



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario (relatore)
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nella camera di consiglio del 2 luglio 2013

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 13 giugno 2013 con la quale il Sindaco del Comune di Ponteranica ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Ponteranica, con nota del 29 maggio 2013, ha formulato alla Sezione una richiesta di parere inerente la corretta applicazione dell'art. 208 comma 5 bis del codice della strada.

In particolare chiede, in primo luogo, se nella dizione forme flessibili di lavoro, di cui alla norma sopra citata, possa essere ricondotta l'assunzione a tempo determinato, con orario di lavoro full time, ovvero se tale tipologia sia ammessa esclusivamente in caso di rapporto di lavoro part time (e, in caso positivo, se vi sia un limite orario).

In secondo luogo, chiede se le spese in argomento non siano da considerarsi, agli effetti di legge, quali spese di personale.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco di Ponteranica, il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (si rinvia, per tutte, alla Delibera della Sezione del 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del Comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'Ente. Il presente presupposto soggettivo sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco di Ponteranica, con nota del 29 maggio 2013.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali. Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri *in materia di contabilità pubblica*.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54 del 17 novembre 2010). Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa o nei casi di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Tanto premesso, la richiesta di parere del Sindaco di Ponteranica può ritenersi ammissibile, sotto il profilo oggettivo, attenendo all'interpretazione di norme volte a disciplinare in linea generale la struttura retributiva del personale in servizio presso le pubbliche amministrazioni, con l'obiettivo di governarne la spesa complessiva.

Esame nel merito

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione in ordine all'interpretazione e applicazione in concreto delle disposizioni in materia di contabilità pubblica è di esclusiva competenza dell'ente locale, rientrando nella discrezionalità e responsabilità dell'Amministrazione. Quest'ultimo, tuttavia, potrà orientare la sua decisione in base alle

conclusioni contenute nel presente parere.

L'art. 208 della legge n. 285/1992, come novellato dall'art. 40 della legge n. 120/2010, dispone al comma 4 che "una quota pari al 50 per cento dei proventi spettanti agli enti di cui al secondo periodo del comma 1 è destinata:

a) in misura non inferiore a un quarto della quota, a interventi di sostituzione, di ammodernamento, di potenziamento, di messa a norma e di manutenzione della segnaletica delle strade di proprietà dell'ente;

b) in misura non inferiore a un quarto della quota, al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, anche attraverso l'acquisto di automezzi, mezzi e attrezzature dei Corpi e dei servizi di polizia provinciale e di polizia municipale di cui alle lettere d-bis) ed e) del comma 1 dell'articolo 12;

c) ad altre finalità connesse al miglioramento della sicurezza stradale, relative alla manutenzione delle strade di proprietà dell'ente, all'installazione, all'ammodernamento, al potenziamento, alla messa a norma e alla manutenzione delle barriere e alla sistemazione del manto stradale delle medesime strade, alla redazione dei piani di cui all'articolo 36, a interventi per la sicurezza stradale a tutela degli utenti deboli, quali bambini, anziani, disabili, pedoni e ciclisti, allo svolgimento, da parte degli organi di polizia locale, nelle scuole di ogni ordine e grado, di corsi didattici finalizzati all'educazione stradale, a misure di assistenza e di previdenza per il personale di cui alle lettere d-bis) ed e) del comma 1 dell'articolo 12, alle misure di cui al comma 5-bis del presente articolo e a interventi a favore della mobilità ciclistica."

Il successivo comma 5 precisa che gli enti "determinano annualmente, con delibera della giunta, le quote da destinare alle finalità di cui al comma 4 (con facoltà di destinare, in tutto o in parte, la restante quota del 50 per cento dei proventi alle finalità di cui al citato comma 4).

Infine il comma 5 bis prevede che la quota dei proventi di cui alla lettera c) del comma 4 possa anche essere destinata ad assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro, ovvero al finanziamento di progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale, nonché a progetti di potenziamento dei servizi notturni e di prevenzione delle violazioni di cui agli articoli 186, 186-bis e 187 e all'acquisto di automezzi, mezzi e attrezzature dei Corpi e dei servizi di polizia provinciale e di polizia municipale di cui alle lettere d-bis) ed e) del comma 1 dell'articolo 12, destinati al potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale.

In riferimento all'interpretazione dei commi citati, il Comune pone due distinti quesiti.

I. Con il primo chiede se, fra le assunzioni stagionali a progetto, fra le altre forme flessibili di lavoro, possa essere inclusa l'assunzione a tempo determinato con orario di lavoro full time (nella misura massima di tre anni) ovvero se tale tipologia di rapporto sia ammessa solo a tempo parziale e, in caso positivo, se vi sia un limite orario.

Dalla lettura del dettato normativo appare evidente che, fra le forme di assunzione finalizzate ai progetti aventi le finalità esplicitate nella precedente lettera c) del comma 4 dell'art. 208 del Codice della strada (che, a sua volta, richiama il comma 5 bis), figurano sicuramente le assunzioni a tempo determinato, sia a tempo pieno che a tempo parziale (senza che si rinvenga, nella legge, alcuna limitazione in riferimento a quest'ultima tipologia di rapporto).

Differente valutazione deve essere compiuta, invece, in relazione all'arco temporale di durata dei rapporti a tempo determinato, instaurati utilizzando le risorse previste dall'art. 208 del Codice della strada.

Si tratta, infatti, di risorse aventi carattere di non ripetitività, traendo fonte dall'attività di accertamento e contravvenzione da parte dei servizi di polizia locale. Come tali, possono mutare nel tempo, non solo a causa di variabili interne (specie per i comuni aventi dimensioni più limitate), ma anche, e soprattutto, per variabili esogene, dipendendo dal comportamento degli utenti delle strade pubbliche.

Nelle linee guida per il controllo di legalità finanziaria, effettuato ai sensi dell'art. 1 commi 166 e seguenti della LF n. 266/2005 (rivisto e rafforzato dall'art. 148 bis del TUEL, inserito dall'art. 3 del d.l. n. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012), la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (da ultimo con la Deliberazione n. 10 del 18/06/2012), ha costantemente qualificato tali spese come non ripetitive, facendone oggetto di particolare attenzione ai fini dell'esame degli equilibri di bilancio, sia in sede di redazione dei questionari inerenti i bilanci di previsione (per i comuni aventi popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, come l'istante, si rinvia alle tabelle 1.2 "Entrate e spese aventi carattere non ripetitivo" ed 1.7 "Sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni al codice della strada"), che di quelli afferenti i rendiconti consuntivi (per i comuni aventi popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, si rinvia alle tabelle 1.3 "Entrate e spese aventi carattere non ripetitivo" e 1.6.2 "Sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni al codice della strada").

I predetti questionari espongono le entrate e le spese correnti aventi carattere non ripetitivo, consentendo di verificare se l'equilibrio di parte corrente è strutturale o risulta influenzato dalla presenza di entrate non ricorrenti che, seppur utilizzabili nel singolo esercizio, non presentano garanzia di ripetizione, nella stessa misura, in quelli successivi.

Di conseguenza, il finanziamento di spese consolidate attraverso entrate di ammontare non ripetitivo profila rischi per i futuri equilibri di bilancio. Ciò che non deve accadere è che vengano apposti vincoli di spesa su entrate non realizzate ovvero che si dispongano spese per finalità tutelate dal codice della strada, senza che le entrate si realizzino in concreto.

Costantemente, fra l'altro, la Sezione ha ribadito che le somme derivanti da violazioni al Codice della strada costituiscono una risorsa peculiare, poiché si basano su un accertamento che non può essere considerato certo sino a che la sanzione amministrativa non sia stata

portata formalmente a conoscenza del trasgressore e non siano scaduti i termini per la contestazione (amministrativa o giudiziaria) o, addirittura, non si sia concluso il contenzioso. Inoltre, anche dopo l'accertamento definitivo, nella prassi si riscontrano difficoltà nella riscossione che, in parecchi casi, avviene dopo molti anni o, in altri ancora, non si realizza.

Le considerazioni ora esposte sono fatte proprie, del resto, nel caso specifico del citato art. 208, dallo stesso legislatore, che, esplicitamente, richiede che gli enti determinino annualmente, con delibera di giunta, le quote da destinare alle finalità di cui al comma 4 (fra cui sono comprese, per esplicito richiamo normativo, anche le assunzioni a tempo determinato previste dal successivo comma 5 bis).

Appare in sostanza necessario, in primo luogo, che la decisione della ripartizione delle somme rinvenienti dalle sanzioni per violazioni al codice della strada sia rimessa, periodicamente, alla decisione dell'organo politico e, dall'altro, che quest'ultimo, una volta determinata la destinazione ad assunzioni di personale, ne precisi gli obiettivi, i risultati attesi, l'arco temporale dei progetti, etc.

Tali assunzioni possono confidare, annualmente, sulla quota delle risorse, non ripetitive, derivanti dalle sanzioni per violazioni al codice della strada. Permettere un'assunzione, finanziata con le predette risorse, per un arco temporale pluriennale, violerebbe la disposizione dettata dal comma 5 del medesimo articolo 208 (costituendo inoltre un'indebita ipoteca sulle decisioni di una futura, eventualmente differente, giunta comunale).

II Con il secondo quesito, il Comune chiede se le spese per le assunzioni con contratti di lavoro flessibile, finalizzate ai progetti previsti dal comma 5 bis dell'art. 208 del codice della strada, non siano da considerarsi, in ogni caso, afferenti a quelle di personale.

La Sezione, pur evidenziando la genericità dell'istanza, fatto salvo l'eventuale incidenza di altra normativa inerente le spese per il personale, non oggetto di esame in questa sede, evidenzia come le assunzioni in discorso possano impattare sul rispetto dei limiti alla spesa storica per il personale (art. 1 commi 557 e 562 LF n. 296/2007), di quelli rapportati alla spesa corrente (art. 76 comma 7 d.l. n. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008, e successive modifiche e integrazioni) o, infine, su quelli specificatamente destinati a contenere il ricorso, da parte delle amministrazioni, al lavoro flessibile (art. 9 comma 28 d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010, e successive modifiche e integrazioni).

II.a) In relazione all'incidenza di tali assunzioni sui limiti alla spesa per il personale, formulati su base storica, posto che le assunzioni stagionali a progetto di cui al citato art. 208, attuate con contratti a tempo determinato o con altre forme flessibili di lavoro, sono finanziate da risorse aventi carattere non ripetitivo che, come tali, possono variare nel corso del tempo, si è ritenuto, per costante interpretazione, di escluderle dal computo del relativo limite.

Questa interpretazione, già formulata dal Ministero dell'Interno (Circolare n. 5/2007) è stata

ripresa da successivi pronunciamenti delle Sezioni regionali in sede consultiva (si rinvia ai pareri della Sezione Piemonte n. 37/2010, Friuli Venezia Giulia n. 53/2011 e Veneto n. 25/2011).

Inoltre, il medesimo orientamento è stato fatto proprio anche dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti che, nelle linee guida cui devono attenersi gli organi di revisione economico-finanziaria nella predisposizione della relazione sul bilancio di previsione e sul rendiconto consuntivo, hanno già da tempo escluso queste spese tra le componenti rilevanti ai sensi dei commi 557 e 562 dell'art. 1 della legge n. 296/2006 (si vedano, da ultimo, le linee guida allegate alla Deliberazione n. 10 del 18/06/2012).

II. b) Per quanto riguarda, invece, il rapporto fra spesa per il personale e spesa corrente, oggetto del precetto posto dall'art. 76 comma 7 del d.l. n. 112/2008, e successive modifiche e integrazioni, appare decisiva la pronuncia delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 27/2011/CONTR del 12 maggio 2011, adottata in funzione nomofilattica ai sensi dell'art. 17 comma 31 del d.l. n. 78/2009, convertito con legge n. 109/2009.

La pronuncia, dopo analisi della differente *ratio* dei limiti posti, alla spesa per il personale, su base storica rispetto a quelli aventi fonte in un rapporto con altre grandezze di bilancio del medesimo esercizio, si sofferma sull'aggregato da considerare ai fini dell'osservanza di tale ultimo precetto.

La conclusione è nel senso che, in generale, è possibile identificarlo nei termini con cui è stato già definito ai fini dell'applicazione dei commi 557 e 562 della legge n. 296/2006 (con implicito richiamo alle delibere di determinazione dell'aggregato progressivamente emanate).

Tuttavia, prosegue, è necessario operare un correttivo, per ristabilire l'equilibrio del confronto con l'insieme della spesa corrente. In tale prospettiva vanno incluse nell'aggregato "spesa del personale" anche le voci escluse ai fini dell'applicazione dei commi 557 e 562 della LF n. 296/2006.

L'orientamento è confermato dalle linee guida sui bilanci di previsione e rendiconti consuntivi successivamente approvati (da ultimo, Deliberazione Sezione Autonomie n. 10 del 18/06/2012) che, nella specifica tabella, non prevedono alcuna componente esclusa, a differenza di ciò che accade per il tetto alla spesa storica per il personale.

II.c) Infine appare necessario valutare l'incidenza di tali spese con la limitazione posta dall'art. 9 comma 28 del d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010 e successive modifiche e integrazioni, alle spese per il personale assunto a tempo determinato o con altre forme flessibili di lavoro.

La questione ha già costituito oggetto di attenzione da parte della Sezione in precedenti pareri, fra cui può richiamarsi la deliberazione n. 21/2012 in cui era stato evidenziato come le diverse disposizioni limitative alla spesa per il personale operano su piani diversi.

L'art. 4 comma 102 della legge n. 183/2011, che ha integrato l'art. 9 comma 28 del d.l. n.

78/2010, estendendone l'ambito di applicazione anche agli enti locali, si connota, infatti, quale principio generale di coordinamento della finanza pubblica cui le amministrazioni locali sono obbligate ad attenersi. La disposizione non compie una valutazione selettiva sulle forme di assunzione di personale mediante le quali è possibile derogare al principio generale, né distingue fra le fonti di finanziamento. Prevede solo l'esplicito assoggettamento a norme settoriali per il comparto scuola, per le istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale, per gli enti di ricerca e per le strutture di missione.

Il legislatore ha previsto in seguito, per le autonomie locali, alcune eccezioni al predetto obbligo di contenimento della spesa, prendendo in specifica considerazione anche il servizio di polizia locale, senza tuttavia attribuire valenza derogatoria alle assunzioni effettuate utilizzando le risorse previste dall'art. 208 comma 5 bis del codice della strada.

L'art. 4 ter comma 12 del d.l. n. 16/2012, convertito con legge n. 44/2012, consente infatti agli enti locali, dal 2013, di superare il limite posto dall'art. 9 comma 28 del d.l. n. 78/2010, per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'espletamento delle attività nei settori di polizia locale, istruzione pubblica e servizi sociali (sempre che la spesa complessiva per dette finalità non sia superiore a quella del 2009).

Si evidenzia che le risorse previste dall'art. 208 CdA non hanno univoca natura vincolata, data l'ampia alternativa di differenti finalizzazioni di spesa previste dal medesimo articolo. Al fine di rispettare lo specifico limite posto, dal legislatore, alle forme flessibili di lavoro, le risorse in discorso ben potranno dalla Giunta, nella deliberazione annuale, essere destinate diversamente.

In conclusione, le disposizioni limitative alla spesa per il personale, sostenibile per le assunzioni con rapporto di lavoro a tempo determinato o flessibile, sono coordinabili e compatibili con le norme di copertura della predetta spesa traenti fonte da risorse a specifica destinazione: le une (artt. 9 comma 28) disciplinano i vincoli assunzionali, le altre (art. 208 comma 5 bis) i canali di finanziamento delle medesime assunzioni (in termini i pareri della Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 185 e 189 del 2012).

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Donato Centrone)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
08 LUGLIO 2013
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)