Deliberazione n. 94 /2020/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati:

Antonio Marco CANU	Presidente (relatore)
Vincenzo BUSA	Consigliere
Paola BASILONE	Consigliere
Annalaura LEONI	Referendaria

nella Camera di consiglio del 22 aprile 2020 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

VISTA la lettera del 25 febbraio 2020, trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Umbria, assunta al protocollo della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Umbria il 2 marzo 2020, con la quale il Sindaco del Comune di Vallo di Nera ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere in materia di contabilità pubblica, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA l'Ordinanza Presidenziale di convocazione della Sezione per la data odierna;

UDITO, nella Camera di consiglio del 22 aprile 2020, tenutasi in videoconferenza, ai sensi dell'art. 85, comma 3, lett. e) del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, il magistrato relatore, Presidente Antonio Marco CANU

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Vallo di Nera ha richiesto un parere di questa Sezione ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, nei termini di cui appresso.

"*Con la presente si richiede a codesta spettabile Corte un parere in merito all'applicazione della seguente normativa.*

L'art. 142 co. 12 bis del Codice della Strada C.d.S. recita: " I proventi delle sanzioni derivanti dall'accertamento delle violazioni dei limiti massimi di velocità stabiliti dal presente articolo, attraverso l'impiego di apparecchi o di sistemi di rilevamento della velocità ovvero attraverso l'utilizzazione di dispositivi o di mezzi tecnici di controllo a distanza delle violazioni ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 20 giugno 2002, n. 121, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2002, n. 168, e successive modificazioni, sono attribuiti, in misura pari al 50 per cento ciascuno, all'ente proprietario della strada su cui è stato effettuato l'accertamento o agli enti che esercitano le relative funzioni ai sensi dell'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974,

n. 381, e all'ente da cui dipende l'organo accertatore, alle condizioni e nei limiti di cui ai commi 12-ter e 12-quater"

L'art. 142 co. 12 ter C.d.S. stabilisce che "Gli enti di cui al comma 12-bis destinano le somme derivanti dall'attribuzione delle quote dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui al medesimo comma alla realizzazione di interventi di manutenzione e messa in sicurezza delle infrastrutture stradali, ivi comprese la segnaletica e le barriere, e dei relativi impianti, nonché al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, ivi comprese le spese relative al personale, nel rispetto della normativa vigente relativa al contenimento delle spese in materia di pubblico impiego e al patto di stabilità interno".

Nell'anno 2019 questo Comune ha attivato il servizio di controllo con dispositivi a distanza per le violazioni dei limiti massimi di velocità ai sensi dell'articolo 142 del C.D.S. Reso noto che la strada dove viene svolto il servizio di controllo è in concessione all'ANAS e che pertanto i proventi sono totalmente di spettanza del Comune di Vallo di Nera, si chiede di sapere se detti proventi possano finanziare:

1. interventi di manutenzione e messa in sicurezza delle infrastrutture stradali effettuati mediante impiego di personale assunto a tempo determinato o con altre forme flessibili o con istituti di assegnazione temporanea;

2. parte della spesa del personale dell'unico vigile urbano in servizio, tenuto conto che tutta l'attività di controllo e di accertamento viene svolta dallo stesso."

CONSIDERATO IN DIRITTO

In punto di ammissibilità dei quesiti proposti si osserva quanto segue.

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta è ammissibile poiché proviene dal Sindaco di un Comune ed è stata trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Umbria, in osservanza della norma (art. 7, comma 8 l. 05/06/2003, n. 131) che legittima le amministrazioni locali a richiedere pareri alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica.

Per quanto attiene al profilo oggettivo, i quesiti proposti non appaiono articolati in maniera da rendere chiaro quale sia il punto sul quale si incentrano i dubbi che sollecitano l'Ente a richiedere il parere di questa Corte, talché gli stessi debbono essere dichiarati inammissibili.

Tuttavia, nell'ottica di dare un supporto collaborativo all'amministrazione richiedente, si ritiene opportuno fornire ugualmente delle indicazioni interpretative.

Il primo quesito attiene alla possibilità di utilizzare i proventi delle sanzioni amministrative derivanti dall'accertamento delle violazioni dei limiti massimi di velocità stabiliti dall'art. 142 del CDS per interventi di manutenzione e messa in sicurezza delle infrastrutture stradali da effettuare mediante impiego di personale assunto a tempo determinato o con altre forme flessibili o con istituti di assegnazione temporanea.

L'oggetto degli interventi in questione rientra *de plano* nella previsione di legge, per cui sul punto non vi sono particolari problemi, né il Comune li prospetta.

La possibilità che gli interventi siano eseguiti mediante personale assunto con rapporti di lavoro a tempo determinato o con altre forme flessibili o con istituti di assegnazione temporanea fa ritenere che il Comune intenda procedere nella forma dell'amministrazione diretta (v. artt. 3, lett. gggg) e 36, comma 2, lett. a) e b) D. lgs. 18/04/2016, n. 50 - Codice dei contratti pubblici). In particolare, la prima delle disposizioni richiamate definisce amministrazione diretta "*le acquisizioni effettuate dalle stazioni appaltanti con materiali e mezzi propri o appositamente acquistati o noleggiati e con personale proprio o eventualmente assunto per l'occasione, sotto la direzione del responsabile del procedimento*" (sottolineatura della Sezione).

Tale possibilità è quindi ammessa, ovviamente nel rispetto dei limiti di importo dei relativi lavori e delle disposizioni che disciplinano l'assunzione di personale a tempo determinato o nelle forme del lavoro flessibile da parte delle Pubbliche amministrazioni (art. 36 D. lgs. 30/03/2001, n. 165).

Ciò posto, si può ipotizzare che il Comune intenda conoscere se la spesa per l'assunzione del personale nelle forme indicate, in quanto finanziata con i proventi delle sanzioni, possa essere effettuata a prescindere dai limiti di legge posti agli enti locali in materia di spesa per il personale. Su quesiti di tenore analogo risultano, invero, plurime richieste di parere rivolte alle Sezioni regionali di questa Corte.

Se così fosse da intendere il senso del quesito, fermo restando quanto già detto in ordine all'indeterminatezza dello stesso, esso rientrerebbe nell'alveo della materia della contabilità pubblica. Sul punto, come è noto, infatti, l'orientamento di questa Corte è nel senso che la nozione della contabilità pubblica abbia un carattere dinamico. Sono da considerare perciò ricompresi in essa anche atti, che secondo una concezione più tradizionale ne sarebbero esclusi, i quali però comportano spese (come, appunto, quelle per il personale) che rivestono particolare importanza sotto il profilo del contenimento della spesa pubblica e quindi ineriscono direttamente al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Inteso nel senso sopra definito, la Sezione ritiene che al quesito debba essere data risposta negativa.

La stessa norma della cui applicazione si discute, infatti, prevede espressamente che tra le spese degli interventi da finanziare con i proventi delle sanzioni siano comprese quelle relative al personale, ma "*nel rispetto della normativa vigente relativa al contenimento delle spese in materia di pubblico impiego e al patto di stabilità interno*".

Come osservato da Sezione regionale controllo Piemonte, deliberazione n. 34/2014/SRCPIE/PAR del 13 febbraio 2014, tale previsione è da intendere quale espressione di un principio generale, come tale ritenuto valido anche per le spese di

personale riconducibili alla diversa, ma analoga, fattispecie di cui all'art. 208 del Codice della Strada. In ordine al fatto che le spese di personale finanziate con i proventi delle sanzioni per violazioni di norme del Codice della Strada non possano essere escluse dall'osservanza dei limiti di legge che interessano tale tipologia di spese si registra un generale, conforme avviso della giurisprudenza di questa Corte (v. Sezione regionale di controllo per il Molise, deliberazione n. 96/2014/PAR del 4 giugno 2014; Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 54/2018/PAR del 4 aprile 2018; idem, deliberazione n. 31/2017/PAR del 16 febbraio 2017; idem, deliberazione n. 132/2013/PAR del 21 marzo 2013; Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 141/2018/PAR del 28 settembre 2018; Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 26/2016/PAR del 23 marzo 2016), che anche questa Sezione condivide.

Nello specifico, trattandosi di contratti di lavoro subordinato diversi da quelli a tempo indeterminato, la relativa spesa, pur se finanziata con i proventi di che trattasi, è ammessa solo se essa rientri nei limiti previsti dall'art. 9, comma 28 del decreto legge 31/05/2010, n. 78, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Discorso parzialmente diverso è quello relativo alla possibilità, pure prospettata dal Comune, di impiegare personale in assegnazione temporanea (cd. comando).

In tale evenienza, la spesa sostenuta dall'ente che si avvale del personale di altra amministrazione pubblica è da considerare neutrale nel quadro della finanza pubblica globalmente intesa, talché essa non assume rilevanza ai fini del rispetto dei limiti di spesa di cui alla citata disposizione dell'art. 9, comma 28 d.l. n. 78/2010 (v. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 12/SEZAUT/2017/QMIG del 15 maggio 2017). Va però sottolineato che tale affermazione, come precisato nella delibera testé richiamata, è valida purché la spesa sostenuta dall'Ente cedente sia figurativamente considerata come spesa di personale, talché non appare estensibile, ad esempio, a personale proveniente da soggetti privati, ancorché controllati da amministrazioni pubbliche.

Al secondo quesito, relativo alla spesa per l'unico vigile urbano in servizio, il quale svolge tutta l'attività di controllo e di accertamento relativa alle violazioni di che trattasi, non può che darsi risposta di identico tenore, attesa la già ricordata disposizione di principio secondo cui la spesa di personale finanziata con i proventi delle sanzioni di che trattasi deve comunque rispettare la normativa vigente relativa al contenimento delle spese in materia di pubblico impiego e al patto di stabilità interno.

Pur tuttavia, la Sezione delle Autonomie (v. deliberazione n. 5/SEZAUT/2019/QMIG del 9 aprile 2019) ha ammesso una parziale eccezione (riferita alle spese finanziate con i proventi di cui all'art. 208, ma sulla base di una interpretazione che si ritiene estensibile anche alla fattispecie di cui si discute) per quanto concerne la possibilità di destinare i proventi in questione al "Fondo risorse decentrate", destinandoli all'incentivazione di specifiche unità di personale di polizia locale effettivamente impegnate, nell'ambito di

progetti di potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, in mansioni suppletive rispetto agli ordinari carichi di lavoro.

Si è affermato, in proposito, che "*non può escludersi l'ipotesi che, in concreto, 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), 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, del d.lgs. n. 75/2017, in quanto estranea alla ratio che costituisce il fondamento del divieto*" [sottolineature della Sezione].

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per l'Umbria rende il parere nei sensi di cui in motivazione.

DISPONE

che, a cura della Segreteria della Sezione, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco del Comune di Vallo di Nera per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Umbria.

Così deliberato nella camera di consiglio del 22 aprile 2020.

Il Presidente estensore
Antonio Marco CANU

ANTONIO MARCO
CANU
CORTE DEI CONTI
22.04.2020
15:25:14 UTC

Depositata il 22 aprile 2020
Il Preposto della Sezione
Roberto Attilio Benedetti

BENEDETTI ROBERTO
ATTILIO
CORTE DEI CONTI
22.04.2020 15:50:56 UTC