



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 171/2021/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 22 dicembre 2021, composta dai Magistrati:

Dott.	Claudio CHIARENZA	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Referendario
Dott.	Marco MORMANDO	Referendario
Dott.	Diego Maria POGGI	Referendario
Dott.ssa	Stefania CALCARI	Referendario
Dott.ssa	Rosita LIUZZO	Referendario
Dott.	Massimo BELLIN	Referendario
Dott.	Fabio D'AULA	Referendario
Dott.	Paolo MARTA	Referendario
Dott.ssa	Maria DI VITA	Referendario
Dott.	Massimiliano CARNIA	Referendario relatore

**Nella camera di consiglio del giorno 22 dicembre 2021  
svolta mediante videocollegamento in remoto**

Vista la richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Leinì (TO) con nota prot. n. 19909 del 22 novembre 2021, pervenuta a questa Sezione in data 23 novembre 2021 per il

tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

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

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Visto l'art. 85, comma 3, lettera e), del Decreto Legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27, che consente lo svolgimento delle adunanze e delle camere di consiglio mediante modalità telematiche con collegamento dei magistrati partecipanti da remoto e che dispone che il luogo da cui si collegano i magistrati e il personale addetto è considerato aula di adunanza o camera di consiglio a tutti gli effetti di legge;

Visto l'art. 26 ter del Decreto Legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla Legge 13 ottobre 2020, n. 126, che ha esteso fino al termine dello stato di emergenza da Covid-19 l'operatività delle previsioni dei commi 2, 5, 6 e 8 bis del citato art. 85 del Decreto Legge n. 18 del 2020;

Visto l'art. 1 del Decreto Legge 23 luglio 2021, n. 105 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID -19 e per l'esercizio di sicurezza di attività sociali ed economiche), convertito in legge dalla L. n. 126/2021, che ha prorogato lo stato di emergenza fino al 31 dicembre 2021, e l'articolo 6, stesso decreto, che ha prorogato fino al 31 dicembre 2021 la vigenza delle disposizioni dettate dall'articolo 85 del citato D.L. n. 18/2020;

Visto il Decreto del 18 maggio 2020, n. 153, con cui, ai sensi dell'art. 20 bis del Decreto Legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni con la Legge 17 dicembre 2012, n. 221, il Presidente della Corte dei conti ha dettato le norme tecniche in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza per lo svolgimento delle funzioni di controllo della Corte dei conti e per la firma digitale dei relativi atti, il successivo decreto del 27 ottobre 2020 con cui, in considerazione del perdurare dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, il Presidente della Corte dei conti ha ritenuto necessario mantenere fino al termine dello stato di emergenza le regole tecniche e operative in vigore in materia di svolgimento delle adunanze e delle camere di Consiglio mediante collegamento in remoto;

Visti i Decreti n. 2 del 25 marzo 2020, n. 3 del 15 aprile 2020, n. 4 del 4 maggio 2020, n. 5 del 16 giugno 2020 e n. 6 del 30 ottobre 2020, con cui il Presidente della Sezione ha adottato le misure organizzative per lo svolgimento delle attività della Sezione nel rispetto delle "nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia contabile", previste dall'art. 85 del decreto legge n. 18 del 2020, prevedendo, tra l'altro, lo svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze pubbliche da remoto;

Vista l'ordinanza n. 6/P.ag./2021 del 13 dicembre 2021 con la quale il Presidente Aggiunto ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio, svolta in videoconferenza effettuata tramite applicativo in uso alla Corte dei conti, con collegamento dei membri del collegio da remoto;

Udito il relatore, Referendario dott. Massimiliano Carnia

### **PREMESSO IN RITO**

In via preliminare, viene esaminata la questione relativa alla valida costituzione del Collegio mediante collegamento da remoto in videoconferenza con lo strumento Microsoft Teams.

In proposito si osserva che la riunione dell'organo giudicante mediante collegamento telematico è espressamente consentita dal legislatore che, in base al combinato disposto degli artt. 84, comma 6, e 85, commi 1 e 3, lett. e), del D.L. n. 18 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2020, ha previsto lo svolgimento sia delle udienze che delle camere di consiglio mediante sistema da remoto, allo scopo di coniugare le esigenze di regolare lo svolgimento delle funzioni, anche di controllo, intestate alla Corte dei conti, con le misure di sicurezza necessarie per contrastare l'emergenza sanitaria per COVID-19. L'art. 85 del D.L. n. 18 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2020 (la cui operatività è stata prorogata fino al termine dello stato

di emergenza epidemiologica da Covid-19 dall'art. 26ter del D.L. n. 104 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 126 del 2020), consente lo svolgimento delle camere di consiglio mediante modalità telematiche con collegamento dei magistrati partecipanti da remoto disponendo che "[i]l luogo da cui si collegano i magistrati e il personale addetto è considerato aula di udienza o di adunanza o camera di consiglio a tutti gli effetti di legge". Al riguardo, con decreto del 18 maggio 2020, n. 153, ai sensi dell'art. 20bis del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni con la legge 17 dicembre 2012, n. 221, il Presidente della Corte dei conti ha dettato le norme tecniche in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza per lo svolgimento delle funzioni di controllo della Corte dei conti e per la firma digitale dei relativi atti.

Sulla base dell'articolo 1 del D.L. 23/07/2021, n. 105 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per l'esercizio in sicurezza di attività sociali ed economiche), convertito in Legge dalla L. n. 126/2021, lo stato di emergenza risulta attualmente prorogato fino al 31 dicembre 2021.

La ratio della disciplina sopra richiamata è quella di evitare il blocco dell'attività magistratuale, ove lo svolgimento della medesima possa avvenire con modalità atte a ridurre l'esposizione al pericolo della salute dei soggetti interessati (rappresentanti dell'ente, magistrati, personale amministrativo, utenti degli uffici) ed assicurando sempre ampio contraddittorio seppure con modalità documentali.

#### **IN FATTO - CONTENUTO DEL QUESITO**

Con nota a firma del sindaco pro tempore del Comune di Leinì, pervenuta in data 23 novembre 2021, per il tramite del CAL, l'Amministrazione in questione ha avanzato a questa Corte una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, L. n. 131/2003, con cui intende in primo luogo ottenere delucidazioni in relazione alla possibilità che gli incassi di proventi contravvenzionali derivanti da violazioni del Codice della Strada realizzati nel corso dell'esercizio corrente in misura eccedente rispetto a quelli introitati nell'esercizio precedente, possano ricomprendere non solo riscossioni derivanti dal diretto coinvolgimento del personale di polizia locale nel luogo in cui si effettua la rilevazione (si pensi alla procedura seguita nel caso di utilizzo del telelaser), ma anche dalla rilevazione di infrazioni stradali effettuate con l'ausilio della strumentazione semaforica automatizzata successivamente visionata dal personale preposto.

In secondo luogo, il comune chiede se, in caso di somme derivanti da violazioni del codice della strada accertate in un anno, eccedenti i proventi dell'anno precedente ma riscosse nell'anno successivo, ad esempio perché accertate a fine esercizio, le stesse

possano confluire, in deroga al limite del trattamento accessorio di cui all'articolo 23, co. 2 D.lgs. n. 75/2017, nel fondo risorse decentrate di quest'ultima annualità, oppure se debba esservi sempre coincidenza fra anno di accertamento e di riscossione, nonché di inserimento sul fondo.

Nella richiesta di parere, il Comune di Leinì ha richiamato espressamente il principio di diritto sancito dalla delibera della Sezione Autonomie n. 5/2019/QMIG in data 9 aprile 2019, nella parte in cui ha previsto che la quota dei proventi derivanti dall'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada sia esclusa dall'applicazione del tetto del salario accessorio di cui all'articolo 23 co. 2 D.lgs. n. 75/2017, ma solo per la quota eccedente le riscossioni dell'esercizio precedente e confluita nel fondo risorse decentrate. Ciò al fine di incentivare quelle specifiche unità di personale di polizia locale impegnate in mansioni suppletive rispetto agli ordinari carichi di lavoro per l'attuazione di progetti di sicurezza urbana che prevedono l'utilizzazione di maggiori entrate effettivamente e autonomamente realizzate dal medesimo personale.

Viene altresì richiamata la delibera della Corte conti, Sezione Controllo Marche, n. 3/2020/PAR, la quale ha chiarito come l'esclusione dal limite di spesa del salario accessorio prescritto dall'articolo 23 comma 2 D.Lgs. n. 75/2017 debba *“considerarsi ammissibile soltanto per le implementazioni della parte variabile del fondo risorse decentrate da destinare agli istituti di incentivazione del personale della polizia locale, corrispondenti alla quota dei proventi contravvenzionali, eccedenti le riscossioni del precedente esercizio finanziario, ma che provengano dalle riscossioni di accertamenti compiuti nell'esercizio corrente, senza che in tale quota possono essere ricomprese anche quelle riscossioni accertate nell'esercizio precedente ed incassate nell'esercizio corrente oppure derivanti dalla riscossione coattiva di ruoli provenienti da esercizi precedenti”*.

#### AMMISSIBILITA' DEI QUESITI

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri *“in materia di contabilità pubblica”*.

Al riguardo, con deliberazione del 27 aprile 2004 la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha adottato gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, affermando che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, accanto alle condizioni soggettive, devono sussistere anche condizioni oggettive consistenti, in

particolare, nell'attinenza con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003) e con il carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito.

Dal punto di vista soggettivo la richiesta è ammissibile in quanto proviene dall'organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente, ai sensi dell'art. 50, comma 2, del TUEL.; la stessa, inoltre, risulta inviata tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, in conformità a quanto dispone la legge.

Circa la sussistenza del presupposto oggettivo, occorre verificare l'inerenza dei quesiti proposti al concetto di contabilità pubblica, in quanto, come è già stato ricordato, in base all'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, la funzione consultiva è circoscritta alla materia della contabilità pubblica.

La perimetrazione del significato e della portata dell'espressione "materia di contabilità pubblica" è stata oggetto di specifici interventi - in chiave ermeneutica - della Corte dei conti (cfr., tra le altre, la deliberazione della Sezione Autonomie del 27 aprile 2004 così come integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009 n. 9; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 2010; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 27/2011; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 3/2014).

Peraltro, in una visione dinamica della materia che abbia per oggetto non solo la gestione del bilancio, ma anche la tutela dei suoi equilibri e della finanza pubblica in generale, la funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti può estendersi sino a ricomprendere tutti quei "quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai 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" (cfr. deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/2010), e ciò anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla "materia della contabilità pubblica".

Rientrano, quindi, nel perimetro di tale materia "la normativa ed i relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i relativi interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli" (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Infatti, le già citate deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 54/CONTR/2010, hanno chiarito che la materia della contabilità pubblica, sebbene non possa ridursi alla sola tenuta delle

scritture contabili, alle modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, all'indebitamento e alla rendicontazione, non può essere intesa in un senso, così lato, tale da comprendere tutti gli ambiti dell'azione amministrativa.

Le stesse pronunce chiariscono che è vero che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, ma è altrettanto vero che la disciplina contabile si riferisce solo a quest'ultima, distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata dalla normativa di carattere contabilistico.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte dei conti nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione "non si rinvercano quei caratteri - se non di esclusività - di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore" (cfr. Sezione delle Autonomie delibera n. 3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza generalizzata in merito a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa.

L'ausilio consultivo, inoltre, non può costituire un'interferenza - neppure potenziale - con le funzioni requirenti e giurisdizionali di questa Corte ovvero di altri plessi giurisdizionali e deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio ex post della funzione consultiva.

L'istanza di parere, infine, non deve essere volta ad acquisire un parere sulla sussistenza o meno di responsabilità erariale, che, per sua natura va ad interferire con la funzione giurisdizionale attribuita dall'ordinamento ad altri organi della Corte dei Conti (vedi per tutte Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006; Sezione Controllo Lombardia n. 24/2014/PAR)

Ciò chiarito, venendo alla trattazione del primo quesito sottoposto all'attenzione del Collegio, è d'uopo osservare come una sua corretta impostazione non possa prescindere da una puntuale analisi dei suoi presupposti normativi. Viene così in rilievo quanto disposto dal nuovo CCNL del comparto "Funzioni locali", sottoscritto il 21 maggio 2018, il quale, all'art. 56-quater, comma 1, lett. c) nella sezione dedicata alla polizia locale, prevede che i proventi delle sanzioni amministrative possono essere destinati alla

erogazione di *“incentivi monetari”* collegati a obiettivi di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale. Con riguardo a quest’ultima destinazione, la generica espressione *“incentivi monetari”* trova poi adeguata concretizzazione nel successivo art. 67, che al comma 3, nell’individuare le risorse che alimentano la componente variabile del *“Fondo risorse decentrate”* in materia di trattamento salariale accessorio, include alla lett. i) (mediante rinvio al successivo comma 5) anche le risorse di cui al menzionato art. 56-quater.

Stabilire se gli incentivi in questione debbano derivare da infrazioni rilevabili solamente con l’immediato e diretto coinvolgimento della polizia locale (es. telelaser che richiede l’impiego di un’apposita pattuglia su strada e sul luogo ove si effettua la rilevazione) o anche con l’ausilio della strumentazione semaforica automatizzata implicante un coinvolgimento ex post del personale in termini di visione dei filmati ed emissione dei relativi verbali di contestazione, risulta questione di natura strettamente interpretativa afferente alle disposizioni di contrattazione collettiva sopracitate, che esula dalla fattispecie normativa disciplinata dall’art. 208, co. 4 lett. c. e co. 5 bis Codice della Strada. L’ampia casistica di interventi previsti dal comma 5 bis, fra cui *“progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale nonché progetti di potenziamento dei servizi notturni”*, non consente infatti di individuare nel vincolo di destinazione posto dalla norma quella specifica e diretta finalizzazione dei proventi alla incentivazione di prestazioni aggiuntive volte ad incrementare la produttività del personale di polizia locale: la normativa del Codice della Strada in questione non spiega infatti se, ed in base a quali modalità, i proventi destinati all’attuazione dei progetti possano essere utilizzati per la citata finalità. Tale collegamento funzionale trova semmai fondamento nella normativa sulla contrattazione collettiva: la sola in grado di legittimare l’ente a destinare al personale di polizia locale parte dei proventi della componente variabile del *“Fondo risorse decentrate”* finalizzata alla corresponsione di *“incentivi monetari”* collegati a obiettivi di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale”. Da ciò deriva, come confermato dal costante orientamento della giurisprudenza contabile (ex multis Sezioni Riunite in sede di controllo, delibera 50/CONTR/2010; Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 19/SEZAUT/2018/QMIG; Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 5/SEZAUT/2019/QMIG; 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), che la fattispecie in questione esula dalla materia della contabilità pubblica, in quanto attiene all’interpretazione di contratti collettivi.



Le deliberazioni soprarrichiamate evidenziano, infatti, come l'interpretazione delle clausole di contrattazione collettiva presentino una loro compiuta disciplina nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche. In particolare, l'art. 46 del Testo unico assegna all'ARAN, quale legale rappresentante delle Pubbliche amministrazioni, compiti di assistenza "ai fini dell'uniforme applicazione dei contratti collettivi", mentre l'art. 49 affida ad un'apposita procedura tra le parti (l'accordo di interpretazione autentica) la definizione consensuale del significato delle clausole controverse. Alle dette procedure può inoltre interpersi il potere del Giudice del lavoro di conoscere incidentalmente, ai sensi dell'art. 420-bis c.p.c., dell'efficacia, validità o interpretazione di siffatte clausole in sede di definizione delle controversie. Sicché le questioni interpretative risultano rimesse, in prima istanza, alla definizione consensuale delle parti che le hanno sottoscritte, secondo un procedimento, legislativamente disciplinato, che può condurre alla modifica, integrazione o sostituzione integrale delle clausole controverse (cfr. artt. 47 e 49 D. lgs. 30 marzo 2001 n. 165); mentre, nella successiva ed eventuale fase contenziosa, rileva la cognizione incidentale del giudice civile quando ciò risulti pregiudiziale alla risoluzione della causa (cfr. art. 420 bis c.p.c.). Nel descritto contesto normativo l'esercizio della funzione consultiva rischierebbe quindi di interferire sia con l'attività degli organismi sindacali deputati alla negoziazione e interpretazione degli accordi collettivi sia con la funzione giurisdizionale devoluta all'autorità giudiziaria ordinaria, rendendo ipotizzabili pericoli di interferenza qualora in tali sedi sorgessero analoghe questioni interpretative.

Alla luce delle considerazioni sopraesposte il primo quesito, attenendo ad un rapporto di tipo convenzionale scevro da connotazioni normative giuscontabili, deve essere dichiarato oggettivamente inammissibile.

A diversa conclusione occorre invece pervenire nel secondo quesito sottoposto all'attenzione del Collegio. Astraendo dalla fattispecie concreta, la richiesta dell'ente comunale può essere infatti ricondotta a principi generali della contabilità pubblica collegati alla corretta interpretazione della normativa di contenimento della spesa (nello specifico, dell'articolo 23, co. 2 D.lgs. n. 75/2017), in relazione all'ammontare delle risorse da destinare al trattamento economico accessorio del personale di polizia locale. La Sezione si limiterà pertanto a valutare le problematiche poste nei soli ed esclusivi caratteri generali ed astratti, senza fornire alcuna indicazione sulle scelte gestionali sottese al quesito e rimesse all'attività discrezionale dell'ente.

## MERITO

Ciò chiarito, al fine di dare riscontro al secondo quesito, occorre in primo luogo muovere dalla deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/SEZAUT/2019/QMIG. in cui il Collegio ha avuto modo di approfondire natura e disciplina dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie, derivanti da infrazioni al Codice della strada, destinabili – ex artt. 56 quater e 67 CCNL “Funzioni locali” del 21 maggio 2018- al “fondo risorse decentrate” per gli incentivi monetari da corrispondere al personale della polizia locale impegnato in progetti di potenziamento urbano dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale. Per ciò che qui rileva, la pronuncia in questione ha evidenziato come i proventi contravvenzionali derivanti da infrazioni stradali siano soggetti al vincolo di finanza pubblica di cui all’art. 23 co. 2 D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75 il quale, sulla scorta di previgenti norme di contenimento della spesa pubblica, dispone 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 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 particolare, la Sezione delle Autonomie, nella succitata deliberazione n. 5/SEZAUT/2019/QMIG, ha affermato che i proventi previsti dal citato art. 208 rientrano nell’ambito del divieto posto dall’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, *“in quanto il potenziamento della sicurezza stradale non risulta direttamente correlato né al conseguimento di effettivi recuperi di efficienza né ad un incremento di entrate (o ad un risparmio di spesa) imputabile ad una determinata tipologia di dipendenti con effetti finanziariamente neutri sul piano del bilancio”*. Ad escludere che tale fattispecie sia ricompresa nella deroga al vincolo di finanza pubblica in esame, vi è anche la circostanza per cui, laddove il personale *“non potesse essere remunerato per via del raggiungimento del limite di spesa di cui all’art. 23 del d.lgs. n. 75/2017, le disposizioni di cui all’art. 208 non rimarrebbero inattuate, potendo i proventi delle sanzioni essere comunque destinati verso le molteplici altre finalità previste dalla norma”*.

La stessa Sezione, con la delibera in esame, ha tuttavia specificato che *“le uniche deroghe compatibili con la portata onnicomprensiva del vincolo di spesa sono quelle fondate sulla finalità della norma, per cui è 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 eterofinanziate o autonome supplementari”*.

La giurisprudenza contabile non ha mancato di evidenziare la presenza di alcune fattispecie che esulano dall'applicazione del predetto vincolo di spesa, in quanto accomunate dalla concorrenza di taluni specifici presupposti (fonte in specifica disposizione di legge, predeterminata categoria di dipendenti, auto-finanziamento dell'emolumento, neutralità di impatto sul bilancio, limite finanziario complessivo). Inoltre, la generale variabilità temporale dell'ammontare di emolumenti accessori rende questi ultimi meno suscettibili di essere soggetti a vincoli di finanza che hanno generalmente quale parametro di riferimento un predeterminato anno base.

La Sezione delle Autonomie, nella delibera in questione, non ha escluso che, a determinate condizioni, gli incentivi in esame non siano inclusi nel già menzionato vincolo di finanza pubblica, qualora l'ente destini agli incentivi del personale della polizia locale la quota di proventi contravvenzionali *eccedente le riscossioni del precedente esercizio*. In tal caso, infatti *“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 supplementari 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, del d.lgs. n. 75/2017, in quanto estranea alla ratio che costituisce il fondamento del divieto”*.

La necessità che i proventi contravvenzionali siano riscossi, e non solo accertati, trova un suo specifico fondamento nella disposizione normativa di contrattazione collettiva (art. 56-quater CCNL 2018), che chiarisce un dubbio interpretativo lasciato aperto dall'art. 208 codice della strada (che invece fa generico riferimento ai proventi “spettanti”, senza precisare se solamente accertati o anche riscossi). La soluzione appare ragionevole ed in linea con l'esigenza 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, quali quelle di erogazione del trattamento retributivo accessorio.

In conclusione, i tratti essenziali volti ad escludere l'applicazione del vincolo di spesa di cui all'art. 23 comma 2 d.lgs. n. 75/2017 sono: la presenza di specifiche disposizioni di legge, nel caso di specie riconducibili al combinato disposto degli artt. 56-quater, comma 1, lett. c) e 67 co. 3 lett. i del CCNL comparto “Funzioni locali”, sottoscritto il 21 maggio 2018; la presenza di una categoria di destinatari certa e determinata quale il personale

di polizia locale effettivamente impegnato nell'ambito dei progetti in mansioni suppletive rispetto all'ordinario carico di lavoro; l'autofinanziamento degli emolumenti incentivanti tramite le eccedenze contravvenzionali di riscossione; la neutralità di impatto sul bilancio; la presenza di un limite finanziario complessivo onde evitare un uso strumentale e distorto delle risorse pubbliche.

Per i motivi succintamente esposti, la Sezione delle autonomie ha quindi enunciato il seguente principio di diritto: *“I predetti proventi sono soggetti al vincolo di finanza pubblica stabilito dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, ad eccezione della 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”* (Deliberazione n.5/SEZAUT/2019/QMIG, cit.).

Il quesito proposto dall'ente comunale, concernente l'esatta composizione del fondo risorse decentrate nella parte variabile avente ad oggetto incassi contravvenzionali eccedenti quelli del precedente esercizio e, in particolare, se il fondo in questione debba essere composto da sole eccedenze di incassi contravvenzionali derivanti da accertamenti del medesimo esercizio finanziario o anche da eccedenze aventi titolo in accertamenti di plurimi e pregressi esercizi finanziari, trova soluzione in applicazione dei principi sopra esposti.

Le esigenze di contenimento della spesa, insite nel vincolo posto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 in esame, rendono necessaria una soluzione restrittiva del quesito, anche al fine di evitare che un aumento incondizionato delle risorse stanziabili per il trattamento retributivo accessorio possa dar luogo ad una lievitazione altrettanto incondizionata della base retributiva, che dovrà essere considerata per il calcolo degli incrementi stipendiali in vista dei rinnovi della contrattazione collettiva.

Per i principi sopra esposti, risulta imprescindibile che le risorse finanziarie previste dall'art. 208 del d.lgs. n. 285/1992 e destinate alla retribuzione accessoria di parte variabile si esauriscano nelle sole maggiori entrate funzionalmente e cronologicamente riconducibili allo sviluppo dei progetti di potenziamento della sicurezza stradale e monitoraggio territoriale, sulla base di accertamenti e riscossioni compiuti nello stesso esercizio finanziario cui si riferisce l'attuazione dei progetti stessi. Solo in questo momento le maggiori risorse destinate all'integrazione salariale troverebbero giustificazione in quanto eziologicamente connesse ad un effettivo incremento di efficienza amministrativa indotta dai progetti attuati dal personale di polizia locale. A tali condizioni le maggiori entrate risulterebbero finanziariamente neutre per il bilancio dell'ente e come tali utilizzabili in chiave di emolumenti addizionali.

Il collegio concorda, pertanto, con le argomentazioni esposte nel parere reso dalla Sezione Controllo Marche n. 3/2020/PAR in data 10 marzo 2020, citato dal Comune istante, secondo il quale, in estrema sintesi, “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”.

Infatti, qualora confluisse nel Fondo risorse decentrate un’eccedenza di incassi comprensiva anche di accertamenti derivanti da esercizi pregressi, verrebbe meno quell’imprescindibile collegamento programmatico-funzionale tra maggiori riscossioni di un dato esercizio finanziario e l’attuazione dei progetti di potenziamento urbano in esso previsti. Si tratterebbe cioè della riscossione di entrate non generate per effetto dell’attività incentivata e, pertanto, non finanziariamente neutrali per il bilancio dell’ente né utilizzabili per l’erogazione del trattamento accessorio incentivante.

Parimenti condivisibile è l’osservazione recata dalla citata delibera della Sezione Marche, per la quale “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” (Sez. Contr. Marche, Del. n. 3/2000, cit.).

Infatti, ricomprendendo nelle eccedenze di incassi anche gli introiti contravvenzionali provenienti da accertamenti di esercizi pregressi, forte sarebbe il rischio di creare incertezza in ordine all’esatta individuazione dei parametri cui ancorare i limiti di spesa massima consentiti, attribuendo di fatto in tal modo all’ente comunale la facoltà di decidere liberamente ed autonomamente l’entità delle risorse da destinare all’erogazione degli emolumenti integrativi incentivanti. Ciò potrebbe determinare conseguenze elusive del vincolo di spesa di cui all’art. 23, comma 2, Dlgs 75/2017,

facendone venire meno la sua fondamentale funzione contenitiva della spesa pubblica. A ben vedere, solo una specifica previsione di spesa parametrata alle eccedenze di incassi causalmente riconducibili agli accertamenti dell'esercizio finanziario in cui trova attuazione il progetto, consentirebbe di definire adeguatamente il limite cui ancorare la corresponsione del trattamento salariale accessorio per evitare l'erogazione di emolumenti integrativi indebiti incidenti in maniera negativa sugli equilibri di bilancio dell'ente.

**P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte dichiara parzialmente inammissibile la richiesta di parere del Comune di Leinì (TO) e si pronuncia nel merito nei termini dinnanzi precisati.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato nella Camera di consiglio del giorno 22 dicembre 2021 svolta in videoconferenza.

Il Relatore  
F.to Dr. Massimiliano CARNIA

Il Presidente  
F.to Dr. Claudio CHIARENZA

Depositato in Segreteria il **28 dicembre 2021**

Il Funzionario Preposto  
F.to Nicola MENDOZZA