

Trattamento accessorio

Utilizzo dei proventi delle sanzioni previste dal CDS per l'incentivazione del personale: evoluzione degli orientamenti della Corte dei conti

di Angelo Maria Savazzi - Esperto in gestione del personale nelle amministrazioni pubbliche - Componente di OIV e Nuclei di Valutazione - Consulente di management certificato CMC ICMCI e Francesca Saraco - Esperta in misurazione e valutazione della performance negli Enti territoriali

L'utilizzo dei proventi delle sanzioni previste dal codice della strada costituisce da sempre un tema che pone le amministrazioni comunali nell'incertezza rispetto ai requisiti e alle condizioni che ne consentono l'impiego per l'incentivazione del personale. Si tratta, comunque, di risorse rispetto alle quali si pone il problema del rispetto dei vincoli di finanza pubblica nonché del rispetto del limite alle risorse complessivamente destinate al trattamento accessorio ex art. 23, comma 2, D.Lgs. n. 75/2017. Con il presente lavoro vengono esaminati i recenti orientamenti delle Sezioni regionali e della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti e viene fornito un quadro operativo utile alle amministrazioni.

Premessa

L'utilizzo dei proventi del Codice della strada (da qui in avanti CdS) per l'incentivazione del personale costituisce da sempre un tema che ha visto oscillare gli orientamenti applicativi tra l'interpretazione che tendeva ad escluderlo (in modo specifico prima degli interventi modificativi apportati all'art. 208 del CdS dalla Legge 29 luglio 2010, n. 120) per assenza di una norma di legge che lo prevedesse e, successivamente, all'interpretazione che tende comunque a farli rientrare nei limiti alla crescita del fondo risorse decentrate che dal 2010 interessano le amministrazioni pubbliche.

Un recente intervento della Sezione delle autonomie della Corte dei conti (deliberazione 9 aprile 2019, n. 5) ha rassegnato enunciazioni di diritto che consentono di aggiornare il perimetro di operatività della disposizione rispetto all'utilizzo per l'incentivazione

del personale e di escluderne la possibilità di utilizzo per ulteriori istituti di gestione del personale, tra i quali il fondo per il lavoro straordinario.

Di seguito vengono illustrati gli approdi della Sezione delle autonomie della Corte dei conti e viene fornito un quadro operativo utile alle amministrazioni anche nel rispetto del limite al trattamento accessorio del personale introdotto da ultimo dall'art. 23, comma 2, D.Lgs. n. 75/2017 e all'evoluzione della normativa sul calcolo di tale limite (art. 33, commi 1 e 2, ultima parte, D.L. n. 34/2019).

Il quadro normativo di riferimento

L'art. 208, comma 4, D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, stabilisce che una quota del 50% dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni del Codice della strada (1) è destinata:

(1) La norma fa riferimento ai proventi delle violazioni accertate da funzionari, ufficiali e agenti dello Stato, delle Ferrovie dello

Stato o delle ferrovie e tranvie in concessione nonché da funzionari, ufficiali e agenti delle Regioni, delle Province e dei Comuni.

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 lett. d-bis) ed e) del comma 1 dell'art. 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'art. 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'art. 12, alle misure di cui al comma 5-bis del presente articolo e a interventi a favore della mobilità ciclistica".

Il successivo comma 5-bis del medesimo articolo precisa 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, **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 artt. 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'art. 12, destinati al potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale**".

La norma ha avuto nel tempo serie difficoltà di concreta applicazione relativamente alla quota di risorse destinabili alla incentivazione del personale impiegato in queste specifiche attività.

I vincoli al trattamento accessorio

Quali somme possono essere escluse dal limite?

Una delle problematiche che si presentano nell'applicazione della disposizione concerne il fatto che le somme effettivamente riscosse a titolo di proventi

derivanti da sanzioni amministrative per violazioni del Codice della strada generalmente sono note solamente a conclusione dell'esercizio finanziario, mentre le norme in materia di costituzione del fondo risorse decentrate richiedono che lo stesso debba essere costituito entro la fine dell'anno di riferimento, pena l'impossibilità di prevedere e utilizzare le risorse variabili stesse. Su questo punto specifico è recentemente intervenuta con un parere anche la Sezione regionale di controllo della Regione Lombardia (parere 26 settembre 2019, n. 369).

In via generale è confermato che si tratta di proventi che rientrano nei limiti ex art. 23, comma 2, D.Lgs. n. 75/2017 che stabilisce che a partire al 1° gennaio 2017 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016; si tratta, infatti, di risorse che, secondo la giurisprudenza contabile, non hanno quelle caratteristiche utili ad escluderli dal predetto vincolo di spesa (fonte in una specifica disposizione di legge, predeterminata categoria di dipendenti, auto-finanziamento dell'emolumento, neutralità di impatto sul bilancio, limite finanziario complessivo).

Il superamento di detto limite, come confermato nel pronunciamento nomofilattico della Sezione delle autonomie n. 5/2019, è possibile in presenza di alcune condizioni e limitatamente alla quota di proventi contravvenzionali eccedente le riscossioni del precedente esercizio. In questi casi, secondo la Corte dei conti, "per la parte in cui i maggiori proventi riscossi vadano a confluire nel fondo risorse decentrate in aumento rispetto ai proventi da sanzioni in esso affluiti nell'esercizio precedente, l'operazione risulterebbe assolutamente neutra sul piano del bilancio (non avendo alcun impatto sulle altre spese e non dando luogo ad un effettivo aumento di spesa), sicché, nel caso in cui i maggiori proventi non fossero diretti a remunerare il personale per le ordinarie mansioni lavorative, ma venissero utilizzati per premiare la maggiore produttività di specifiche unità di personale incaricate di svolgere servizi suppletivi di controllo funzionali al programmato potenziamento della sicurezza urbana e stradale, la fattispecie così delineata non sarebbe da includere nelle limitazioni di spesa previste dall'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017, in quanto estranea alla ratio che costituisce il fondamento del divieto".

Quindi, ricapitolando, i presupposti affinché possano ritenersi esclusi dal limite sono: la previsione in una specifica disposizione di legge, la predeterminazione della categoria di dipendenti interessati, l'auto-

finanziamento dell'emolumento, la neutralità di impatto sul bilancio.

Inoltre, la possibilità di esclusione dal limite di cui all'art. 23, D.Lgs. n. 75/2017 dei predetti proventi deve ritenersi di stretta interpretazione avendo riguardo alla possibilità di utilizzare, per l'attuazione dei progetti, *“solo le maggiori entrate effettivamente ed autonomamente realizzate dal medesimo personale”*.

La Corte precisa, infatti, che, in questi casi (maggiori entrate) *“detti emolumenti accessori risultano, per loro natura, variabili nel tempo e, come tali, meno suscettibili di essere soggetti ad un vincolo di finanza pubblica che ha come parametro di riferimento un predeterminato anno base e dalla cui applicazione deriverebbero, conseguentemente, per i dipendenti degli Enti locali, effetti favorevoli o penalizzanti in modo del tutto casuale”*.

Secondo la sezione regionale di controllo Corte dei conti della Regione Lombardia (deliberazione n. 369 del 26 settembre 2019) dalle suesposte considerazioni emerge che, ai fini dell'operatività della predetta deroga, spetta all'Ente locale, nel quadro dei limiti normativi e della disciplina di fonte contrattuale che regola la costituzione del Fondo per le risorse decentrate, valutare la sussistenza delle condizioni - già doverosamente enucleate nei propri strumenti di programmazione e bilancio - per un'eventuale, motivata implementazione in corso d'esercizio della parte variabile del Fondo una volta determinata la quota di proventi contravvenzionali eccedente le riscossioni del precedente esercizio (che dovrà essere all'uopo opportunamente monitorata) nei termini e alle condizioni affermate nella pronuncia nomofilattica della Sezione delle Autonomie.

Nell'ambito del pronunciamento in commento la Sezione delle Autonomie ha enunciato il seguente principio di diritto: *“I predetti proventi sono soggetti al vincolo di finanza pubblica stabilito dall'art. 23, comma 2, del D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75, ad eccezione della quota eccedente le riscossioni dell'esercizio precedente per la parte eventualmente confluita, in aumento, nel 'Fondo risorse decentrate' e destinata all'incentivazione di specifiche unità di personale di polizia locale effettivamente impegnate, nell'ambito dei suddetti progetti, in mansioni suppletive rispetto agli ordinari carichi di lavoro”*.

Viene, pertanto, confermato che si tratta di risorse che, in linea generale, devono rientrare nei limiti alla crescita del trattamento accessorio del personale attualmente vigente per cui una volta individuate le risorse queste confluiranno nella parte variabile del fondo per la quota che consenta il rispetto del limite. La quota di tali risorse eccedente le riscossioni dell'esercizio precedente, se destinate alla finalità di

incentivazione del personale di polizia locale impegnato nei progetti all'uopo attivati, sono da considerarsi, invece, non soggette al predetto limite.

In termini operativi tale regola generale significa che la definizione di progetti di potenziamento a valere sulla quota di risorse previste per tale finalità dall'art. 208 del CdS dovrà considerare la effettiva disponibilità di tali risorse e, nell'ambito di queste, solo quelle che consentano di rispettare il limite. L'eventuale attivazione e remunerazione di progetti con risorse che vadano oltre il limite ex art. 23, in quanto non rispettose delle rigorose indicazioni della Corte, implicherebbe un depauperamento delle risorse destinate ad altri istituti che richiederebbe un intervento della contrattazione decentrata cui è affidato il compito di definire i criteri di ripartizione delle risorse da destinare ai diversi istituti.

Le novità sul calcolo del limite

Come si è visto il limite all'ammontare complessivo delle risorse destinate, annualmente, al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, è disciplinato dall'art. 23, comma 2, D.Lgs. n. 75/2017, secondo il quale l'ammontare complessivo di tali risorse non può superare, a partire dal 1° gennaio 2017, il corrispondente importo determinato per il 2016.

Nell'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio rientrano: il fondo risorse decentrate, il fondo per il personale dirigenziale, le risorse destinate alle posizioni organizzative, le risorse destinate al lavoro straordinario, la maggiorazione della retribuzione di posizione del segretario comunale. Con la nuova previsione dell'art. 33, commi 1 e 2, ultima parte, D.L. n. 34/2019, il limite è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio *pro-capite*, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018. Il limite ex art. 23, comma 2, diventa un limite dinamico che aumenta o diminuisce all'aumentare o al diminuire del personale in servizio in modo da mantenere invariato il valore *pro-capite*.

Quanto introdotto dall'art. 33, D.L. n. 34/2019 non fa venire meno la necessità di ricorrere alla contrattazione decentrata nel caso di riduzione del fondo risorse decentrate e contestuale incremento delle risorse destinate alle posizioni organizzative. Stesso discorso riguarda l'operazione contraria per la quale è prevista la possibile attivazione, se richiesta, del

confronto sindacale, non necessario, secondo gli orientamenti ARAN, se la finalità è riportare il valore del fondo risorse decentrate al valore originario.

Le risorse destinate al trattamento accessorio incentivante del personale che sono previste da specifiche disposizioni di legge, secondo gli approdi ormai consolidati della Corte dei conti, continuano a rimanere al di fuori del nuovo limite, come dinamicamente determinato secondo la previsione dell'art. 33.

L'entrata in vigore delle nuove disposizioni è affidata ad un apposito decreto ministeriale, attualmente in corso di elaborazione.

Vi sono interpretazioni piane dell'art. 33 che considerano come immediatamente applicabile il nuovo limite dinamico delle risorse destinate al trattamento accessorio, considerato che il decreto attuativo previsto dall'art. 33 è direttamente riferito al nuovo calcolo della facoltà assunzionale.

Altre interpretazioni, invece, propendono verso il dato sostanziale che colloca la previsione del nuovo limite al trattamento accessorio del personale nello stesso comma e come *consecutio* rispetto al nuovo budget assunzionale, sottendendo la volontà di prevedere che l'entrata in vigore delle due innovazioni debba essere contestuale.

Alla luce di ciò, il calcolo dinamico del limite ha ovviamente riflessi sui progetti di potenziamento dei servizi di sicurezza urbana e stradale attivati con le risorse di cui all'art. 208 del CdS per la parte in cui non possono considerarsi escluse dal limite come esplicitato nel precedente paragrafo.

Utilizzi per altre finalità

Con il pronunciamento della Sezione Autonomie in commento viene, inoltre, enunciato il seguente principio di diritto: "la quota dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie conseguenti alle violazioni del Codice della strada, che gli enti possono destinare, ai sensi dell'art. 208 del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, al "Fondo risorse decentrate" per gli incentivi monetari da corrispondere al personale della polizia locale impegnato in progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale, non può essere utilizzata ad integrazione del fondo per il lavoro straordinario".

Con questa enunciazione di principio viene radicalmente escluso che le risorse provenienti dai proventi delle sanzioni amministrative per violazione del Codice della strada possano essere utilizzate per integrare il fondo del lavoro straordinario che rimane, quindi, alimentato secondo le disposizioni

contrattuali vigenti sulla base di un parametro legato al valore che questo fondo aveva nel 2008 ridotto del 3% a partire dal 31 dicembre 2009 (art. 14 CCNL 1° aprile 1999).

Questo orientamento è nel solco di una ormai pluriennale indicazione proveniente dalle disposizioni contrattuali che penalizza il lavoro straordinario rispetto ad altre forme di incentivazioni e di leve per la gestione del personale. In sostanza la logica che presiede a questa indicazione è connaturata all'esigenza di puntare sulla qualità della prestazione piuttosto che sulla quantità e, anche quando i progetti di potenziamento dei servizi di controllo della sicurezza urbana e stradale *ex art. 208 CdS* si sviluppano con un maggior carico di lavoro, la loro remunerazione deve essere legata ai miglioramenti qualitativi generati per la comunità.

La Sezione delle autonomie si è limitata ad esaminare i profili concernenti il vincolo di destinazione previsto dall'art. 208 con riferimento al finanziamento della spesa per il personale della polizia locale, non entrando nel merito degli aspetti riguardanti l'applicazione della clausola contrattuale di cui all'art. 14, comma 2, del CCNL 1° aprile 1999 laddove viene consentita la possibilità di incrementare le risorse per il lavoro straordinario "con le disponibilità derivanti da specifiche disposizioni di legge connesse alla tutela di particolari attività, ed in particolare di quelle elettorali, nonché alla necessità di fronteggiare eventi eccezionali"; la perimetrazione dell'intervento della Corte è corretta considerato che gli interventi per chiarire il significato delle clausole contrattuali sono rimessi all'ARAN dall'art. 46 del D.Lgs. n. 165/2001, agenzia che ha il compito specifico di fornire assistenza alle amministrazioni pubbliche per una "uniforme applicazione dei contratti collettivi" e fermo restando la possibilità dei contraenti di attivare specifici accordi interpretativi tra le parti come previsto dall'art. 49 del medesimo decreto.

Le argomentazioni della Corte si sviluppano su due direttrici, fortemente intrecciate, che risultano essere dirimenti ai fini della risposta al quesito che alla stessa Corte era stato sottoposto e che di seguito vengono sintetizzate:

1) il riferimento all'attivazione di progetti per il potenziamento della sicurezza urbana e stradale pone l'utilizzabilità delle risorse non coerente con le finalità del lavoro straordinario che sono invece riconducibili alla necessità di fronteggiare, con il ricorso ad ore di lavoro aggiuntive rispetto all'orario ordinario di lavoro, situazioni straordinarie ed

eccezionali e dunque imprevedibili che non sono suscettibili di essere programmate (parere ARAN n. 1677/2014). Il riferimento ai “progetti” per l'utilizzabilità delle risorse ex art. 208 del CdS implica, a giudizio della Corte, una programmazione di attività di potenziamento dei servizi di sicurezza urbana e stradale, esattamente ciò che non è possibile fare in presenza di situazioni straordinarie e imprevedibili tipiche del ricorso al lavoro straordinario. A tal proposito la Corte aggiunge che le finalità dell'art. 208 mirano ad attuare il potenziamento dei servizi attraverso una “più efficace progettazione della *performance* organizzativa e individuale”, che è una modalità tipicamente riconducibile ai cosiddetti “progetti-obiettivo” finanziati attraverso le risorse di cui all'art. 15, comma 5, del CCNL 1° aprile 1999, e che l'ARAN aveva già ricondotto agli obiettivi di *performance* organizzativa. In conclusione, non è utilizzabile la possibilità offerta, dal richiamato art. 14, comma 2, del CCNL 1° aprile 1999, per incrementare il fondo del lavoro straordinario perché non si è in presenza né di “particolari attività” né della necessità di “fronteggiare eventi eccezionali”.

2) La seconda direttrice motivazionale riguarda il fatto che la quota delle risorse derivanti dalle sanzioni amministrative per violazione delle norme del Codice della strada devono necessariamente confluire nel fondo risorse decentrate, quali risorse variabili e nel rispetto del vincolo di destinazione che, per la prima volta è stato introdotto nel nuovo CCNL delle funzioni locali (art. 67, comma 3, lett. i)). Il vincolo di destinazione delle risorse permane solo nella misura in cui transitino dal fondo risorse decentrate per cui quest'ultimo rappresenta l'unico canale consentito perché le relative risorse possano effettivamente essere utilizzate per l'incentivazione del personale. In linea generale è ormai pacifico che l'erogazione di risorse accessorie al personale dipendente deve transitare obbligatoriamente dal fondo risorse decentrate, per cui è escluso in maniera assoluta che, allo stesso personale, possano essere erogati valori per qualsiasi tipologia di istituto se non attraverso risorse inserite nel predetto fondo, legittimamente costituito secondo le regole del CCNL. Ciò è espressamente previsto dall'art. 2, comma 3, e dall'art. 45, D.Lgs. n. 165/2001, i quali dispongono che la definizione e l'attribuzione del trattamento economico fondamentale ed accessorio può avvenire esclusivamente mediante i contratti collettivi. Poiché, infine, non è in alcun modo previsto e quindi consentito un travaso di risorse dal fondo risorse decentrate al fondo per il lavoro straordinario, ancora una

volta la conclusione conferma quanto enunciato nel principio di diritto sopra riportato.

Ma la Sezione autonomie va oltre e precisa che “Ai fini del rispetto dell'art. 23, comma 2, del D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75, l'ammontare del fondo per il lavoro straordinario non può essere maggiorato della percentuale di aumento derivante dai rinnovi contrattuali allo scopo di rendere omogenee le basi di riferimento temporale applicabili a ciascuna delle componenti del trattamento economico accessorio soggetta al medesimo vincolo di spesa”.

In sostanza il quesito posto a base del pronunciamento mirava a chiarire se, ai fini del rispetto dell'ammontare massimo annuo del fondo per il lavoro straordinario, il calcolo doveva tenere conto degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali.

Il “disvalore” che accompagna le risorse destinate al lavoro straordinario diviene ancora più pressante con questa enunciazione di principio; gli incrementi contrattuali generati dal CCNL 21 maggio 2018 non abilitano ad un adeguamento del fondo del lavoro straordinario che, pertanto, considerato che aumenta il valore orario della prestazione di lavoro straordinario, diminuisce in termini di ore di lavoro remunerabili. La Corte in via preliminare esclude che il costo dell'ora di straordinario possa non considerare l'incremento derivante dai rinnovi contrattuali.

Va precisato che il fondo per il lavoro straordinario è suscettibile nel tempo di diminuzione irreversibile del valore complessivo, o di aumenti specifici variabili, derivanti dalla necessità di fronteggiare eventi eccezionali o per la “tutela di particolari attività, ed in particolari quelle elettorali”, quest'ultime, peraltro, finanziate solo sulla base di specifiche disposizioni di legge e contrattuali.

Questa perimetrazione, che non consente di attivare incrementi autonomi (in via ordinaria o straordinaria) per far fronte alle particolari esigenze degli enti, è espressione della volontà delle parti contraenti di ridurre progressivamente le risorse utilizzabili per il pagamento degli straordinari e di valorizzare le altre forme di trattamento accessorio (poi confluite nei fondi unici) legate a responsabilità, efficienza e risultati conseguiti.

Il principio di diritto enunciato dalla Sezione delle autonomie presenta un interessante risvolto con effetti operativi evidenti e immediati. Non è possibile invocare l'equilibrio tra le diverse componenti del trattamento accessorio, nell'ambito del vincolo di cui all'art. 23, comma 2, D.Lgs. n. 75/2017, tra cui certamente rientra anche il fondo per il lavoro straordinario.

Nell'attuale assetto contrattuale, come si è visto, sono presenti regole che definiscono in modo preciso come deve essere determinato il valore complessivo delle risorse destinabili al lavoro straordinario, ma non vi sono regole che consentono, nell'ambito del limite complessivo, di riequilibrare le risorse tra i vari "contenitori" del salario accessorio in modo da mantenere invariata nel tempo la proporzione tra i diversi fondi e, quindi, non sono previsti criteri omogenei di riferimento per assicurare l'uniforme trattamento rispetto al comune vincolo di spesa posto da norme di coordinamento della finanza pubblica.

D'altra parte, è la stessa Corte ha evidenziare che, se la *ratio* del vincolo posto dall'art. 23, comma 2, D.Lgs. n. 75/2017 consiste nel contenere la spesa di personale attraverso un limite alla crescita del trattamento accessorio destinato alla generalità dei dipendenti, il fondo per il lavoro straordinario rientra nel vincolo di spesa in senso puramente "figurativo", in quanto componente del salario accessorio priva, per sua natura, di alcuna dinamica espansiva. Ciò non consente di attivare meccanismi di riproporzionamento, anche se legati ad un adeguamento ai valori di retribuzione oraria conseguenti agli aumenti contrattuali intervenuti nel tempo. Ogni fondo che concorre alla definizione del limite complessivo del trattamento accessorio ha regole proprie che non possono in alcun modo essere eluse.

Il CCNL Funzioni locali 21 maggio 2018

Secondo la previsione dell'art. 67, comma 5, lettera b), alla componente variabile del fondo possono essere destinate risorse per il "conseguimento di obiettivi dell'Ente, anche di mantenimento definiti nel piano della *performance* o in analoghi strumenti di programmazione della gestione, al fine di sostenere i correlati oneri dei trattamenti accessori del personale"; in quest'ultima casistica rientrano anche le risorse derivanti dai proventi delle sanzioni amministrative delle violazioni del Codice della strada espressamente richiamati dal citato articolo e destinati all'erogazione di "incentivi monetari collegati da obiettivi di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale" e previsti dall'art. 56-*quater*, comma 1, lettera c).

La lettura sistematica delle previsioni contrattuali esprime in modo chiaro la volontà delle parti a definire un vincolo di destinazione delle risorse derivanti dalle sanzioni amministrative per violazione del CdS, secondo le quote definite dall'art. 208, all'erogazione di incentivi monetari collegati a obiettivi di potenziamento dei servizi di controllo

finalizzati alla sicurezza urbana e stradale. Tuttavia, è il successivo comma 7, art. 67 a precisare che la quantificazione delle risorse destinate al trattamento accessorio deve avvenire comunque, complessivamente, nel rispetto dell'art. 23, comma 2, D.Lgs. n. 75/2017.

La disciplina contrattuale conferma che le risorse, effettivamente riscosse e non semplicemente accertate, hanno finalità incentivanti del personale coinvolto, possono essere utilizzate nell'ambito di specifici progetti di potenziamento dei servizi che abbiano le finalità previste dall'art. 208 e non possono in alcun modo essere utilizzate per alimentare i fondi destinati ad altre finalità come il fondo per il lavoro straordinario.

A questo proposito l'art. 56-*bis* del CCNL funzioni locali espressamente stabilisce che le disposizioni del titolo VI e, quindi, anche il richiamato art. 56-*quater*, si applicano al personale della polizia locale. Il CCNL ha inteso chiarire che non è possibile coinvolgere personale non appartenente al corpo di polizia locale, anche qualora abbia un ruolo nel perseguimento delle finalità proprie dell'incentivazione.

L'attivazione dei progetti in 5 passi

Come si è visto le risorse provenienti dalle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni del Codice della strada sono destinate per una quota massima del 50% al "potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale" attraverso un'azione di incentivazione del personale (espressamente richiesta dall'art. 56-*quater* del CCNL funzioni locali 21 maggio 2018), che si sviluppa attraverso un miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi, e trovano nei "progetti" di potenziamento la loro naturale modalità utilizzo.

Se il progetto è lo strumento fondamentale, come è stato spiegato dai pronunciamenti della Corte dei conti commentati in precedenza, allora si tratta di definire e organizzare preventivamente la tempistica, definire i risultati che si intendono conseguire, che devono essere coerenti con il potenziamento di servizi già esistenti e che riguardano in modo esclusivo la sicurezza urbana e stradale, e individuare i dipendenti da coinvolgere. Potrebbe anche trattarsi di un'esigenza di potenziamento nata a seguito di situazioni imprevedibili, ma la imprevedibilità non deve essere tale da impedire, dal punto di vista temporale, la definizione di un progetto di potenziamento.

È da escludere, inoltre, che possa essere attivato un progetto per remunerare attività che, seppure abbiano generato un miglioramento dei servizi di

sicurezza urbana e stradale, sono state già espletate; si tratterebbe di una sorta di “sanatoria” a consuntivo per remunerare prestazioni aggiuntive non espletate nell’ambito di una pianificazione tipica di una attività progettuale. Depongono per tale conclusione il fatto che si tratta di risorse che devono essere utilizzate quando sono effettivamente disponibili e, quindi, riscosse.

Di seguito vengono forniti alcuni suggerimenti operativi per un corretto utilizzo delle suddette risorse.

1. Valutare, in corso d’anno, l’implementazione della parte variabile del fondo con le risorse provenienti dalle sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del Codice della Strada nella misura massima del 50% delle sanzioni effettivamente riscosse. Tale implementazione è corretta che sia richiesta dal dirigente responsabile della struttura che intende attivare il progetto di potenziamento e venga valutata dal dirigente preposto alla costituzione del fondo risorse decentrate. Se il fondo è già costituito si procederà ad una nuova implementazione della sola componente variabile.

2. Sulle risorse di cui al punto precedente, se sono in linea con l’entità delle risorse della parte variabile del fondo dello scorso anno aventi la stessa fonte, occorre verificare se rientrano nel limite previsto dall’art. 23, comma 2, D.Lgs. n. 75/2017 ed implementare il fondo solo per la parte che rientra in tale limite (tenendo presente che ai fini della verifica del limite è necessario considerare complessivamente le risorse destinate al trattamento accessorio del personale e non solo, quindi, il fondo risorse decentrate). Tale verifica deve essere effettuata dal dirigente responsabile della costituzione del fondo risorse decentrate.

3. Qualora invece la quota di risorse effettivamente riscosse abbia subito, rispetto allo scorso anno, un incremento, anche rispetto all’entità delle risorse della parte variabile aventi la stessa fonte, sarà possibile implementare la parte variabile per la quota di incremento senza che per tale quota si debba verificare il rispetto del limite di cui al punto precedente.

4. Sulla nuova costituzione del fondo risorse decentrate che implementa la componente variabile nei termini indicati ai punti precedenti dovranno essere attivate le procedure di verifica previste dalle disposizioni normative e contrattuali vigenti (verifica di regolarità contabile, parere dei revisori dei conti (2)).

5. A questo punto definita l’entità delle risorse, queste, avendo natura vincolata, possono avere un unico utilizzo, quello più volte richiamato, di finanziare progetti per il potenziamento dei servizi di sicurezza urbana e stradale. La definizione del progetto è un compito esclusivamente gestionale per cui il dirigente preposto dovrà definirlo nel rispetto dei requisiti previsti dalla norma. In particolare, il progetto dovrà:

a) identificare i bisogni specifici cui il progetto stesso intende dare risposta, in termini di potenziamento, come pure i servizi sui quali si vuole intervenire;

b) indicare i concreti risultati cui è finalizzato il progetto, e segnatamente:

i. i miglioramenti attesi dal progetto in termini di potenziamento dei servizi di sicurezza urbana e stradale;

ii. i tempi di realizzazione;

iii. le modalità di realizzazione e di verifica dei risultati;

c) definire le fasi di sviluppo del progetto;

d) individuare il gruppo di lavoro e, quindi, il personale coinvolto, i compiti e le responsabilità di ciascuno;

e) definire le modalità di ripartizione delle risorse premiali destinate al gruppo di lavoro nella ipotesi in cui i risultati vengano conseguiti.

Inoltre, al fine di governare adeguatamente il processo per ciascun “progetto-obiettivo”, il sistema dovrebbe prevedere un triplice meccanismo di verifica:

a) sulla compatibilità giuridica del progetto rispetto alla previsione dell’art. 208 del CdS e del CCNL funzioni locali;

b) sulla congruità economico-finanziaria del progetto, al fine di tener conto della coerenza con le risorse previste nell’ambito della costituzione del fondo per il salario accessorio;

c) sulla correttezza e sulla misurabilità dei risultati di potenziamento che si intendono raggiungere.

Per inciso si deve ricordare che i risultati collettivi, nei quali rientrano i risultati conseguiti attraverso la tipologia di progetti di potenziamento descritti nel presente intervento, fanno parte degli elementi che devono essere considerati, unitamente ai risultati individuali, ai fini dell’attribuzione delle progressioni economiche e devono essere rilevati dal sistema di

(2) L’art. 40-bis, D.Lgs. n. 165/2001 affida ai revisori dei conti il controllo sulla “compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall’applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla

corresponsione dei trattamenti accessori”. La Ragioneria Generale dello Stato con Circolare n. 20/2017 ha confermato che trattasi di un controllo che riguarda anche la costituzione del fondo risorse decentrate, sebbene la norma richiamata faccia riferimento ai costi della contrattazione collettiva integrativa.

valutazione, come previsto dall'art. 23, comma 2, D.Lgs. n. 150/2009 che è una norma di principio cui tutte le amministrazioni devono adeguare i propri ordinamenti interni e costituisce, per previsione del successivo art. 29, una norma imperativa, che non può essere derogata dalla contrattazione collettiva ed è inserita di diritto nei contratti collettivi.

Infine è utile segnalare come anche le linee guida n. 1/2017 ("Linee guida per il Piano della *performance*") del Dipartimento della Funzione Pubblica specificano che tra le tipologie di unità di riferimento della rilevazione della *performance* organizzativa rientrano anche quelle "iniziative, che

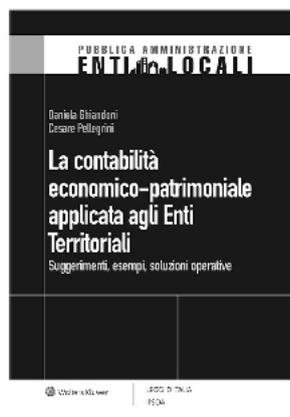
possono essere identificate come progetti e sono caratterizzate da un inizio e una fine (a differenza delle attività ricorrenti)", che "promuovono innovazioni rilevanti, che potranno modificare e migliorare nel tempo il portafoglio delle attività ricorrenti e ripetute e rivestono, quindi, una rilevanza strategica"; ciò, unitamente a diversi orientamenti ARAN, consente di collocare i progetti finanziati con le risorse previste dall'art. 208 del CdS, tra gli obiettivi di *performance* organizzativa che dovrebbero trovare una corretta collocazione nell'ambito del ciclo della *performance* e del circuito Piano-Relazione.

E-BOOK

COLLANA: Pubblica amministrazione ed Enti locali

La contabilità economico-patrimoniale applicata agli Enti territoriali

di Daniela Ghiandoni, Cesare Pellegrini



Il contenuto estremamente pratico del volume offre un **valido supporto** agli operatori che dovranno approcciarsi per la prima volta alla **partita doppia** o anche a chi, pur conoscendo le tecniche contabili aziendali, vorrà applicarle in modo integrato alla contabilità finanziaria.

L'ente, in sede di redazione delle risultanze finali economico-patrimoniali, non dovrà più operare sui risultati totali (totale degli impegni, degli accertamenti, etc.) per poter produrre il prospetto di conciliazione e quindi il proprio conto del patrimonio, ma dovrà correttamente operare su ogni singola operazione finanziaria affinché la stessa, tramite la matrice di correlazione, produca riflessi immediati sui risultati finali del conto economico e del nuovo stato patrimoniale.

Nel volume sono stati inseriti suggerimenti pratici agli operatori, esempi di come siano state affrontate determinate situazioni contabili, proposte di soluzioni concrete già testate e riferimenti puntuali ai nuovi principi contabili applicati, divisi per argomenti. L'esposizione è integrata con i riferimenti **ai principi contabili nazionali e internazionali**, oltre che al Codice civile, ai quali i principi allegati al

D.Lgs. n. 118/2011 fanno un espresso rinvio, per ciò che riguarda le parti non trattate nel principio.

La sezione "schede tecniche" suddivisa in tre parti, presenta un prontuario con suggerimenti, esempi e soluzioni operative mediante la predisposizione di:

1. una tabella atta ad agevolare la lettura, nella quale ogni adempimento derivante dall'introduzione della contabilità economico-patrimoniale negli Enti territoriali viene collegato al capitolo (o/e alla scheda tecnica) nel quale l'argomento viene trattato;
2. esempi di scritture in partita doppia che fungono da guida nella contabilizzazione;
3. una Tabella di raccordo della contabilità finanziaria con la contabilità economico-patrimoniale.

Wolters Kluwer, luglio 2017

pagg. 290, Euro 18

Codice e-book: 00216537

ISBN (ebook): 978-88-217-6197-3

Per informazioni e acquisti

• www.shopwki.it