



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del 30 gennaio 2020

composta dai magistrati:

Dott. Antonio CONTU	Presidente
Dott.ssa Valeria FRANCHI	Consigliere
Dott.ssa Flavia D'ORO	Referendaria
Dott.ssa Paola LO GIUDICE	Referendaria
Dott. Fabio CAMPOFILONI	Referendario (relatore)
Dott.ssa Cristiana CREMONESI	Referendaria

ha adottato il seguente

PARERE

Comune di Matelica (MC)

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 1214/1934 e s.m.i.;

Vista la L. 20/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il quale è stata istituita in ogni Regione a statuto ordinario una Sezione regionale di controllo, approvato da Corte conti, sez. riun., del. 16 giugno 2000, n. 14 e s.m.i.;

Visto l'art. 7, comma 8, L. 131/2003;

Visto l'atto di indirizzo emanato da Corte conti, sez. aut., del. 27 aprile 2004, n. 4, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato da Corte conti, sez. aut., del. 3 luglio 2009, n. 9/INPR;

Vista la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Matelica pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) con nota prot. n. 17 del 22 gennaio 2020

e acquisita agli atti in data 24 gennaio 2020 prot. n. 197;

Udito il relatore Dott. Fabio Campofiloni;

PREMESSO CHE

Con nota a firma del Sindaco *pro tempore* del Comune di Matelica, pervenuta via PEC in data 24 gennaio 2020 per il tramite del CAL, il Comune di Matelica ha avanzato a questa Corte una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, L. n. 131/2003, con la quale intende avere delucidazioni in ordine al se, ed in che termini, sia possibile operare, nel rispetto dei limiti e delle condizioni dettate dalla legge e dalle norme della contrattazione collettiva, una implementazione della parte variabile del "*Fondo per le risorse decentrate*", corrispondente alla quota di proventi derivanti dall'irrogazione delle sanzioni amministrative per violazione del codice della strada, "*eccedente le riscossioni del precedente esercizio finanziario, che si realizzano nell'esercizio finanziario corrente*", da destinare agli istituti di incentivazione del personale di polizia locale, nonché in ordine alla possibilità di ricomprendere nella parte eccedente le suddette riscossioni effettivamente verificatesi, sia quelle accertate nell'esercizio precedente ed incassate in quello corrente, sia quelle "*derivanti dalla riscossione coattiva di ruoli provenienti da esercizi precedenti*"; in entrambi i casi senza incorrere nella violazione dei limiti di spesa per il trattamento accessorio, sanciti dall'art. 23, comma 2, D.Lgs. 75/2017.

Al riguardo, nella suddetta richiesta di parere, il Comune di Matelica ha richiamato espressamente il principio di diritto sancito da Corte conti, sez. aut., del. 9 aprile 2019, n. 5/QMIG, nella parte in cui ha escluso che la quota dei proventi derivanti dall'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada e destinata dall'ente, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 208 D.Lgs. 285/92 (Codice della strada, c.d.s.) e 56-*quater*, lett. c), del CCNL "Funzioni locali" del 21 maggio 2018, all'implementazione del Fondo risorse decentrate per gli incentivi monetari da corrispondere al personale di polizia locale impegnato in progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale, siano esclusi dall'applicazione del limite di spesa di cui all'art. 23, comma 2, D.Lgs. 75/2017, ma solo per la "*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.

Nella richiesta di parere viene altresì richiamata Corte conti, sez. contr. Lombardia, del. 26 settembre 2019, n. 369/PAR, con la quale è stato ulteriormente e successivamente precisato come l'inclusione nel vincolo di finanza pubblica ex art. 23, comma 2, D.Lgs. 75/2017 è configurabile soltanto 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, D.Lgs. 75/2017, *“in quanto estranea alla ratio che costituisce il fondamento del divieto”*.

Alla luce di tali richiamati orientamenti giurisprudenziali, il Comune di Matelica ha chiesto, pertanto, di sapere se tra le risorse stanziabili nella parte variabile del suddetto *“Fondo risorse decentrate”* da destinare agli istituti di incentivazione del personale di polizia locale ed escluse, al ricorrere delle suddette condizioni, dal computo del limite di finanza pubblica sancito dall'art. 23, comma 2, D.Lgs. 75/2017, sia compresa soltanto la quota di proventi contravvenzionali *“eccedente le riscossioni del precedente esercizio”*, oppure anche la quota dei medesimi proventi, *“eccedente le riscossioni del precedente esercizio, ma realizzate nell'esercizio corrente”* e se, in tale parte eccedente, possano essere ricomprese anche quelle *“accertate nell'esercizio precedente ed incassate in quello corrente”* e quelle *“derivanti dalla riscossione coattiva di ruoli provenienti da esercizi precedenti”*.

AMMISSIBILITÀ DELLA RICHIESTA DI PARERE

Secondo il consolidato orientamento della magistratura contabile (Corte conti, sez. aut., del. 27 aprile 2004, n. 4; Id., del. 17 febbraio 2006, n. 5/QMIG; Id., del. 29 aprile 2009, n. 9/QMIG; Id., del. 24 febbraio 2014, n. 3/QMIG; Corte conti, sez. riun. contr., del. 17 novembre 2010, n. 54/QMIG), anche in considerazione della natura eccezionale e speciale della funzione consultiva dall'art. 7, comma 8, L. 131/2003 intestata alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e della necessità di scongiurare che questa peculiare forma di

collaborazione consultiva possa snaturare la funzione di controllo della Corte dei conti, è assodato che, ai fini della delimitazione della funzione consultiva in questione, nella nozione della “*contabilità pubblica*” (cui allude l’art. 7, comma 8, L. 131/2003) non possa esservi ricompresa qualsivoglia attività che abbia, comunque, direttamente o indirettamente, riflessi di natura finanziaria, ossia che comportino, direttamente o indirettamente, una spesa o, comunque, l’utilizzo di risorse pubbliche (aspetto, questo, che accomuna, pressoché indistintamente, ogni aspetto dell’azione amministrativa), pena altrimenti la vanificazione di qualsiasi portata delimitativa della norma e la trasformazione della magistratura contabile in organo di consulenza generalizzata degli enti territoriali; ma sia ricompreso soltanto il sistema di norme e principi che regola l’attività finanziaria e patrimoniale degli enti pubblici (ossia, gli aspetti relativi, ad esempio, alla disciplina dei bilanci, all’applicazione dei tributi, all’organizzazione finanziaria e contabile, alle modalità di indebitamento, di rendicontazione e di controllo) oppure di quelle norme e principi inseriti nel quadro unitario di specifici obiettivi di contenimento della spesa pubblica (soprattutto quella di parte corrente, quali appunto, ad esempio, quelle per il personale o per consumi intermedi), imposti dai principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti in leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente ed in maniera significativa sulla gestione finanziaria e sugli equilibri di bilancio dell’ente (*ex plurimis*, Corte conti, sez. contr. Lombardia, del. 16 ottobre 2008, n. 74/PAR; Id., del. 21 maggio 2012, n. 219/PAR; Id., del. 8 novembre 2013, n. 97/PAR; Corte conti, sez. contr. Campania, del. 6 novembre 2008, n. 23/PAR; Id., del. 24 aprile 2009, n. 16/PAR; Corte conti, sez. contr. Toscana, del. 12 marzo 2009, n. 12/PAR; Corte conti, sez. contr. Emilia Romagna, del. 14 dicembre 2012, n. 189/PAR; Corte conti, sez. contr. Marche, del. 14 giugno 2013, n. 2/PAR; Corte conti, sez. contr. Lazio, del. 10 gennaio 2013, n. 3/PAR; Corte conti, sez. contr. Puglia, del. 28 marzo 2013, n. 45/PAR).

Occorre quindi preliminarmente verificare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità della richiesta di parere sotto il profilo sia soggettivo sia oggettivo.

Sulla specifica materia è inoltre intervenuta Corte conti, sez. contr. Marche, del. 27 novembre 2013, n. 77/PAR, dettando criteri e principi generali per la corretta attivazione della funzione consultiva presso la Sezione stessa.

Ammissibilità sotto il profilo soggettivo

Con riguardo alla legittimazione del soggetto richiedente, ai sensi del citato art. 7,

comma 8, L. 131/2003, la richiesta di parere può essere formulata soltanto dalle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL), se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane (trattasi di elencazione da considerarsi tassativa: Corte conti, sez. aut., del. 17 dicembre 2007, n. 13/QMIG).

Inoltre, onde evitare il rischio di indebite strumentalizzazioni della funzione consultiva ad opera dell'apparato burocratico dell'ente territoriale, la giurisprudenza impone che la richiesta di parere sia ammissibile soltanto laddove provenga dall'organo di vertice politico (Sindaco o Presidente di Provincia o Regione) dell'ente (Corte conti, sez. aut., del. 27 aprile 2004, n. 4/INPR).

Nel caso di specie, la richiesta è stata formulata dal Sindaco del Comune di Matelica, organo rappresentativo dell'ente, per il tramite del CAL; e pertanto, va considerata ammissibile, in quanto proveniente da organo a ciò legittimato.

Ammissibilità sotto il profilo oggettivo

Ai fini della sua ammissibilità, oltre che vertere in materia di "*contabilità pubblica*", il quesito deve attenersi a questioni di ordine generale ed astratto, senza poter investire specifici fatti di gestione o specifici comportamenti degli amministratori (Corte conti, sez. aut., del. 4 giugno 2009, n. 9/INPR), non potendo la funzione consultiva risolversi in una surrettizia forma di coamministrazione o di cogestione, incompatibile con la posizione di neutralità e di terzietà della magistratura contabile. Pertanto, pur originata da un'esigenza gestionale della P.A., la richiesta di parere, per avere una rilevanza generale e astratta, non deve essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale.

Onde scongiurare il rischio che la funzione consultiva delle sezioni di controllo funga da indebito strumento condizionamento o interferenza con le altre funzioni requirenti o giudicanti delle sezioni giurisdizionali, chiamate a pronunciarsi su eventuali profili di responsabilità erariale degli amministratori, o delle altre magistrature ordinaria ed amministrativa, la richiesta di parere non può vertere neppure sulla legittimità di una procedura di spesa ormai conclusa, né può tradursi, di fatto, in una immissione della Corte nei processi decisionali dell'ente territoriale. E non può neppure riguardare un provvedimento già formalmente adottato, perché altrimenti la funzione consultiva non avrebbe più alcuno scopo di orientamento, traducendosi in un mero controllo di legittimità: per esser tale, il parere non può che essere prodromico allo svolgimento dell'azione amministrativa (*ex*

plurimis, Corte conti, sez. contr. Sardegna, del. 17 gennaio 2006, n. 1/PAR).

Tanto premesso, la fattispecie all'esame propone il problema della corretta identificazione del novero delle risorse finanziarie convogliabili nel Fondo risorse decentrate, sulla cui base calcolare il limite quantitativo di spesa che l'art. 23, comma 2, D.Lgs. 75/2017 pone all'ammontare complessivo delle risorse dall'ente annualmente destinabili al trattamento economico accessorio del personale: attiene quindi alla corretta interpretazione di disposizioni legislative in materia di coordinamento della finanza pubblica e, pertanto, rientranti nella nozione di "*contabilità pubblica*", ai fini dell'esercizio della funzione consultiva in questione.

La presente richiesta di parere si configura, perciò, ammissibile, in quanto riguardante l'interpretazione di norme finalizzate al contenimento della spesa pubblica in relazione ai limiti quantitativi posti dall'art. 23, comma 2, D.Lgs. n. 75/2017 all'ammontare complessivo delle risorse destinate e destinabili annualmente al trattamento economico accessorio del personale ed avente ad oggetto esclusivamente questioni di natura generale ed astratta, restando in capo all'ente ogni valutazione in merito alla legittimità e opportunità dell'attività amministrativa (si vedano, *ex multis*, Corte conti, sez. reg. contr. Marche, del. 12 luglio 2018, n. 32/PAR; Id., del. 8 ottobre 2015, n. 181/PAR).

Infine, è opportuno ricordare che, sebbene la composizione e le modalità di costituzione del Fondo risorse decentrate (tanto nella sua parte fissa, quanto in quella variabile) per il trattamento retributivo accessorio siano in larga parte disciplinate da atti di contrattazione collettiva (v. art. 67 e 56-*quater* CCNL "Funzioni locali" del 21 maggio 2018), il consolidato orientamento della giurisprudenziale (Corte conti, sez. aut., del. 17 febbraio 2006, n. 5/QMIG; Corte conti, Sez. riun. contr., del. 50/2010 e 56/2011) esclude che, in sede consultiva, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possano rendere pareri sull'interpretazione e sul contenuto delle norme di contrattazione collettiva, in quanto trattasi di attività interpretativa riservata alle parti sindacali (artt. 49, 63-*bis* e 64 D.Lgs. 165/2001) (Corte conti, sez. contr. Marche, del. 16 maggio 2019, n. 31/PAR; Corte conti, sez. contr. Lombardia, del. 26 febbraio 2018, n. 54/PAR; Corte conti, sez. contr. Piemonte, del. 28 giugno 2018, n. 63/PAR; Corte conti, sez. contr. Puglia, del. 5 luglio 2018, n. 99/PAR), salvo la norma del contratto collettivo non costituisca il presupposto sulla cui base viene modulato o definito l'ambito applicativo di vincoli di spesa dettati da disposizioni legislative in materia di coordinamento della finanza pubblica (in tal senso, v. Corte conti, sez. aut., del. 25 luglio

2018, n. 19/QMIG; nonché, la stessa Corte conti, sez. aut., del. 9 aprile 2019, n. 5/QMIG).

Nel caso in questione, la richiesta di parere non verte sulla corretta interpretazione da dare alle norme di contrattazione collettiva che disciplinano le modalità di costituzione ed implementazione del Fondo risorse decentrate e della modalità di finanziamento dei trattamenti retributivi accessori, ma sulla corretta interpretazione del vincolo finanziario sancito dall'art. 23, comma 2, D.Lgs. 75/2017, data per corretta una certa interpretazione della norma di fonte contrattuale, quale presupposto applicativo della prima. Sicché, senza poter questa Corte interrogarsi in ordine alla correttezza o meno dell'interpretazione della norma contrattuale, può tuttavia pronunciarsi sulla corretta interpretazione da dare alla norma legislativa, data per assodata una certa interpretazione della norma contrattuale da questa esplicitamente o implicitamente richiamata.

Sulla base delle esposte considerazioni, la richiesta di parere è da considerarsi quindi ammissibile.

MERITO

Il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

L'art. 208, commi 4, lett. b), c.d.s. stabilisce che una quota pari al 50% dei proventi "spettanti" agli enti territoriali dall'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni previste dal codice della strada debba essere destinata, in misura non inferiore a un quarto della quota, al "potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale (...)". A sua volta, l'art. 208, comma 5, c.d.s. riconosce ai medesimi enti la facoltà di destinare, con apposita delibera annuale di giunta, "in tutto o in parte la restante quota del 50% dei proventi" alle medesime finalità.

Tra le varie misure connesse al miglioramento della sicurezza stradale, al cui finanziamento la quota dei suddetti proventi può essere destinata, l'art. 208, comma 5-bis, c.d.s. annovera, tra l'altro, anche i "progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale (...)", senza tuttavia chiarire se, ed eventualmente in che modo, il loro finanziamento possa essere utilizzato per remunerare le prestazioni del personale addetto ai servizi di polizia locale.

Dubbio interpretativo, questo, che sembrerebbe aver trovato una risposta nell'art. 56-quater CCNL "Funzioni locali" del 21 maggio 2018, il quale chiarisce che, "in coerenza con le previsioni legislative", i predetti proventi delle sanzioni amministrative possono essere utilizzati in favore del personale della polizia locale, tra l'altro, per erogare "incentivi

monetari collegati a obiettivi di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale”.

Nel precisare che la quota di proventi in questione può essere utilizzata a copertura dell'erogazione dei suddetti incentivi monetari soltanto laddove effettivamente “*riscossi*”, e non semplicemente accertati, l'art. 56-*quater* CCNL 2018 contribuisce a chiarire anche un altro dubbio interpretativo, lasciato aperto dall'art. 208 c.d.s. (che invece fa generico riferimento ai proventi “*spettanti*”, senza precisare se meramente accertati o anche riscossi). La soluzione appare ragionevole ed in linea con l'esigenza, già in passato evidenziata dalla giurisprudenza contabile (Corte conti, sez. contr. Lombardia, del. 5 ottobre 2018, n. 334/QMIG), di evitare che entrate incerte o di dubbia o difficile esazione (quali appunto quelle derivanti dai proventi contravvenzionali) possano essere poste a copertura di spese certe (ossia, quelle di erogazione del trattamento retributivo accessorio).

La generica espressione “*incentivi monetari*”, usata dall'art. 56-*quater* CCNL 2018, troverebbe poi maggiore concretizzazione nel successivo art. 67, comma 3, CCNL 2018, che espressamente annovera tali risorse tra quelle idonee ad alimentare la componente variabile del “*Fondo risorse decentrate*”.

Come noto, il Fondo risorse decentrate è alimentato da una parte fissa (art. 67, comma 2, CCNL 2018), ossia non suscettibile di variazione per volontà dell'ente; ed una parte variabile (art. 67, commi 3 e 5, lett. b], CCNL 2018), all'interno del quale possono esser fatte confluire anche le apposite risorse dall'ente destinate “*per il conseguimento di obiettivi (..) definiti nel piano della performance o in altri analoghi strumenti di programmazione della gestione, al fine di sostenere i correlati oneri dei trattamenti accessori del personale*”, nel cui ambito la norma espressamente ricomprende anche quelle di cui all'art. 56-*quater*, lett. c), CCNL 2018.

Infine, l'art. 23, comma 2, D.Lgs. 75/2017 (riproducendo una disposizione di analogo tenore già contenuta nell'abrogato art. 9, comma 2-*bis*, D.L. 78/2010) pone un limite quantitativo massimo alle risorse stanziabili nel c.d. Fondo risorse decentrate (noto anche come Fondo per il trattamento economico accessorio), in particolare stabilendo 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 (...) non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016*”.

Più volte la giurisprudenza contabile, anche in sede nomofilattica, è intervenuta a chiarire la portata applicativa del suddetto limite, la cui formulazione letterale appare

idonea a ricomprendere qualsivoglia emolumento retributivo a carattere accessorio (in tal senso, v. anche, con riferimento all'omologa disposizione vincolistica già recata dall'abrogato art. 9, comma 2-bis, D.L. 78/2010, Corte conti, sez. aut., del. 21 ottobre 2014, n. 26/QMIG).

In particolare, sebbene l'art. 23, comma 2, D.Lgs. 75/2017 assoggetti a limite di spesa ogni genere di risorse funzionalmente destinate ad offrire copertura finanziaria agli oneri accessori del personale, indipendentemente dalla loro natura o fonte di provenienza o dal carattere aggiuntivo delle stesse, la giurisprudenza (Corte conti, sez. aut., del. 20/2017/QMIG) ha tuttavia ritenuto che la rigidità del tetto di spesa debba essere temperata valorizzando la *ratio* sottesa alla disposizione vincolistica, da ravvisare nell'intento di *"calmierare gli incrementi dei fondi per il trattamento accessorio ove non diretti a remunerare incarichi, resi in via straordinaria o, comunque, affidati singolarmente a specifici dipendenti, insuscettibili di refluire sulla contrattazione collettiva nazionale successiva aumentando la base retributiva di riferimento da utilizzare per il calcolo degli incrementi stipendiali"*.

Sicché, sarebbero da escludere dall'ambito di applicazione oggettiva del tetto di spesa, da un lato gli incentivi i cui finanziamenti non risultano imputabili ai capitoli di spesa ordinariamente destinati al trattamento accessorio del personale (v. Corte conti, sez. aut., del. 3 luglio 2015, n. 22/QMIG, in tema di accantonamenti a titolo di previdenza integrativa per il personale della polizia municipale; Corte conti, sez. aut., del. 6/2018/QMIG, in materia di incentivi per funzioni tecniche ex art. 113, comma 2, c.c.p.); e dall'altro, le ipotesi di alimentazione puramente "figurativa" del trattamento accessorio, ossia senza costi aggiuntivi per il bilancio dell'ente, i quanto i relativi oneri risulterebbero interamente posti a carico di soggetti terzi.

In sostanza, la giurisprudenza contabile ritiene che, per escludere dalla portata (altrimenti onnicomprensiva) del limite di spesa ex art. 23 comma 2, D.Lgs. 75/2017, è quindi 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 (così, testualmente, Corte conti, sez. aut., del. 5/2019/QMIG).*

Con specifico riferimento ai proventi derivanti dall'irrogazione delle sanzioni

amministrative pecuniarie per violazioni al codice della strada e dall'ente destinati, ai sensi degli artt. 208 c.d.s. e 56-*quater* CCNL Funzioni locali 2018, all'erogazione degli incentivi monetari per progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale, Corte conti, sez. aut., del. 9 aprile 2019, n. 5/QMIG ha chiarito che, in via generale, anche tali proventi vanno computati ai fini dell'osservanza del tetto di spesa fissato dall'art. 23, comma 2, D.Lgs. 75/2017 alle risorse stanziabili nel Fondo risorse decentrate per l'erogazione dei trattamenti retributivi di carattere accessorio.

Ed infatti, sebbene tutti gli emolumenti economici accessori che la giurisprudenza contabile reputa esclusi dal rispetto del suddetto limite di spesa (compensi spettanti agli avvocati interni degli enti pubblici, diritti di rogito dei segretari comunali, incentivi per "funzioni tecniche", ecc.) siano tra loro accumulati dalla presenza di alcune peculiari caratteristiche (ossia: fonte in specifica disposizione di legge, predeterminazione della specifica categoria di dipendenti legittimati a percepirli, autofinanziamento dell'emolumento, neutralità d'impatto finanziario sul bilancio dell'ente, assoggettamento a limite di spesa complessivo), tali caratteristiche, necessarie per escludere l'emolumento retributivo accessorio dal limite di spesa ex art. 23, comma 2, D.Lgs. 75/2017, non sarebbero però riscontrabili (sempre secondo Corte conti, sez. aut., del. 5/2019/QMIG), nella quota dei proventi ex artt. 208 c.d.s. e 56-*quater* CCNL 2018 confluenti nel Fondo risorse decentrate e destinati all'incentivazione del personale di polizia locale impegnato in progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale, posto che *"l'attuazione dei progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale non genera, di per sé, economie di spesa"*, anche se tale attuazione è resa possibile dall'utilizzo di proventi derivanti dalle sanzioni previste dal Codice della strada che lo stesso personale della polizia locale (mediante l'ordinaria attività di accertamento) concorre a realizzare. Ed infatti, benché gli incentivi economici al personale della polizia locale si autoalimentino con i proventi provenienti dell'attività svolta dagli stessi dipendenti, non per questo possono dirsi assolutamente neutri sul piano del bilancio, *"non essendo correlati ad un effettivo incremento di entrate"*, posto che la destinazione di quei proventi al trattamento accessorio del personale, ove non fosse limitata alle sole maggiori entrate, implicherebbe una speculare *"riduzione della spesa per qualcuna delle altre finalità"* cui, alternativamente, l'art. 208 c.d.s. impone di destinare tali risorse.

Pertanto, poiché *"il potenziamento della sicurezza stradale non risulta direttamente correlato*

né al conseguimento di effettivi recuperi di efficienza, né ad un incremento di entrate (o a un risparmio di spesa) imputabile ad una determinata tipologia di dipendenti con effetti finanziariamente neutri sul piano del bilancio”, ne consegue che la quota dei proventi contravvenzionali, confluenti nel “Fondo risorse decentrate” per incentivare il personale della polizia locale impegnato in progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale, non può essere esclusa dal computo del limite posto dall’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017.

Ciononostante, pur escludendo che tali caratteristiche siano riscontrabili negli incentivi monetari alimentati dai proventi riscossi dalle contravvenzioni stradali, la medesima Corte conti, sez. aut., del. 9 aprile 2019, n. 5/QMIG ha ritenuto che l’art. 23, comma 2, D.Lgs. 75/2017 possa non trovare applicazione nel caso in cui l’ente destini agli incentivi del personale della polizia locale *“la quota di proventi contravvenzionali eccedente le riscossioni del precedente esercizio”,* utilizzando così, per l’attuazione dei progetti, solo *“le maggiori entrate effettivamente ed autonomamente realizzate dal medesimo personale”.* In tale circostanza, *“per la parte in cui i maggiori proventi riscossi confluiscono 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)”* e, pertanto, sarebbe esente dal vincolo di finanza pubblica stabilito dall’art. 23, comma 2, D.Lgs. 75/2017 (sul punto, v. anche Corte conti, sez. contr. Lombardia, del. 26 settembre 2019, n. 369/PAR), in quanto si tratterebbe di 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 nel FCDE).

Per quanto concerne le modalità applicative ed operative della predetta deroga all’art. 23, comma 2, D.Lgs. 75/2017, siccome la quota dei proventi contravvenzionali eccedente le riscossioni del precedente esercizio è calcolabile solo al termine dell’esercizio di riferimento, *mentre la costituzione del Fondo risorse decentrate deve invece necessariamente avvenire entro la fine dell’anno di riferimento (pena l’impossibilità di prevedere e utilizzare le risorse variabili stesse”* (Corte conti, sez. contr. Lazio, del 15 marzo 2019, n. 7/PAR; Corte conti, sez. contr. Veneto, del. 31 luglio 2019, n. 201/PAR), se ne è dedotto che *“spetta all’ente locale valutare la sussistenza delle condizioni (già doverosamente enucleate 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 dalla Sezione autonomie" (Corte conti, sez. contr. Lombardia, del. 26 settembre 2019, n. 369/PAR).

Il quesito posto dal Comune di Matelica.

Ora, posto che la suddetta esenzione dalla computabilità nel tetto di spesa ex art. 23, comma 2, D.Lgs. 75/2017 è stata dalla Sezione delle autonomie espressamente riferita alla quota dei proventi contravvenzionali *"eccedente le riscossioni del precedente esercizio"*, il Comune di Matelica, richiamando anche il disposto di cui all'art. 56-*quater* CCNL 2018 (nella parte in cui fa espresso riferimento ai proventi delle sanzioni effettivamente *"riscossi"*), pone un duplice ordine di quesiti, ossia:

- 1) se la medesima esenzione possa operare anche laddove la parte variabile del Fondo risorse decentrate venga implementata di una quota di proventi contravvenzionali eccedente le riscossioni del precedente esercizio finanziario, ma incassate nel corso dell'esercizio corrente, da destinare all'incentivazione del personale di polizia locale;
- 2) se nella parte eccedente le riscossioni effettivamente verificatesi possano essere computati sia i proventi accertati nell'esercizio precedente ed incassati in quello corrente, sia quelle derivanti dalla riscossione di ruoli provenienti da esercizi pregressi.

Ad entrambi i quesiti prospettati dall'ente questa Corte ritiene debba darsi risposta negativa.

In primo luogo, dirimente appare l'inequivoca portata del dispositivo racchiuso nella questione di massima risolta dalla Sezione autonomie, la quale, anche alla luce delle citate argomentazioni poste a sostegno della pronuncia nomofilattica, ha inteso circoscrivere l'esenzione dal limite fissato dall'art. 23, comma 2, D.Lgs. 75/2017 soltanto in relazione alla quota dei proventi contravvenzionali *"eccedente le riscossioni del precedente esercizio"*, con ciò lasciando chiaramente intendere che deve trattarsi della differenza tra le contravvenzioni rimosse nel precedente esercizio e quelle accertate e rimosse nell'esercizio successivo.

Questa lettura in senso restrittivo si impone non solo in ragione dell'efficacia giuridicamente cogente e vincolante che l'art. 6, comma 4, D.L. 174/2012 assegna alle pronunce nomofilattiche della Sezione autonomie, cui le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti debbono obbligatoriamente conformarsi nell'esercizio delle loro funzioni consultive e di controllo; ma anche in ragione delle oggettive argomentazioni che sorreggono l'iter motivazionale posto a sostegno del suddetto pronunciamento

nomofilattico.

Va infatti innanzitutto osservato come la più volte ricordata portata onnicomprensiva della limitazione di spesa introdotta dall'art. 23, comma 2, D.Lgs. 75/2017, facendo indistinto riferimento all' "*ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale*", ossia ad ogni genere di risorse funzionalmente destinate ad offrire copertura finanziaria agli oneri accessori del personale, indipendentemente dalla loro natura o fonte di provenienza o dal carattere aggiuntivo delle stesse, richiede che delle deroghe, tassativamente enucleate in sede nomofilattica al suddetto limite, debba essere offerta una lettura estremamente restrittiva, in quanto costituenti eccezioni alla regola generale dell'onnicomprendività del limite legislativo di spesa (art. 14 disp.prel.c.c.).

Ma a sostegno della soluzione negativa militano anche argomenti di carattere logico-sistematico, strettamente connessi alla *ratio* del tetto di spesa, che (come già evidenziato) viene ravvisata nell'esigenza di contenimento delle dinamiche salariali, ossia di evitare che un'implementazione incontrollata delle risorse stanziabili per il trattamento retributivo accessorio possa determinare una lievitazione altrettanto incontrollata della base retributiva che dovrà essere presa in considerazione per il calcolo degli incrementi stipendiali in vista dei successivi rinnovi della contrattazione collettiva.

Per escluderlo dalla portata (altrimenti onnicomprensiva) del limite di spesa ex art. 23 comma 2, D.Lgs. 75/2017, è necessario che l'emolumento retributivo, da un lato miri a remunerare incarichi particolari ed aggiuntivi, esorbitanti dalle ordinarie mansioni lavorative ed assegnati soltanto a specifiche tipologie di dipendenti; e dall'altro, che la provvista finanziaria per tale remunerazione aggiuntiva sia alimentata esclusivamente da risorse non gravanti sugli equilibri di bilancio dell'ente, in quanto interamente provenienti da fonti eteronome (c.d. autofinanziamento dell'emolumento) a ciò specificatamente destinate ed autonomamente predeterminate nel loro ammontare massimo. Solo in presenza di queste condizioni l'emolumento retributivo si presenta come finanziariamente neutrale per il bilancio dell'ente, ossia inidoneo a determinare una lievitazione della base retributiva di partenza in sede di rinnovo della contrattazione collettiva successiva e, pertanto, escludibile dal computo del limite complessivo di spesa fissato dall'art. 23, comma 2, D.lgs. 75/2017.

Ora, siccome l'attuazione di progetti di potenziamento dei servizi di controllo di sicurezza urbana e stradale da parte delle forze di polizia locali non è un'attività capace, di

per sé, di generare (se non in via puramente eventuale ed ipotetica) maggiori entrate o maggiori economie di spesa, capaci di autoalimentare la provvista finanziaria necessaria alla copertura dell'erogazione degli incentivi, tale neutralità finanziaria (necessaria per poter escludere l'emolumento retributivo dal computo del tetto di spesa) è riscontrabile soltanto nella misura in cui l'ammontare delle risorse venga dall'ente preventivamente delimitato alle sole maggiori entrate effettivamente riscosse e causalmente riconducibili allo sviluppo dei suddetti progetti di potenziamento, perché solo in questo caso le maggiori risorse destinate all'incentivazione non richiederebbero una speculare ed opposta decurtazione delle risorse stanziabili per qualcuna delle altre finalità alternative, cui l'art. 208 c.d.s. impone di destinare le risorse provenienti dai proventi contravvenzionali; e perché solo in questo caso le maggiori entrate sarebbero eziologicamente e funzionalmente imputabili al recupero di efficienza determinato dalle attività poste in essere da coloro che, dando esecuzione al progetto, beneficiano dell'incentivo.

Affinché tale connessione funzionale tra recupero di efficienza e maggiori risorse così affluite sia riscontrabile, e quindi il limite di spesa ex art. 23, comma 2, D.Lgs. 75/2017 *in parte qua* escluso, è perciò indispensabile che l'erogazione dell'incentivo venga dall'ente finanziariamente coperta soltanto con la quota dei proventi contravvenzionali eccedenti le riscossioni del precedente esercizio, accertati e riscossi nell'esercizio corrente, perché solo in questo caso le maggiori entrate riscosse possono dirsi effettivamente ed autonomamente riconducibili, sotto il profilo funzionale ed eziologico, all'attuazione del progetto di efficientamento posto in essere dalle specifiche unità di personale legittimate a percepire l'emolumento addizionale, risultando così finanziariamente neutre per il bilancio dell'ente.

Laddove all'ente venisse consentito di escludere dal tetto di spesa ex art. 23, comma 2, D.Lgs. 75/2017 un'implementazione della parte variabile del Fondo risorse decentrate da destinare agli istituti di incentivazione del personale della polizia locale pari alla quota differenziale tra le riscossioni dei proventi contravvenzionali realizzate nel precedente esercizio e quelle realizzate nell'esercizio corrente, ma provenienti anche da accertamenti compiuti nell'esercizio precedente o, addirittura, provenienti dalla riscossione coattiva di ruoli provenienti da esercizi pregressi (e quindi più remoti), verrebbe meno quel biunivoco nesso di connessione funzionale ed eziologica tra maggiori riscossioni ed implementazione del progetto di efficientamento della sicurezza urbana e stradale, dall'organo nomofilattico imprescindibilmente richiesto per poter derogare all'onnicomprendività del tetto di spesa

imposto dall'art. 23, comma 2, D.Lgs. 75/2017: è infatti evidente come la riscossione nell'esercizio corrente di un provento contravvenzionale proveniente da accertamenti compiuti in esercizi pregressi giammai potrebbe dirsi funzionalmente ed eziologicamente riconducibile al progetto di efficientamento dei controlli di sicurezza urbana e stradale implementato nell'esercizio corrente; si tratterebbe cioè della riscossione di un'entrata non generata per effetto dell'attività incentivata e, pertanto, non finanziariamente neutrale per il bilancio dell'ente.

Non solo. La possibilità di escludere dal computo del tetto di spesa anche le quote dei proventi contravvenzionali riscosse nell'esercizio corrente ma provenienti da accertamenti compiuti in esercizi pregressi, va esclusa anche in ragione di un'ulteriore considerazione, legata al fatto che, altrimenti, verrebbe meno un ulteriore presupposto dalla giurisprudenza richiesto per poter beneficiare dell'esenzione, ossia che l'emolumento incentivante sia rigidamente parametrato ad un proprio autonomo e predeterminato limite di spesa massima complessiva: se così non fosse, infatti, potendo l'ente liberamente ed autonomamente decidere l'entità delle risorse da destinare alla corresponsione dell'emolumento incentivante, risulterebbe fin troppo agevole l'elusione del vincolo di spesa di cui all'art. 23, comma 2, D.Lgs. 75/2017, vanificandone, di fatto, l'effettiva portata contenitiva. Solo la presenza di questo ulteriore limite di quantificabilità delle risorse garantisce il contenimento della spesa complessiva, rendendo perciò superflua l'applicazione di quello sancito, in via generale, dall'art. 23, comma 2, D.Lgs. 75/2017.

Viceversa, consentendo all'ente di ricomprendere nella suddetta quota esentabile dal limite di spesa in questione qualsiasi provento contravvenzionale riscosso nell'esercizio corrente, quale che fosse l'esercizio da cui provenisse il relativo accertamento, la corresponsione di tali emolumenti incentivanti resterebbe priva di qualsivoglia limite quantitativo, ed anzi, potrebbe addirittura fomentare la distorta prassi di ritardare o posticipare appositamente la riscossione dei suddetti proventi al fine di implementare discrezionalmente la quota variabile del Fondo da poter destinare alla suddetta finalità, vanificando così la *ratio* calmieratrice delle dinamiche retributive, sottesa alla norma stessa.

Pertanto, in conclusione, ad entrambi i quesiti posti dall'ente deve darsi risposta negativa, in quanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, l'esclusione dal tetto di spesa sancito dall'art. 23, comma 2, D.Lgs. 75/2017 deve considerarsi ammissibile soltanto per le implementazioni della parte variabile del Fondo risorse decentrate da destinare agli

istituti di incentivazione del personale della polizia locale, corrispondente alla quota di proventi contravvenzionali, eccedente le riscossioni del precedente esercizio finanziario, ma provengano dalle riscossioni di accertamenti compiuti nell'esercizio corrente, senza che in essa possano esservi ricomprese anche quelle accertate nell'esercizio precedente ed incassate nell'esercizio corrente oppure derivanti dalla riscossione coattiva di ruoli provenienti da esercizi precedenti.

P.Q.M.

nei termini di cui in motivazioni il parere è reso;

ORDINA

alla Segreteria di trasmettere la presente deliberazione al Sindaco del Comune di Matelica e al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali delle Marche.

Così deliberato in Ancona, nella Camera di consiglio del 30 gennaio 2020.

Il magistrato relatore
f.to Fabio Campofiloni

Il Presidente
f.to Antonio Contu

Depositata in Segreteria in data 10 marzo 2020
Il direttore della Segreteria
f.to Barbara Mecozzi