



Corte dei Conti

Sezione Regionale di Controllo per la Toscana
composta dai magistrati:

-	Cons. Gianfranco BUSSETTI	Presidente F.F.
-	Cons. Paolo PELUFFO	Componente
-	Cons. Graziella DE CASTELLI	Componente
-	Cons. Raimondo POLLASTRINI	Componente
-	1° Ref. Alessandra SANGUIGNI	Componente
-	1° Ref. Laura d'AMBROSIO	Componente

VISTO l'art. 100, secondo comma, 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, recante disposizioni 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;

VISTO il Regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la Convenzione stipulata il 16 giugno 2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003.

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, Cons. Paolo Peluffo;

PREMESSO

1. Il Consiglio delle autonomie locali ha inoltrato alla Sezione, con nota in data 13 settembre 2010 prot. n. 11615/1.13.9, una richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Calcinaia, in merito alla corretta destinazione dei proventi derivanti dalle sanzioni al codice della strada. In particolare, chiede:

1. se il termine “potenziamento” dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale è da intendersi come incremento delle prestazioni rese dai dipendenti all'interno dell'orario di lavoro o come progetto da attuarsi al di fuori dei normali compiti istituzionali e quindi soggetto ad una forma di retribuzione ulteriore e diversa dal lavoro straordinario.
2. se la spesa sostenuta per tale “potenziamento” a vantaggio del personale del corpo di polizia municipale, possa essere esclusa dal computo della spesa di personale al pari della spesa per assunzioni stagionali finanziate con i proventi alle sanzioni del codice della strada.

CONSIDERATO

2. Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei Conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, all'esame del merito della richiesta va premessa una verifica della sua ammissibilità, in termini sia soggettivi (legittimazione dell'organo richiedente) sia oggettivi (attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, come espressamente previsto dalla legge, e coerenza dell'espressione di un parere con la posizione costituzionale assegnata alla Corte dei Conti).

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, provenendo essa dal Sindaco del comune interessato tramite il Consiglio delle autonomie.

3. In ordine al requisito oggettivo, occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica e se sussistano gli ulteriori requisiti di generalità ed astrattezza ed infine se il quesito non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo. La richiesta è da ritenersi ammissibile in relazione al secondo quesito, mentre in relazione al primo la richiesta presenta il carattere della generalità ed astrattezza imposta dalla giurisprudenza contabile e si risolve in un giudizio di tipo amministrativo che investe una possibile scelta comportamentale dell'ente, inoltre la materia non rientra nel concetto di contabilità inteso quale complesso di disposizioni che regolino il sistema del bilancio ed i relativi equilibri, quali: acquisizione e gestione dei mezzi finanziari e patrimonio pubblico e, quindi, in particolare disciplina dei bilanci, acquisizione delle entrate,

organizzazione finanziaria e contabile, disciplina del patrimonio, gestione delle spese, indebitamento, rendicontazione ed relativi controlli.

4. Tanto premesso, è utile sintetizzare il quadro normativo di riferimento: l'art. 208 del D.Lgs. n. 285/92, da ultimo modificato con L. 120/2010 (nuovo codice della strada), stabilisce dai commi 4 e seguenti:

“4. Una quota pari al 50 per cento dei proventi spettanti agli enti di cui al secondo periodo del comma 1 (regioni, comuni e province) e' destinata:

a) in misura non inferiore a un quarto della quota, a interventi di sostituzione, di ammodernamento, di potenziamento, di messa a norma e di manutenzione della segnaletica delle strade di proprietà dell'ente;

b) in misura non inferiore a un quarto della quota, al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, anche attraverso l'acquisto di automezzi, mezzi e attrezzature dei Corpi e dei servizi di polizia provinciale e di polizia municipale di cui alle lettere d-bis) ed e) del comma 1 dell'articolo 12;

c) ad altre finalità connesse al miglioramento della sicurezza stradale, relative alla manutenzione delle strade di proprietà dell'ente, all'installazione, all'ammodernamento, al potenziamento, alla messa a norma e alla manutenzione delle barriere e alla sistemazione del manto stradale delle medesime strade, alla redazione dei piani di cui all'articolo 36, a interventi per la sicurezza stradale a tutela degli utenti deboli, quali bambini, anziani, disabili, pedoni e ciclisti, allo svolgimento, da parte degli organi di polizia locale, nelle scuole di ogni ordine e grado, di corsi didattici finalizzati all'educazione stradale, a misure di assistenza e di previdenza per il personale di cui alle lettere d-bis) ed e) del comma 1 dell'articolo 12, alle misure di cui al comma 5-bis del presente articolo e a interventi a favore della mobilità ciclistica.

5. Gli enti di cui al secondo periodo del comma 1 determinano annualmente, con delibera della giunta, le quote da destinare alle finalità di cui al comma 4. Resta facoltà dell'ente destinare in tutto o in parte la restante quota del 50 per cento dei proventi alle finalità di cui al citato comma 4.

5-bis. La quota dei proventi di cui alla lettera c) del comma 4 può anche essere destinata ad assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro, ovvero al finanziamento di progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale, nonché a progetti di potenziamento dei servizi notturni e di prevenzione delle violazioni di cui agli articoli 186, 186-bis e 187 e all'acquisto di automezzi, mezzi e attrezzature dei Corpi e dei servizi di polizia provinciale e di polizia municipale di cui alle lettere d-bis) ed e) del comma 1 dell'articolo 12, destinati al potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale.”

4. Il primo quesito, pur non rientrando nel concetto di contabilità pubblica richiesto dall'art. 7, comma 8, della legge 131/03 per l'esercizio dell'attività consultiva delle sezioni

regionali di controllo della Corte dei Conti, può essere oggetto di alcune considerazioni nel merito poiché inerente la materia della destinazione dei proventi derivanti dalla violazione delle norme del codice della strada che è stata oggetto della delibera della Sezione n. 104 del 15 settembre 2010, il cui allegato è rubricato “Proventi sanzioni amministrative al codice della strada – Linee guida”. A tal fine, non esprimendosi direttamente nel merito della domanda formulata, si riportano taluni passi delle linee guida citate che possano eventualmente risultare utili all’ente richiedente in materia di “potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni”: *la ratio della norma della lettera b) dell’art. 208 citato sarebbe quella di consentire agli enti locali di poter impiegare un quarto (del 50%) della quota dei proventi in esame, in strumenti o attività che incrementino il controllo delle violazioni; la locuzione “anche attraverso l’acquisto di automezzi, mezzi ed attrezzature” mostra, a contrario, l’intenzione del legislatore di allargare la possibilità di impiego di queste risorse, permettendo spese che non siano esclusivamente connesse all’utilizzo di mezzi strumentali all’attività del servizio di polizia stradale (come automezzi o altri mezzi tecnici che sono esplicitamente richiamati dalla norma), ma anche attraverso altri strumenti non “materiali”, purché perseguano il fine del potenziamento del controllo delle violazioni; tale nuova norma quindi non può che riferirsi ad un potenziamento dell’attività lavorativa svolta nel perseguimento di questo fine.*

L’interpretazione porta a riferirsi alle prestazioni lavorative aggiuntive o che comportano maggiore impegno e presenza sui luoghi di lavoro (turnazione, lavoro straordinario, flessibilità oraria) espressamente finalizzate al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni. In senso contrario, si risolverebbe il quesito nel caso di nuove assunzioni perché il legislatore espressamente disciplina la sola fattispecie ammessa delle assunzioni stagionali a progetto.

Sul medesimo presupposto sarebbe ammessa la possibilità di finanziarie, con i proventi in questione, il prolungamento dell’orario di lavoro di unità di personale già inserite nella struttura organizzativa dell’ente e che prestano la propria attività lavorativa a tempo parziale presso il servizio di Polizia municipale o provinciale.

Si può sostenere che, con questa disposizione, il legislatore abbia voluto riconoscere valore alla maggiore efficienza e al maggior risparmio realizzabile utilizzando il medesimo personale, dotato di divise e mezzi tecnici già nella disponibilità dell’ente, superando la lettura interpretativa precedente che non ravvisava la connessione tra tale spesa e il “miglioramento della circolazione stradale”.

In merito al secondo quesito, la spesa relativa alle assunzioni stagionali finanziate con i proventi derivanti dalle sanzioni al codice della strada, di cui all’art. 208 comma 5bis del codice della strada, va esclusa dal computo della spesa di personale alla luce delle interpretazioni ministeriali (Circolare n. 5 del 8 marzo 2007, paragrafo 7.3 e parere del 18 marzo 2009 del Ministero dell’Interno – Dipartimento affari interni e territoriali) e della Corte dei Conti (così da ultimo le linee guida al monitoraggio al bilancio di previsione 2010 approvate con delibera n. 9

/10); l'ente richiedente domanda se sia possibile escludere dal computo della spesa di personale anche quella relativa agli interventi connessi con i *progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale, nonché con i progetti di potenziamento dei servizi notturni e di prevenzione delle violazioni di cui agli articoli 186, 186-bis e 187.*

Sulla base delle argomentazioni svolte in precedenza secondo le quali il riferimento deve essere fatto alle *prestazioni lavorative aggiuntive o che comportano maggiore impegno e presenza sui luoghi di lavoro (turnazione, lavoro straordinario, flessibilità oraria) espressamente finalizzate al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni, nonché al prolungamento dell'orario di lavoro di unità di personale già inserite nella struttura organizzativa dell'ente e che prestano la propria attività lavorativa a tempo parziale presso il servizio di Polizia municipale o provinciale. E considerando che altra finalità attribuibile alla norma è quella di aumentare l'efficienza e l'economicità nell'utilizzo del personale già nella disponibilità dell'ente, appare non escludibile dal computo della spesa del personale quella riferibile ai progetti richiamati dalla norma e sopra analizzati.*

Invero l'esclusione dalla spesa di personale delle assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e delle forme flessibili di lavoro trova la sua motivazione nella natura organizzativa e funzionale di tali forme di lavoro che non sono riferibili alla struttura stabile di personale in dotazione dell'ente, da ciò l'esclusione dal computo della spesa soggetta ai limiti di legge e agli interventi di finanza pubblica. Diversa è la fattispecie dei progetti di potenziamento dell'attività del personale che risulta nella completa e costante disponibilità dell'ente e che non può che essere ascritta alla complessiva spesa di personale sostenuta dal medesimo per l'esercizio delle funzioni fondamentali tra cui quella di polizia urbana.

Difatti tra le novità legislative introdotte dalla L.120/10 vi è la modifica dell'art. 142 del codice della strada, con l'introduzione del comma 12quater, che impone la trasmissione in via informatica al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e al Ministero dell'interno, *“entro il 31 maggio di ogni anno, di una relazione in cui sono indicati, con riferimento all'anno precedente, l'ammontare complessivo dei proventi di propria spettanza di cui al comma 1 dell'articolo 208 e al comma 12-bis del presente articolo (accertamento delle violazioni dei limiti di velocità con l'impiego di apparecchi o di sistemi di rilevamento della velocità ovvero attraverso l'utilizzazione di dispositivi o di mezzi tecnici di controllo a distanza delle violazioni), come risultante da rendiconto approvato nel medesimo anno, e gli interventi realizzati a valere su tali risorse, con la specificazione degli oneri sostenuti per ciascun intervento, comminando sanzioni nei confronti degli enti con non ottemperino a tale obbligo di trasmissione o che provvedano ad una destinazione dei proventi in difformità con quanto prescritto dalla norma di cui al comma 4 dell'art. 208 citato.*

Nelle esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana in relazione alla richiesta formulata dal Consiglio delle autonomie con nota Prot. n. 11615/1.13.9.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Toscana, e, per conoscenza, al Sindaco del comune di Calcinaia ed al Presidente del relativo Consiglio comunale.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 17 novembre 2010

Il Presidente F.F.
f.to Gianfranco Bussetti

Il Relatore
f.to Paolo Peluffo

Depositata in Segreteria il 17 novembre 2010

Il Direttore della Segreteria
f.to Pier Domenico BORRELLO