

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 22 giugno 2017 composta da:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	Presidente
Consigliere	Stefania Petrucci	
Primo Referendario	Rossana De Corato	
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Addresso	Relatore
Referendario	Michela Muti	

ha assunto la seguente deliberazione
sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Otranto (LE) trasmessa con prot. n. 10132 del 9 giugno 2017 ed assunta al protocollo della segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia il 12 giugno 2017 n. 2845-12/06/2017-SC-PUG-T75-A;
Vista l'ordinanza n. 77/2017 con la quale è stata convocata la Sezione regionale di controllo per il giorno 22 giugno 2017;
udito il relatore, Referendario Carmelina Addresso.
Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Otranto chiede alla Sezione un parere in merito alla possibilità di finanziare la spesa relativa all'indennità di turnazione per gli agenti di Polizia Municipale, assunti a tempo determinato e pieno durante la stagione turistica, con i proventi delle sanzioni per violazione del codice della strada.

In particolare, il rappresentante legale dell'Ente espone che:

- il Comune di Otranto è un comune turistico ed ha la necessità di assumere agenti di Polizia Municipale a tempo determinato durante la stagione turistica;
- detto personale è impiegato in turni settimanali, compresi i giorni festivi durante i quali si registra un incremento dei flussi turistici;
- è necessario assicurare i servizi di viabilità nel centro abitato e nelle località marine al fine di tutelare la pubblica e privata incolumità, nonché la sicurezza del territorio;
- al personale interessato alla turnazione deve essere riconosciuta la relativa indennità;
- la spesa sostenuta per il personale della Polizia Municipale a tempo determinato e pieno ed a carattere stagionale è finanziabile con i proventi delle sanzioni per violazione del codice della strada ai sensi dell'art 208.

Premesso quanto sopra, il Sindaco chiede se è possibile finanziare l'indennità di turnazione con i proventi per violazione del codice della strada ai sensi dell'art 208 d lgs 285/1992.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ammissibilità, sia soggettiva che oggettiva, della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica. Da ultimo, l'art 10 bis d.l. 24/06/2016 n. 113 conv. dalla l. 7/08/2016 n. 160, fermo restando i requisiti soggettivi di ammissibilità sopra richiamati, ha introdotto un nuovo periodo nel testo del citato art 7, comma 8, prevedendo che le richieste di parere nella medesima materia possono essere rivolte direttamente alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti: per le Regioni, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata.

In relazione al profilo di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Otranto, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, si rammenta che la Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "contabilità pubblica".

Il Collegio evidenzia che le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "contabilità pubblica" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati, non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità, e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Alla luce delle coordinate interpretative sopra richiamate, il quesito formulato dal Sindaco del Comune di Otranto è ammissibile sul piano oggettivo, in quanto volto alla corretta interpretazione della disciplina dettata in materia di utilizzo di risorse pubbliche, nell'ambito del perseguimento di finalità di contenimento della spesa a garanzia della sana gestione finanziaria e dell'equilibrio di bilancio.

L'analisi del quesito, tuttavia, non può che essere condotta su un piano generale ed astratto, essendo rimessa all'Ente qualunque decisione sotto il profilo della concreta attuazione ed applicazione della legge.

Passando all'esame del merito, l'Ente chiede se l'indennità di turno spettante agli agenti di Polizia Municipale, assunti a tempo pieno e determinato per esigenze stagionali ed impegnati in turni settimanali per far fronte ai flussi turistici, possa essere finanziata ai sensi dell'art 208 del codice della strada.

La disposizione citata, in deroga al principio di unità del bilancio, consente di destinare i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada a specifiche finalità afferenti al miglioramento della sicurezza ed al potenziamento delle attività di controllo sulla circolazione stradale (cfr. Sezione controllo Abruzzo, delibera n. 151/PAR/2016). In particolare, gli enti locali possono destinare una quota pari al 50% dei proventi in esame *“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”* (art 208 comma 4 lett. a) e *“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”* (art 208, comma 4, lett. b).

La successiva lett. c) dell'art 208 comma 4 prevede, tra gli obiettivi finanziabili con la quota in esame, quelli connessi al miglioramento della circolazione stradale, mentre il comma 5 bis del medesimo articolo amplia il catalogo delle spese, inserendovi quelle destinate *“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”*.

Gli enti devono determinare annualmente, con delibera della giunta, le quote da destinare ai sensi del comma 4, salva la facoltà di destinare in tutto o in parte la restante quota del 50 per cento dei proventi alle medesime finalità (art 208 comma 5).

Questa Corte ha già sottolineato come *“ A queste disposizioni, sin dalla loro versione originaria, è stata riconosciuta una duplice finalità: da un lato, accrescere la sicurezza sulle strade, imponendo alle Amministrazioni locali di utilizzare a tale scopo parte delle risorse derivanti dall'accertamento delle violazioni al codice della strada, investendo sull'educazione degli utenti ovvero su interventi diretti a rendere più sicuro l'utilizzo delle vie pubbliche; dall'altro, garantire gli equilibri di bilancio delle Amministrazioni locali, evitando che vengano destinate a spese correnti, di natura stabile e ricorrenti, entrate tendenzialmente aleatorie ed incerte nel loro ammontare, quali quelle in esame”* (Sezione controllo Piemonte, delibera n. 5/PAR/2011).

La natura straordinaria dell'entrata, pertanto, non consente di destinare la medesima a spese correnti di carattere ripetitivo, venendo altrimenti pregiudicata la stabilità degli equilibri finanziari e la sana gestione del bilancio.

Sulla scorta di quanto sopra, la giurisprudenza contabile ha ritenuto finanziabile l'indennità di turno con i proventi per violazione del codice della strada, ma solo in presenza di determinati presupposti volti ad escludere la natura ripetitiva della spesa.

In particolare, questa Corte ha osservato come l'indennità di turno sia sussumibile nella previsione del comma 5 bis dell'art 208 c.d.s., nei casi in cui si tratti di spesa correlata *"a progetti di potenziamento dei servizi notturni e di prevenzione delle violazioni di cui agli articoli 186, 186-bis e 187"* (Sezione controllo Lombardia, delibera n. 273/PAR/2013).

La corresponsione dell'indennità deve collegarsi, pertanto, all'attivazione di progetti finalizzati a specifici interventi con riferimento ai servizi notturni ed alla prevenzione delle violazioni in materia di guida in stato di ebbrezza alcolica e sotto l'effetto di stupefacenti.

Ed, infatti, *"Il requisito del finanziamento della turnazione risiede, evidentemente, nel fatto che i citati progetti attivino effettivamente nuovi servizi o processi di riorganizzazione finalizzati ad un reale accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e delle risorse"*

Per tale ragione, *"il Collegio ritiene che gli enti locali possano provvedere, con i proventi derivanti da violazioni al codice della strada, al finanziamento delle prestazioni accessorie del personale di polizia municipale rese nell'ambito "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"*.

La turnazione finanziabile ai sensi dell'art. 208 comma 5 bis del Codice della Strada ricomprende un ambito limitato al servizio notturno e un oggetto specifico teso a prevenire le violazioni degli articoli inerenti la guida sotto l'effetto di alcool e di sostanze stupefacenti.

Le risorse devono essere finalizzate al miglioramento e all'incremento dei servizi, riferite ad attività effettivamente nuove e allocate sulla scorta di appositi programmi di accrescimento qualitativo e quantitativo del servizio.

E', poi, necessaria una puntuale verifica, a conclusione dell'esercizio finanziario, dell'effettivo conseguimento degli obiettivi di miglioramento prefissati, per l'erogazione in modo selettivo degli incentivi economici al personale (indennità di turnazione derivante da progetto specifico) sulla base di appositi indicatori anch'essi previamente individuati che diano visibilità all'apporto singolo di ciascun dipendente. Tutto ciò in compiuta attuazione di una cultura del risultato orientata ad un costante miglioramento della performance, essendo (da tempo) interdetta qualsivoglia distribuzione "a pioggia" del salario accessorio."

La Sezione non ravvisa ragioni per discostarsi dall'orientamento sopra indicato.

Resta fermo che l'utilizzazione delle risorse destinate a tale scopo deve avvenire nel pieno rispetto degli ulteriori vincoli posti da norme di coordinamento della finanza pubblica (art 9 comma 2 bis d.l. 78/2010 e art. 9, comma 28 d.l. 78/2010: cfr. Sezione controllo Puglia n. 97/PAR/2014 e n. 140/PAR/2014, Sezione controllo Veneto, n. 44/PAR/2012, n. 403/PAR/2011 e n. 346/PAR/2011, Sezione controllo Piemonte n. 5/PAR/2011, Sezione Controllo Campania, n. 31/PAR/2017, Sezione controllo Abruzzo n. 151/PAR/2016).

Si richiama, infine, quanto disposto dalla legge di conversione del d.l. 50/2017, approvata in via definitiva dal Senato in data 15 giugno 2017, che all'art 22, comma 3 bis, dispone : *"A decorrere dal 2017, le spese del personale di polizia locale, relative a prestazioni pagate da terzi per l'espletamento di servizi di cui all'articolo 168 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo*

18 agosto 2000, n. 267, in materia di sicurezza e di polizia stradale necessari allo svolgimento di attività e iniziative di carattere privato che incidono sulla sicurezza e la fluidità della circolazione nel territorio dell'ente, sono poste interamente a carico del soggetto privato organizzatore o promotore dell'evento e le ore di servizio aggiuntivo effettuate dal personale di polizia locale in occasione dei medesimi eventi non sono considerate ai fini del calcolo degli straordinari del personale stesso. In sede di contrattazione integrativa sono disciplinate le modalità di utilizzo di tali risorse al fine di remunerare i relativi servizi in coerenza con le disposizioni normative e contrattuali vigenti".

PQM

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Otranto.

Così deciso in Bari, nella camera di consiglio del 22 giugno 2017.

Il Relatore

F.to Carmelina Adesso

Il Presidente

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 22 giugno 2017

Il Direttore della Segreteria

F.to dott.ssa Marialuce Sciannameo