

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella Camera di Consiglio del 18 maggio 2011, composta dai magistrati:

Presidente di Sezione Raffaele Del Grosso, Presidente

Consigliere Michele Grasso

Primo Referendario Luca Fazio, relatore

Primo Referendario Stefania Petrucci

Referendario Chiara Vetro

Referendario Marcello Iacubino

Referendario Marco Di Marco

ha adottato la seguente

Deliberazione n.27/PAR/2011

sulla richiesta di parere prot. n. 6531 in data 12/04/2011 formulata dal Sindaco di Melendugno (LE), pervenuta in pari data e registrata al prot. n. 712 del 19/04/2011;

Vista l'ordinanza n. 12/11 del 04/05/2011, con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 18 maggio 2011;

Udito il relatore Primo Referendario Dott. Luca Fazio.

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Melendugno, con la nota indicata in epigrafe, chiede il parere di questa Sezione in ordine alla legittimità o meno della destinazione dei proventi derivanti dalle sanzioni per le violazioni del codice della strada ai sensi dell'art. 208 del D.Lgs 30 aprile 1992, n. 285, come modificato da ultimo con l'art. 40 della legge 29 luglio 2010, n. 120.

In particolare, il Sindaco fa presente che l'amministrazione comunale deve procedere ad approvare il bilancio di previsione 2011 e che tra gli atti propedeutici vi è anche la deliberazione giuntales di destinazione dei proventi derivanti dalle violazioni al Codice della strada. A tal fine, nel corso della contrattazione per la definizione del Fondo di produttività per il 2011 è stata avanzata l'ipotesi di utilizzo di parte dei proventi per le finalità di cui all'art. 208, comma 5-bis, ed in particolare *"al finanziamento di progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale, nonché a progetti di finanziamento dei servizi notturni e di prevenzione delle violazioni di cui agli artt. 186, 186-bis e 187"* incrementando, quindi, il Fondo ai sensi dell'art. 14, comma 2, del CCNL 1° aprile 1999 (lavoro straordinario) oppure ai sensi del successivo art. 15, comma 1, lett. k.

Le perplessità in merito alla percorribilità di tale soluzione derivano dagli orientamenti, che il Sindaco ritiene divergenti, delle Sezioni regionali di controllo per la Toscana e per la Lombardia, nelle rispettive deliberazioni 15 settembre 2010, n. 104 e 20 ottobre 2010, n. 961. Inoltre, la tematica va inquadrata nell'ambito dell'art. 14, comma 7, del DL 31 maggio 2010, n. 78 che nel modificare l'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 ha indicato per i comuni sottoposti al Patto di stabilità interno, quale il Comune di Melendugno, l'obbligo di ridurre la spesa di personale garantendo il contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa.

In relazione al caso specifico il Comune rappresenta la necessità di affrontare nel periodo estivo una crescita esponenziale della popolazione, con grossi problemi di ordine pubblico durante la notte per il susseguirsi di manifestazioni, eventi e altre situazioni che necessitano di una puntuale e costante presenza dei Vigili Urbani.

DIRITTO

1. Sulla funzione consultiva.

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è prevista dall'art. 7 comma 8, della legge n. 131/2003, il quale consente alle Regioni di chiedere alle Sezioni regionali di controllo "ulteriori forme di collaborazione" ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia

dell'azione amministrativa, "nonché pareri in materia di contabilità pubblica", aggiungendo che "analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane".

2. Sull'ammissibilità del quesito.

In via preliminare, va verificata la sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi di ammissibilità della richiesta di parere.

2.1. Sotto il profilo soggettivo la richiesta è ammissibile, in quanto posta dal Sindaco e quindi dall'organo che, ai sensi dell'art. 50 del TUEL, ha la rappresentanza legale del Comune ed è pertanto legittimato a promuovere l'attività consultiva della Corte dei Conti. Per orientamento consolidato, inoltre, si è ritenuto che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali della Puglia (seppure istituito con legge regionale n. 29 del 26/10/2006, rimasta, però, inattuata) non rappresenti elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art. 7, comma ottavo, della legge n. 131/2003 usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

2.2. Sotto il profilo oggettivo, va precisato preliminarmente che il perimetro della «materia della contabilità pubblica» è stato delimitato dalla Sezione delle autonomie della Corte dei Conti nell'adunanza del 27.04.2004, come integrata con successiva deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009. Da tali documenti si desume che l'oggetto dell'attività consultiva sia circoscritto alla sola "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli". Si evince, inoltre, che la funzione consultiva attribuita alle Sezioni regionali non possa concernere fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale e non debba rispondere a questioni che possono formare oggetto di esame specifico da parte della stesse Sezioni Regionali in sede di controllo come di altri Organi, proprio per scongiurare interferenze e condizionamenti ed evitare di

orientare le amministrazioni nelle scelte di condotte da tenere nelle riferite sedi.

La questione attiene a profili interpretativi di recenti norme statali aventi come obiettivo il contenimento della spesa degli enti pubblici, integrando, pertanto, il requisito oggettivo della funzione consultiva.

Alla luce delle esposte considerazioni, il parere in esame sarà espresso in termini generali e astratti, individuando, in via generale, la questione giuridica sottostante e definendo la linea interpretativa astrattamente applicabile.

3. Nel merito.

3.1. La questione posta dal Comune di Melendugno attiene alla corretta applicazione dell'art. 208, comma 5-bis, del D.Lgs 30 aprile 1992, n. 285, come modificato da ultimo con l'art. 40 della legge 29 luglio 2010, n. 120, alla luce delle disposizioni di contrattazione collettiva nazionale vigenti per il personale delle autonomie locali.

Con la novella normativa del codice della strada, difatti, è stata data agli enti locali la possibilità di destinare una parte della quota vincolata (pari al 50%) dei proventi derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie elevate per violazioni di detto codice anche *" 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"*.

Il problema applicativo posto in luce dal Comune di Melendugno concerne in buona sostanza la *vexata quaestio* intorno alla destinabilità delle somme su indicate alla corresponsione di emolumenti aggiuntivi al personale di polizia locale sotto forma di prestazioni di lavoro straordinario, disciplinate dall'art. 14, comma 2, del CCNL 1° aprile 1999, oppure di incentivi di prestazioni e di risultati, disciplinati dall'art. 15, comma 1, lett. k o ancora di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti previsti dal successivo comma 5.

Nella vigenza della preesistente formulazione dell'art. 208, soprattutto in base agli orientamenti del Ministero dell'Interno diffusi nella circolare n. 09604068/15100/761 del 30.7.1996, era sorta l'opinione che gli enti locali potessero nella loro autonomia destinare parte dei proventi al potenziamento dell'attività di vigilanza stradale "con prestazioni

straordinarie e di reperibilità” in quanto l’art. 208 enunciava tra le possibili destinazioni dei proventi quella del “miglioramento della circolazione stradale”.

Successivamente, l’ARAN (nelle risposte del 4 dicembre 2000 al quesito T5 e del 7 settembre 2001 al quesito T26) ha escluso ogni possibilità di alimentare il fondo previsto dall’art. 15 del CCNL del 1° aprile 1999 con i proventi da sanzioni amministrative del codice della strada, essendo tali somme “destinate ad iniziative per la realizzazione di opere e strutture intese a migliorare la circolazione stradale, nonché a studi, ricerche, aggiornamenti professionali e simili pure intesi a rendere più efficiente il servizio”, affermando anche che la disciplina dell’art. 208 non consentiva di “destinare le relative risorse a forme di incentivazione del personale”. Nelle note 104-17A2 e 104-17A3 l’ARAN ha ribadito che “l’art. 17 del CCNL 22 gennaio 2004 esaurisce completamente tutte le possibilità di utilizzo delle risorse ex art.208 C.d.S, in quanto lo stesso articolo non prevede e non consente ulteriori destinazioni (come incentivazioni o compensi per produttività del personale)” e che “è stata sempre esclusa (dall’ARAN, dall’ANCI e dal Ministero dell’Economia) la legittimità dell’utilizzo dei proventi contravvenzionali (ex art. 208 C.d.S) per finalità di incentivazione del personale delle polizie municipali. Tale esclusione deve essere ulteriormente ribadita, e con ancora maggiore forza, dopo la espressa formalizzazione dell’art. 17 del CCNL 22.1.2004”.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana in sede consultiva, con la deliberazione n. 9/2006/S.R./Cons. del 23 giugno 2006 avevano affrontato con maggior dettaglio il problema della sussumibilità delle risorse individuate dall’art. 208, comma 4, del codice della strada tra quelle prese in considerazione dall’art. 15, comma 1, lett. k, del CCNL 1° aprile 1999 per l’incentivazione dei risultati e delle prestazioni del personale. Il parere delle Sezioni riunite siciliana poggiava le proprie argomentazioni contrarie alla destinazione a fini incentivanti dei proventi in parola su due basi:

- l’art. 208 non ha introdotto una norma che contempla “specificamente”, cioè in modo diretto e puntuale, le risorse da impiegare per scopi premiali;

- l’art. 208 destina determinate risorse ad uno scopo generico, quello del miglioramento della circolazione stradale, per cui si renderebbe necessaria per l’impiego a

scopi premiali un'elaborazione interpretativa che la disposizione del contratto collettivo non ammette.

Lo stesso Ministero dell'Interno si indusse a mutare il proprio orientamento essenzialmente in due occasioni:

- nella circolare 5/FL dell'8 marzo 2007, par. 7.3, argomentando l'esclusione della possibilità di utilizzare i proventi in questione per eventuali miglioramenti retributivi del personale in servizio dalla previsione della destinabilità degli stessi anche alle assunzioni stagionali a progetto effettuata dall'art. 1, comma 564, della legge 27 dicembre 2006, n. 296;
- nel parere del 16 ottobre 2008 riconoscendo che la questione era stata risolta con l'ultimo CCNL del personale degli enti locali del 22 gennaio 2004, in quanto la previsione contenuta nell'art. 17, secondo la quale gli enti possono destinare quota parte delle risorse derivanti da sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada a finalità assistenziali e previdenziali a favore del personale della polizia municipale e locale, conformemente a quanto disposto dall'art. 208, comma 2, lett. a) e comma 4, del D.Lgs. 285/1992 aveva chiarito l'impraticabilità di diverse ed ulteriori utilizzazioni dei proventi contravvenzionali, escludendo definitivamente la possibilità di destinare quota di detti proventi a finanziamenti di specifici progetti di produttività o di altre formule di incentivazione del salario accessorio.

Posta questa ricostruzione degli orientamenti applicativi della norma in argomento nella sua formulazione antecedente alla legge 120/2010, la novella normativa ha fatto sorgere l'interrogativo circa la persistenza delle ragioni a supporto della tesi contraria alla destinazione dei proventi.

Invero, la formulazione normativa del novellato comma 5-bis dell'art. 208 non pare lasciare dubbi residui circa la volontà del legislatore di superare i contrasti interpretativi e consentire anche agli enti locali di destinare i proventi al trattamento accessorio del personale di vigilanza con contratto di lavoro a tempo indeterminato.

Difatti, il comma 5-bis prevede tra le possibili destinazioni le seguenti:

- il finanziamento dei progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale;
- il finanziamento dei progetti di potenziamento dei servizi notturni;
- il finanziamento dei progetti di potenziamento dei servizi di prevenzione delle violazioni di cui agli articoli 186, 186-bis e 187;
- l'acquisto di automezzi, mezzi e attrezzature dei corpi e dei servizi di polizia provinciale e di polizia municipale destinati al potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale.

La chiara ed evidente separazione delle possibili destinazioni delle risorse tra il finanziamento del potenziamento del servizio e il finanziamento dell'acquisto di beni strumentali al potenziamento del servizio indica che il legislatore ha inteso includere nella prima fattispecie le prestazioni lavorative aggiuntive del personale dipendente connesse a determinati progetti di potenziamento.

E' indubbio, altresì, che l'espreso riferimento a progetti di potenziamento riconduca la fattispecie alla disposizione dell'art. 15, comma 5, del CCNL 1° aprile 1999, anziché a quella del comma 1, lett. k e preclude la possibilità di finanziare con tali risorse il fondo per il lavoro straordinario.

Occorre, pertanto, assicurare la stretta osservanza degli orientamenti applicativi diffusi dall'ARAN (parere 499-15L1) con riferimento alla disciplina dell'art. 15, comma 5, citato.

Peraltro non è dato ravvisare un contrasto interpretativo tra le Sezioni regionali di controllo citate in fatto, in quanto nel parere della Sezione toscana (negli stessi termini anche la Sezione regionale di controllo per il Piemonte con la deliberazione n. 5/2011/SRCPIE/PAR del 28 gennaio 2011) si fa riferimento a determinate modalità di espletamento del servizio (lavoro straordinario, turnazione, flessibilità oraria) senza riconnettere ad esse un determinato trattamento contabile, mentre nel parere della Sezione lombarda (confermato successivamente con le delibere della stessa Sezione n. 975/2010/PAR e 976/2010/PAR del 4 novembre 2010, 7/2011/PAR del 13 gennaio 2011 e dalla delibera n. 12/2011/PAR del 4 marzo 2011 della Sezione regionale di controllo per

la Liguria) si individua la componente del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e la produttività alla quale affluiscono le risorse e la conseguente procedura amministrativo-contabile da adottarsi.

P.Q.M.

Nelle su esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo per la Puglia.

Copia della presente deliberazione, sarà trasmessa, a cura dell'Ufficio di Supporto, al Sindaco del Comune di Melendugno.

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 18 maggio 2011.

Il relatore
f.to Luca Fazio

Il Presidente
f.to Raffaele Del Grosso

Depositata in segreteria il 19/05/2011
Il Direttore della Segreteria
f.to Carmela Doronzo