

Deliberazione n. 130/2015/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Antonio De Salvo	presidente;
dott. Massimo Romano	consigliere;
dott. Italo Scotti	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario
dott. Riccardo Patumi	primo referendario (relatore).

Adunanza del 16 settembre 2015

Visto l'art. 100, comma secondo, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto la deliberazione delle Sezioni riunite n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13 istitutiva del Consiglio delle autonomie locali, insediatosi il 17 dicembre 2009;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Gatteo (FC), pervenuta a questa Sezione in data 28 maggio 2015;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 41 del 31 agosto 2015, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella camera di consiglio del 16 settembre 2015 il relatore Riccardo Patumi;

Ritenuto in

Fatto

Il Sindaco del Comune di Gatteo ha inoltrato a questa Sezione una richiesta di parere avente ad oggetto le limitazioni gravanti sulle assunzioni stagionali di operatori di Polizia locale, finanziate con i proventi da sanzioni per violazioni al codice della strada.

In particolare, il Sindaco chiede se, ai fini del calcolo del limite di spesa previsto per il lavoro flessibile dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010¹, debbano essere considerate le assunzioni stagionali a progetto di agenti di Polizia locale operate ai sensi dell'art. 208, comma 5-bis, del d. lgs. n. 285/1992². L'istante ritiene che tali assunzioni non vadano conteggiate, argomentando sulla base del disposto di cui all'art. 3, comma 9, lett. b), d.l. n. 90/2014³, che ha inserito un terzo periodo al citato art. 9, comma 28, prevedendo che il limite di spesa per personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, non si

¹ D. l. 31 maggio 2010, n. 78, rubricato "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

² D. lgs. 30 aprile 1992, n. 285, recante il "Nuovo codice della strada".

³ D. l. 24 giugno 2014, n. 90, rubricato "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari", convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

applichi "nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea".

Ritenuto in

Diritto

1. Ammissibilità soggettiva ed oggettiva.

1.1 L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa).

1.2 In relazione al primo profilo, si ritiene che la richiesta di parere sia ammissibile in quanto proveniente dall'organo rappresentativo dell'Ente che, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL è, per i comuni, il sindaco.

1.3 Per quanto concerne l'attinenza del quesito proposto con la materia della contabilità pubblica, la Sezione, tenuto conto quanto espresso nelle pronunce di orientamento generale delle Sezioni riunite (cfr. deliberazione 17 novembre 2010, n. 54) e della Sezione delle autonomie (cfr., *ex plurimis*, deliberazione n. 3/2014/SEZAUT), giudica la richiesta di parere in esame ammissibile sul piano oggettivo, in quanto verte sulla corretta applicazione di disposizioni di legge che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica (cfr. in proposito, Corte cost. 108/2011; 148/2012; 161/2012), impongono alle pubbliche amministrazioni misure di contenimento della spesa.

Quanto poi alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, la richiesta di parere presenta il carattere della generalità e dell'astrattezza, giacché consente di indicare principi utilizzabili anche da parte di altri enti, qualora insorgesse la medesima problematica interpretativa. La questione, infine, non interferisce con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura

contabile, né con un giudizio civile o amministrativo pendente.

La richiesta è, pertanto, ammissibile e può essere esaminata nel merito.

2. Merito

2.1 Preliminarmente, occorre richiamare **il quadro normativo** rilevante ai fini del parere.

L'art. 208, ("Proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie"), comma 4, d. lgs. n. 285/1992, stabilisce che una quota pari al 50 per cento dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie, per le violazioni previste dal codice della strada accertate da operatori degli enti territoriali, sia necessariamente destinata ad alcune finalità, specificamente individuate, connesse al miglioramento della sicurezza stradale. Il successivo comma 5-bis, tra le possibili destinazioni della quota vincolata, ha incluso le "assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato".

L'art. 9, comma 28, d.l. n. 78/2010, a seguito della già citata integrazione operata dal d.l. n. 90/2014, prevede che "A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato [...] possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 [...] I limiti [...] non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea; nell'ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si applicano con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti. Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali⁴ e gli enti del Servizio sanitario nazionale. Per gli enti locali in sperimentazione di cui all'art. 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per l'anno 2014, il limite di cui ai precedenti periodi è fissato al 60 per cento della spesa sostenuta nel 2009. A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale, nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di

⁴ Gli enti locali sono stati inclusi tra i destinatari della norma, dall'art. 4, comma 102, lett. b), legge n. 183/2011 ("Legge di stabilità 2012").

cui all'art. 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009".

Per completezza, occorre ricordare che l'art. 5, comma 3, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78 ("Disposizioni urgenti in materia di enti locali") aveva stabilito che "Fino al completo assorbimento del personale di cui al presente articolo⁵, è fatto divieto agli enti locali, a pena di nullità delle relative assunzioni, di reclutare personale con qualsivoglia tipologia contrattuale per lo svolgimento di funzioni di polizia locale". La legge, 6 agosto 2015, n. 125, tuttavia, nel convertire il decreto legge, ha modificato detta disposizione (ora prevista al comma 6 dell'art. 5), aggiungendo il seguente periodo: "Sono fatte salve le assunzioni di personale a tempo determinato effettuate dopo la data di entrata in vigore del presente decreto, anche se anteriormente all'entrata in vigore della relativa legge di conversione, per o svolgimento di funzioni di polizia locale, esclusivamente per esigenze di carattere strettamente stagionale e comunque per periodi non superiori a cinque mesi nell'anno solare, non prorogabili".

2.2 Ricostruito il quadro normativo, occorre ricordare le pronunce di questa magistratura contabile maggiormente significative.

Sulla medesima questione oggetto del presente parere si sono già pronunciate la Sezione regionale di controllo per la Toscana e quella per la Lombardia.

La Sezione regionale di controllo per la Toscana, con deliberazione n. 10/2012/PAR del 31 gennaio 2012, ha ritenuto che la spesa relativa alle assunzioni stagionali finanziate con i proventi derivanti dalle sanzioni al codice della strada, di cui all'art. 208, comma 5-bis, non rientri nel calcolo del limite alle spese di personale posto dall'art. 9, comma 28, d.l. n. 78/2010. Ratio dell'esclusione di questa e di simili analoghe voci dall'aggregato "spese di personale", ai fini dell'applicazione delle norme che pongono limiti operando un

⁵ Cioè del personale appartenente ai corpi e ai servizi di polizia provinciale.

confronto tra le spese sostenute in anni diversi, è da rinvenire nel carattere non ordinario delle poste in questione e nel conseguente intento di eliminare le turbative all'andamento della serie storica.

Nell'affrontare la medesima questione, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con deliberazione n. 21/2012/PAR del 24 gennaio 2012, ha invece espresso un diverso avviso, ritenendo che gli enti locali debbano "uniformarsi al principio di contenimento della spesa per il lavoro flessibile e, nell'ambito della propria autonomia e delle esigenze funzionali [...] programmare il piano delle assunzioni con le forme di lavoro "flessibile" nei limiti del 50 per cento della spesa sostenuta allo stesso titolo per l'anno 2009, anche con riferimento alle assunzioni stagionali disciplinate dall'art. 208 comma 5 bis del d.lgs. 30 aprile 1992, n.285". Tra gli argomenti a supporto di tale lettura, è utile ricordare quello secondo il quale l'art. 208, comma 5-bis "non disciplina in forma derogatoria, o speciale, i limiti assunzionali per particolari categorie di lavoratori dipendenti degli enti locali, bensì si limita ad individuare una fonte di finanziamento facoltativo per le assunzioni stagionali e flessibili destinate a servizi connessi con le funzioni di Polizia locale".

Con deliberazione n. 34/2014/SRCPIE/PAR del 13 febbraio 2014, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte ha affrontato la diversa problematica relativa all'applicabilità del regime vincolistico posto dall'art. 9, comma 2-bis, d.l. n. 78/2010, ai proventi destinati, ai sensi dell'art. 208 del codice della strada, a finanziare il trattamento accessorio del personale. La citata Sezione ha ritenuto che non possono escludersi dal tetto di spesa di cui all'art. 9, comma 2-bis, i proventi ex art. 208 del codice della strada destinati a finanziare il trattamento accessorio del personale dipendente, sulla base di progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale, nonché di progetti di finanziamento di servizi notturni e di prevenzione delle violazioni di cui agli articoli 186, 186-bis e 187. La disposizione vincolistica citata, infatti, è "volta a rafforzare il limite posto alla crescita della spesa di personale che prescinde da ogni considerazione relativa alla provenienza delle risorse, applicabile, pertanto, anche nel caso in cui l'Ente disponga di risorse aggiuntive derivanti da incrementi di entrata". Sono, altresì, richiamate le linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali, con delibera n.

18/2013, la quale ha espressamente incluso "fra le componenti considerate per la determinazione della spesa ai sensi dell'art. 1, comma 557, legge n. 296/2006, le spese destinate alla previdenza ed assistenza delle forze di polizia municipale ed ai progetti di miglioramento della circolazione stradale finanziate con proventi da sanzioni al codice della strada (restando invece da sottrarre solo le spese per il personale stagionale a progetto nelle forme di contratto a tempo determinato di lavoro flessibile finanziato con quote di proventi per violazioni al Codice della strada)".

Nelle ultime linee guida per gli organi di revisione degli enti locali, approvate dalla Sezione delle autonomie, con delibera n. 13/2015/SEZAUT/INPR ("Linee guida e relativi questionari per gli organi di revisione economico finanziaria agli enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Rendiconto della gestione 2014"), le "spese per il personale stagionale a progetto nelle forme di contratto a tempo determinato di lavoro flessibile finanziato con quote di proventi per violazione al codice della strada" sono state ancora una volta incluse tra le componenti da sottrarre, nel calcolo della spesa di personale rilevante ai fini del rispetto della previsione di cui all'art. 1, comma 557, legge n. 296/2006⁶.

2.3 E' ora possibile rispondere alla richiesta di parere.

A parere di questa Sezione, la spesa relativa alle assunzioni stagionali finanziate con i proventi derivanti dalle sanzioni al codice della strada, dev'essere esclusa dal calcolo del limite per il lavoro flessibile previsto dall'art. 9, comma 28, d.l. n. 78/2010.

In tal senso depone innanzitutto una ragione sistematica, poiché, secondo le citate linee guida pubblicate dalla Sezione delle autonomie, le spese per il lavoro flessibile finanziato con i proventi per violazioni al codice della strada non devono essere considerate nel calcolo della spesa di personale di cui all'art. 1, comma 557, legge n. 296/2006. Sulla base di tale indicazione, sarebbe contraddittorio conteggiare dette spese al fine della verifica del rispetto del limite previsto per il lavoro flessibile.

Come già evidenziato, la Sezione regionale di controllo per la Toscana, inoltre, ha rilevato che le spese in questione hanno carattere non ordinario e, ove non escluse, darebbero luogo ad un turbamento

⁶ Legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)".

nel rilievo della serie storica.

La soluzione individuata da questa Sezione è, altresì, rispettosa della finalità, perseguita dal codice della strada, di assicurare il potenziamento della sicurezza stradale, mediante il necessario impiego di una quota dei proventi conseguenti all'accertamento di violazioni al codice della strada; tale obiettivo, disciplinato con una norma speciale, può essere raggiunto utilizzando una serie di strumenti, tra i quali proprio le assunzioni stagionali a progetto. Queste ultime costituiscono uno strumento indispensabile per gli enti locali a spiccata vocazione turistica, consentendo la necessaria flessibilità nell'impiego di personale.

La previsione di cui all'art. 3, comma 9, lett. b), d.l. n. 90/2014, in forza della quale il costo del personale coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi non rileva ai fini del calcolo della spesa per il lavoro flessibile, richiamata dal Sindaco istante, non pare direttamente applicabile al caso in argomento; i proventi da violazioni al codice della strada, infatti, non sembrano costituire un finanziamento specifico. La questione è comunque irrilevante ai fini della resa del presente parere, in quanto la già esposta ragione sistematica appare dirimente. L'art. 3, comma 9, lett. b), tuttavia, può contribuire a delineare il quadro complessivo, evidenziando la volontà del legislatore di limitare il ricorso al lavoro flessibile solo ove destinato ad avere un impatto sui bilanci degli enti pubblici. Le assunzioni stagionali a progetto di agenti di Polizia locale, invece, quando finanziate con i ricavi conseguenti ad accertate sanzioni al codice della strada, non determinano alcun aggravio di spesa per l'ente locale, il quale è comunque tenuto a destinare il 50 per cento dei proventi *de quibus* alle finalità individuate dal legislatore.

Il Comune dovrà comunque porre la massima attenzione nel rapportare le assunzioni stagionali oggetto del presente parere alle effettive entrate conseguenti a sanzioni per infrazioni al codice della strada, procedendo a stimarle secondo criteri prudenziali, in mancanza dei quali si determinerebbe un aggravio per il bilancio dell'ente.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna esprime il proprio parere, sui quesiti riportati in epigrafe, nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

Che, a cura della Segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Gatteo e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna.

Che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta Segreteria.

Così deciso in Bologna, nella camera di consiglio del 16 settembre 2015.

Il presidente

f.to (Antonio De

Salvo)

Il relatore

f.to (Riccardo Patumi)

Depositata in segreteria il 16 settembre 2015

Il direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)

