

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 29 aprile 2014 composta da:

Consigliere	Luca Fazio	Presidente f.f.
Consigliere	Stefania Petrucci	
Referendario	Rossana De Corato	
Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Addesso	Relatore

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di San Giorgio Ionico (TA) trasmessa con prot. n. 4718 del 4.04.2014 e assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti per la Puglia il 4.04.2014 prot. 0001411-04/04/2014-SC-PUG-T75-A;

Vista l'ordinanza n. 24/2014 del 17 aprile con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 29 aprile 2014;

udito il relatore Referendario Carmelina Addesso;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di San Giorgio Ionico chiede alla Sezione un parere in relazione al seguente quesito: *"se la spesa derivante dalle assunzioni di agenti di polizia locale finanziata con i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazione al codice della strada debba essere ricompresa nel computo della spesa di personale dell'anno 2014-in relazione all'obbligo di diminuzione rispetto all'anno precedente- e se dette assunzioni rilevino ai fini del rispetto di cui all'art 9 comma 28 della l. 122/2010, come modificata dall'art 4 comma 102 della l. 183/2011, che dispone come le assunzioni a tempo determinato non possono superare il limite del 50% (100% ai sensi della novella introdotta dall'art. 4 ter*

comma 12 della l. n. 44/2012) della spesa sostenuta nel 2009 in riferimento alle medesime tipologie contrattuali".

In particolare, l'ente precisa di avere l'intenzione di assumere nel 2014 vigili stagionali mediante contratti a tempo determinato ed attingendo ai fondi di cui all'art 208, comma 5 bis del codice della strada; a tal fine, la Giunta comunale ha stanziato, in occasione dell'approvazione della delibera di riparto dei predetti fondi, gli importi necessari alla copertura della relativa spesa, che, se considerata nell'aggregato "*spesa del personale*" agli effetti dell'art 1 comma 557 l. 296 del 2006, finirebbe per concorrere al superamento del limite ivi indicato.

Del pari, lo stanziamento previsto a copertura delle ridette assunzioni determina, se calcolato in aggiunta alle spese già sostenute o, comunque, programmate per l'assunzione di personale con forme di lavoro flessibili nell'esercizio finanziario di riferimento, uno sfioramento della soglia di spesa stabilita dall'art 9 comma 28 l. 122/2010.

Stante quanto sopra, il Comune chiede se il reclutamento di vigili stagionali, effettuato attingendo ai fondi di cui all'art 208 comma 5 bis del codice della strada, sia soggetto o meno ai limiti previsti dall'art. 1 comma 557 l. 296 del 2006 (progressiva riduzione della spesa per il personale) e dall'art 9 comma 28 l. 122/2010 e successive modificazioni (limite di spesa per i contratti di lavoro flessibili).

L'ente, infine, richiama gli orientamenti giurisprudenziali in merito alla assoggettabilità o meno delle assunzioni in esame a vincoli di spesa sopra richiamati e, aderendo all'opzione interpretativa favorevole all'esclusione dei vincoli in parola, conclude osservando che i contratti stagionali finanziati con le risorse derivanti dalle sanzioni per violazioni del codice della strada "*per il loro carattere straordinario e non ripetitivo non solo non incidono sul trend storico della spesa del personale di cui all'art 9, comma 28, ma non possono, proprio per questa peculiare connotazione, costituire uno strumento di elusione del regime limitativo disciplinato dall'art 14, comma 9, della l. 122/2010 per le assunzioni a tempo determinato*"

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ammissibilità, sia soggettiva che oggettiva, della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione al profilo di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco del Comune di San Giorgio Ionico, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, si rammenta che la Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di *"contabilità pubblica"*.

Il Collegio evidenzia che le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di *"contabilità pubblica"* strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti

deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati, non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità, e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Sulla base di quanto sopra, si osserva che il quesito proposto dal Comune di San Giorgio Ionico, afferente all'assoggettamento delle assunzioni stagionali finanziate con le risorse di cui all'art 208 comma 5 bis d. lgs 285/92 ai vincoli di spesa di cui agli artt. 1 comma 557 l. 296/2006 e 9 comma 28 d.l. 78/2010 conv. in l. 122/2010, rientra nel concetto di contabilità pubblica sopra delineato, poiché attiene alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento di spesa, secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nelle leggi finanziarie, suscettibili di ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio (cfr. deliberazione Sezioni Riunite n. 54/CONTR/10).

Si osserva, tuttavia, che l'esame di questa Corte deve essere limitato agli aspetti generali ed astratti, rientrando nella discrezionalità dell'ente la decisione in merito alle modalità concrete di applicazione delle disposizioni sottoposte al vaglio della Sezione.

Passando al merito della richiesta, il Sindaco istante chiede se le assunzioni di vigili stagionali, finanziate con i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada ai sensi dell'art 280 comma 5 bis d l.gs 285/92, siano soggette o meno al regime limitativo di cui agli artt 1 comma 557 l. 296/2006 e art 9 comma 28 d.l. 78/2010 conv. in l. 122/2010.

L'art. 208 comma 5 bis d.lgs 285/92, come modificato dall'art 40 comma 1 lett. c) l. 120 del 29 luglio 2010, prevede la possibilità di destinare una quota parte dei proventi derivanti dalle sanzioni per violazione del codice della strada, tra l'altro, alle assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme di lavoro flessibili. La disposizione in esame, derogando al principio di unità di bilancio, individua alcune fattispecie di spesa che devono essere finanziate con i proventi derivanti dalle sanzioni amministrative per gli illeciti previsti dal codice della strada, somme che, quindi, risultano espressamente vincolate per legge.

In particolare, il legislatore, all'art 208 citato, delinea alcune finalità da soddisfare mediante l'utilizzo delle risorse in esame, tutte afferenti al potenziamento della sicurezza stradale e dell'incremento dell'efficienza della circolazione su strada, e, nell'ambito di queste finalità, al comma 5 bis, individua alcune ipotesi specifiche: *“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".

Come osservato da questa Corte, "la ratio legis del predetto art. 208, anche nella versione originaria, è duplice. Da un lato, il legislatore persegue determinate finalità di interesse pubblico cristallizzate ex lege, imponendo alle Amministrazioni locali di utilizzare una parte delle risorse derivanti dall'accertamento di violazioni alle disposizioni contenute nel Codice della strada per effettuare tali interventi. Dall'altro, si valorizza l'equilibrio di bilancio delle Amministrazioni locali, evitando che queste ultime possano destinare a spese correnti, di natura stabile e continuativa, entrate che, invece, sono tendenzialmente aleatorie ed incerte nel loro ammontare". (Sezione controllo Lombardia, deliberazione n. 961/2010/PAR).

"Pertanto ai fini di una corretta destinazione delle risorse di cui all'art.208, comma 4, lett. c), è necessario che le stesse siano destinate a finanziare spese che non rivestano carattere ripetitivo e continuativo. In tal senso significativo è il riferimento del comma 5 bis dell'art.208 all'utilizzo delle risorse in esame per assunzioni di lavoratori stagionali con contratti flessibili o a tempo determinato presupponendo, utilizzo che riveste un carattere occasionale e, quindi, non ripetitivo". (Sezione controllo Liguria deliberazione n. 55/2011/PAR)

La norma sopra richiamata pone, quindi, una stretta correlazione tra risorse e spese ivi individuate (in particolare- per quello che qui interessa- le spese relative all'assunzione stagionale di vigili urbani) entrambe caratterizzate dal carattere della non ripetitività: cfr., tra le altre, Corte dei Conti Lombardia n. 301/2013/PAR, ove si legge: "costantemente, tra l'altro, la Sezione ha ribadito che le somme derivanti da violazioni al Codice della strada costituiscono una risorsa peculiare, poiché si basano su un accertamento che non può essere considerato certo sino a che al sanzione amministrativa non sia stata portata formalmente a conoscenza del trasgressore e non siano scaduti i termini per al contestazione (amministrativa o giudiziaria) o addirittura non sia concluso il contenzioso. Inoltre, anche dopo l'accertamento definitivo, nella prassi si riscontrano difficoltà nella riscossione che, in parecchi casi, avviene dopo molti anni o, in altri ancora, non si realizza. Le considerazioni ora esposte sono state fatte proprie, del resto, nel caso specifico dal citato art 208, dallo stesso legislatore, che, esplicitamente, richiede che gli enti determinino annualmente,

con delibera di giunta, le quote da destinare alle finalità di cui al comma 4 (fra cui sono comprese, per esplicito richiamo normativo, anche le assunzioni a tempo determinato previste dal successivo comma 5 bis)"

La disposizione in esame opera sul piano degli equilibri di bilancio, garantendo che le entrate di carattere straordinario e non ripetitivo ivi contemplate siano finalizzate alla copertura delle spese aventi la medesima natura, mentre nulla prevede in merito all'assoggettamento o meno delle spese del personale così finanziate ai vincoli previsti dall'art 1 comma 557 l. 296/06 e dall'art 9 comma 28 d.l. 78/2010 conv. in l. 122/2010.

La prima delle due disposizioni appena citate sancisce che " *ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:*

- a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile;*
- b) (.....)*
- c) Contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali"*

L'art 9 comma 28 d.l. 78/2010 conv. in l. 122/2010 fissa, sotto altro profilo, un limite alle assunzioni a tempo determinato che non possono superare il 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. La medesima disposizione, a seguito della modifica introdotta dall'art 4 *ter* comma 12 del d.l. n. 16/2012 conv l. 44/2012, consente agli enti locali, dal 2013, di superare il limite ivi indicato per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio, fermo restando che la spesa non può essere superiore a quella sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

In merito all'assoggettamento delle assunzioni stagionali finanziate con i proventi derivanti dalle violazioni del codice della strada ai limiti di spesa sopra indicati si sono formati, nell'ambito della giurisprudenza contabile, due diversi orientamenti, richiamati puntualmente dal Comune istante nella richiesta di parere.

Da un lato, infatti, vi è un orientamento che esclude l'incidenza di tali assunzioni sui limiti di spesa di personale formulati su base storica, trattandosi di assunzioni finanziate con risorse aventi carattere non ripetitivo che, come tali, possono variare nel corso del tempo. Di qui l'esclusione delle contratti *de quibus* dall'aggregato "spesa del personale" rilevante per il computo dei limiti di cui all'art 1 comma 557 l. 296/2006 (cfr. sezione Lombardia, deliberazione n. 301/2013/PAR, sezione Liguria, deliberazione n. 55/2011/PAR, sezione Toscana deliberazione n.10/2012/PAR).

Le medesime conclusioni vengono, da alcune sezioni, estese anche ai vincoli di cui all'art 9 comma 28 d.l. 78/2010 (cfr. la deliberazione della sezione Toscana n. 10/2012/PAR ove si legge, in relazione all'art 9 comma 28, "*appare pertanto logico estendere a tale norma le conclusioni costantemente affermate in tema di confronto storico della spesa di personale (nel suo complesso) ai fini dell'applicazione dei commi 557 e 562 dell'articolo unico della legge finanziaria 2007 e ritenere esclusa dall'applicazione della norma di cui all'art. 9, comma 28 della L. 122/2010, come modificata dall'art. 4, comma 102 della L. 183/2011, la spesa derivante dall'assunzione stagionale a tempo determinato finanziata con i proventi per violazione alle norme del codice della strada.*).

Per contro, l'orientamento maggioritario ritiene che le ragioni poste a fondamento dell' esclusione della spesa in esame dall'aggregato rilevante ai sensi dell'art 1 comma 557 l. 296/2006 non possano essere estese *tout court* anche ai vincoli previsti dall'art 9 comma 28 d.l. 78/2010 che, di conseguenza, limitano le assunzioni finanziate con i proventi di cui all'art 208 comma 5 bis d.lgs 285/92 (sezione Liguria, deliberazione n 55/2011 cit., sezione Veneto n. 185/2012/PAR sezione Lombardia n. 301/2013/PAR cit., ove si osserva, in merito al limite di cui all'art 9 comma 28 d l. 78: "*La disposizione non compie una valutazione selettiva sulle forme di assunzione di personale mediante le quali è possibile derogare al principio generale né distingue fra le fonti di finanziamento...In conclusione, le disposizioni limitative alla spesa per il personale, sostenibile per le assunzioni con rapporto di lavoro a tempo determinato o flessibile, sono coordinabili e compatibili con le norme di copertura della predetta spesa traenti fonte da risorse a specifica destinazione: le une (artt 9 comma 28) disciplinano i vincoli assunzionali, le altre (art 208 comma 5 bis) i canali di finanziamento delle medesime assunzioni"*)

Dall'altro lato, vi è un orientamento che assoggetta le assunzioni in esame, senza distinzione, a tutti i vincoli in materia di finanza pubblica: cfr. sezione Campania deliberazione n. 132/2013/PAR (confermata dalla deliberazione n. 222/2013 che, pur richiamando il precedente n. 132/2013/PAR, è tutta incentrata sull'esame dei limiti di cui all'art 9 comma 28 d.l. 78/2010, piuttosto

che su quelli dell'art 1 comma 557 l. 296/06), ove si osserva: *"la disposizione di cui all'art. 208 comma 5-bis del CdS non disciplina alcuna forma derogatoria o speciale in tema di assunzione per particolari categorie di lavoratori dipendenti di enti locali ma si limita ad individuare una fonte di finanziamento facoltativo per le assunzioni stagionali e flessibili destinate a servizi connessi con le funzioni di polizia locale. Pertanto tale quota di finanziamento ex art. 208 comma 5 bis del Codice della strada da destinare al personale di polizia locale non può consentire in alcun caso deroghe alle ordinarie forme di retribuzione del personale, restando fermi i limiti e i vincoli di finanza pubblica operanti in generale: art. 1 comma 557 della legge 27.12.2006 n.296, che pone il principio di riduzione tendenziale delle spese di personale per gli enti sottoposti al Patto di stabilità; l'art. 9 comma 2 bis del d.l. n. 78/2010 che impone un tetto triennale sino al 31.12.2013 dell'ammontare delle risorse accessorie destinate al personale, con riferimento al corrispondente importo dell'anno 2010 "* (nello stesso senso, deliberazione sezione Veneto n. 44/2012/PAR)

Ciò posto, questa Sezione ritiene, con riferimento al primo limite sopra esaminato (art 1 comma 557 l. 296/2006), che l'esclusione dal computo dell'aggregato della spesa del personale delle assunzioni di vigili stagionali finanziate con i proventi del codice della strada non possa più essere revocata in dubbio ove si consideri che i questionari relativi ai rendiconti 2012, approvati dalla Sezione delle autonomie, che gli organi di revisione degli enti devono compilare ai sensi dell'art 1 comma 167 l. 23 dicembre 2005 n. 266, espressamente escludono dalle componenti da considerare per la determinazione della spesa ai sensi dell'art 1 comma 557 l. 296/06 le *"spese per il personale stagionale a progetto nelle forme di contratto a tempo determinato di lavoro flessibile finanziato con quote dei proventi per violazione del codice della strada"* (punto 6.2 del questionario consuntivo 2012; nello stesso senso, cfr. Sezione Piemonte deliberazione n. 34/2014/PAR)

Per contro, nessuna deroga sussiste per quanto attiene all'assoggettamento delle assunzioni in esame ai vincoli di cui all'art 9 comma 28 d.l. 78/2010, atteso che non vi è un'espressa esclusione di tale voce dal computo rilevante ai sensi della norma citata nei questionari di cui sopra né la disciplina di cui all'art 208 c.d.s. appare derogatoria rispetto all'applicazione della disposizione che si pone come norma vincolistica di carattere generale riferita alle assunzioni di lavoro flessibile (sezione Veneto, deliberazione n. 185/2012/PAR). In relazione a siffatto limite, pertanto, non si può che condividere quanto osservato dalle Sezioni Riunite nella deliberazione n. 11/CONTR/12, secondo cui i limiti di spesa fissati per i rapporti di lavoro flessibili e a tempo determinato dall'art 9 comma 28 d.l. 78/2010 conv in l. 122/2010 costituiscono principi di coordinamento

della finanza pubblica nei confronti degli enti di autonomia territoriale a cui gli enti locali sono tenuti a conformarsi.

Seguendo le coordinate ermeneutiche sopra richiamate, si deve concludere le assunzioni stagionali previste dall'art 208 comma 5 bis d lgs 285/92 non siano soggette ai vincoli di cui all'art 1 comma 557 l. 296/2006, mentre rimangono assoggettate all'art 9 comma 28 d.l. 78/2010 conv in l. 122/2010 con la possibilità per l'ente di superare il limite previsto per il lavoro flessibile "*per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale*" (art 9 comma 28 d.l. 78/2010), fermo restando, in ogni caso, il rispetto del limite della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

PQM

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di San Giorgio Ionico (TA)

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 29 aprile 2014.

Il Relatore

Il Presidente f.f.

F.to Carmelina Adesso

F.to Luca Fazio

Depositata in Segreteria il 13 maggio 2014

Il Direttore della Segreteria

F.to Marialuce Sciannameo