



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	I Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario (relatore)
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 25 settembre 2019 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", in particolare l'articolo 7, comma 8;

Vista la nota acquisita al protocollo di questa Sezione n. 16593 in data 29 luglio 2019 con la quale il Sindaco del Comune di San Giuliano Milanese (MI) ha chiesto un parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione stessa per deliberare sull'istanza sopra citata;

Udito il relatore, dott. Ottavio Caleo;

PREMESSO

Con l'istanza indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di San Giuliano Milanese ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere in materia di utilizzo dei proventi delle sanzioni pecuniarie per violazioni del codice della strada *ex art. 208 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285* e relativa assoggettabilità ai vincoli di finanza pubblica posti dall'*art. 23, comma 2, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75*.

Preliminarmente l'Ente richiama la deliberazione n. 5/SEZAUT/2019/QMIG nella quale la Sezione delle autonomie di questa Corte ha enunciato, tra l'altro, 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”*.

Ciò posto, il legale rappresentante del Comune segnala alcune problematiche riscontrate nella fase applicativa del suddetto principio.

Viene rilevato, in particolare, come *“i valori delle somme effettivamente riscosse a titolo di proventi derivanti da sanzioni amministrative per violazioni del Codice della Strada ex art. 208 del D.lgs. 285/1992 e s.m.i. potranno essere noti solamente alla 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”*.

Nella prospettiva dell'istante, *“tale discordanza temporale impedirebbe all'Ente di rendere concretamente applicabile il beneficio della deroga al limite ex art. 23 comma 2, del d.lgs. 75/2017 riconosciuta dalla deliberazione n. 5/SEZAUT/2019/QMIG”*.

Conseguentemente il legale rappresentante dell'Ente chiede alla Sezione se *“si possa procedere a computare nel fondo risorse decentrate dell'anno corrente, le quote dei proventi contravvenzionali risultanti eccedenti in forma differita, ossia utilizzando le somme effettivamente accertate a bilancio consuntivo quale differenza tra l'anno 2017 e il 2018 (ultimi consuntivi approvati) per l'anno 2019 e così di seguito negli anni successivi, dato atto dell'impossibilità di calcolare nel corso dell'esercizio e comunque prima della costituzione del fondo i proventi effettivamente riscossi, tenuto conto che tale incremento da utilizzare per il potenziamento dei servizi di sicurezza urbana e stradale deve necessariamente essere certo e certificabile”*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare, in via preliminare, se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti alla materia della "contabilità pubblica".

Nel caso in esame la richiesta di parere deve essere dichiarata soggettivamente ammissibile, in quanto formulata dal Sindaco del Comune interessato, organo politico e di vertice, rappresentante legale dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL).

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva si osserva come la Corte dei conti, con diverse deliberazioni, sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG), sia delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. 1 luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102) ha indicato il perimetro della funzione consultiva sulla materia della "contabilità pubblica", precisando che la stessa coincide con il sistema di norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici e che, pertanto, la funzione consultiva della Corte non può intendersi come consulenza generale. Ne deriva che la materia della contabilità pubblica riguarda i profili idonei ad avere impatto sulla sana gestione finanziaria degli enti e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Ancora, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 sopra richiamata, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esprimere principi vincolanti per le Sezioni regionali di controllo relativamente al concetto di "contabilità pubblica", hanno fatto riferimento ad una visione dinamica di tale accezione, che sposta *"l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri"*.

Si precisa, peraltro, al fine di meglio delimitare e chiarire l'ambito di trattazione della questione posta, che le Sezioni regionali di controllo non possono pronunciarsi su quesiti che implicino valutazioni sui comportamenti amministrativi o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali già adottati o da adottare da parte dell'ente.

Sulla scorta delle conclusioni raggiunte in sede consultiva, difatti, l'ente non può mirare ad ottenere l'avallo preventivo, o successivo, della magistratura contabile in riferimento alla

definizione di specifici atti gestionali, tenuto anche conto della posizione di terzietà e indipendenza che caratterizza la Corte dei conti quale organo magistratuale.

In ossequio alla costante giurisprudenza delle Sezioni di controllo le questioni poste nella richiesta di parere in esame possono essere esaminate in chiave generale e astratta, non essendo scrutinabili nel merito istanze concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, in una prospettiva, non conforme a legge, di apertura ad una consulenza generale della Corte dei conti, incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento e con la sua fondamentale posizione di indipendenza e neutralità.

La funzione consultiva, infine, non può interferire con le altre funzioni attribuite alla Corte dei conti (di controllo e giurisdizionali) o ad altra magistratura.

Posto quanto sopra, il parere richiesto si ritiene ammissibile anche dal punto di vista oggettivo, nei limiti che saranno specificati in motivazione, in quanto teso ad ottenere un chiarimento interpretativo su una norma di coordinamento della finanza pubblica (l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017) nonché un'indicazione di ordine generale ai fini della corretta applicazione contabile delle disposizioni normative poste dall'art. 208, commi 4 e 5-*bis*, del d.lgs. n. 285 del 1992.

La Sezione, nell'esaminare i quesiti formulati dall'Ente, si limiterà a pronunciarsi nei limiti predetti e valutate le problematiche poste nei soli ed esclusivi caratteri generali ed astratti, senza alcun intervento sul merito della costituzione, da parte del Comune, del fondo risorse decentrate per il 2019, quale specifica problematica gestionale di esclusiva pertinenza e responsabilità dell'Ente istante: al riguardo, peraltro, in considerazione della disciplina di fonte contrattuale che regola la costituzione del Fondo per le risorse decentrate (oggi contemplata all'art. 67, comma 2, del CCNL del 21 maggio 2018) si richiamano le limitazioni più volte affermate dalla giurisprudenza contabile (Sezione regionale di controllo per le Marche n. 31/2019/PAR; Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 63/2018/PAR; Sezione delle autonomie n. 19/SEZAUT/2018/QMIG e n. 5/SEZAUT/2019/QMIG) sulla possibilità di fornire interpretazioni aventi ad oggetto istituti disciplinati dalla contrattazione collettiva.

Giova, altresì, rimarcare, che questa Sezione ritiene di non avere competenze né in ordine al chiarimento dei principi espressi in materia dalla Sezione delle autonomie, né, in generale, in merito all'interpretazione di decisioni di altre Sezioni della Corte dei conti.

Ciò posto, al fine di riscontrare l'istanza in discorso, occorre muovere dalla citata deliberazione della Sezione delle autonomie n. 5/SEZAUT/2019/QMIG in cui il Collegio, pronunciandosi

sulla questione di massima posta da questa Sezione con la deliberazione n. 334/2018/QMIG, ha avuto modo di approfondire natura e disciplina dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie conseguenti alle violazioni del Codice della strada destinabili - 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, rilevando, anzitutto, come essi non possano essere utilizzati ad integrazione del fondo per il lavoro straordinario.

Per quanto qui maggiormente rileva, la pronuncia nomofilattica ha affermato che i predetti proventi sono, di norma, altresì soggetti al vincolo di finanza pubblica stabilito dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, il quale, riproducendo analoghe formulazioni di previgenti norme di coordinamento della finanza pubblica, sancisce che *«a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016»*. Come noto, sono state enucleate in via pretoria, dalla giurisprudenza contabile, alcune caratteristiche utili ad escludere dal predetto vincolo di spesa una serie di emolumenti economici accessori (si pensi ai compensi spettanti agli avvocati dipendenti delle Pubbliche amministrazioni, ai diritti di rogito percepiti dai segretari comunali, agli incentivi per funzioni *“tecniche”* etc.) accomunati dalla concorrenza di taluni presupposti (fonte in specifica disposizione di legge, predeterminata categoria di dipendenti, auto-finanziamento dell'emolumento, neutralità di impatto sul bilancio, limite finanziario complessivo). Inoltre, 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.

Escludendo la possibilità che, nel caso di specie, possano ricorrere le suddette caratteristiche, la Sezione delle autonomie, nella succitata deliberazione n. 5/SEZAUT/2019/QMIG, ha ritenuto che i proventi previsti dal citato art. 208 rientrino nell'ambito del divieto posto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, *“in quanto il potenziamento della sicurezza stradale non risulta direttamente correlato né al conseguimento di effettivi recuperi di efficienza né ad un incremento di entrate (o ad*

un risparmio di spesa) imputabile ad una determinata tipologia di dipendenti con effetti finanziariamente neutri sul piano del bilancio”.

Ad escludere la necessità, in tale fattispecie, di una deroga al vincolo di finanza pubblica è anche la circostanza per cui, laddove il personale “*non potesse essere remunerato per via del raggiungimento del limite di spesa di cui all’art. 23 del d.lgs. n. 75/2017, le disposizioni di cui all’art. 208 non rimarrebbero inattuate, potendo i proventi delle sanzioni essere comunque destinati verso le molteplici altre finalità previste dalla norma*”.

Alla luce degli approdi nomofilattici raggiunti in materia, la Sezione delle autonomie ha osservato che “*le uniche deroghe compatibili con la portata onnicomprensiva del vincolo di spesa sono quelle fondate sulla finalità della norma, per cui è necessario valutare se la disposizione che individua una tipologia di risorse destinate alla parte variabile del trattamento accessorio incentivi le politiche di sviluppo della produttività individuale con incarichi particolari ed aggiuntivi (rispetto alle ordinarie mansioni lavorative) non incidenti sugli equilibri di bilancio dell’ente, o consenta, comunque, di remunerare detti incarichi aggiuntivi mediante l’impiego esclusivo di risorse vincolate etero-finanziate o autonome supplementari*”.

Ciò posto, la Sezione delle autonomie non ha escluso che si possano realizzare le condizioni per evitare l’inclusione nel predetto vincolo di finanza pubblica laddove l’ente destini agli incentivi del personale della polizia locale la quota di proventi contravvenzionali eccedente le riscossioni del precedente esercizio.

In siffatta circostanza, “*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*”.

Sotto altro profilo vanno poi richiamate le particolari cautele da seguire nella determinazione delle risorse variabili del Fondo ancora recentemente ribadite dalla giurisprudenza di questa Corte laddove si è osservato (Sezione regionale di controllo per il Lazio, n. 7/2019/PAR, richiamata da Sezione regionale di controllo per il Veneto, n. 201/2019/PAR) che “*le risorse variabili sono determinate con valenza annuale e finanziate di anno in anno dall’ente sulla base di una*

valutazione delle proprie capacità di bilancio e sono destinate a finanziare il salario accessorio per la componente avente carattere di premialità e finalità incentivanti... Proprio in ragione di ciò, la programmazione dell'ente e il relativo bilancio devono contenere, rispettivamente, gli indirizzi fondamentali per la contrattazione integrativa e per l'attribuzione dei compensi incentivanti sulla base della valutazione delle performance, nonché le risorse finanziarie previste per lo scopo nei limiti di legge e di contratto. Inoltre, la costituzione del "Fondo" deve avvenire tempestivamente all'inizio dell'esercizio per stabilire contestualmente le regole per la corresponsione del trattamento accessorio legato alla produttività individuale e collettiva sulla base di verificati incrementi di efficienza"; parimenti è opportuno considerare che le risorse variabili non utilizzate nell'anno di competenza, secondo la più costante giurisprudenza contabile, oltre che secondo gli orientamenti dell'ARAN, non possono stabilizzarsi e, pertanto, andranno a costituire economie di bilancio, tornando nella disponibilità dell'ente, e perdendo così definitivamente la possibilità di utilizzazione per lo scopo.

La stessa pronuncia della Sezione regionale di controllo per il Lazio n. 7/2019/PAR richiama, altresì, *"gli adempimenti ai quali le Amministrazioni locali devono attenersi in sede di appostamento delle risorse del "Fondo", soprattutto nell'ambito della determinazione della quota variabile di detto "Fondo". Tale quota comprende, infatti, voci che, avendo carattere occasionale o essendo soggette a variazioni anno per anno, non possono consolidarsi nei fondi, ma devono e possono trovare applicazione solo nell'anno in cui sono state discrezionalmente previste e alle rigide condizioni, da riscontrarsi anno per anno, indicate nei CCNL di riferimento"*.

Alla luce di quanto sin qui osservato risulta evidente come l'ipotizzata esclusione dal vincolo di finanza pubblica di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 75/2017 dei predetti proventi possa 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"*.

Il rigore nell'esigenza di considerare, ai suddetti fini, risorse certe e disponibili al fine di contenere la deroga al ridetto vincolo di spesa è ben rilevata dalla Sezione delle autonomie laddove si osserva che *"poiché l'entità delle risorse del bilancio da imputare al fondo viene stabilita discrezionalmente dall'ente e potendo i progetti essere rivolti, in astratto, anche a tutto il personale in servizio, una deroga al vincolo di spesa aprirebbe la strada ad ogni forma di elusione e di uso strumentale delle suddette risorse, in quanto gli strumenti finalizzati a valorizzare il merito ed i metodi di incentivazione della produttività non impedirebbero di premiare la generalità dei dipendenti dell'ente (sia pure in base alla valutazione delle performances individuali) in contrasto con lo spirito del divieto"*.

Peraltro lo stesso art. 56-*quater* del predetto CCNL, nel prevederne la destinabilità all'erogazione di incentivi monetari collegati a obiettivi di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale, fa espresso riferimento ai proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie riscossi dagli enti, nella quota da questi determinata ai sensi dell'art. 208, commi 4, lett. c), e 5, del d.lgs. n. 285/1992.

Del resto questa Sezione, già nella citata deliberazione n. 334/2018/QMIG da cui è originata la pronuncia della Sezione delle autonomie n. 5/2019, nella prospettiva di scongiurare qualsivoglia impatto negativo sul bilancio dell'ente locale degli incentivi monetari per progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale, ha segnalato l'opportunità di limitare un eventuale orientamento favorevole all'esclusione dai vincoli di finanza pubblica ai soli emolumenti accessori aventi copertura in sanzioni amministrative al codice della strada effettivamente riscosse (e non in quelle meramente accertate, anche se ridotte dell'importo accantonato annualmente a titolo di fondo crediti di dubbia esigibilità).

Da tutto quanto precede risulta l'improprio riferimento, nell'istanza in esame, alle entrate effettivamente accertate, anziché riscosse, come riportato dalla pronuncia della Sezione delle autonomie in discorso.

In tale contesto, 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 enunciate 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 in parola.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(dott. Ottavio Caleo)

Il Presidente
(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il 26 settembre 2019
Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)