



La CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA

composta dai seguenti magistrati:

Fabio VIOLA	Presidente
Alessandro BENIGNI	Consigliere
Francesco BELSANTI	Consigliere
Donato CENTRONE	Primo Referendario
Claudio GUERRINI	Primo Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 26 gennaio 2018, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la lettera prot. 3/2018 del 18 gennaio 2018 - trasmessa tramite nota del Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria n. 4 del 18 gennaio 2018, assunta al protocollo della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria il 18 gennaio 2018 con il n. 0000172-18/01/2018-SC_LIG-T85-A - con la quale il Sindaco del Comune di La Spezia (SP) ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 4 del 25 gennaio 2018 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito il magistrato relatore, dott. Claudio Guerrini;

PREMESSO IN FATTO:

Il Sindaco del Comune di La Spezia ha formulato una richiesta di parere articolata in due quesiti specifici, aventi ad oggetto la corretta applicazione dell'articolo 208, comma 5-*bis*, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della Strada), relativo alle possibili destinazioni dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni del codice in questione.

In primo luogo si chiede se sia possibile utilizzare una quota di tali proventi al fine di finanziare, mediante applicazione dell'articolo 15, comma 1, lettera k), del C.C.N.L. del 1° aprile 1999 (Regioni e autonomie Locali), il trattamento accessorio del personale coinvolto in progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale, con particolare riferimento al potenziamento dei servizi notturni.

Ove ciò sia ritenuto ammissibile, il Comune chiede ulteriormente di sapere se l'attribuzione di tali risorse al trattamento accessorio possa consentire il superamento del tetto di cui all'articolo 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), il quale tra l'altro dispone che *".. a decorrere dal 1° gennaio 2016 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, e successive modificazioni, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 .."*.

CONSIDERATO IN DIRITTO:

1. La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale in quanto sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Ente e trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie locali, nel rispetto quindi delle formalità previste dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.
2. Per quanto concerne l'ammissibilità in senso oggettivo, la sussistenza del requisito si riscontra senz'altro nel secondo quesito, essendo le questioni proposte inerenti alla corretta applicazione di disposizioni in materia di utilizzo di risorse pubbliche e di contenimento della spesa per il personale dettate dal legislatore nazionale in funzione di coordinamento della finanza pubblica, come tali riconducibili alla nozione di "contabilità pubblica" delineata nelle pronunce di orientamento generale delle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr., in particolare, deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (cfr., in particolare, deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/AUT/2014).

Alla stessa conclusione non può invece pervenirsi in relazione al primo quesito sopra menzionato, con il quale si chiede di valutare se la fattispecie rappresentata possa configurare un'ipotesi applicativa dell'art. 15, comma 1, lett. k), del Contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali dell'1 aprile 1999.

Come già chiarito in precedente parere reso su richiesta di codesto medesimo Ente

(cfr. deliberazione n. 52/2016/PAR di questa Sezione), costituisce approdo consolidato che le Sezioni regionali di controllo non possono estendere la propria attività consultiva anche alla definizione dei canoni interpretativi ed applicativi delle norme dei contratti collettivi nazionali di lavoro, posto che il legislatore ha attribuito tale funzione ad altro organo, ovvero all'Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN), disciplinandone compiutamente l'esercizio nel decreto legislativo 30 marzo 2011, n. 165 (cfr. deliberazioni n. 50/CONTR/2010 e 56/CONTR/2011 delle Sezioni riunite). In particolare, l'articolo 46 prevede che l'ARAN assicuri alle pubbliche amministrazioni assistenza *"ai fini dell'uniforme applicazione dei contratti collettivi"*. L'articolo 49 introduce, poi, un'apposita procedura, relativa all'accordo di interpretazione autentica, per la definizione consensuale del significato delle clausole controverse ad opera delle parti che hanno sottoscritto l'accordo.

Pertanto, la previsione di una specifica e diversa disciplina in materia di interpretazione dei contratti collettivi induce a ritenere inammissibile, dal punto di vista oggettivo, la questione surriferita.

3. Venendo al merito, va considerato che, come noto, l'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 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.

In particolare quest'ultima disposizione contempla, 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 nel corpo dell'art. 208, d.lgs. n. 285 del 1992, avvenuto per effetto dell'articolo 40, comma 1, lett. c), della legge 29 luglio 2010, n. 120, nessun dubbio è residuo nei pronunciamenti delle sezioni regionali di controllo circa 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.

4. Essendo quindi certo tale presupposto, per rispondere al quesito posto dal Comune, si tratta sostanzialmente di stabilire se la descritta finalizzazione della quota vincolata dei proventi da sanzioni per violazioni del Codice della strada possa legittimamente

consentire il superamento dei limiti posti dal legislatore nazionale all'ammontare complessivo delle risorse annualmente destinabili da ciascuna Amministrazione al trattamento accessorio del personale.

In proposito, la richiesta di parere cita, come parametro legislativo di riferimento, l'articolo 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), il quale ha fissato il cosiddetto "tetto" dei fondi per la contrattazione integrativa valevole dall'1 gennaio 2016 nel "*... corrispondente importo determinato per l'anno 2015 ...*".

In realtà, tale norma oggi non è più vigente in quanto abrogata dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, il quale, al contempo, con disposizione costruita in maniera simile a quella soppressa, ha comunque fondamentalmente riproposto con decorrenza dall'1 gennaio 2017 il suddetto tetto al complessivo ammontare del trattamento accessorio erogabile al personale, mutandone soltanto il periodo da considerare per la misurazione del valore di riferimento, che diventa l'anno 2016.

Se è vero, pertanto, che, alla luce del mutato quadro normativo, la questione in esame è più correttamente da risolversi con riguardo al nuovo vincolo introdotto dalla più recente disposizione menzionata, occorre anche considerare che, come accennato, quest'ultima, nel suo nucleo precettivo essenziale che rileva ai presenti fini, ricalca pressoché fedelmente la lettera del disposto precedente, fatto salvo ovviamente il diverso riferimento temporale. Com'è stato, infatti, già affermato dalla Sezione delle autonomie nella deliberazione n. 20/SEZAUT/2017/QMIG, l'art. 23, comma 2, d.lgs. n. 75 del 2017 non presenta elementi innovativi tali da alterare i principi applicativi su cui era stato costruito il precedente parametro di riferimento previsto dall'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015.

A sua volta, tale ultima norma era già stata ritenuta dalla stessa Sezione delle autonomie come sostanzialmente sovrapponibile all'analoga misura di limitazione della crescita delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale adottata, per il periodo dall'1 gennaio 2011 al 31 dicembre 2013 (e poi fino al 31 dicembre 2014), con l'articolo 9, comma 2-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, del quale reiterava in gran parte la struttura letterale (cfr. in tal senso le deliberazioni n. 34/SEZAUT/2016/QMIG e n. 7/SEZAUT/2017/QMIG, sul punto confermate dalla già citata deliberazione n. 20/SEZAUT/2017/QMIG).

Oltre che per la formulazione testuale, le indicate disposizioni succedutesi in materia

risultano accomunabili anche in relazione all'inquadramento ordinamentale e alla *ratio*, trattandosi in tutti i casi di interventi legislativi inseriti nell'ambito del complesso di norme dettate in funzione di contenimento delle spese delle pubbliche amministrazioni, in particolare delle spese correnti di funzionamento, e volte a perseguire obiettivi di riduzione della spesa di personale attraverso l'introduzione di vincoli alla dinamica retributiva, nella specie considerata con riguardo alle componenti del trattamento accessorio.

In ragione della sostanziale continuità, anche teleologica, rilevata tra i considerati tetti di spesa, la conclusione cui pervengono le citate deliberazioni della Sezione delle autonomie è quella di ritenere estensibili al vigente art. 23, comma 2, del d.lgs. 75 del 2017, quanto meno in via tendenziale, gli stessi criteri interpretativi ed attuativi definiti con riferimento alle precedenti disposizioni, in particolare quelli elaborati negli apporti giurisprudenziali intervenuti in materia.

5. Ciò considerato, occorre allora registrare che, sul punto specifico oggetto del quesito, si sono già espresse in sede consultiva diverse sezioni regionali di controllo, dalle cui pronunce emerge un orientamento chiaramente consolidatosi nel senso di 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 (con riferimento all'art. 9, comma 2-*bis*, d.l. n. 78 del 2010, cfr. *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; come affermazione generale di principio, cfr. anche: Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 273/2013/PAR, nonché, più di recente, Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 92/2017/PAR).

Tale preciso indirizzo è stato poi confermato, in specie dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, anche in relazione al comma 236 della legge di stabilità 2016 considerato nella richiesta di parere (cfr. deliberazione n. 151/2016/PAR), nonché, più recentemente e con ampie e articolate argomentazioni, con riferimento al vigente art. 23, comma 2, del d.lgs. 75 del 2017 (cfr. deliberazione n. 173/2017/PAR).

A fondamento dell'unanime posizione assunta nei precedenti rinvenuti, sono stati generalmente posti i canoni ermeneutici indicati e le valutazioni fornite nella deliberazione

n. 51/CONTR/11 delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, adottata ai sensi dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 1999, n. 102.

Ed invero, in disparte lo specifico principio di diritto ivi enunciato in funzione nomofilattica e con effetto di orientamento generale, nella parte motiva il suddetto consesso ha osservato che le disposizioni che pongono limiti puntuali alla crescita della spesa diretta a finanziare la contrattazione integrativa per la generalità dei dipendenti sono da considerare di stretta interpretazione e quindi non ammettono, in via di principio, deroghe o eccezioni, a prescindere da ogni considerazione riguardante la provenienza delle risorse e, quindi, dall'eventualità che l'Ente disponga di mezzi finanziari aggiuntivi derivanti da incrementi di entrata. Le uniche specifiche esclusioni dal tetto di spesa in questione sono state identificate dalla stessa deliberazione in relazione a fattispecie peculiari in cui determinate risorse vengono finalizzate a remunerare prestazioni professionali tipiche di dipendenti individuati o individuabili, le quali, altrimenti, dovrebbero essere acquisite attraverso il ricorso all'esterno dell'amministrazione pubblica, con possibili costi aggiuntivi per il bilancio dei singoli enti.

Successivamente a tale deliberazione, dunque, le varie sezioni regionali di controllo si sono trovate concordi nel non ravvisare, nell'ipotesi dei proventi da sanzioni per violazione del codice della strada destinati al trattamento accessorio del personale, i suddetti caratteri distintivi idonei a giustificare la sottrazione alla regola generale del tetto ai fondi della contrattazione integrativa decentrata.

Tale linea interpretativa è quella a cui questa Sezione intende conclusivamente conformarsi nel fornire soluzione al quesito posto dall'Ente, ritenendo ormai da tempo superato il diverso avviso espresso nella deliberazione n. 55/2011, peraltro adottata in epoca anteriore alla sopra menzionata pronuncia di orientamento generale n. 51/CONTR/2011 delle Sezioni riunite in sede di controllo.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di La Spezia.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del funzionario preposto all'attività di supporto della Sezione, al Sindaco del Comune di La Spezia (SP).

Così deliberato in Genova nella camera di consiglio del 26 gennaio 2018.

Il magistrato relatore
(*Claudio Guerrini*)

Il Presidente
(*Fabio Viola*)

Depositato in segreteria il 7 febbraio 2018

Il funzionario preposto
(dott.ssa Antonella Sfattina)