



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario (relatore)
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 10 settembre 2015

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota del 8 giugno, prot. 5235, con la quale il sindaco del comune di Azzate (VA) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune di Azzate (VA);

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

PREMESSO CHE

Il sindaco del comune di Azzate (VA), mediante nota n. 5235 del 8 giugno 2015, riferisce che il proprio ente è capofila della gestione associata del servizio di Polizia Locale fra i comuni di Azzate, Buguggiate, Bodio Lomnago, Daverio e Galliate Lombardo.

La gestione associata ai sensi della Legge n. 122/2010, costituita con decorrenza 16 febbraio 2015, intende attuare, nell'anno 2015 un progetto di potenziamento dei servizi di controllo per migliorare la sicurezza urbana e stradale, attraverso l'utilizzo di prestazioni aggiuntive del personale del corpo di Polizia Locale e destinare al finanziamento di tale progetto una quota dei proventi derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni previste dal Codice della Strada.

In particolare, il comune vorrebbe avvalersi delle risorse vincolate di cui all'art. 208, comma 4 lett. c) del nuovo Codice della Strada, per *"l'attivazione di nuovo servizio o processo di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o risorse finanziarie disponibili"*, ai sensi dell'art. 15 co. 5 del CCNL del 1 aprile 1999 comparto Regioni ed Enti locali, ovvero se sia possibile considerare tali risorse, ai sensi dell'art. 1, lett. k) del CCNL comparto Enti Locali, quali *"risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni di risultato al personale da utilizzarsi secondo la disciplina dell'art. 17"*.

Ciò premesso ed in considerazione del regime vincolistico gravante sulle spese di personale, il sindaco chiede:

- a) a quali limiti e vincoli è soggetto l'incremento con tali risorse della parte variabile del fondo per le risorse decentrate, considerato che il comma 2 bis dell'art. 9 del D.L. 3 maggio 2010 n. 78, convertito nella Legge 30 luglio 2010 n. 12 fa riferimento all'arco temporale 1° gennaio 2011 - 31 dicembre 2014, prevedendo che l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale delle amministrazioni di cui all'art. 1 comma 2 del D. Lgs. n. 165/2001 non può superare il complessivo importo dell'anno 2010, realizzando una cristallizzazione al 2010 del tetto di spesa dell'ammontare complessivo delle risorse del fondo destinato al trattamento accessorio;
- b) se a tali vincoli è soggetto solamente l'ente capofila o tutti gli enti facenti parte della convenzione;
- c) se la procedura possa essere attivata unicamente dall'ente capofila, quale soggetto che approva la destinazione dei proventi ex art. 208 del Codice della Strada, nel rispetto della convenzione per la gestione associata del servizio di Polizia Locale.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA ED OGGETTIVA

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei comuni, si osserva che il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

Con specifico riferimento all'oggetto della presente pronuncia, la Sezione osserva che la richiesta di parere rientra nel perimetro della nozione di contabilità pubblica in quanto attiene la corretta interpretazione norme relative a vincoli generali di contenimento della spesa di personale, ad eccezione del quesito sub c) che attiene a profili di interpretazione della convenzione per la gestione associata del servizio di Polizia Locale fra i comuni di Azzate, Buguggiate, Bodio Lomnago, Daverio e Galliate Lombardo, con conseguenti possibili interferenze nei rapporti istituzionali fra le amministrazioni interessate.

La presente richiesta di parere essendo conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità, nei termini sopra indicati, può essere dunque esaminata nel merito.

MERITO

Prima di rispondere ai quesiti ritenuti ammissibili, occorre preliminarmente verificare se si possano legittimamente utilizzare le risorse previste dall'art. 208, comma 4 lett. c) del nuovo Codice della Strada, per *"l'attivazione di nuovo servizio o processo di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o risorse finanziarie disponibili"*, ai sensi dell'art. 15 co. 5 del CCNL del 1 aprile 1999 comparto Regioni ed Enti locali, ovvero se sia possibile considerare tali risorse, ai sensi dell'art. 1, lett. k) del CCNL comparto Enti Locali, quali *"risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni di risultato al personale da utilizzarsi secondo la disciplina dell'art. 17"*.

In ordine a tali profili, il collegio non può che richiamare gli specifici precedenti consultivi, ferma restando l'inammissibilità oggettiva di ogni quesito che attenga a profili esegetici di norme di contrattazione collettiva (Cfr. per tutte, Sezioni Riunite, deliberazione n.56/2011/CONTR).

Per quanto attiene, invece, alla destinazione delle risorse disponibili, con deliberazione n. 961/2010/PAR, la Sezione si è espressa in senso negativo rispetto alle ipotesi prospettate nel contesto della richiesta di parere, valorizzando l'opinione prevalente consolidatasi in sede giurisprudenziale ed amministrativa la quale ha escluso la legittimità dell'utilizzo dei proventi contravvenzionali per finalità di incentivazione del personale di polizia municipale.

Tale conclusione deve essere vagliata alla luce delle modifiche apportate dalla L. n. 120/2010, al fine di fornire i principi generali su cui orientate la discrezionalità dell'ente nelle

scelte gestionali. Al riguardo, il Collegio non ritiene che il comma 5 *bis* dell'art. 208 consenta di destinare le risorse in oggetto per finanziare *tout court* il trattamento accessorio del personale di vigilanza con contratto di lavoro a tempo indeterminato.

Innanzitutto, sotto un profilo letterale difetta un espresso richiamo in tal senso: infatti - per quanto concerne le destinazioni nell'ambito del rapporto di lavoro - la norma si limita a prevedere che *"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"*. I puntuali riferimenti legali parrebbero - implicitamente - limitare le possibilità di utilizzo delle suddette risorse in favore di istituti "giuslavoristici" necessariamente flessibili, senza estensioni in via interpretativa ad erogazioni potenzialmente continuative di natura retributiva o indennitaria.

In secondo luogo, non sembra ragionevole - anche in sede di esegesi teleologica - finanziare con tali proventi voci retributive o indennitarie in favore di dipendenti a tempo indeterminato che potrebbero rivestire carattere ricorrente. La Sezione ha più volte ricordato, infatti, che la natura straordinaria dell'entrata, *ex se* inidonea ad assicurare flussi costanti nel tempo, osta alla destinazione a spese correnti di carattere ripetitivo, al fine di garantire la stabilità degli equilibri finanziari in ossequio a criteri di prudente e sana gestione.

Facendo leva su analoghe argomentazioni, la Sezione ha ritenuto nell'ambito della medesima deliberazione (SRC Lombardia, deliberazione n.961/2010/PAR; ripresa da SRC Lombardia deliberazione n.273/2013/PAR) che le risorse in oggetto non possano finanziare i buoni pasto del personale di polizia municipale, trattandosi - di regola - di voce retributiva di natura stabile e ricorrente.

In sintesi il Collegio, ribadita la discrezionalità dell'ente in sede di allocazione delle risorse nel rispetto della normativa legale e contrattuale, ritiene possibile - ai sensi del vigente comma 5 *bis* - l'istituzione di specifici progetti finalizzati al miglioramento della circolazione stradale e della sicurezza della città da parte del personale di polizia locale.

Sulla questione è dirimente l'innovativo richiamo del predetto comma 5 *bis* *"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"*.

Per quel che concerne l'integrazione del fondo per la contrattazione decentrata con tali specifiche risorse, la Sezione manifesta profonde perplessità sull'inquadramento nell'art. 15 comma 1 lett. K) del CCNL 1.4.1999. Sul punto si richiamano le condivisibili argomentazioni delle Sezioni Riunite siciliane, che appaiono coerenti anche con la novella ex L. n. 120/2010: infatti, pur a fronte dell'esplicito riferimento a "progetti di potenziamento", difetta tuttora nel comma 5 *bis* un espresso richiamo all'incentivazione del personale mediante risorse puntualmente predeterminate (Sez. Riun. per la Regione Siciliana, deliberazione n.9 del 23 giugno 2006).

Più lineare appare, invece, la destinazione *ex art.* 15 comma 5 del CCNL 1.4.1999 a copertura dei maggiori oneri del trattamento economico accessorio del personale da impiegare nelle nuove attività.

Tale destinazione potrà avvenire nel rispetto dei seguenti presupposti. Il requisito di fondo risiede, evidentemente, nel fatto che i citati progetti attivino effettivamente nuovi servizi o processi di riorganizzazione finalizzati ad un reale accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa

farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e delle risorse. Al riguardo, occorre dimostrare in modo puntuale e rigoroso che si tratta di attività effettivamente nuove e non della riproposizione sotto altre forme di interventi già attuati in via regolare in precedenza. In caso contrario, si avrebbe una corresponsione indebita di emolumenti.

La Sezione ha già precisato che la parte variabile della retribuzione può essere riconosciuta solo se correlata al raggiungimento di specifici obiettivi, che giustificano appunto un compenso aggiuntivo e dedicato, ma soprattutto all'esistenza della relativa capacità di spesa e, quindi, alla compatibilità della spesa medesima con gli obiettivi e i vincoli del patto di stabilità interno. In altri termini gli enti pubblici locali, nella deliberazione e successiva erogazione delle risorse integrative aggiuntive, sono comunque tenuti a rispettare gli obiettivi del patto di stabilità interno e le norme vigenti che impongono il contenimento delle spese di personale (SRC Lombardia, deliberazione n. 914/2010/PAR).

In tale prospettiva, appare utile accennare al disposto dell'art. 54 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, a tenore del quale si prescrive che *“le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione integrativa, nel rispetto ... dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione”* (comma 3 bis) e che *“gli enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto dei vincoli di bilancio e del patto di stabilità e di analoghi strumenti di contenimento della spesa”* (comma 3 quinquies).

Il Collegio ritiene altresì utile evidenziare l'esistenza di un fisiologico differenziale tra accertamento e riscossione di questa tipologia di risorsa: orbene, non di rado ciò può comportare rischi di squilibrio finanziario ed *a fortiori* nel caso di specie, atteso che le somme accertate possono fornire, in parte, copertura ad impegni di spesa ormai “definitivi” quali - per l'appunto - i progetti di potenziamento dei servizi previsti dalla legge.

In materia, la Sezione ha da tempo osservato che le somme derivanti da sanzioni riferite a violazione del Codice della strada costituiscono una risorsa peculiare poiché si basano su una contestazione che non può essere considerata certa sino a che la sanzione amministrativa non sia stata portata formalmente a conoscenza del trasgressore e non siano scaduti i termini per la contestazione, amministrativa o giudiziaria o, addirittura, non si sia concluso il contenzioso.

Inoltre, anche dopo la definitività dell'accertamento, nella prassi si riscontrano difficoltà nella riscossione che, in molti casi avviene dopo molti anni o, addirittura, non avviene. L'accertamento di questa particolare risorsa e il suo eventuale utilizzo prima della riscossione sono, dunque, potenzialmente idonei ad arrecare pregiudizio alla sana gestione finanziaria dell'ente, qualora venga accertata l'insussistenza del titolo o si verifichi l'insolvenza del debitore o, comunque, non venga portata a termine la procedura di recupero coattivo. Principi di prudenza imporrebbero, pertanto, che gli enti locali procedessero all'accertamento di questa risorsa contestualmente alla riscossione dei relativi importi (SRC Lombardia, delibera n. 601/2009/PAR).

La necessità di accertare tali risorse al momento della riscossione deriva, peraltro, non solo dall'aleatorietà di questa tipologia di entrata, ma anche dalla circostanza che quest'ultima ha una specifica destinazione che presuppone l'incasso; in caso contrario, ossia nell'ipotesi di mancata riscossione, il fondo dovrebbe essere alimentato da altre risorse.

In alternativa, l'Amministrazione potrà costituire un adeguato fondo svalutazione crediti oppure un vincolo di indisponibilità sull'avanzo di amministrazione libero.

In conclusione, ai sensi dell'art. 208 comma 5 *bis* del codice della strada nella versione novellata dalla Legge n. 120/2010, il Collegio ritiene che gli enti locali possano provvedere, con i proventi derivanti da violazioni al codice della strada, al finanziamento delle prestazioni accessorie del personale di polizia municipale rese nell'ambito *"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"*.

Le risorse devono essere finalizzate al miglioramento e all'incremento dei servizi, riferite ad attività effettivamente nuove e allocate sulla base di appositi programmi di accrescimento qualitativo e quantitativo del servizio. E', poi, necessaria una puntuale verifica, a conclusione dell'esercizio finanziario, dell'effettivo conseguimento degli obiettivi di miglioramento prefissati, per l'erogazione in modo selettivo degli incentivi economici al personale sulla base di appositi indicatori anch'essi previamente individuati che diano visibilità all'apporto singolo di ciascun dipendente. Tutto ciò in compiuta attuazione di una cultura del risultato orientata ad un costante miglioramento della *performance*, essendo (da tempo) interdetta qualsivoglia distribuzione *"a pioggia"* del salario accessorio.

Tali risorse non possono consentire in alcun caso deroghe alle ordinarie forme di retribuzione del personale, restando fermi i vincoli ed i limiti di finanza pubblica operanti in via generale. Il Comune deve, dunque, individuare le forme organizzative più idonee per raggiungere le finalità previste dalla legge, senza incentivazioni generalizzate e - comunque - nel puntuale rispetto dei limiti di fonte legale e contrattuale ai trattamenti economici accessori.

Il fisiologico *delta* tra accertamenti e riscossioni di tale tipologia di entrata nonché la specifica destinazione di quest'ultima rendono quantomai opportuno - in ossequio ai principi di prudenza contabile - provvedere all'accertamento di questa risorsa contestualmente alla riscossione dei relativi importi, oppure - in alternativa - alla costituzione di un adeguato fondo svalutazione crediti ovvero di un congruo vincolo di indisponibilità sull'avanzo di amministrazione libero.

Venendo al quesito indicato sub a), inerente il regime vincolistico e le modalità di calcolo del fondo per le risorse decentrate, il Collegio rammenta che, ai sensi dell'art. 9 comma 2 *bis* del D.L. n. 78/2010 (convertito nella legge n. 122/2010 e modificato dall'art. 1 comma 456 della legge n.147/2013), *"a decorrere dal 1 gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'art. 1 comma 2 del decreto legislativo n. 165/2001 non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio"*. Inoltre, si prescrive che a decorrere dal primo gennaio 2015 *"le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo"*.

Il citato comma 456 ha esteso il periodo del blocco contrattuale al 31 dicembre 2014, procrastinando l'obbligo di non superare il montante delle risorse riferite alla spesa per l'anno 2010 ed ha contestualmente introdotto una nuova modalità di calcolo del montante delle risorse disponibili a decorrere dal primo gennaio 2015, primo anno di cessazione del

tetto riferito al 2010; ovvero ha prescritto che il fondo per le risorse decentrate per l'anno 2015 debba essere costituito calcolando una decurtazione pari alla somma di tutte le riduzioni operate su detto fondo per gli anni 2001-2014. In altri termini, il legislatore pur eliminando il tetto per l'anno 2010, ha previsto il consolidamento delle decurtazioni apportate nell'intero periodo di riferimento in senso unitario, senza distinzione tra la quota variabile e quella fissa del fondo destinato alle risorse individuate dalla contrattazione decentrata (In senso conforme Cfr. SRC Puglia, deliberazioni nn.64/2015/PAR e 97/2010/PAR).

Chiarito che la modalità di calcolo delle decurtazioni prevede un dato aggregato in misura fissa (totale delle decurtazioni operate nel periodo 2011-2014), si osserva che la base di calcolo su cui operare è individuabile nel fondo costituito a norma del vigente CCNL, relativo al comparto degli Enti locali (con riferimento agli artt. 40 e 40 *bis* del D. Lgs. n.165/2001 e agli artt. 31 e 32 del CCNL di comparto del 21 gennaio 2004) e non nel fondo in concreto calcolato per il trattamento accessorio costituito per l'esercizio 2014 (in tal senso SRC Puglia, deliberazione n.97/2015 recante esempi concreti anche con riferimento alla circ. RGS n.8/2015; Cfr. altresì circ. RGS n.20/2015).

Appare utile osservare che a partire dal 2015 l'art. 9 comma 2 *bis* del D.L. 78/2010 non prescrive più il tetto al fondo destinato alla contrattazione integrativa, bensì una sorta di "minusvalenza fissa" data dalla somma delle decurtazioni del periodo 2011-2014 (non più recuperabili). Sino al 31 dicembre 2014 il fondo era ancorato ad un tetto di spesa storica (2010); di contro, dal primo gennaio 2015, il fondo non è più vincolato al dato storico, ma, una volta determinato il montante retributivo a norma di CCNL di comparto, sconta una decurtazione fissa pari all'ammontare delle decurtazioni operate *ex lege* per il periodo 2011-2014.

La rimodulazione delle modalità di calcolo dei fondi per la contrattazione decentrata si inserisce in una prospettiva di attenuazione del rigore della disciplina vincolistica dettata dalle originarie disposizioni del D. L. 78/2010. Il legislatore è infatti intervenuto per mitigare la disciplina vincolistica in tema di trattamento economico individuale (art. 9 commi 1 e 21 del D.L. 78/2010) e di contrattazione decentrata (art. 9 comma 2 *bis*), mantenendo fermo il regime di sospensione relativo ai rinnovi contrattuali nazionali del pubblico impiego. Non appare superfluo osservare che alle intenzioni del legislatore si sono sommati gli effetti derivanti dalla sentenza 23 luglio 2015 n.178, a tenore della quale la Corte Costituzionale ha statuito l'illegittimità costituzionale sopravvenuta, a partire dal giorno successivo alla pubblicazione della pronuncia, del regime di sospensione della contrattazione collettiva prevista dal comma 453 dell'art. 1 della Legge 27 dicembre 2013, n. 147 e dal comma 254 dell'art. 1 della Legge 23 dicembre 2014, n. 190.

Infine, per quel che concerne il quesito sub b), l'interpretazione conforme al dato legislativo impone che al regime legale di costituzione del fondo per le risorse decentrate siano assoggettati tutti gli enti locali, trattandosi di norme di ordine pubblico economico di natura cogente che non ammettono deroghe, se non nei casi testualmente previsti.

Diverso profilo concerne la ripartizione delle spese di personale fra i comuni aderenti alla convenzione. La disciplina di riparto delle spese sostenute per il personale in servizio di Polizia locale graverà, a seconda delle disposizioni pattizie, sull'ente capofila (in caso di mobilità, comando o distacco dei dipendenti), ovvero su ciascuno dei comuni convenzionati in misura proporzionale alla partecipazione. Di regola, i modelli di convenzione favoriscono

la costituzione di un fondo comune per le risorse decentrate destinato al personale assegnato alla convenzione di Polizia locale, con gestione operativa di competenza dell'ente capofila e correlati obblighi di rendicontazione e di riparto fra gli enti partecipanti.

Alla luce delle considerazioni svolte in punto di ammissibilità oggettiva, si ribadisce l'inammissibilità del quesito sub c).

P.Q.M.

nelle considerazioni che precedono è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente
(Dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria
Il 21/09/2015
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)