricorre, invece, l'obbligo del dipendente di informare l'Amministrazione e, appunto, di astenersi"* ricorrendo, quale conseguenza della mancata astensione del funzionario, *"una illegittimità procedimentale che refluisce sulla validità dell'atto finale, a meno che non venga rigorosamente dimostrato (dall'Amministrazione procedente), che la situazione d'incompatibilità del funzionario non*

*ha in alcun modo influenzato il contenuto del provvedimento, facendolo divergere con il fine di interesse pubblico”.*

Applicando le surriferite coordinate ermeneutiche al caso di specie, risulta che la proposta ed il parere di regolarità tecnica degli atti di macro-organizzazione (deliberazioni n. 72 e 87 del 2021) sono stati redatti e sottoscritti dalla controinteressata che, nella deliberazione n. 72, è espressamente assegnataria *ad interim* di uno dei Settori riorganizzati e, nella deliberazione n. 87, è chiaramente nominata quale Responsabile di uno dei tre settori comunali esitante dall'accorpamento di due settori dai quattro previsti dalla deliberazione n. 72.

Su tali elementi di fatto, l'Amministrazione ha controdedotto che:

- le gravate deliberazioni non riguardano la controinteressata ma fanno riferimento alla macro-organizzazione dell'Ente;
- la deliberazione n. 72/2021 ha determinato un nuovo assetto di macro-organizzazione dell'Ente, discendendone che varie sono state le professionalità coinvolte nella rideterminazione dei settori comunali e che la deliberazione non ha riguardato direttamente, esclusivamente e solamente la posizione lavorativa della controinteressata;
- la deliberazione n. 22/2022 ha rilevato il conflitto di interessi solo in relazione alla stessa, poiché in essa si è disposto il rinnovo del comando della controinteressata, disposizione che riguarda personalmente e direttamente la sua persona esulando dagli atti di macro-organizzazione precedentemente emanati e impugnati.

Richiamata la surriferita definizione di conflitto di interessi, risulta che nel caso di specie lo svolgimento dell'attività (proposta e parere di regolarità tecnica) sia stato affidato ad un funzionario che era contestualmente titolare di interessi personali, la cui soddisfazione (nomina quale responsabile di diverso settore dal precedente nella deliberazione n. 72 e nomina quale responsabile del settore più consistente nella deliberazione n. 87) ha implicato la concreta possibilità di una riduzione del soddisfacimento dell'interesse funzionalizzato:

tale “riduzione” emerge dal fatto che la soluzione organizzativa da deliberare non era univoca rispetto alla pluralità delle opzioni valutabili dall’Amministrazione, integrando quindi la diretta incidenza dell’interesse personale di quel funzionario sul nuovo assetto della struttura amministrativa, in evidente posizione di conflitto con l’interesse pubblico da perseguire.

A conferma di tale considerazione giova richiamare la decisione che il Consiglio di Stato (Sez. V, n. 2450 del 17 aprile 2020) ha pronunciato in una fattispecie analoga a quella oggetto del presente giudizio, ovvero in relazione ad un caso di conflitto di interessi in cui versavano i dirigenti che avevano espresso pareri di regolarità tecnica e contabile rispetto ad atto di macro-organizzazione di un ente locale: *“Importa osservare che l’art. 49 del d. lgs. n. 267/2000 impone che ogni deliberazione della Giunta e del Consiglio comunale (non concretante atto di indirizzo) sia corredata – già in sede di elaborazione della proposta – del parere di “regolarità tecnica” ed eventualmente, in caso di incidenza diretta o riflessa su profili economico-finanziari o patrimoniali, del parere di “regolarità contabile” del responsabile del servizio di ragioneria. L’importanza di tale apporto tecnico è fatta palese: a) dal carattere obbligatorio del parere (che “deve essere richiesto”: art. 49, comma 1); b) dalla rilevanza ai fini dei “controlli interni” (cfr. art. 147 bis d. lgs. cit.); c) dalla autonoma responsabilizzazione, sul piano amministrativo e contabile, dei soggetti chiamati a formularli (cfr. art. 49, comma 3); d) dalla loro attitudine condizionante (che impone, ove la Giunta e il Consiglio abbiano inteso discostarsene, un obbligo di qualificata e specifica motivazione: cfr. art. 49, comma 4); e) dalla rilevanza delle situazioni di “conflitto di interessi” (cfr. art. 6 bis l. n. 241/1990), che strutturano il duplice obbligo di preventiva “segnalazione” (in caso di conflitto anche solo “potenziale”) e di “astensione”. Ciò posto, nel caso di specie – pur in presenza di delibera a contenuto programmatico – la situazione – anche solo potenzialmente – conflittuale emergeva con obiettiva chiarezza, posto che la consistenza numerica dei dirigenti locali interessati dalle misure organizzative in fieri era di tale esiguità da lasciar intuitivamente presumere che il potenziale vantaggio dell’uno, anche in termini di prefigurazione dei criteri di selezione, si risolvesse in automatico o prevedibile svantaggio dell’altro. In un tale contesto, si sarebbe, perciò, dovuto applicare, in difetto di*

*altre figure di responsabili dei servizi, la regola “residuale” posta dall’art. 49, comma 2 per l’ipotesi di “mancanza” dei responsabili dei servizi (applicabile, per analogia, alla ipotesi di “astensione generalizzata”), con investitura, a fini ausiliari, del Segretario generale dell’Ente”.*

Nel caso che ci occupa, si trattava della medesima situazione - anche solo potenzialmente - conflittuale, posto che la consistenza numerica dei responsabili locali interessati dalle misure organizzative *in fieri* era, come nella fattispecie esaminata dalla succitata decisione del Consiglio di Stato, così modesta da rendere agevolmente orientabile il concreto beneficio di una data riorganizzazione della struttura amministrativa in favore di un funzionario anziché di un altro.

Inoltre, la qualità di Vice segretario comunale della controinteressata, vista la situazione di conflitto di interessi – situazione per la quale ella è stata destinataria anche di sanzione disciplinare in relazione alle deliberazioni oggetto del presente giudizio (così riconoscendo la stessa Amministrazione l’indebito svolgimento di quelle funzioni) –, si presenta irrilevante nel caso concreto, in quanto le vesti di vertice amministrativo *super partes*, quali sarebbero quelle del Segretario comunale (e del vice in sua assenza), secondo il criterio “residuale” delineato dalla menzionata decisione, risultano inficiate in concreto dalla incidenza (favorevole) delle gravate deliberazioni sulla posizione lavorativa della medesima controinteressata, incidenza non disconosciuta dall’Amministrazione, bensì, solo minimizzata rispetto al coinvolgimento anche di altri dipendenti.

Per le ragioni esposte, quindi, il Collegio ritiene che la situazione di conflitto di interessi della controinteressata, come sopra descritta, refluisca sulla validità degli atti finali, in assenza della prova rigorosa da parte dell’Amministrazione che la situazione di incompatibilità del funzionario non ha in alcun modo influenzato il contenuto del provvedimento, facendolo divergere con il fine di interesse pubblico.

Di conseguenza, stante la fondatezza della dirimente doglianza principale del ricorso introduttivo, le ulteriori questioni sollevate sono da ritenersi assorbite. Quanto alla delibera n. 86 del 14 settembre 2021, recante “*Approvazione nuovi criteri di conferimento e pesatura delle posizioni organizzative del Comune di -OMISSIS-, ai sensi degli artt. 13 e 14 del CCNL 21.5.2018*”, impugnata con il ricorso introduttivo, si ritiene che, attesa l’illegittimità ed il conseguente pronunciato annullamento delle deliberazioni giuntali di macro-organizzazione n. 72 e 87 del 2021 – con effetto pienamente soddisfacente della posizione di interesse legittimo della ricorrente azionata in giudizio – sia sopravvenuto il difetto di interesse alla decisione per riguardare la relativa cognizione unicamente questioni consequenziali strettamente attinenti la posizione di carriera della controinteressata senza più impingere sulla tutela dell’interesse legittimo della ricorrente sotteso agli atti di macro-organizzazione.

Pertanto, il ricorso introduttivo va dichiarato *in parte qua* improcedibile.

Inoltre, in ragione dell’accoglimento del ricorso introduttivo, nella parte che comporta l’annullamento degli impugnati atti di macro-organizzazione – con effetto pienamente soddisfacente della posizione di interesse legittimo della ricorrente azionata in giudizio –, i due ricorsi per motivi aggiunti vanno dichiarati improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse alla decisione sugli stessi, per riguardare in via residuale la loro cognizione unicamente la - a questo punto inoffensiva - posizione di carriera della controinteressata.

Le spese di lite, in considerazione della peculiarità della controversia, possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l’Emilia Romagna sezione staccata di Parma (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, così provvede:

- in parte accoglie il ricorso introduttivo e per l’effetto annulla gli atti impugnati come in motivazione, in parte lo dichiara improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse alla decisione;

- dichiara il primo ed il secondo ricorso per motivi aggiunti improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse alla decisione.

Spese di lite compensate.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Parma nella camera di consiglio del giorno 26 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Italo Caso, Presidente

Caterina Luperto, Referendario

Paola Pozzani, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Paola Pozzani**

**IL PRESIDENTE**  
**Italo Caso**

**IL SEGRETARIO**

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.