



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

*Nella Camera di consiglio del 29 giugno 2017
composta dai magistrati*

dr. Rosario Scalia	Presidente
dr. Giuseppe Teti	Consigliere
dr.ssa Vanessa Pinto	Referendario, Relatore
dr. Raffaele Maienza	Referendario

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante: «Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti»;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3», ed in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di BERNALDA (MT) n. prot.994;

VISTA l'Ordinanza n. 26/2017 del 28 giugno 2017 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta, nominando come relatore il Referendario dott.ssa Vanessa Pinto;

udito il relatore

Considerato in

FATTO

Il Comune di Bernalda ha chiesto un parere in merito alla natura ed ai vincoli finanziari sottesi alla concessione dell'indennità *ad personam* di cui al comma 3, dell'art. 110 TUEL, domandando, in particolare, "se tale indennità deve essere considerata alla stregua dell'indennità di posizione organizzativa e quindi sottoposta al tetto di spesa previsto dalla norma (comma 236, art. 1 - Legge di stabilità 2016), oppure vada considerata solo in correlazione al limite generale della spesa

del personale”.

A tale fine, il Comune ha precisato che:

- *“con deliberazione di G.C. n. 56 del 7.7.2016, l'Amministrazione Comunale di Bernalda ha ritenuto procedere al reclutamento della figura un Funzionario da destinare al Settore Tecnico (Funzionario Area Direttiva – Categoria giuridica D3), attraverso la stipulazione di regolare contratto individuale di lavoro a tempo determinato, ai sensi della disposizione di cui all'art. 110, comma 1, del D.Lgs. 18.08.2000, n. 267, e successive modifiche ed integrazioni;*
- *con decreto n. 4 in data 13.12.2016, a seguito di regolare espletamento della prevista procedura selettiva, il sottoscritto Sindaco ha provveduto ad individuare il Funzionario Tecnico di che trattasi per n. 6 mesi, salvo proroga sino alla scadenza del mandato sindacale, con decorrenza 01.01.2017, nella persona dell'ing. Giuseppe Gaudiano di Matera;*
- *con deliberazione n. 105 del 15.11.2016, il Comune di Bernalda ha provveduto a razionalizzare l'intera struttura organizzativa accorpendo nel settore tecnico una serie di servizi. Tale manovra ha portato alla riduzione delle P.O. nonché alla riduzione del costo totale della spesa del personale;*
- *la disposizione di cui al terzo comma dell'art. 110 del D.Lgs 18.08.2000, n. 267 e successive modifiche ed integrazioni recita: I contratti di cui ai precedenti commi non possono avere durata superiore al mandato elettivo del sindaco... Il trattamento economico, equivalente a quello previsto dai vigenti contratti collettivi nazionali e decentrati per il personale degli enti locali, può essere integrato, con provvedimento motivato della Giunta, da un'indennità ad personam, commisurata alla specifica qualificazione professionale e culturale, anche in considerazione della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali. Il trattamento economico e l'eventuale indennità ad personam sono definiti in stretta correlazione con il bilancio dell'ente e non vanno imputati al costo contrattuale e del personale;*
- *il trattamento economico dell'ing. Gaudiano equivale a quello previsto dai vigenti CCNL per il personale degli Enti Locali per la cat. D3;*

In considerazione della specifica qualificazione professionale dell'Ing. Gaudiano, della temporaneità del rapporto di lavoro con lo stesso funzionario instaurato, della mole di uffici e servizi da gestire, che rispetto al più recente passato è pressoché raddoppiata, la Giunta Comunale di Bernalda intenderebbe procedere ai sensi dell'art. 110, comma 3, del D.Lgs 18.08.2000, n. 267, e successive modifiche ed integrazioni, ad integrare il trattamento economico dell'ing. Gaudiano con la prevista indennità ad personam.

La Legge 7 agosto 2016, n. 160, che ha convertito con modificazioni il Decreto Legge 24 giugno 2016, n. 113, introduce all'art. 9, comma 28, del Decreto Legge 31.05.2010, n. 78, convertito nella Legge n. 122/1978, dopo l'ottavo periodo, quanto segue: “Sono in ogni caso escluse dalle limitazioni previste dal presente comma le spese sostenute per le assunzioni a tempo determinato ai sensi dell'art. 110, comma 1, del T.U. di cui al Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267”.

Questo Ente ha comunque rispettato nel precedente esercizio finanziario 2016 i prescritti vincoli di finanza pubblica, non versa in situazione strutturalmente deficitaria e rispetta tutti i vincoli legislativi vigenti in materia di personale.

Nell'ambito della programmazione triennale del fabbisogno di personale per il triennio 2017-2019, approvata con deliberazione di G.C. n. 133/2016, le spese di personale di questo Ente, come attestato dal Responsabile del Settore Finanziario, vengono comunque contenute con riferimento al valore medio del triennio precedente”.

Ritenuto in

DIRITTO

In via preliminare, sull'ammissibilità

1. La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le Regioni possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, oltre ad ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, pareri in materia di contabilità pubblica.

A termini della stessa disposizione, analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane. La previsione dell'inoltro delle richieste di parere tramite il Consiglio delle autonomie locali testimonia la volontà del Legislatore di creare a regime un sistema capace di razionalizzare le richieste dei predetti enti, ma non impedisce agli stessi di avanzare direttamente dette istanze. Nell'esercizio della funzione consultiva l'Organo magistratuale, in attesa della istituzione del Consiglio delle autonomie locali, previsto dal comma aggiunto dall'art. 7 della legge costituzionale n. 3/2001 all'art. 123 della Costituzione, non può esimersi dal considerare i requisiti di legittimazione dei soggetti che promuovono detta funzione e le condizioni oggettive per l'attivazione della stessa.

Ai sensi del sopra citato disposto normativo (cfr. art. 7, comma 8, legge 131/2003) l'esercizio di tale attività consultiva è sottoposto a due condizioni preliminari, la prima di natura soggettiva (requisito soggettivo) e la seconda di natura oggettiva (requisito oggettivo).

Requisito soggettivo

2. Sotto il profilo soggettivo, le richieste di parere possano essere formulate soltanto dai massimi organi rappresentativi degli Enti Locali (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, Presidente del Consiglio regionale, provinciale, comunale), come precisato - tra l'altro - nel citato documento approvato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004.

Nel caso in esame, considerato che la Regione Basilicata non ha ancora istituito il Consiglio delle Autonomie Locali, la richiesta di parere - provenendo dal Sindaco del Comune di BERNALDA - si palesa comunque ammissibile sotto il profilo soggettivo.

Requisito oggettivo

3. Sotto il profilo oggettivo, la funzione consultiva della Corte dei conti è circoscritta alla "*materia di contabilità pubblica*".

La perimetrazione del significato e della portata dell'espressione "*materia di contabilità pubblica*" è stata oggetto di specifici interventi - in chiave ermeneutica - della Corte dei conti (cfr., tra le altre, la deliberazione della Sezione Autonomie del 27 aprile 2004 così come integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 2010; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 27/2011; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 3/2014).

Alla luce dei suddetti approdi ermeneutici, la "*materia della contabilità pubblica*" non va intesa come semplice tenuta delle scritture contabili e/o come normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, ma non può neppure estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa ("*... con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale della autonomie locali*") (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Rientrano, quindi, nel perimetro di tale materia "*la normativa ed i relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i relativi interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle*

entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli" (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Peraltro, in una visione dinamica della materia che abbia per oggetto non solo la gestione del bilancio, ma anche la tutela dei suoi equilibri e della finanza pubblica in generale, la funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti può estendersi sino a ricomprendere tutti quei *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (cfr. deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n.54/2010), e ciò anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla *"materia della contabilità pubblica"*.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte dei conti quale organo magistratuale.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione *"non si rinvencono quei caratteri – se non di esclusività – di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore"* (cfr. Sezione Autonomie delibera n.3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza generalizzata in merito a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa.

L'ausilio consultivo, inoltre, non può costituire un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali di questa Corte ovvero di altri organi giurisdizionali e deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'Ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva.

4. Il quesito in esame ha per oggetto l'interpretazione – in chiave astratta e generale – del perimetro applicativo dei vincoli normativi e finanziari vigenti in tema di spesa personale con riferimento all'istituto dell'indennità *ad personam* codificata ai sensi del comma 3 dell'art. 110 TUEL; per l'effetto, trattandosi di questione direttamente connessa alla gestione delle risorse del bilancio dell'ente e dei relativi equilibri, rientra nella materia della contabilità pubblica come sopra perimetrata, in chiave dinamica e sostanziale.

5. Pertanto la presente richiesta di parere, risultando ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, può essere esaminata nel merito.

NEL MERITO

6. Inquadramento del quesito

Nell'istanza di parere in esame, l'Ente riferisce di aver deliberato di procedere *"al reclutamento della figura di un Funzionario da destinare al Settore tecnico (Funzionario Area Direttiva – Categoria giuridica D3) attraverso la stipula di regolare contratto individuale di lavoro a tempo determinato, ai sensi della disposizione di cui all'art. 110 comma 1 del D.lgs 18.08.2000, n. 267, e successive modifiche ed integrazioni"*.

In relazione a tale tipologia di rapporto, l'Ente chiede di sapere se l'indennità *ad personam* debba *"essere considerata alla stregua dell'indennità di posizione organizzativa e quindi sottoposta al*

tetto di spesa prevista dalla norma” (comma 236, art. 1 legge stabilità 2015, oggi sostituita - a fare data del 22 giugno 2017 - dall’art. 23, comma 2, Dlgs 75/2017) oppure *“vada considerata solo in correlazione al limite generale della spesa di personale”*.

6.1 Alla luce di quanto sopra, prima di entrare nel merito del quesito, questo Collegio reputa necessario precisare che il parere verrà reso limitatamente all’interpretazione generale ed astratta della natura e dei vincoli finanziari sottesi all’eventuale erogazione dell’indennità *ad personam* di cui al comma 3 dell’art. 110 TUEL, esulando la valutazione “a monte” della legittimità del conferimento dell’incarico ai sensi del comma 1 del medesimo articolato.

Tale preclusione è motivata dalla circostanza che detto conferimento configura un atto gestorio “già consumato” alla data dell’odierna istanza e, pertanto, qualsiasi pronuncia al riguardo configurerebbe esercizio “*ex post*” della funzione consultiva, come tale estraneo al perimetro di ammissibilità oggettiva come sopra delineato.

In questa sede, ci si limita - pertanto - a ricordare che il conferimento di incarichi dirigenziali di cui all’art. 110 TUEL soggiace a precisi presupposti e vincoli, tassativamente indicati ai sensi del combinato disposto dell’art. 110 TUEL e del comma 6 e 6 *ter* dell’art.19 del Dlgs 165/2001, nonché, in via generale, al rispetto del principio -immanente al sistema- di buon andamento della pubblica amministrazione, in termini di economicità, efficacia ed efficienza dell’*agere* pubblico, così come costituzionalmente garantito ai sensi dell’art. 97 Cost..

7. Indennità *ad personam* di cui al comma 3 dell’art. 110 TUEL.

Fermo quanto sopra, al fine di rispondere al quesito in esame occorre, in via preliminare, individuare i connotati essenziali del trattamento economico spettante in virtù dell’espletamento degli incarichi di cui all’art. 110 TUEL.

La disciplina di riferimento è contenuta nel comma 3 dell’articolato in esame, ai sensi del quale *“I contratti di cui ai precedenti commi non possono avere durata superiore al mandato elettivo del sindaco o del presidente della provincia in carica. Il trattamento economico, equivalente a quello previsto dai vigenti contratti collettivi nazionali e decentrati per il personale degli enti locali, può essere integrato, con provvedimento motivato della giunta, da una indennità *ad personam*, commisurata alla specifica qualificazione professionale e culturale, anche in considerazione della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali. Il trattamento economico e l’eventuale indennità *ad personam* sono definiti in stretta correlazione con il bilancio dell’ente e non vanno imputati al costo contrattuale e del personale.”* (comma 3, art. 110 TUEL).

Il comma 3, pertanto, prevede che il trattamento economico degli incarichi di cui all’art. 110:

- a) debba essere “equivalente” a quello previsto dai vigenti contratti collettivi nazionali e decentrati per il personale degli enti locali; per l’effetto ai soggetti incaricati ai sensi dell’art. 110 TUEL spetterà un trattamento fondamentale ed un trattamento accessorio, composto da voci “equivalenti” per tipologia ed importo- a quelle fissate dai vigenti contratti collettivi nazionali e decentrati per il personale degli enti locali.
- b) “possa” essere integrato, con provvedimento motivato della giunta, da una indennità *ad personam* commisurata alla specifica qualificazione professionale e culturale, anche in considerazione della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali;
- c) debba essere fissato, anche con riferimento all’eventuale indennità *ad personam*, “ *in stretta correlazione con il bilancio dell’ente e non vada imputato al costo contrattuale e del personale*”.

7.1 L’interpretazione di tale ultimo connotato ha destato non poche perplessità, potendo costituire - se non correttamente veicolato - il varco per porre nel nulla tutto il sistema di

vincoli volti alla razionalizzazione dell'aggregato di spesa connesso alla gestione, a qualsiasi titolo, di personale sul quale è improntato il vigente ordinamento nazionale.

Sul punto, pertanto, il Legislatore è dovuto intervenire in via espressa ribadendo – in più disposizioni – che gli oneri connessi agli incarichi di cui all'art. 110 TUEL costituiscono, o comunque equivalgono, a tutti gli effetti di legge e dei vincoli finanziari, spesa di personale e come tale vanno trattati, e ciò proprio al fine ad evitare che un'interpretazione fuorviante di tale disposizione potesse porre nel nulla il complessivo sistema di protezione della finanza pubblica in materia¹.

7.2 Alla luce di quanto sopra, pertanto, è dato ormai incontrovertibile che il trattamento economico complessivamente spettante a tale tipologia di rapporti, ivi inclusa l'eventuale indennità *ad personam*, soggiaccia a tutti i vincoli finanziari e normativi, volta per volta, stabiliti dal legislatore in relazione alla spesa di personale, e ciò proprio in virtù del rapporto di "equivalenza" (espressamente codificata dal legislatore ai sensi del comma 3 dell'art. 110 TUEL) tra tali voci di spesa – in termini di tipologia e quantità – sul sistema di bilancio dell'ente e sui relativi equilibri.

Rispetto a tale vincolo generale, non vi possono essere altre eccezioni o deroghe se non quelle espressamente previste dal Legislatore; come nel caso del vincolo di al comma 28, dell'art. 9 del Dl 78/2010 che per espressa previsione normativa, innestata ai sensi del comma 1 *quater*, dell'art. 16 del Dl 113/2016, convertito – con modificazioni- dalla legge 160/2016, esclude "(..) dalle limitazioni previste dal presente comma le spese sostenute per le assunzioni a tempo determinato ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267".

7.3 Ed è in tale ottica che occorre leggere il comma 3 nella parte in cui prevede che "*Il trattamento economico e l'eventuale indennità ad personam sono definiti in stretta correlazione con il bilancio dell'ente e non vanno imputati al costo contrattuale e del personale*".

Occorre eliminare "a monte" il rischio che il ricorso a tali tipologie di rapporti possa comportare una dilazione della spesa di (ovvero equivalente a quella di) personale, eludendo il preciso disegno del legislatore in tema di razionalizzazione dei costi di tale comparto.

Da ciò ne consegue che non sono ammessi "duplicazioni" di costi per le medesime voci o categorie si spesa.

Così come precisato dall'Aran (cfr. parere DB40) "*diversamente ritenendo, per il medesimo posto coperto con un dirigente con contratto a termine, l'ente verrebbe a sostenere un doppio onere corrispondente:*

- *alle risorse previste per il pagamento della retribuzione di posizione e di risultato del posto vacante, in applicazione dell'art. 27, c. 9, del CCNL del 23 dicembre 1999, verrebbero temporaneamente utilizzate per la retribuzione di risultato relativo all'anno della vacanza degli altri dirigenti in servizio;*
- *alle risorse necessarie per finanziare (con risorse autonome di bilancio) la retribuzione di posizione e di risultato del dirigente assunto con contratto a termine sul posto vacante.*
- *Si conferma pertanto che, come già precisato nella risposta DB37, le risorse del fondo (destinate alla retribuzione di posizione e di risultato) relative a posti di organico di qualifica dirigenziale coperti da un dirigente con contratto a termine sono risparmiate dall'ente e tornano a far parte delle risorse di bilancio e, quindi, possono essere utilizzate per coprire, a*

¹ Crf Sul tema la Sezione Marche, tra le altre, ha ripercorso nella deliberazione n. 62/2013 i passaggi fondamentali del suddetto *excursus* legislativo, nonché delle posizioni assunte – in via unanime dalla giurisprudenza contabile al fine di ricondurre nell'alveo dell'aggregato di spesa di personale i costi connessi agli incarichi ex art. 110 Tuel.

carico del bilancio dell'ente, gli oneri derivanti dalla stipula del contratto con il dirigente a termine».(ARAN, parere DB37).

7.4 Chiarito tale connotato essenziale, con specifico riferimento all'indennità *ad personam* si rileva che tale voce di spesa è parte (eventuale) del trattamento economico fondamentale e non del trattamento accessorio (*sub specie* di indennità di posizione o di risultato).

Con l'orientamento applicativo 107, l'Aran ha ribadito, tra l'altro, la differenza sostanziale tra le due tipologie di indennità, in quanto la *“retribuzione di posizione del dirigente rappresenta una specifica voce retributiva che si collega alla complessità organizzativa ed all'insieme delle responsabilità gestionali interne ed esterne che caratterizzano ogni funzioni dirigenziali prevista dall'ordinamento dell'ente, come valutate sulla base dei criteri autonomamente adottati dall'ente stesso”*; mentre l'indennità *ad personam* *“si collega invece a profili esclusivamente soggettivi: -- «specifica qualificazione professionale e culturale, anche in considerazione della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali...»* (Aran-orientamenti applicativi, Area dirigenziali. ALL_107).

Tale indennità *ad personam*, pertanto, resta ontologicamente ed eziologicamente distinta sia dal trattamento tabellare che dall'indennità di posizione con la quale va - nel caso - a cumularsi.

Come precisato *“L'equiparazione degli assegni ad personam derivanti dall'applicazione dell'art.30 del CCNL del 23.12.1999 (ma in genere di tutti gli assegni ad personam) alla retribuzione di posizione non trova alcun fondamento e giustificazione nella vigente disciplina contrattuale dell'Area della dirigenza del comparto Regioni-Autonomie Locali (e ciò in quanto) Gli assegni ad personam, infatti, rientrano ordinariamente tra le voci del trattamento economico fondamentale, laddove la retribuzione di posizione è riconducibile al trattamento accessorio del dirigente (Pertanto) In presenza di una disciplina decentrata volta a definire l'entità della retribuzione di risultato sulla base di un rapporto percentuale con l'ammontare della retribuzione di posizione, secondo la prassi seguita da molti enti, la assimilazione di cui si tratta avrebbe l'effetto di determinare solo un arbitrario ed ingiustificato accrescimento della base di calcolo”*».(ARAN, parere DB37, cit.).

Alla luce di quanto sopra, e per rispondere allo specifico quesito posto dall'Ente, l'indennità *ad personam* - consistendo in una voce di costo del trattamento economico fondamentale del dirigente, come tale distinta ontologicamente dall'indennità di posizione ovvero dall'indennità di risultato, non può che essere estranea al perimetro di applicazione dello specifico vincolo di spesa di cui al comma 2, dell'art. 23 del Dlgs 75/2017 (già comma 236 della legge 208/2015) riferito espressamente al solo *“trattamento accessorio”*².

Peraltro, sul tema si era già espressa, tra le altre, la Sezione regionale per la Lombardia, con il parere n. 489/2012, affermando che *“Non vi è dubbio che tale indennità (riferito all'indennità ad personam) non debba far parte di quel trattamento economico accessorio di cui al comma 2bis dell'art. 9 e che pertanto essa non debba essere conteggiata ai fini di non superare il limite di quanto speso nel 2010”* (cfr. Sez. Lombardia, parere n. 489/2012).

Come già evidenziato l'indennità *ad personam* non va *“confusa”* con l'indennità di posizione ovvero con l'indennità di risultato quali voci del trattamento accessorio finalizzate ad *“indennizzare”* situazioni e/o caratteristiche *“oggettive”* dell'incarico/lavoro svolto (come

² L'art. 23, comma 2, del Dlgs 75/2017, subentrando a decorrere dal 1 gennaio 2017 al dettato di cui al comma 236, dell'art. 1 della legge 208/2015, conferma il vincolo di invarianza della spesa destinata al trattamento accessorio, stabilendo che *“ a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016”*.

per esempio, nel caso di particolari responsabilità ed oneri organizzativi ovvero peculiari risultati da raggiungere ecc.).

L'indennità in esame è volta a remunerare requisiti squisitamente soggettivi, in termini di competenze e capacità professionali, peculiari ed aggiuntivi rispetto a quelli "base" previsti dal Legislatore ai fini del conferimento dell'incarico.

Sul punto si ricorda, infatti, che il conferimento degli incarichi di cui al comma 1 dell'art. 110 TUEL³ è soggetto "a monte" a precisi presupposti e condizioni di legittimazione, e precisamente:

1. l'espressa previsione statutaria;
2. la disciplina regolamentare dei "limiti quantitativi" e dei "presupposti soggettivi" di qualifica professionale da osservare nel e per il conferimento di tale tipologia di incarichi;
3. la previa selezione pubblica finalizzata proprio a verificare il possesso dei suddetti requisiti "soggettivi" di esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico.

Per l'effetto, tali requisiti di competenza ed esperienza professionale sono richiesti proprio per poter partecipare alla selezione e per poter essere selezionati.

Tali criteri di selezione sono individuati dal comma 6, dell'art. 19 del Dlgs 165/2001, applicato in via diretta agli enti locali in virtù del comma 6 ter⁴.

Ai sensi del suddetto articolato normativo "*Tali incarichi sono conferiti, fornendone esplicita motivazione, a persone di:*

- *particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione;*
- *che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali;*
- *che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio, anche presso amministrazioni statali, ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato".*

Tali requisiti costituiscono, quindi, la condizione "legittimante" l'incarico di cui all'art. 110, comma 1 e comma 2, TUEL, in mancanza dei quali l'affidamento stesso sarebbe illegittimo.

Da quanto sopra ne consegue, come logico corollario, che, ai fini della "commisurazione" dell'indennità *ad personam* di cui al comma 3 dell'art. 110 TUEL, potranno assumere rilevanza solo quelle peculiari competenze professionali che il soggetto incaricato ha dimostrato di

³ Cfr. comma 1, art. 110 TUEL "Lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato. Per i posti di qualifica dirigenziale, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi definisce la quota degli stessi attribuibile mediante contratti a tempo determinato, comunque in misura non superiore al 30 per cento dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica e, comunque, per almeno una unità. Fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire, gli incarichi a contratto di cui al presente comma sono conferiti previa selezione pubblica volta ad accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico." (cfr. comma 1 art. 110 Tuel).

⁴ Cfr. Sul punto, la Corte dei conti Lombardia Sez. giurisdiz., Sent., 01/04/2015, n. 48 ha ricordato che "(...)anche dalle SS.RR. di questa Corte che in sede di controllo (Del. nn. 12 e 13 del 2011) si sono pronunciate in ordine alla diretta applicabilità agli enti territoriali, limitatamente al conferimento degli incarichi dirigenziali a contratto previsti dall'art. 110, comma 1 TUEL, delle disposizioni contenute nell'art. 19 commi 6 e 6 bis del D.Lgs. n. 165 del 2011 (...)".

possedere “in via ulteriore” rispetto a quelle base richieste dal Legislatore ai fini dell’affidamento dell’incarico.

Fermo quanto sopra, alcune precisazioni devono essere svolte anche con riferimento agli ulteriori due parametri fissati dal comma 3 ai fini commisurazione dell’indennità *de qua*, e cioè la “temporaneità del rapporto” e le “condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali”.

Con riferimento alla temporaneità dell’incarico, si precisa che, se è ben vero che la durata del rapporto è condizionata da eventi esterni, indipendenti dalla volontà o dalla condotta del soggetto incaricato⁵, è altrettanto vero che tale “alea” potrebbe connotare esclusivamente i rapporti con professionisti terzi, esterni al comparto delle pubbliche amministrazioni.

Nei casi in cui il soggetto incaricato sia già interno al comparto della PA, gli “svantaggi” connessi alla temporaneità del rapporto non risultano sussistere.

In questo caso, il soggetto incaricato, pur cessando l’incarico conferito ai sensi dell’art. 110 TUEL, non cessa il proprio lavoro alle dipendenze della PA.

Del pari, anche il parametro delle “condizioni di mercato” appare riferibile ai soli soggetti esterni all’apparato pubblico, e ciò in quanto- ai fini della valutazione dell’indennità *ad personam*- solo i soggetti che operano normalmente sul mercato hanno necessità di valutare una vantaggiosità economica, o comunque l’assenza di detrimento, nell’accettare l’incarico ai sensi dell’art. 110 TUEL rispetto ai vantaggi ricavabili agendo nel mercato.

Detto parametro, peraltro, dovrà essere valutato con riferimento al “mercato specifico” del professionista interessato, e non in relazione alle condizioni “generali” del mercato della categoria a cui lo stesso appartiene.

8. Conclusioni

In sintesi e per concludere, le spese sostenute dall’Ente per gli incarichi conferiti ex art. 110 TUEL sono equivalenti a quelle sostenute per la spesa del proprio personale e, per l’effetto, soggiacciono a tutti i limiti ed i vincoli - volta per volta- previsti dal Legislatore sull’aggregato.

Nessuna deroga a tale regime vincolistico è ammessa, salvo quelle espressamente previste dal legislatore.

La contabilizzazione di tali oneri all’interno del bilancio non può costituire - per nessun titolo - un ampliamento “di fatto” della capacità di spesa di personale, in quanto l’aggregato è considerato - a tali fini - unico.

Nell’ambito del trattamento economico degli incarichi di cui all’art. 110 TUEL, l’indennità *ad personam* rappresenta una voce di costo “eventuale”, che va ad aggiungersi al trattamento economico fondamentale ordinariamente spettante e come tale non è soggetta agli specifici vincoli finanziari dettati in tema di trattamento accessorio, tra cui quelli previsti ai sensi dell’art. 23, comma 2, del D.lgs 75/2017.

Fermo quanto sopra, si precisa che la corresponsione *dell’indennità ad personam* dovrà essere valutata e motivata dall’Organo esecutivo, non solo nel *quantum* ma anche nell’*an*, avendo riguardo alla sussistenza in concreto dei presupposti previsti dal combinato disposto del comma 3 dell’art. 110 TUEL e del comma 6, dell’art. 19 del D.lgs 165/2001.

In particolare, l’Organo esecutivo dovrà verificare se, nel caso concreto, il professionista incaricato sia in possesso di capacità e competenze professionali ulteriori rispetto a quelle

⁵ E cioè durata del mandato elettivo del sindaco o del presidente della provincia (comma 3, art. 110 Tuel) ovvero la dichiarazione di dissesto o di condizione di ente strutturalmente deficitario (comma 4 art. 110 Tuel).

previste dall'ordinamento (ex art. 19, comma 6, del Dlgs 165/2001) per "accedere" all'incarico *de quo*.

Solo in tale caso, quindi, in presenza di un *quid pluris*, sarà possibile commisurare e, quindi, riconoscere il diritto all'indennità *ad personam* in esame.

Del pari, l'indennità *de qua* non potrà essere commisurata e, quindi, riconosciuta avendo riguardo al parametro della "durata limitata" e delle "condizioni di mercato", qualora il soggetto incaricato faccia già parte del comparto pubblico, in quanto parametri ontologicamente utilizzabili solo con riferimento a soggetti terzi, al fine di "compensare" lo svantaggio subito dalla durata condizionata del rapporto e/o dall'uscita dal mercato.

Il tutto ricordando che ogni valutazione, e la connessa motivazione, dovranno avere riguardo al principio -immanente al sistema - del buon andamento dell'*agere* pubblico, con tutte le conseguenze a questo connesse - anche in termini di responsabilità erariale - nel caso di riconoscimento di una remunerazione *sine causa* (perché già riconosciuta nell'ambito delle indennità di posizione o di risultato) ovvero in assenza degli specifici presupposti previsti dal comma 3 dell'art. 110 TUEL.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Basilicata rende nelle sopra esposte considerazioni il proprio parere in relazione alle richieste formulate dal Sindaco del Comune di BERNALDA (MT) con la nota in epigrafe citata.

DISPONE

Che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 29 giugno 2017.

IL RELATORE

F.to Dott.ssa Vanessa PINTO

IL PRESIDENTE

F.to Dott. Rosario SCALIA

Depositata in Segreteria il 26 ottobre 2017

IL FUNZIONARIO

PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO

F.to Dott. Giovanni Cappiello