



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Roberto Mario Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario (relatore)
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 25 giugno 2013

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 n. 12338 di protocollo in data 21 maggio 2013, con la quale il sindaco del comune di Lonate Pozzolo (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 Lonate Pozzolo (VA);

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

### **PREMESSO CHE**

Il sindaco del comune di Lonate Pozzolo (VA), mediante nota n. 12338 del 21 maggio 2013, ha posto un quesito sulla corretta interpretazione dell'art. 208 codice della strada, come novellato dalla legge n. 120/2010.

Il sindaco premette che il comune di Lonate Pozzolo, unitamente al Comune di Ferno, ha costituito un'unione dei comuni, ai sensi dell'art. 32 del TUEL, per la gestione associata di alcune funzioni fondamentali, tra cui le funzioni di Polizia Locale; l'ente concorre alle spese ordinarie di gestione e manutenzione in proporzione alla propria quota di partecipazione individuata secondo il numero di abitanti.

Ciò premesso, il sindaco chiede alla Sezione di conoscere se, alla luce delle norme dettate dall'articolo 208 comma 4 lettera b) del nuovo Codice della Strada novellato dalla legge n. 120/2010, sia possibile far rientrare la spesa relativa all'indennità di turnazione, di cui all'art. 22 del CCNL del 14/09/2000 nel concetto di "*potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni*".

A parere dell'amministrazione la *ratio* di tale norma sembrerebbe quella di consentire agli enti locali di poter impiegare un quarto (del 50%) dei proventi in esame in strumenti o attività che incrementino il controllo delle violazioni. La locuzione usata dal legislatore "*anche attraverso l'acquisto di automezzi, mezzi e attrezzature*", mostrerebbe l'intenzione dello stesso di allargare la possibilità d'impiego di tali risorse, permettendo spese che non siano esclusivamente connesse all'utilizzo di mezzi strumentali all'attività di servizio di polizia stradale (come automezzi o altri mezzi che sono esplicitamente richiamati dalla norma), anche attraverso altri strumenti non "materiali", come potrebbe essere il potenziamento dell'attività lavorativa, mediante l'utilizzo dell'istituto della turnazione, purché perseguano il fine del potenziamento del controllo delle violazioni.

## 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.

Sotto il profilo oggettivo, il quesito proposto è diretto ad ottenere indicazioni relative alla corretta applicazione di norme valide per la generalità degli enti di tipologia simile al comune richiedente; nonché, rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché l'art. 208 del codice della strada indica agli enti locali di perseguire determinate finalità di interesse pubblico, imponendo alle Amministrazioni locali di utilizzare una parte delle risorse derivanti dall'accertamento di violazioni alle disposizioni contenute nel Codice della strada per effettuare interventi indicati dalla norma *de qua*.

Il quesito riveste portata generale ed astratta e non interferisce né con la sfera di discrezionalità riservata dalla legge alla pubblica amministrazione locale, né con possibili questioni attinenti alla giurisdizione civile, amministrativa o di responsabilità amministrativo-contabile.

Ne consegue che la richiesta di parere, rientrando nella nozione di contabilità pubblica, è oggettivamente ammissibile e può essere esaminata nel merito.

## MERITO

L'amministrazione interpellante s'interroga circa la possibilità di finanziare l'articolazione dell'orario di lavoro in turni, in cui si intende organizzare la gestione associata dei servizi di Polizia Locale (art. 22 del CCNL del 14 settembre 2000), tramite i proventi

derivanti dalla riscossione delle sanzioni amministrative, ai sensi dell'art. 208 comma 4 lett. b) del Codice della Strada, alla luce delle modifiche apportate dalla legge 29 luglio 2010, n.120.

Sulla questione, la Sezione ripercorre il proprio orientamento, reso esplicito sin dalla deliberazione n.961/2010/PAR in tema di limiti al finanziamento del trattamento accessorio degli appartenenti al Corpo di Polizia Locale mediante lo stanziamento di siffatte risorse, con la precisazione che la norma di riferimento circa il collegamento fra turnazione e proventi ex art. 208 C.d.S. è individuabile più correttamente nel comma 5 *bis* del medesimo articolo.

A seguito delle modifiche introdotte dalla legge. 29 luglio 2010, n.120, l'art. 208 comma 4 nel tenore attualmente vigente statuisce che *"una quota pari al 50% dei proventi spettanti agli enti di cui al secondo periodo del comma 1 (n.d.a. Regioni, Province e Comuni) è destinata:*

*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 ad un quarto della quota, al potenziamento dell'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 lettere 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'articolo 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'articolo 12, alle misure di cui al comma 5-bis del presente articolo e a interventi a favore della mobilità ciclistica".*

Ai sensi del comma 5, gli enti locali determinano annualmente, con delibera di giunta, le quote da destinare alle finalità di cui al comma 4, con facoltà dell'ente di utilizzare in tutto o in parte la restante quota del 50 per cento dei proventi per le finalità di cui al citato comma 4.

In sintesi, il legislatore individua un vincolo di destinazione per il 50% dei proventi da sanzioni amministrative, articolato in tre filoni: a) interventi riguardanti la segnaletica delle strade di proprietà dell'ente, per almeno  $\frac{1}{4}$  del predetto 50%; b) potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni per almeno un altro  $\frac{1}{4}$  del predetto 50%; c) un'ampia congerie di fattispecie per la quota residuale, in parte coincidenti con le destinazioni già proprie della precedente disciplina.

Tra queste eterogenee ipotesi *sub c)* trovano espressa collocazione le destinazioni di cui al successivo comma 5 bis, ai sensi del quale *"la quota dei proventi di cui alla lettera c) del comma 4 può anche essere destinata ad assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro, ovvero al finanziamento di progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale, nonché a progetti di potenziamento dei servizi notturni e di prevenzione delle violazioni di cui agli articoli 186, 186-bis e 187 e all'acquisto di automezzi, mezzi e attrezzature dei Corpi e dei servizi di polizia provinciale e di polizia municipale di cui alle lettere d-bis) ed e) del comma 1 dell'articolo 12, destinati al potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale"*.

Ai fini del quesito in oggetto, il Collegio evidenzia sin d'ora, oltre la già vigente possibilità di procedere ad assunzioni stagionali a progetto e nelle forme contrattuali flessibili, anche la innovativa facoltà prevista dalla legge di finanziare progetti di potenziamento dei servizi di controllo per migliorare la sicurezza urbana e stradale, **nonché dei servizi notturni e di prevenzione delle violazioni degli articoli inerenti la guida sotto l'effetto di alcool e di sostanze stupefacenti.**

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

Il dibattito interpretativo è incentrato da tempo sulla possibile incentivazione di prestazioni e risultati del personale di polizia municipale mediante i proventi delle sanzioni amministrative e, in caso di risposta affermativa, sulle modalità applicative.

Una prima opzione passa attraverso il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e la produttività del personale di cui all'articolo 15 del CCNL 1 aprile 1999. Quest'ultimo elenca le tipologie di risorse che annualmente possono sostenere le iniziative volte a migliorare la produttività, l'efficienza e l'efficacia dei servizi, dando attuazione al principio secondo cui l'attribuzione di trattamenti economici al personale contrattualizzato può avvenire solo in sede di contrattazione collettiva. Nel caso di specie, l'integrazione del fondo di produttività potrebbe concretizzarsi in due modi (richiamati dal Comune di Gallarate nel quesito):

a) finalizzando gli stessi all'attivazione di nuovi servizi o processi di riorganizzazione per accrescere quelli esistenti ai sensi dell'articolo 15 comma 5 del CCNL 1 aprile 1999;

b) considerando i medesimi alla stregua di risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale, ai sensi del comma 1 lettera K) dello stesso articolo.

Una diversa possibilità, anch'essa evocata dalla Civica Amministrazione nel quesito, potrebbe essere costituita dal finanziamento del lavoro straordinario, legato ad un incremento delle prestazioni oltre l'orario contrattuale, integrando il fondo dello straordinario ex art. 14 comma 2 del citato CCNL.

Orbene, il Collegio ricorda che, nel quadro *ante* L. n. 120/2010, si erano formate in materia due diverse opinioni interpretative, come di recente evocato dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana (delibera n. 104 del 15 settembre 2010).

Un primo (più risalente) orientamento era favorevole alla destinazione dei proventi in esame al trattamento accessorio della polizia municipale.

Più nel dettaglio, la circolare n. 0960469/15100/761 del 30.7.1996 del Ministero dell'Interno – Divisione enti locali argomentava in tal senso, valorizzando la genericità della norma inerente la destinazione con la conseguente facoltà degli enti locali, nella loro autonomia, di destinare parte dei proventi alle suddette finalità. Parimenti Tar Sicilia – Palermo n. 1136 del 21.9.2001 aveva precisato che la dizione della norma – miglioramento della circolazione sulle strade – è di portata così ampia e generica da consentire l'utilizzo dei proventi in questione anche per il pagamento del lavoro straordinario dei vigili urbani che, sia pure indirettamente, persegue lo scopo di contribuire appunto al miglioramento della circolazione stradale.

Altro filone, divenuto maggioritario, era contrario all'utilizzabilità di questi importi per finanziare il trattamento accessorio del personale di vigilanza.

L'Agenzia per la Rappresentanza negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN), in data 4.12.2000 in risposta al quesito n. T5, ha espresso l'avviso secondo cui *"è da escludersi la possibilità di alimentare il fondo previsto dall'articolo 15 del CCNL del 1.4.1999 con i proventi da sanzione amministrativa al codice della strada; tali somme sono infatti destinate ad iniziative per la realizzazione di opere e strutture intese a migliorare la circolazione stradale nonché a studi, ricerche, aggiornamenti professionali e simili pure intesi a rendere più efficiente il servizio"*.

La stessa Agenzia in data 7.9.2001, in risposta al quesito T 26, ha affermato che *"i maggiori oneri derivanti dalla istituzione del nuovo servizio **delle pattuglie serali** della polizia municipale non possono essere sostenuti attraverso l'utilizzo dei proventi di cui all'articolo 208 del codice della strada; tale disciplina non consente di destinare le relative risorse a forme di incentivazione del personale"*.

Questa interpretazione sarebbe, poi, suffragata dall'art. 17 del CCNL 22 gennaio 2004 che non prevede e non consente ulteriori destinazioni (come incentivazioni o compensi per la produttività del personale) ed esaurisce completamente tutte le possibilità di utilizzo delle risorse ex art. 208 del codice della strada.

In senso negativo si sono orientate anche le Sezioni Riunite della Corte dei Conti per la Regione Siciliana in sede consultiva (delibera n. 9 del 23 giugno 2006), le quali hanno escluso che i proventi ex art. 208 Cds si possano considerare come risorse che specifiche disposizioni

di legge finalizzano all'incentivazione di prestazioni o di risultati del personale ex art. 15 comma 1 lettera K) del CCNL 1 aprile 1999.

Particolarmente interessante, ai fini del presente parere, si rivela proprio *l'excursus* interpretativo della Corte siciliana, la quale non ravvisa nell'articolo del codice della strada quella **intima e palese connessione, espressamente richiesta dal contratto collettivo, tra mezzi finanziari e destinazione premiale degli stessi**, necessaria per il finanziamento generalizzato del salario accessorio o delle indennità di turno. Si argomenta, infatti, che le risorse che ciascun ente interessato può convogliare verso l'incentivazione di prestazioni o di risultati siano solo quelle che specifiche disposizioni di legge finalizzano a tale scopo: non dunque ogni entrata dell'ente può essere destinata a quell'impiego ma solo quelle che a tale utilizzo sono, in modo esplicito, geneticamente preordinate.

In tal senso, le Sezioni riunite siciliane valorizzano innanzitutto la qualificazione delle disposizioni di legge ("specifiche") reputate dal contratto collettivo idonee a destinare risorse per finanziare la componente variabile della retribuzione. Per soddisfare la previsione negoziale e, dunque, per canalizzare risorse verso iniziative rivolte a migliorare la produttività, l'efficienza e l'efficacia dei servizi non è sufficiente una qualsivoglia copertura legislativa della risorsa che si intende impiegare a tale scopo, ma è necessario che la norma di legge contempli, in modo diretto e puntuale, le risorse da impiegare per scopi premiali.

In secondo luogo, la finalizzazione delle somme all'incentivazione di prestazioni o di risultati del personale deve essere l'effetto immediato della previsione legislativa. A questo proposito, nella citata pronuncia l'art. 208 del Ccodice della Strada (ovviamente nella versione vigente *ratione temporis*) non viene ritenuto soddisfare i requisiti della norma contrattuale. *"E ciò in quanto, in disparte ogni valutazione circa la qualificabilità di quella norma come specifica disposizione nel senso sopra specificato, essa, in ogni caso, non destina delle risorse alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale, ma si limita a individuare risorse (nella specie, parte dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni previste dal codice della strada) impiegabili per il perseguimento di obiettivi generici (per quanto di rilievo in questa sede, il miglioramento della circolazione sulle strade), suscettibili di essere specificati con apposita delibera annuale dell'organo esecutivo dell'ente"*.

In sintesi, l'opinione prevalente consolidatasi in sede giurisprudenziale ed amministrativa escludeva la legittimità dell'utilizzo dei proventi contravvenzionali per finalità di incentivazione del personale di polizia municipale.

Siffatte conclusioni deve essere vagliata alla luce delle modifiche apportate dalla citata legge 29 luglio 2010, n.120, al fine di lumeggiare la Civica Amministrazione richiedente il parere, sempre in termini di principi generali e ferma la discrezionalità dell'ente nelle scelte gestionali.

In linea generale, il Collegio non ritiene che il comma 4 lett. b) possa condurre al finanziamento del personale di vigilanza mediante corresponsione dell'indennità di turno ex art. 22 del CCNL (14 settembre 2000), poiché la norma si riferisce testualmente al potenziamento

delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale mediante il miglioramento degli strumenti, dei mezzi e delle dotazioni in uso al personale di Polizia Locale (regime degli acquisti), ovvero mediante l'incremento della professionalità specifica e della capacità professionale del personale medesimo (ad esempio mediante corsi di formazione specifica).

La disposizione mira ad incrementare la dotazione strumentale in uso all'appartenente al ruolo di Polizia Locale, ovvero (valorizzando la congiunzione "anche") la capacità professionale specifica.

Viene in linea di conto il comma 5 *bis* dell'art. 208. La Sezione ha già ritenuto di escludere che anche tale disposizione 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 (SRC Lombardia, deliberazione n.961/2010/PAR).

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.

Orbene, appare indubbio che l'indennità di turno presenti forti analogie con le voci retributive o indennitarie già scrutinate nel precedente orientamento.

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.

*Ad abundantiam*, per analoghe ragioni, il Collegio ha ritenuto nel richiamato precedente, 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.

Ciò posto, 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.

Sul punto, 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".***

Il requisito del finanziamento della turnazione 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 in contrasto con la legge e con il CCNL attualmente in vigore.

Inoltre, con la delibera n. 412 del 19 marzo 2010 la Sezione ha già avuto modo di precisare che l'evoluzione dei processi di contrattazione integrativa decentrata ha ampliato i margini di autonomia degli enti nella individuazione dei casi e delle circostanze che legittimano la previsione di incrementi di risorse collegati a specifici progetti o a valutazioni in ordine agli incrementi di produttività.

Tuttavia anche le valutazioni inerenti le possibilità concrete di integrare le risorse finanziarie destinate alla contrattazione decentrata integrativa sono subordinate al rispetto dei vincoli di finanza pubblica e devono essere coerenti con i vincoli del quadro normativo delineato dall'articolo 1 comma 557 della L. n. 296/2006 (Legge finanziaria 2007).

Ai sensi di tale disposizione di recente modificata dall'art. 14 comma 7 del D.L. n. 78/2010 (convertito nella L. n. 122/2010) ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:

a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile;

b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico;

c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

E' certamente significativo che quest'ultima opzione sia tipizzata tra i possibili strumenti al fine di rispettare i vincoli dettati in materia di spesa di personale.

A sua volta l'art. 54 del recente decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 introduce significative modifiche all'art. 40 del decreto legislativo n. 165/2001, stabilendo tra l'altro 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).

Più in generale, il Collegio rammenta che, ai sensi dell'art. 9 comma 2 bis del d.l. n. 78/2010 (convertito nella l. n. 122/2010), *"a decorrere dal 1 gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 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"*.

D'altronde, 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 (delibera n. 914 del 4 ottobre 2010).

Da ultimo, il Collegio ritiene 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 (delibera n. 601/2009).

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 d'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".

La turnazione finanziabile ai sensi dell'art. 208 comma 5 *bis* del Codice della Strada ricomprende un ambito limitato al servizio notturno e un oggetto specifico teso a prevenire le violazioni degli articoli inerenti la guida sotto l'effetto di alcool e di sostanze stupefacenti.

Le risorse devono essere finalizzate al miglioramento e all'incremento dei servizi, riferite ad attività effettivamente nuove e allocate sulla scorta 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 (indennità di turnazione derivante da progetto specifico) 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 quanto mai opportuno - per ragioni 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.

**P.Q.M.**

Il Relatore  
(Dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente  
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria  
Il 03 luglio 2013  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)