



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Antonio Buccarelli	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott. Marco Ferraro	I Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	I Referendario (relatore)
dott. Francesco Liguori	I Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	I Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario
dott. Alessandro Mazzullo	Referendario

nella camera di consiglio del 7 novembre 2024 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere presentata dal Comune di Sovere (BG)

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni.

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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”*, in particolare l'art. 7, comma 8.

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 14/2000 del 16 giugno 2000, e successive modificazioni.

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004 (come modificati e integrati in successive deliberazioni) e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo con deliberazione n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010.

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Sovere (BG) ai sensi dell'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri il 23 ottobre 2024 ed acquisita al protocollo C.d.c. n. 21401, in pari data.

VISTA l'ordinanza n. 245/2024 con cui il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione per deliberare sull'istanza sopra citata.

UDITO il relatore, dott.ssa Rita Gasparo.

PREMESSO IN FATTO

Con la nota indicata in epigrafe il rappresentante legale del Comune di Sovere, premessa l'intenzione dell'ente di provvedere alla sostituzione del responsabile dell'area tecnica mediante un'assunzione *ex art* 110, comma 1, del Tuel, da inquadrare nell'area dei funzionari di Elevata Qualificazione, ha sottoposto a questa Sezione una richiesta di parere per una lettura coordinata tra il disposto di cui all'art. 110, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000 (*“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”*) e le norme afferenti la spesa per il personale.

Nello specifico, il Sindaco ha articolato detta istanza nei quesiti di seguito enumerati, chiedendo:

1. *“conferma che la spesa correlata al predetto profilo vada considerata entro il limite di cui all’art. 1 co. 557 e 562 della L. 296/2006 (media spesa personale triennio 2011-2013)”*;
2. *“se l’eventuale costo del salario accessorio (indennità di risultato e di posizione) correlato alla figura sia da considerarsi impattante anche ai fini del rispetto del limite di cui all’articolo 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 (quota salario accessorio complessivo dell’ente anno 2016)”*;
3. *“se sia da calcolare al predetto fine (ossia impattante sul limite s.a. anno 2016) anche l’eventuale indennità ad personam che la giunta comunale intendesse eventualmente riconoscere al soggetto che verrà selezionato ad esito della necessaria preventiva procedura comparativa”*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall’art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, recante adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ed è soggetta alla preventiva verifica della sussistenza dei requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell’Ente di proporre l’istanza e dell’organo di effettuare formalmente la richiesta, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l’attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica.

Quanto all’ammissibilità soggettiva, la richiesta è stata formulata dal Sindaco del Comune di Sovere e, dunque, da ritenersi ammissibile, in quanto l’istante è investito del potere di rappresentanza dello stesso e, pertanto, soggetto legittimato a richiedere il parere (art. 50, comma 2, del TUEL).

In ordine all’ammissibilità oggettiva, la facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica è da riferirsi alle normative e ai relativi atti applicativi dell’attività finanziaria comprendente i bilanci ed i relativi equilibri, l’acquisizione

delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, il patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Trattasi di attività di consulenza che, pur non attinente a specifici casi concreti o implicante valutazioni su comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati, oppure sottoposti all'esame di una autorità giudiziaria, contribuisca a chiarire questioni giuridiche e stabilire linee interpretative di portata generale in ordine alla norma di contabilità pubblica di riferimento.

In tal senso, la richiesta di parere in esame deve ritenersi ammissibile poiché rientra nell'alveo della "contabilità pubblica", in quanto inerisce alla normativa ed ai relativi atti applicativi che disciplinano la spesa per il personale e, nello specifico, riguardano la corretta interpretazione di norme concernenti vincoli generali di contenimento della spesa di personale incidenti sugli equilibri di finanza pubblica dell'ente e come tali rientranti nel concetto di contabilità pubblica.

In senso positivo all'ammissibilità oggettiva dell'istanza *de qua* si pone, altresì, la ricorrenza della sufficiente generalità e astrattezza nella formulazione dei quesiti afferenti la portata interpretativa delle norme di interesse esposte nelle premesse in fatto, astraendo gli stessi dai riferimenti fattuali connessi alla specifica fattispecie gestionale e dall'eventuale prospettazione di sviluppi contenziosi.

MERITO

Il Comune di Sovere, nel prospettare i dubbi interpretativi in materia di trattamento economico ed eventuale indennità *ad personam ex art. 110, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000*, da riconoscere in ipotesi di assunzione ai sensi del comma 1 del medesimo articolo, ha riportato le norme sulle quali può impattare la relativa spesa chiedendo, proprio su tale profilo, ausilio interpretativo alla Sezione.

In termini esplicativi, l'istante ha fatto esplicito riferimento agli artt. 1, commi 557 e 562, della legge finanziaria n. 296/2006, e 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, considerata la portata vincolistica di tali precetti legislativi in punto di fissazione dei tetti massimi riferiti all'aggregato spesa del personale e al trattamento accessorio dello stesso.

In disparte i precisi presupposti e i limiti assunzionali “propri”, testualmente riportati dalle disposizioni dell’art. 110, comma 1, Tuel a presidio della legittimità dell’incarico da conferire (copertura temporanea dei posti in organico limitatamente alle posizioni di responsabili dei servizi o degli uffici, qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, apposita previsione statutaria dell’ente e previa selezione pubblica), i quesiti in esame impongono di spendere brevi considerazioni sui connotati essenziali del trattamento economico e dell'eventuale indennità *ad personam*, la cui disciplina di riferimento è contenuta, come accennato, nel successivo comma 3.

Segnatamente tale norma prevede che *“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”*.

Sulla scorta dei precedenti arresti della magistratura contabile, chiaramente intervenuta nel tratteggiare la portata interpretativa del dettato normativo in argomento, questa Sezione rammenta il principio di equivalenza tra il trattamento economico degli incarichi di cui all’art. 110 Tuel e quello previsto dai vigenti contratti collettivi nazionali e decentrati per il personale degli enti locali.

Come già precisato con deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Basilicata n. 69/2017/PAR, successivamente richiamata dalla stessa giurisprudenza contabile, il suddetto principio sostanzia, in capo ai soggetti incaricati ai sensi dell'art. 110 TUEL, un trattamento fondamentale ed uno accessorio con voci “equivalenti” - per tipologia e importo - a quelle fissate dai vigenti contratti collettivi nazionali e decentrati per il personale degli enti locali. L’emolumento che ne deriva, tra l’altro, è suscettibile di integrazione mediante apposita *indennità ad personam*, commisurabile quest’ultima alla specifica qualificazione professionale e culturale, anche in considerazione della

temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali. Trattasi conclusivamente di trattamento da non imputare al costo contrattuale e del personale, sebbene da fissarsi, anche con riferimento alla suddetta indennità, in stretta correlazione con il bilancio dell'ente.

Il dato letterale dell'ultimo segmento di tale norma (comma 3 dell'art. 110 Tuel), indirizzerebbe, conseguentemente, l'interprete verso una lettura formale nel senso che l'assunzione di personale, sia pure a tempo determinato, per coprire posti all'interno della dotazione organica dell'ente, non dovrebbe rilevare quale spesa di personale né contrattuale, in tal modo tuttavia generando una serie d'incongruenze, come ricostruite in un precedente parere reso dalla Sezione regionale di controllo per le Marche (deliberazione n. 62/2013/PAR). A tal proposito si rammenta, in particolare, l'inefficacia stessa del sistema vincolistico cogente in materia di tetti di spesa per il personale assunto, cui è improntato il vigente ordinamento nazionale, oltre al paradossale effetto di penalizzare gli enti che coprono posti di funzione apicale con assunzioni a tempo indeterminato effettuate a seguito dell'espletamento di un concorso pubblico.

La linea ermeneutica seguita dalle precedenti pronunce assunte in sede consultiva ha optato dunque per una diversa lettura della norma in commento, la cui *ratio* non può essere "dequalificare" una "spesa" rispetto alla corretta rappresentazione in bilancio in base alla sua natura (in tal senso cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania n. 98/2016/PAR), per risolversi in un'interpretazione fuorviante della disposizione medesima che potrebbe porre nel nulla il complessivo sistema di protezione della finanza pubblica in materia.

Come acclarato anche dalla giurisprudenza costituzionale, la spesa per il personale costituisce un aggregato fondamentale per il coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 3, Cost.) che il legislatore può assumere ad "obbiettivo" comune di tutti i livelli territoriali. Di qui i plurimi interventi legislativi volti a considerare gli oneri connessi agli incarichi di cui all'art. 110 TUEL costituenti, o comunque equivalenti, a tutti gli effetti di legge e dei vincoli finanziari, spesa di personale.

Ne discende che il trattamento economico spettante a tale tipologia di rapporti non può dirsi estraneo ai vincoli finanziari e normativi volta per volta stabiliti dal legislatore in relazione al tetto della spesa per il personale degli enti locali, anche in virtù del già nominato rapporto di "equivalenza" che si riflette sul sistema di bilancio dell'ente e sui relativi equilibri (cfr. deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Basilicata n. 69/2017/PAR).

Tutto ciò considerato, la *ratio* del disposto secondo cui *"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"* risponde, invece, alla diversa esigenza di sottrarre il sistema di retribuzione dei dipendenti arruolati *ex art. 110 Tuel*, vale a dire più propriamente il finanziamento del costo di tale fattore produttivo, all'ordinaria disciplina contemplata dalla legge e dal contratto per il finanziamento della politica del personale (cfr. deliberazione Sezione regionale di controllo per la Campania, citata sopra). Questo al fine di ovviare al rischio che il ricorso a tali tipologie di rapporti possa comportare per l'ente una dilazione della spesa di (ovvero equivalente a quella di) personale, incorrendo in inammissibili duplicazioni di costi per le medesime voci o categorie di spesa (cfr. ad esempio la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Basilicata, citata sopra, laddove precisa che *"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 carico del bilancio dell'ente, gli oneri derivanti dalla stipula del contratto con il dirigente a termine"*, ma vd. anche Cass., Sez. Lavoro, n. 13929/2022).

Tanto premesso, può conclusivamente affermarsi che le suesposte considerazioni riscontrano in termini positivi il primo quesito formulato dall'Amministrazione civica nel senso di confermare che la spesa correlata alla sostituzione del responsabile dell'area tecnica mediante un'assunzione *ex art. 110, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000* va considerata entro il limite di cui all'art. 1, commi 557 e 562, della l. n. 296/2006.

Negli stessi termini si pone la soluzione al secondo quesito, in punto di impatto del costo del salario accessorio (indennità di risultato e di posizione) riferito alla figura assunta *ex art. 110, comma 1, Tuel* ai fini del rispetto del limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, a tenore del quale *“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 (...)”*.

Fonda tale assunto il principio per il quale nessuna deroga al regime vincolistico sopra descritto, di univoco carattere cogente, può essere ammessa, salvo quelle espressamente tipizzate dal legislatore che, al contrario, è intervenuto nel senso di ascrivere la portata applicativa della prefata disposizione anche ai contratti legittimati dall'art. 110 Tuel.

La norma implicata, sotto tale profilo, è l'art. 33, comma 2, del decreto-legge n. 34/2019, convertito dalla legge n. 58/2019, che ha innovato la possibilità per i comuni di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, ampliandone la relativa facoltà in ragione di una serie di parametri di virtuosità finanziaria.

Nello specifico, rileva l'ultimo periodo del già menzionato art. 33, comma 2, a mente del quale *«Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018»*.

Insorta un'incertezza interpretativa in ordine alla corretta interpretazione della norma *de qua*, nel senso di poter considerare o meno ricompreso anche il personale dirigente arruolato con contratti a tempo determinato ai sensi dell'art. 110 TUEL ai fini dell'adeguamento del fondo per il trattamento accessorio, si è espressa in senso

favorevole la Sezione Autonomie, sposando l'iter argomentativo espresso dalla Sezione remittente.

In particolare, il Collegio, a livello centrale, ha enunciato il seguente principio di diritto: *“Ai fini dell'applicazione dell'articolo 33, comma 2, ultimo periodo, del decreto-legge 30 aprile 2019 n. 34, convertito dalla legge 28 giugno 2019 n. 58, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite dell'apposito fondo per la contrattazione decentrata integrativa, deve essere preso in considerazione non solo il personale dirigenziale a tempo indeterminato, ma anche quello a tempo determinato e, in particolare, il personale dirigenziale assunto ai sensi dell'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, sia nell'anno base che in quello di applicazione del limite».*” (Deliberazione n. 18/SEZAUT/2023/QMIG).

Quanto sopra rappresenta un indubbio tassello normativo, chiarito a livello interpretativo dalla stessa giurisprudenza contabile, che corrobora la portata precettiva della disciplina vincolistica in materia di tetto del trattamento accessorio anche per gli incarichi conferiti dall'ente ai sensi dell'art. 110, comma 1, del Tuel, non potendo tra l'altro essere altrimenti anche in forza del già trattato principio di equivalenza tipizzato dal successivo 3 comma del medesimo articolo.

Di contro, a diverse conclusioni, in senso negativo, perviene la scrivente Sezione in merito all'ultimo quesito dell'istanza qui all'esame, volta a conoscere l'impatto dell'eventuale indennità *ad personam* - che la giunta comunale intendesse eventualmente riconoscere al soggetto che verrà selezionato ad esito della necessaria preventiva procedura comparativa - sul limite di cui al precitato art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.

In proposito si rammenta il consolidato orientamento formatosi presso la magistratura contabile nel senso dell'estraneità di tale strumento incentivante rispetto alle voci del trattamento accessorio, con focalizzazione sui tratti distintivi che ne segnano la distanza dall'indennità di posizione ovvero da quella di risultato: queste ultime sono componenti del trattamento accessorio finalizzate a “indennizzare” situazioni e/o caratteristiche “oggettive” dell'incarico/lavoro svolto; l'indennità *ad personam*, al contrario, 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 a tempo determinato.

Si tratta segnatamente di una voce aggiuntiva in funzione remunerativa, corrispettiva delle più impegnative funzioni e delle maggiori responsabilità correlate alla “*specificazione professionale e culturale*” del soggetto con ruolo apicale, assunto a tempo determinato dall’ente *ex art. 110 Tuel* (cfr. deliberazione n. 271/2021/QMIG assunta dalla Sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna).

Conclusivamente, in riscontro all’ultimo quesito attenzionato dall’Ente istante, la circostanza che tale indennità costituisca una voce di costo del trattamento economico fondamentale la rende ontologicamente differente dalle altre componenti accessorie e, per l’effetto, estranea al perimetro di applicazione dei limiti della spesa relativa al salario accessorio, permanendo unicamente i tetti complessivi imposti alla spesa per il personale *ex art. 1, commi 557 e 562, della legge finanziaria n. 296/2006* (vd. altresì sentenza n. 95/2024 della Sezione giurisdizionale per il Veneto).

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – si esprime nelle considerazioni suesposte.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 7 novembre 2024.

il Relatore
(Rita Gasparo)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

18 novembre 2024

Il funzionario preposto

Susanna De Bernardis