



**La CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA**

composta dai seguenti magistrati:

Angela PRIA	Presidente f.f.
Alessandro BENIGNI	Primo Referendario
Francesco BELSANTI	Primo Referendario
Donato CENTRONE	Primo Referendario
Claudio GUERRINI	Primo Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 15 marzo 2017, ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE**

Vista la lettera del 7 dicembre 2016 - trasmessa tramite nota del Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria n. 26 del 20 febbraio 2017, assunta al protocollo della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria il 20 febbraio 2017 con il n. 0001672-20/02/2017-SC\_LIG-T85-A - con la quale il Sindaco del Comune di Sanremo (IM) ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 7/2017 del 15 marzo 2017 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito il magistrato relatore, dott. Claudio Guerrini;

**PREMESSO IN FATTO:**

Il Sindaco del Comune di Sanremo ha formulato una richiesta di parere in ordine alla corretta interpretazione dell'articolo 40, comma 3-*quinques*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di risorse destinate al finanziamento della contrattazione integrativa.

Espone l'istanza che il Comune sta effettuando un'opera di ricostruzione delle modalità con cui, anche negli anni a ritroso, è stato costituito il "fondo del salario accessorio", al fine di verificare l'esatta determinazione del relativo ammontare e, conseguentemente, l'eventuale esistenza di errori, in aumento o in diminuzione, riguardo a somme inserite in alimentazione del fondo medesimo.

Nell'ambito di tale operazione, il Comune si trova a dover valutare, tra l'altro, quale deve (e doveva) essere l'effettiva incidenza sulla determinazione dell'ammontare del fondo dell'anno 2010 e, presumibilmente, anche degli anni successivi, dell'avvenuto mancato rispetto da parte dell'Ente del patto di stabilità interno per l'anno 2009.

Ciò in quanto, secondo alcuni pareri resi da altre Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, tale circostanza comporta l'applicazione del secondo periodo del citato articolo 40, comma 3-*quinques*, decreto legislativo n. 165 del 2001, nella parte in cui condiziona la possibilità per gli enti locali di destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa al "*rispetto dei vincoli di bilancio e del patto di stabilità e di analoghi strumenti di contenimento della spesa*".

L'istanza ricorda l'orientamento che emerge nei cennati precedenti delle Sezioni regionali, per il quale sono senz'altro da includere tra le somme aggiuntive subordinate al rispetto dei vincoli di finanza pubblica, le risorse di natura variabile derivanti dall'applicazione dell'articolo 15, commi 2 e 5, del Contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie Locali (d'ora innanzi CCNL) dell'1 aprile 1999. In tali casi, in effetti, viene ad essere preclusa all'ente inadempiente qualsiasi decisione rimessa alla propria discrezionalità di destinare ulteriori risorse del bilancio dell'Ente alla contrattazione decentrata, al ricorrere di taluni presupposti.

Il Comune osserva poi che, tra le fonti ordinarie di alimentazione del "fondo del salario accessorio" sono annoverate anche risorse che, sebbene parimenti ricomprese tra quelle aventi natura variabile in base alla contrattazione collettiva nazionale, sono in realtà previste direttamente da disposizioni legislative speciali. Tra esse, l'istanza menziona, in particolare, le risorse che finanziano i compensi per l'avvocatura interna, per la progettazione di opere pubbliche, per l'attività di controllo e recupero dell'imposta comunale sugli immobili (ICI), per l'attività di istruttoria delle pratiche di "condono edilizio", nonché le risorse rinvenienti dai contratti di sponsorizzazione accordi o convenzioni di collaborazione conclusi ai sensi dell'articolo 43 della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

A questo riguardo, l'attenzione dell'Ente istante viene poi concentrata, in modo particolare, sui compensi previsti per i dipendenti comunali addetti alla casa da gioco di riferimento del Comune di Sanremo.

In tema viene riferito che a tale personale viene corrisposta una specifica indennità, prevista in atti amministrativi comunali e fatta salva da “*dichiarazioni congiunte inserite nella contrattazione collettiva*” (evidentemente definita a livello decentrato). A dire del Comune, si tratterebbe di un emolumento onnicomprensivo di varie voci indennitarie finalizzate a compensare le speciali funzioni ispettive esercitate presso la casa da gioco, che non avrebbe natura assimilabile agli istituti discrezionali disciplinati dal citato articolo 15, commi 2 e 5, CCNL 1 aprile 1999.

All’istanza viene altresì allegato uno specifico parere dell’Agenzia per la Rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN), reso su richiesta dello stesso Comune di Sanremo, che, per quanto qui interessa, elenca tutta la serie di disposizioni, prima regolamentari (articolo 34 del decreto del Presidente della Repubblica 7 novembre 1980, n. 810, articolo 34 del decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n. 347, articolo 63 del decreto del Presidente della Repubblica 13 maggio 1987, n. 268), poi contrattuali (articolo 46 del CCNL del 6 luglio 1995, articolo 20 del CCNL del 5 ottobre 2001, articolo 46 del CCNL del 22 gennaio 2004), che, nel tempo, hanno costantemente garantito al personale delle case da gioco la conservazione del trattamento economico nelle componenti e nella dinamica a qualunque titolo vigente, in considerazione della particolare professionalità non rientrante nei compiti di istituto propri dell’ente di appartenenza. Tale parere, inoltre, prende anche in considerazione l’articolo 31, comma 4, del citato CCNL 22 gennaio 2004 che, per la prima volta, riconduce espressamente le somme destinate alla incentivazione del personale delle case da gioco, secondo le previsioni della legislazione vigente e dei decreti ministeriali attuativi, nell’ambito delle risorse di natura variabile cui si riferisce il precedente comma 3. Sulla base di tale disposizione contrattuale, interpretata in maniera combinata con l’altra disposizione del medesimo CCNL più sopra menzionata, che conferma la garanzia di salvaguardia del trattamento economico vigente per i dipendenti in questione (art. 46), il parere dell’ARAN rileva che le risorse destinate a finanziare i compensi accessori di tale personale devono ritenersi assoggettate alle medesime regole generali valide per tutte le risorse variabili e, pertanto, conclude, dopo una serie di considerazioni interessanti anche in questa sede, affermando che non è possibile escludere *a priori* la possibilità di una successiva dinamica in diminuzione dei compensi, ad esempio, in caso di sopraggiunta insufficienza delle risorse complessivamente disponibili.

Alla luce delle considerazioni complessivamente rappresentate, il Comune istante formula lo specifico quesito che si ritiene opportuno trascrivere fedelmente come di seguito: *“le risorse aventi una specifica destinazione per disposizione di legge, o in virtù di altra fonte normativa o amministrativa, quali i compensi per i dipendenti addetti alle case da gioco, in quanto somme non discrezionalmente determinate dall’Amministrazione, possono essere stanziare nel fondo del salario accessorio anche quando è stato violato il patto di stabilità?”*.

CONSIDERATO IN DIRITTO:

1. La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale in quanto sottoscritta dall’organo legittimato a rappresentare l’Ente e trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie locali, nel rispetto quindi delle formalità previste dall’articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.
2. La stessa è parimenti ammissibile sotto il profilo oggettivo, essendo la questione proposta inerente alla corretta applicazione di disposizioni normative di coordinamento della finanza pubblica dettate dal legislatore nazionale in materia di vincoli finanziari generali per la spesa di personale degli enti territoriali, quindi, come tale, riconducibile alla nozione di “contabilità pubblica” delineata, ai fini dell’esercizio della funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, nelle pronunce di orientamento generale, rispettivamente, delle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr. in particolare deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (cfr. in particolare deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

Vertendo il tema del quesito sul trattamento accessorio del personale, occorre tuttavia altresì precisare che l’ausilio consultivo della Sezione non può estendersi all’interpretazione delle disposizioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro, posto che il legislatore ha attribuito tale funzione all’ARAN, disciplinandone compiutamente l’esercizio, in specie con gli articoli 46 e 49 del decreto legislativo 30 marzo 2011, n. 165 (cfr. deliberazioni n. 50/CONTR/2010 e 56/CONTR/2011 delle Sezioni riunite).

3. Nel merito, si tratta sostanzialmente di stabilire l’esatta portata applicativa del secondo periodo dell’articolo 40, comma 3-*quinques*, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come introdotto dall’articolo 54 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, con riferimento al mancato rispetto, da parte dell’Ente istante, del patto di stabilità interno per l’anno 2009. Più precisamente, occorre individuare il significato dell’accezione “risorse aggiuntive” che la disposizione impiega per circoscrivere entro determinati limiti le possibilità per le varie amministrazioni locali di finanziare la contrattazione integrativa

riguardante il proprio personale.

La questione riacquista rilevanza per il Comune di Sanremo in quanto, nell'ambito dell'operazione, in corso di svolgimento, per la verifica e ridefinizione del corretto ammontare dei "fondi per il salario accessorio" di tutti gli anni passati, richiama in causa la tesi espressa in alcuni pareri di altre Sezioni regionali di controllo della Corte di conti, secondo la quale la disposizione in esame, letta in combinato con le disposizioni contenute in altri provvedimenti legislativi e riguardanti specificamente le sanzioni per l'inosservanza ai vincoli del patto di stabilità, impedirebbe la destinazione alla contrattazione decentrata di somme integrative anche nell'anno successivo a quello in cui si è verificata la violazione del patto.

4. Anche se inteso in tal senso, secondo questo Collegio, l'articolo 40, comma 3-*quinquies*, del decreto legislativo n. 165 del 2001, più che assumere una valenza sanzionatoria, persegue invero una finalità di garanzia affinché la discrezionalità di ciascuna amministrazione nell'attribuzione al trattamento economico del personale di risorse ulteriori rispetto a quelle definite da altre fonti, sia improntata a criteri prudenziali e si eserciti previa verifica della compatibilità con la sana gestione finanziaria dell'ente stesso, della quale gli equilibri di bilancio, i vincoli del patto di stabilità e i limiti di contenimento della spesa per il personale costituiscono profili imprescindibili, essendo principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione.

Da ciò discende che la disposizione in parola, allorché subordina la possibilità per gli enti di destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa al rispetto degli indicati parametri di virtuosità, si riferisce alle decisioni che disposizioni normative o di contrattazione collettiva nazionale rimettono alla discrezionalità di ciascuna amministrazione e con le quali questa può disporre in ordine alla propria generica capacità di bilancio. La norma, in sostanza, preclude senz'altro l'esercizio di tale facoltà in caso di ente inadempiente agli obblighi del patto di stabilità, come misura logicamente intesa a contribuire a ricondurre la gestione finanziaria entro i previsti vincoli di finanza pubblica.

5. Si ritiene invece che non rientrino tra le risorse aggiuntive in questione quelle previste e destinate alla contrattazione integrativa direttamente da specifiche disposizioni di legge, senza che al riguardo siano lasciati margini di discrezionalità alle singole amministrazioni.

Costituiscono un chiaro esempio di tale tipologia le somme derivanti dall'applicazione dell'articolo 43 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 in materia di contratti di sponsorizzazione, accordi di collaborazione e convenzioni, stipulati da pubbliche amministrazioni per favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e realizzare maggiori economie e una migliore qualità dei servizi prestati. Tali risorse sono espressamente previste come fonti di alimentazione del "fondo per il salario accessorio" anche dalla contrattazione collettiva nazionale riferita al personale del comparto (v. articolo 15, comma 1, lett. *d*), del CCNL 1 aprile 1999, come sostituito dall'articolo 4, comma 4, del CCNL 5 ottobre 2001, nonché articolo 31, comma 3, CCNL 22 gennaio 2004). In base alla disposizione legislativa richiamata (v. in particolare il comma 5), si evince tuttavia che una quota prestabilita delle economie di bilancio realizzate attraverso le azioni in essa disciplinate sono necessariamente destinate ad incrementare le risorse relative all'incentivazione della produttività del personale.

Analogamente, non sono da annoverare tra le risorse aggiuntive cui si riferisce la disposizione esaminata, le quote di specifici incrementi di entrata o risparmi di spesa che disposizioni di legge (ovvero, fonti normative di rango primario) prevedono come utilizzabili per il pagamento di corrispettivi o compensi incentivanti al personale, salvo poi rimettere ai regolamenti delle singole amministrazioni (fonti normative di rango secondario) la definizione della misura e dei criteri con cui procedere in tal senso.

Tra le ipotesi menzionate a titolo esemplificativo nell'istanza, ricadono senz'altro in questa casistica le risorse che finanziano i compensi per l'avvocatura interna (v. articolo 9, decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114), per la progettazione di opere pubbliche da parte di personale interno (v. articolo 92, comma 5, decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163), nonché l'incentivazione del personale addetto all'attività di controllo e recupero dell'imposta comunale sugli immobili-ICI (v. articolo 59, comma 1, lett. *p*), decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446). Come si evince dalla lettura delle norme richiamate, infatti, in tali casi manca in radice, nelle somme utilizzate a favore del personale attraverso l'esercizio di potestà regolamentare, il carattere aggiuntivo come sopra delineato, non essendo le medesime ricavate dalla generica capacità di bilancio dell'amministrazione, bensì da maggiori entrate o economie di spesa specificamente individuate dal legislatore.

In coerenza con quanto sopra, deve ritenersi che sfuggono al campo di applicazione del vincolo dettato dalla disposizione esaminata anche quelle risorse destinate al

trattamento accessorio del personale direttamente dalla contrattazione collettiva nazionale di comparto, nel rispetto delle cui previsioni deve svolgersi, come noto, la contrattazione decentrata a livello di amministrazione.

6. Quest'ultimo rilievo è particolarmente importante in questa sede poiché introduce al tema delle somme destinate alla incentivazione ai dipendenti delle case da gioco, su cui sembra concentrarsi l'interesse dell'Ente istante.

A questo riguardo, si osserva anzitutto che la richiesta di parere non fornisce indicazione su quali siano le fonti normative o contrattuali che disciplinano la o le indennità effettivamente corrisposte a tale personale e le relative fonti di finanziamento, limitandosi a segnalare che il relativo trattamento economico è fatto salvo in dichiarazioni congiunte inserite nella contrattazione collettiva.

Su questo specifico aspetto, maggior ausilio informativo non proviene nemmeno dal parere dell'ARAN allegato all'istanza, in cui vengono solo ripercorse le disposizioni, prima normative poi della contrattazione collettiva nazionale, che, nel tempo, hanno sempre garantito la salvaguardia a favore del personale delle case da gioco del trattamento economico nelle componenti e nella dinamica a qualunque titolo vigente, in considerazione della particolare professionalità non rientrante nei compiti di istituto propri degli enti locali. L'atto in questione richiama altresì l'elemento di novità rappresentato dall'articolo 31, comma 4, del CCNL 22 gennaio 2004, il quale riconduce nell'ambito delle risorse della contrattazione integrativa con natura variabile anche le somme destinate ad incentivare il personale delle case da gioco, per concludere, attraverso la lettura combinata delle varie disposizioni contrattuali, che non sia da escludere a priori la possibilità che la dinamica della contrattazione decentrata determini una diminuzione dei compensi in esame.

Nel parere l'ARAN inserisce tuttavia alcune considerazioni che, pur nella loro genericità, potrebbero avere una correlazione con la specifica qui esaminata. In esso si legge, infatti, che *“non risulta la sussistenza di una specifica fonte di alimentazione delle risorse decentrate destinata in via esclusiva al finanziamento dei compensi del personale ispettivo, tale da garantire ogni invarianza in minus. Trattandosi di risorse variabili le stesse potrebbero anche subire riduzioni nel loro ammontare, da un anno all'altro, sia per l'affievolirsi del flusso di alimentazione delle stesse, a seguito di un'autonoma valutazione dell'ente, sia per effetto del necessario rispetto dei vincoli delle vigenti norme di finanza pubblica concernenti il patto di stabilità e gli altri strumenti di contenimento della spesa per il personale”*.

In definitiva, dunque, data la carenza informativa segnalata, per quanto concerne la

riconcucibilità delle somme destinate al trattamento accessorio dei dipendenti comunali della casa da gioco di Sanremo alla nozione di “risorse aggiuntive” cui si riferisce l’articolo 40, comma 3-*quinquies*, del decreto legislativo, n. 165 del 2001, l’Ente istante dovrà attenersi ai criteri interpretativi generali più sopra delineati nel presente parere, salva la necessità di far riferimento ai pareri di competenza dell’ARAN ove assuma rilievo a tal fine l’interpretazione di disposizioni o clausole della contrattazione collettiva nazionale o integrativa.

7. Avendo riguardo alla modalità di formulazione del quesito, preme precisare infine che, quanto sopra complessivamente esposto, non esclude che il Comune sia in ogni caso tenuto all’integrale applicazione dei limiti e vincoli finanziari che la legislazione nazionale ha previsto con riferimento all’ammontare dei fondi per il trattamento accessorio del personale delle pubbliche amministrazioni, specialmente di quelli contenuti nell’articolo 9, comma 2-*bis*, del decreto-legge 31 maggio 2010, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, come definito nelle sue linee applicative in particolare dalla deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 51/2011.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Sanremo.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del funzionario preposto all’attività di supporto della Sezione, al Sindaco del Comune di Sanremo (IM).

Così deliberato in Genova nella camera di consiglio del 15 marzo 2017.

Il magistrato relatore  
(Claudio Guerrini)

Il Presidente f.f.  
(Angela Pria)

Depositato in segreteria il 21.3.2017

Il funzionario preposto  
Antonella Sfettina