



LA CORTE DEI CONTI
Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Dott. Ermanno GRANELLI	Presidente
Dott.ssa Angela PRIA	Consigliere (relatore)
Dott. Alessandro BENIGNI	Primo Referendario
Dott. Francesco BELSANTI	Primo Referendario
Dott. Donato CENTRONE	Primo Referendario
Dott. Claudio GUERRINI	Primo Referendario

Nella camera di consiglio del 22 marzo 2016 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la lettera prot. n. 49 del 4 dicembre 2015, con la quale il Presidente del Consiglio delle Autonomie locali ha trasmesso alla Sezione la richiesta di parere prot. n. 40343, in data 1 dicembre 2015, formulata dal Comune di Finale Ligure ai sensi dell'articolo 7 della legge del 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 23/2016, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito in camera di consiglio il relatore, Dott.ssa Angela Pria;

Ritenuto in

FATTO

il Sindaco del Comune di Finale Ligure ha inoltrato a questa Sezione una richiesta di parere volta a conoscere se sia possibile ritenere le assunzioni di agenti di polizia locale a tempo determinato – interamente finanziate con le risorse vincolate di cui all'articolo 208 del Codice della strada – escluse dal rapporto vincolistico previsto

dall'articolo 9, comma 28 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

In particolare l'Amministrazione evidenzia che:

- il Comune di Finale Ligure intende assumere nel corso del 2016 agenti di polizia locale a tempo determinato, per far fronte all'esponentiale incremento di presenza sul territorio, con risorse interamente a carico del fondo vincolato di cui all'articolo 208 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Codice della strada), che annovera fra le ipotesi di intervento anche assunzioni con contratto a tempo determinato;
- sul rapporto fra le assunzioni in argomento e le norme introdotte nell'ordinamento interno dall'articolo 9, comma 28 del decreto-legge n. 78 del 2010, ha già avuto modo di esprimersi la Sezione regionale di controllo della Liguria con la deliberazione n. 11 del 23 febbraio 2012;
- sul punto si sono pronunciate altre Sezioni di controllo riconoscendo la compatibilità con i vincoli normativi delle assunzioni di agenti di polizia locale finanziate con il fondo vincolato di cui all'articolo 208 Codice della strada (fra queste le Sezioni regionali di controllo della Toscana e dell'Emilia Romagna, rispettivamente con deliberazioni n. 10/2012 e 130/2015);
- potendosi ritenere acquisito il principio in base al quale dai limiti di spesa – compreso quello di cui all'articolo 9, comma 28 del decreto-legge n. 78 del 2010 con riferimento ai contratti di lavoro flessibile – debbano considerarsi escluse le spese c.d. "eterofinanziate" caratterizzate da vincolo di destinazione, in quanto la finalità vincolistica introdotta dal legislatore in materia di spese per il personale non è stata quella di impedire determinate tipologie di spesa, bensì quella di far concorrere anche il sistema delle autonomie al miglioramento dei saldi di finanza pubblica;
- le Linee Guida per gli organi di revisione degli enti locali, approvate dalla Sezione autonomie con deliberazione n. 13/SEZAUT/INPR dispongono che "le spese per il personale stagionale nelle forme di contratto a tempo determinato di lavoro flessibile finanziato con quote di proventi per violazioni al codice della strada non vanno computate nel calcolo della spesa di personale rilevante ai fini del rispetto della previsione di cui all'articolo 1, comma 557, legge n. 296 del 2006";
- la specifica forma di finanziamento in discussione assume di fatto una posizione neutra rispetto agli equilibri di bilancio dell'ente, dato il carattere non ordinario delle spese sostenute con la quota vincolata del fondo 208 Codice della strada; mentre sarebbe alquanto contraddittorio il fatto di non dover considerare tali spese ai fini del calcolo dei tetti per il personale, per poi conteggiare la medesima spesa ai fini della verifica sul rispetto del limite previsto per il lavoro

flessibile.

Considerato in

DIRITTO

La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, poiché è stata sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Amministrazione ed è stata trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria, nel rispetto delle formalità previste dall'articolo 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

In ordine al requisito oggettivo si osserva che la questione evidenziata dal Comune e riassunta nella richiesta di parere in esame è ammissibile anche sotto detto profilo, in quanto rientrante nell'accezione dinamica del concetto di "materia di contabilità pubblica", di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/2010, da ultimo, ripresa dalla deliberazione della Sezione autonomie n. 3/SEZAUT/2014, poiché attiene ad una problematica che ha diretto riflesso sulla formazione e gestione del bilancio dell'Ente.

Rilevante, ai fini del parere è il richiamo al quadro normativo.

L'articolo 208 del decreto legislativo n. 285 del 1992, recante "Proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie", al comma 4 stabilisce che una quota pari al 50 per cento dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie, per le violazioni previste dal codice della strada accertate da operatori degli enti territoriali, sia necessariamente destinata ad alcune finalità, specificamente individuate, connesse al miglioramento della sicurezza stradale. Il successivo comma 5-bis, tra le possibili destinazioni della quota vincolata, include le "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".

L'articolo 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, a seguito dell'integrazione operata dal decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, prevede che "A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato [...] possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 [...] I limiti [...] non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea; nell'ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si

applicano con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti. Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale. Per gli enti locali in sperimentazione di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per l'anno 2014, il limite di cui ai precedenti periodi è fissato al 60 per cento della spesa sostenuta nel 2009. A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite 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 di cui all'art. 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009".

Per completezza, occorre ricordare che l'articolo 5, comma 3, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 ("Disposizioni urgenti in materia di enti locali") aveva stabilito che "Fino al completo assorbimento del personale di cui al presente articolo, è fatto divieto agli enti locali, a pena di nullità delle relative assunzioni, di reclutare personale con qualsivoglia tipologia contrattuale per lo svolgimento di funzioni di polizia locale". La legge 6 agosto 2015, n. 125, tuttavia, nel convertire il citato decreto-legge, ha modificato il richiamato articolo 5, comma 3 (ora comma 6 dell'articolo 5), aggiungendo il seguente periodo: "Sono fatte salve le assunzioni di personale a tempo determinato effettuate dopo la data di entrata in vigore del presente decreto, anche se anteriormente all'entrata in vigore della relativa legge di conversione, per lo svolgimento di funzioni di polizia locale, esclusivamente per esigenze di carattere strettamente stagionale e comunque per periodi non superiori a cinque mesi nell'anno solare, non prorogabili".

Come ricordato dall'Ente istante sulla medesima questione oggetto del presente parere si sono già pronunciate questa Sezione regionale (deliberazione n.11/2012/PAR), quella per la Toscana (deliberazione n. 10/2012/PAR), quella per la Lombardia (deliberazione n.137/2015/PAR) e quella per l'Emilia Romagna (deliberazione 130/2015/PAR). Inoltre, indicazioni si rinvengono anche nelle linee guida per gli organi di revisione degli enti locali, approvate dalla Sezione autonomie, con deliberazione n. 13/2015/SEZAUT/INPR ("Linee guida e relativi questionari per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per

l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Rendiconto della gestione 2014"), dove si prevede che le "spese per il personale stagionale a progetto nelle forme di contratto a tempo determinato di lavoro flessibile finanziato con quote di proventi per violazione al codice della strada" sono state ancora una volta incluse tra le componenti da sottrarre, nel calcolo della spesa di personale rilevante ai fini del rispetto della previsione di cui all'articolo 1, comma 557, legge 27 dicembre 2006, n. 296.

La Sezione regionale di controllo per la Toscana ha ritenuto che la spesa relativa alle assunzioni stagionali finanziate con i proventi derivanti dalle sanzioni al codice della strada, di cui all'articolo 208, comma 5-*bis*, non rientri nel calcolo del limite alle spese di personale posto dall'articolo 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010. La Sezione regionale di controllo per la Lombardia, invece, con la richiamata deliberazione, ha espresso un diverso avviso, ritenendo che gli enti locali debbano "uniformarsi al principio di contenimento della spesa per il lavoro flessibile e, nell'ambito della propria autonomia e delle esigenze funzionali [...] programmare il piano delle assunzioni con le forme di lavoro "flessibile" nei limiti del 50 per cento della spesa sostenuta allo stesso titolo per l'anno 2009, anche con riferimento alle assunzioni stagionali disciplinate dall'articolo 208, comma 5-*bis* del decreto legislativo 30 aprile 1992, n.285". Tra gli argomenti a sostegno di tale lettura ha richiamato quello secondo cui l'articolo 208, comma 5-*bis* "non disciplina in forma derogatoria, o speciale, i limiti assunzionali per particolari categorie di lavoratori dipendenti degli enti locali, bensì 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".

La Sezione regionale per l'Emilia Romagna ha ritenuto, infine, che "la spesa relativa alle assunzioni stagionali finanziate con i proventi derivanti dalle sanzioni al codice della strada, dev'essere esclusa dal calcolo del limite per il lavoro flessibile previsto dall'articolo 9, comma 28, decreto-legge n. 78 del 2010. [...] In tal senso depone innanzitutto una ragione sistematica, poiché, secondo le linee guida pubblicate dalla Sezione delle autonomie, le spese per il lavoro flessibile finanziato con i proventi per violazioni al codice della strada non devono essere considerate nel calcolo della spesa di personale di cui all'art. 1, comma 557, legge n. 296 del 2006. Sulla base di tale indicazione, sarebbe contraddittorio conteggiare dette spese al fine della verifica del rispetto del limite previsto per il lavoro flessibile" (deliberazione n. 130/2015/PAR).

Ritiene il Collegio di condividere la soluzione individuata dalla Sezione regionale per la Lombardia anche sulla base dell'interpretazione fornita dalla Sezione autonomie nella deliberazione n. 21/SEZAUT/2014/QMIG nella quale si afferma

che: *“Per quanto attiene ai limiti imposti alle assunzioni a tempo determinato ex art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 e s.m.i., deve rammentarsi che le norme in commento sono state più volte modificate dal legislatore, da ultimo, intervenuto con alcune disposizioni contenute nel d.l. 24 giugno 2014, n. 90 convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.*

Alla luce delle modifiche introdotte in sede di conversione, l’attuale formulazione del comma 28, pur mantenendo fermo il limite della spesa sostenuta nel 2009 per la stessa finalità, esclude dall’applicazione, a decorrere dal 2013, le spese sostenute dagli enti locali per assunzioni strettamente necessarie a garantire l’esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale, nonché le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all’art. 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

Inoltre, le citate disposizioni stabiliscono che gli enti locali in regola con l’obbligo di riduzione delle spese di personale, di cui ai commi 557 e 562 dell’art. 1 della legge n. 296/2006, nell’ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, possono effettuare assunzioni a tempo determinato oltre il limite previsto del 50% della spesa utilizzata per le stesse finalità nell’anno 2009.

[...] In quest’ottica può essere ribadito l’indirizzo che fino ad ora ha considerato che, al di fuori delle ipotesi espressamente contemplate dal legislatore, solo la quota di oneri per assunzioni a tempo determinato, sostenuti facendo ricorso a risorse comunitarie possa essere esclusa dal computo del limite del 50% della spesa sostenuta per la stessa finalità nel 2009. Ciò in linea [...] con l’interpretazione fornita in materia di spesa per il personale anche dalla circolare Mef n. 9 del 17 febbraio 2006, che esclude alcune voci di spesa [...]”

In seguito analogo principio di stretta interpretazione delle eccezioni poste dalle regole di finanza pubblica è stato affermato in altre deliberazioni della Sezione autonomie la n. 25/SEZAUT/2014/QMIG e la n. 2/SEZAUT/2015/QMIG.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria rende il proprio parere nei termini suindicati.

Così deliberato in Genova nelle camere di consiglio del 28 gennaio, del 12 febbraio e del 22 marzo 2016.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del preposto alla segreteria, al Sindaco del Comune di Finale Ligure.

Il Relatore
(Angela Pria)

Il Presidente
(Ermanno Granelli)

Depositata in segreteria il 23.3.2016

Il funzionario preposto

Antonella Sfettina