



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Massimo Romano	presidente f.f.
dott. Paolo Romano	consigliere (relatore)
dott. Alberto Stancanelli	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott. Federico Lorenzini	primo referendario

Adunanza del 21 gennaio 2019
Richiesta di parere del Comune di Ravenna

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;

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e 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 il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni;

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;

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 n. 54 del 17 novembre 2010;

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

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

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Ravenna, pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Emilia-Romagna in data 5 dicembre 2018;

Visto il parere del gruppo di lavoro tecnico istituito presso il suddetto Consiglio delle Autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 3 del 18 gennaio 2019, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

Considerato in

Fatto

Il Sindaco del Comune di Ravenna ha rivolto a questa Sezione una richiesta di parere, con riguardo ai contenuti dell'art. 56-quater introdotto dal nuovo CCNL "Funzioni Locali 2016-2018" (in data 21 maggio 2018). Tale articolo al comma 1, lettera c) prevede che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie riscossi - nella quota da questi determinata ai sensi dell'art. 208, comma 4 lett. c) e comma 5, del d.lgs. n. 285/1992 - possano essere destinati a favore del personale della sola polizia locale, con erogazione di incentivi monetari collegati a obiettivi di potenziamento dei servizi di ordinario controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale.

Osserva il sindaco remittente che tale disposizione contrattuale introduce un aspetto di novità in quanto recepisce le modifiche apportate al Codice della Strada (d.lgs. 285/1992) dalla Legge 29 luglio 2010 n. 120 statuendo, in via contrattuale, la possibilità di destinare parte dei proventi delle sanzioni amministrative agli indicati potenziamenti.

Ciò premesso, chiede se le spese connesse all'art. 56-quater (per gli incentivi al personale della polizia locale a fronte dell'impiego pertinente, effettivo e comprovabile in mansioni suppletive rispetto all'attività istituzionale di competenza ed agli ordinari carichi di lavoro e finanziate da specifiche risorse finalizzate a tale scopo dalla norma di legge) possano essere escluse dai limiti posti dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, per il trattamento accessorio del personale che, per tale ultima norma, non può

superare, complessivamente, il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. Il quesito è corredato da ampio riferimento a giurisprudenza della Corte.

Diritto

1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere

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, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche a 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, sua generalità ed astrattezza, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale).

1.2. In relazione al primo profilo, la richiesta risulta ammissibile in quanto proveniente da un Comune, soggetto istituzionale espressamente legittimato a porre la richiesta dalla vigente normativa, e sottoscritta dal Sindaco, organo rappresentativo dello stesso.

1.3. Per quanto invece concerne l'ammissibilità oggettiva, occorre innanzitutto accertare se il quesito sia attinente alla contabilità pubblica. Sull'esatta individuazione di tale locuzione e, dunque, sull'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sono intervenute sia le Sezioni riunite sia la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012. Con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni riunite hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni tradizionalmente ad essa riconducibili (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i "quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

Successivamente, la Sezione delle autonomie, con la deliberazione n. 3/2014/SEZAUT, ha operato importanti precisazioni rilevando come, pur

costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere possono essere, oltre "all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente" (criterio in sé riduttivo ed insufficiente), anche l'attinenza del quesito proposto ad "una competenza tipica della Corte dei Conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali". E' stato, altresì, ribadito come "materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica - in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica": solo in tale particolare evenienza, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica.

Al contrario, la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, la possibile interferenza con funzioni requirenti e giurisdizionali delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti o di altra magistratura, nonché il rischio di un inserimento nei processi decisionali degli enti territoriali, che ricorre quando le istanze consultive non hanno carattere generale e astratto, precludono alle Sezioni regionali di controllo la possibilità di pronunciarsi nel merito.

Sulla base di quanto evidenziato la richiesta di parere risulta, in sostanza, incentrata sulla descritta novità contrattuale di cui al richiamato art. 56-quater e, segnatamente, sull'interpretazione applicativa della medesima, avuto riguardo in particolare alla sua efficacia rispetto al preesistente corpo normativo che disciplina il settore.

Al riguardo non può sottacersi che il consolidato orientamento della giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo - formatosi nell'esercizio dell'attività consultiva, in senso conforme agli orientamenti espressi dalle Sezioni Riunite (deliberazioni n.50/CONTR/2010 e n.56/CONTR/2011) e dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n.5/AUT/2006)- esclude che, in tale sede, le Sezioni regionali della Corte dei conti possano rendere un parere sull'interpretazione e sul contenuto delle norme di un contratto collettivo nazionale di lavoro, anche in considerazione del fatto che tale adempimento rientra nelle funzioni che il legislatore, con il d.lgs. n. 165/2001, ha attribuito all'ARAN. Segnatamente in tale provvedimento è previsto, all'art. 49, che il significato delle clausole controverse venga definito dalle parti che hanno

sottoscritto l'accordo attraverso una apposita procedura di interpretazione autentica.

Tale principio, evidentemente rilevante anche nella fattispecie in esame impedisce, pertanto, di fornire interpretazioni aventi ad oggetto istituti disciplinati dalla contrattazione collettiva (*ex plurimis*, recentemente, Sez. controllo Lombardia n. 54/2018/PAR, Sez. controllo Piemonte n. 63/2018/PAR e Sez. controllo Liguria n. 30/2018/PAR).

Questo orientamento è costantemente seguito anche da questa Sezione (*ex multis*, deliberazioni n. 159/2015/PAR, n. 165/2017/PAR e n. 85/2018/PAR) e per tali ragioni la richiesta di parere all'esame risulta, dunque, solo parzialmente ammissibile, in quanto la parte del quesito inteso ad interpretare il contratto collettivo risulta, invece, inammissibile dal punto di vista oggettivo; ritiene, in altri termini, il Collegio di potersi esprimere ma esclusivamente per gli aspetti sollevati dalla richiesta che attengono alla ivi richiamata disposizione di legge, che pone limiti alle spese per il personale attraverso il tetto di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, che recita "2. Nelle more di quanto previsto dal comma 1, al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, 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." in quanto si tratta di interpretare una norma finalizzata al contenimento della spesa pubblica, al contempo astraendosi dal considerare il testo del più volte citato art. 56 quater.

2. Merito

2.1 Ne consegue che il Collegio può ben procedere ad analizzare il merito del quesito, per come appena perimetrato, avuto riguardo al non trascurabile particolare che, a prescindere dalla indicazione contrattuale in questione, già il disposto dell'articolo 208 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, nel disciplinare la destinazione dei proventi da sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni del Codice della strada, tra l'altro, prevedeva e prevede che una quota pari al 50 per cento dei proventi spettanti agli enti territoriali sia obbligatoriamente utilizzata per le specifiche finalità indicate ai commi 4 e 5-bis; quest'ultimo comma, in particolare, stabilisce, tra le possibili finalizzazioni della

suddetta quota vincolata, anche quella del "... 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".

Dal momento dell'inserimento di tale comma bis nel corpo dell'art. 208, d.lgs. n. 285 del 1992, attraverso l'articolo 40, comma 1, lett. c), della legge 29 luglio 2010, n. 120, in giurisprudenza è sempre stata ammessa la possibilità di ritenere conforme al vincolo di destinazione in questione anche l'impiego dei proventi per il finanziamento del trattamento accessorio del personale coinvolto nell'attuazione dei progetti aventi le caratteristiche indicate; conseguentemente, sia pure con riferimento a norme diverse e preesistenti, il tema della computabilità o meno delle risorse in questione ai fini del raggiungimento del tetto indicato per i fondi della contrattazione collettiva, era già stato posto. Il Collegio si riferisce in particolare all'art. 1, comma 236 della legge 28 dicembre 2015, n.208 (legge di stabilità 2016), nella considerazione che quanto affermato da diversi pronunciamenti, in vigenza di tale ultima norma, e come indicato anche dalla Sezione delle autonomie nella propria deliberazione n. 20/SEZAUT/2017/QMIG, per quanto qui rileva, deve ritenersi sostanzialmente valido altresì con riferimento all'art.23, comma 2 del d.lgs. n. 75 del 2017 poiché questo, nel suo nucleo precettivo, ricalca quasi fedelmente la lettera del precedente disposto e non contiene, pertanto, alcun elemento innovativo. Analoga constatazione di sovrapposibilità era stata sviluppata, in giurisprudenza, con riguardo al disposto dell'ancor precedente art. 9 comma 2 bis del d.l. 31 maggio 2010, n. 78. In sostanza le richiamate disposizioni, succedutesi nel tempo, risultano identiche quanto agli scopi, trattandosi di previsioni introdotte in funzione di contenimento dei costi ed intese a perseguire obiettivi di riduzione della spesa di personale con riguardo alle componenti del trattamento accessorio.

2.2 In ragione della sostanziale continuità fra le citate disposizioni, sul tema possono essere validamente richiamate le concordi posizioni assunte da diverse Sezioni regionali di controllo in sede di espressione di specifici pareri che, nel loro insieme, configurano un consolidato orientamento a ritenere che i proventi da sanzioni per violazione del codice della strada destinati al finanziamento del trattamento accessorio del personale non possano essere esclusi dal computo rilevante ai fini del rispetto del tetto di spesa fissato in materia dal legislatore nazionale, *ex multis*: Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 222/2014/PAR; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazioni n. 257/2012/SRCPIE/PAR e n. 34/2014/SRCPIE/PAR;

Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 83/PAR/2011; Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazioni n. 346/2011/PAR e n. 44/2012/PAR; Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazioni n. 151/2016/PAR e n.173/2017/PAR; Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n.30 del 7 febbraio 2018.

Non è superfluo soggiungere che sul tema incide, altresì, la deliberazione n. 51/CONTR/11 delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, in cui si osserva come le disposizioni che pongono limiti puntuali alla crescita della spesa diretta a finanziare la contrattazione, ancorché riferita alla totalità dei dipendenti, siano da considerare di stretta interpretazione e quindi non ammettano, in via di principio, deroghe o eccezioni, al di là di qualsiasi argomento riguardante la provenienza delle risorse.

Impregiudicata, quindi, la competenza degli organi destinati e competenti ad occuparsi della interpretazione applicativa dell'art.56 quater, nella prospettazione della richiesta di parere esaminata non si ravvisano elementi atti a sostenere una diversa soluzione da quella richiamata, ossia quella della non escludibilità dei proventi in questione dal computo relativo al tetto di cui all'art. 23, comma 2 del d.lgs. n. 75 del 2017 e si richiama, conclusivamente, l'attenzione sul particolare che il testo dell'art. 56 quater reca l'inciso "... , in coerenza con le previsioni legislative,.....".

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Ravenna e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;
- che la stessa sia pubblicata sul sito Internet istituzionale della Corte dei conti - banca dati del controllo;
- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito Internet istituzionale ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Bologna, nell'adunanza del 21 gennaio 2019.

Il presidente f.f.
f.to (Massimo Romano)

Il relatore
f.to (Paolo Romano)

Depositata in Segreteria il 21 gennaio 2019

Il direttore di segreteria
f.to (Rossella Broccoli)