



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 5/SEZAUT/2019/QMIG

Adunanza del 22 marzo 2019

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Angelo BUSCEMA

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Maurizio GRAFFEO, Simonetta ROSA, Francesco PETRONIO, Josef Hermann RÖSSLER, Cristina ZUCCHERETTI, Fulvio Maria LONGAVITA, Maurizio STANCO, Andrea ZACCHIA;

Consiglieri Carmela IAMELE, Rinieri FERONE, Carmela MIRABELLA, Adriana LA PORTA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Elena BRANDOLINI, Alessandro PALLAORO, Nicola BENEDIZIONE, Dario PROVVIDERA, Mario ALÌ, Vincenzo BUSA, Giuseppe IMPARATO, Mario GUARANY, Marcello DEGNI, Valeria FRANCHI, Giampiero PIZZICONI, Tiziano TESSARO;

Primi Referendari Massimo AGLIOCCHI, Vanessa PINTO.

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

Visto l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e le successive modifiche ed integrazioni;

Visto l'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213 e le successive modifiche ed integrazioni;

Vista la deliberazione n. 334/2018/QMIG, depositata in data 12 dicembre 2018, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, in riferimento alla richiesta di parere presentata dal Sindaco del Comune di Milano, ha rimesso al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni in legge 3 agosto 2009, n. 102, e dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni in legge 7 dicembre 2012, n. 213, una questione di massima riguardante il corretto utilizzo dei proventi derivanti dalle sanzioni previste dal Codice della strada (art. 208 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285) e la relativa assoggettabilità ai vincoli di finanza pubblica posti dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 1 del 10 gennaio 2019, con la quale, valutati i presupposti per il deferimento dell'esame e della risoluzione della predetta questione di massima ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, è stata rimessa alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine alla questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti, n. 155 del 13 marzo 2019, di convocazione della Sezione delle autonomie per l'odierna adunanza;

Udito il relatore, Consigliere Francesco Uccello;

PREMESSO

Con nota del 5 ottobre 2018, il Sindaco del Comune di Milano ha rivolto alla Sezione regionale di controllo per la Lombardia una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n.131, in merito alla possibilità di destinare al fondo per il lavoro straordinario del personale addetto ai servizi di polizia locale parte dei proventi derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie previste per le violazioni al Codice della strada ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285.

L'istanza del Sindaco di Milano si articola in tre quesiti, il primo dei quali chiede di conoscere se le disposizioni di cui al comma 4, lett. b) e c), del citato art. 208 possano qualificarsi tra le "specifiche disposizioni di legge" che l'art. 14, comma 2, del CCNL del comparto Regioni-Autonomie locali 1° aprile 1999, individua quale strumento idoneo a veicolare risorse aggiuntive al fondo per il compenso del lavoro straordinario.

Con il secondo quesito chiede, invece, se gli "incentivi monetari collegati a obiettivi di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale", che l'art. 56-

quater del nuovo CCNL del personale del comparto “Funzioni locali”, sottoscritto il 21 maggio 2018, consente di erogare (eventualmente anche in favore delle prestazioni di lavoro straordinario) a valere dei proventi derivanti dalle violazioni del Codice della strada, possano essere sottratti ai vincoli di finanza pubblica previsti dall’art. 23, comma 2, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75.

Con il terzo ed ultimo quesito chiede, infine, se, ai sensi dell’art. 14, commi 1 e 4, del richiamato CCNL 1° aprile 1999, sia possibile escludere gli oneri relativi agli incrementi contrattuali dal calcolo dei limiti del fondo per il lavoro straordinario, onde evitare di ridurre ulteriormente il numero di ore di straordinario disponibili.

Con la deliberazione n. 334/2018/QMIG del 5 ottobre 2018, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, valutati positivamente i profili di ammissibilità soggettiva della richiesta di parere, ha ritenuto ammissibili, sotto il profilo oggettivo, solo il secondo e, in parte, il terzo dei quesiti prospettati dal Comune istante, in quanto orientati ad ottenere un chiarimento interpretativo di carattere generale su una norma di coordinamento della finanza pubblica quale l’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017.

In ordine all’inammissibilità del primo quesito, invece, pur sembrando la questione attenerne quasi esclusivamente all’interpretazione di una norma del contratto collettivo nazionale (per i precedenti al riguardo si fa rinvio alle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 56/2011/CONTR e n. 50/CONTR/2010), la Sezione ha ritenuto opportuno sottoporre la deliberazione di ammissibilità ad apposito pronunciamento nomofilattico, stante la presenza, in materia, di precedenti pronunce delle Sezioni regionali di controllo in sede consultiva e la recente stipula del citato CCNL del 21 maggio 2018 che ha specificato, in proposito, talune modalità attuative dell’art. 208 del d.lgs. n. 285/1992.

Quanto al merito, la Sezione remittente ha preliminarmente evidenziato che l’art. 208 dispone che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni al Codice della strada, devoluti alle Regioni, alle Province e ai Comuni in ragione dell’appartenenza dei funzionari, ufficiali ed agenti che hanno accertato le violazioni, siano destinati, per una quota pari ad almeno il 50 per cento, alle seguenti finalità:

- a) interventi sulla segnaletica stradale;
- b) potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale;
- c) miglioramento della sicurezza stradale.

Tra le varie misure connesse al miglioramento della sicurezza stradale la disposizione annovera, al comma 5-bis, 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.

Il dubbio interpretativo posto dal Comune istante sembrerebbe trovare una risposta nel citato art. 56-*quater* del CCNL del 21 maggio 2018, il quale chiarisce che, in coerenza con le finalità legislative, i predetti proventi delle sanzioni amministrative possono essere utilizzati in favore del personale della polizia locale per le seguenti destinazioni:

- a) forme contributive previdenziali;
- b) forme contributive di carattere assistenziale;
- c) 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*" troverebbe maggiore concretizzazione nel successivo art. 67, che al comma 3, nell'individuare le risorse che alimentano la componente variabile del "Fondo risorse decentrate", include alla lett. i) (mediante rinvio al successivo comma 5) anche le risorse di cui al menzionato art. 56-*quater*.

Pertanto, facendo proprie le argomentazioni esposte nell'istanza di parere, la Sezione di controllo per la Lombardia ha riformulato il primo quesito nella seguente questione interpretativa di rilevanza generale:

*«se le risorse aventi copertura in quota percentuale delle sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada (art. 208, commi 4, lett. c), e 5-bis, del d.lgs. n. 285 del 1992) possano essere destinate solo all'incremento dell'annuale "fondo risorse decentrate", per il finanziamento di progetti di potenziamento di servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale (art. 67, comma 5, lett. b), e 56-*quater*, CCNL Funzioni locali 21 maggio 2018) o anche, in alternativa, all'incremento del fondo per il lavoro straordinario, dato il tenore letterale dell'art. 14, comma 2, del CCNL Enti locali 1° aprile 1999, che consente l'integrazione di quest'ultimo per effetto di specifiche disposizioni di legge».*

Con riferimento al secondo quesito del Sindaco di Milano, la Sezione ha osservato come il limite annuale al complessivo trattamento economico accessorio, posto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, sia stato oggetto di interpretazioni funzionali da parte della magistratura contabile, che ha individuato in via pretoria varie eccezioni all'ambito applicativo del precetto.

Dopo averne ricondotto l'ampia casistica a tre macro-categorie, la Sezione ha riscontrato nella fattispecie oggetto di dubbi interpretativi da parte del Comune istante analogia *ratio* e presupposti simili a quelli che hanno motivato i pronunciamenti nomofilattici delle Sezioni riunite della Corte dei conti e della Sezione delle autonomie.

Sicché, i compensi accessori per i predetti progetti di potenziamento dei servizi di controllo, aventi copertura in quota parte delle sanzioni amministrative per violazioni al Codice della strada, oltre a essere previsti da una disposizione di legge speciale che richiede un impegno aggiuntivo al personale (programmato e misurabile), graverebbero su risorse autonome,

predeterminate e vincolate del bilancio, che individuano, altresì, un limite finanziario massimo tale da impedire l'incontrollata espansione della spesa.

Inoltre, nella delineata fattispecie ricorrerebbe un'ulteriore caratteristica, quella della congenita e fisiologica variabilità nel tempo delle risorse, che renderebbe tali emolumenti meno suscettibili di essere soggetti ad una norma di finanza pubblica di carattere generale (quale quella in esame) avente come parametro di riferimento un predeterminato anno base.

Pertanto, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia ha ritenuto che, dalle eccezioni individuate dalle richiamate pronunce nomofilattiche, possano essere estratti dei principi comuni che consentono di escludere dal generale limite di finanza pubblica posto al complessivo trattamento economico accessorio del personale *“i compensi previsti da specifiche disposizioni di legge, che individuano le risorse a tal fine destinate, nei limiti in cui sia provata la neutralità di impatto sul bilancio dell'ente locale (o, addirittura, il conseguimento di risparmi) e destinate ex lege (eventualmente intermediata dai CCNL di comparto) ad una predeterminata categoria di dipendenti per la valorizzazione di attività ulteriori (su un piano qualitativo e/o quantitativo) rispetto a quelle ordinariamente richieste”*.

Sulla base di quanto esposto, la Sezione remittente ha ritenuto di deferire al Presidente della Corte dei conti la seguente questione interpretativa di massima di carattere generale:

«se possano essere esclusi dal vincolo generale di finanza pubblica, posto al complessivo trattamento economico accessorio dei dipendenti pubblici dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, nei limiti in cui sia provata l'assoluta neutralità di impatto sul bilancio dell'ente locale (utilizzo delle sole somme effettivamente riscosse), gli incentivi monetari aventi copertura in quota parte delle sanzioni amministrative al codice della strada (art. 208, commi 4, lett. c), e 5-bis, del d.lgs. 50 del 2016), in quanto destinate ex lege (ed ai sensi del CCNL di comparto) ad una predeterminata categoria di dipendenti ed aventi fonte in una disposizione di legge speciale, che individua le autonome risorse finanziarie a cui devono essere imputati e gli importi finanziari massimi da osservare».

In merito al terzo quesito proposto dal Comune di Milano, la Sezione ha preliminarmente evidenziato che l'art. 14, comma 1, del CCNL 1° aprile 1999, tuttora vigente, dispone che, per la corresponsione dei compensi relativi alle prestazioni di lavoro straordinario, gli Enti locali possono utilizzare, dal 1999, risorse finanziarie in misura non superiore a quelle destinate, al medesimo fine, nell'anno 1998. Tale disciplina si completa con le disposizioni sia del richiamato comma 2, che consente di incrementare il fondo per il lavoro straordinario *«con le disponibilità derivanti da specifiche disposizioni di legge connesse alla tutela di particolari attività, ed in particolare di quelle elettorali, nonché alla necessità di fronteggiare eventi eccezionali»*, sia del comma 4, secondo il quale: *«A decorrere dal 31.12.1999, le risorse destinate nel medesimo anno al pagamento dei compensi per prestazioni di lavoro straordinario sono ridotte nella misura del 3% ed il limite massimo annuo individuale per le medesime prestazioni è rideterminato in 180 ore».*

Sullo specifico dubbio interpretativo posto dal Sindaco di Milano (*“se nel calcolo del limite del fondo per lo straordinario, ai sensi e per gli effetti dell'art. 14, comma 1 e comma 4, CCNL 1° aprile 1999, possano essere esclusi gli oneri relativi ai rinnovi contrattuali”*), la Sezione ha osservato che

sul punto è intervenuto, di recente, un parere dell'ARAN (n. 12787/2018) che avrebbe escluso la possibilità di aumentare il fondo per lavoro straordinario degli incrementi contrattuali intervenuti con i CCNL successivi al 1999.

Pur non trattandosi di un parere vincolante per la magistratura, la Sezione ha ritenuto che, in ragione dell'orientamento nomofilattico che preclude l'accesso alla funzione consultiva per i dubbi interpretativi aventi fonte in disposizioni del contratto collettivo nazionale, la questione possa rilevare solo nella diversa, anche se complementare, prospettiva della corretta osservanza del limite di finanza pubblica posto al trattamento economico accessorio.

Muovendosi in tale direzione, la Sezione ha evidenziato che il fondo per il lavoro straordinario *«ha un suo autonomo tetto (sia pure di fonte contrattuale) avente base storica (ma disallineata rispetto a quello posto al trattamento economico accessorio complessivo, il 1998, in luogo del 2016)»*, sicché il quesito, al fine di ritenerlo ammissibile, *«può essere articolato in uno principale (quello posto, letteralmente, dal Comune istante) ed uno subordinato (che costituisce la premessa e lo sviluppo logico del secondo quesito posto dal medesimo Comune)»*, così da chiarire *«se, ed in che termini, il fondo per il lavoro straordinario sia assoggettato al complessivo limite posto al trattamento economico accessorio del personale pubblico dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017»*.

A giudizio della Sezione, infatti, *«appare opportuna un'interpretazione che tenga almeno conto dei fattori, non dipendenti dalla volontà dell'ente locale, dell'ancoramento ad un precedente anno base (nel caso del fondo per lo straordinario, particolarmente risalente nel tempo, il 1998) e della stipula, medio tempore intervenuta, di rinnovi del contratto collettivo nazionale, che ne hanno sensibilmente ridotto il valore reale (in base a quanto riportato dal Comune, nell'istanza di parere, in misura pari al 26%)»*.

In questa prospettiva, la Sezione regionale Lombardia ha proposto la seguente questione di massima:

«se il costo dell'ora di lavoro straordinario possa essere depurato, ai fini del rispetto dell'ammontare massimo annuo del pertinente fondo (art. 14, commi 1 e 4, del CCNL 1° aprile 1999) dell'incremento di costo avente fonte nei rinnovi dei contratti collettivi nazionali medio tempore intervenuti. In subordine, se ai fini dell'osservanza del tetto posto al complessivo trattamento economico accessorio (art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017), l'ammontare del fondo per il lavoro straordinario possa essere incrementato della percentuale di aumento derivante dai rinnovi contrattuali intervenuti fra il 1998 (anno base preso a riferimento dall'art. 14 del CCNL 1° aprile 1999) ed il 2016 (anno base preso a riferimento dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017) al fine di rendere omogenei i riferimenti temporali delle varie componenti di salario accessorio (fondo per lo straordinario, fondo per le risorse decentrate, incarichi di posizione organizzativa, etc.) che concorrono alla sua osservanza».

L'esame e la pronuncia in ordine alle tre questioni di massima sollevate dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia e da questa rimesse alle valutazioni del Presidente

della Corte dei conti ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni in legge 3 agosto 2009, n. 102, e dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni in legge 7 dicembre 2012, n. 213, sono stati deferiti alla Sezione delle autonomie con ordinanza del Presidente della Corte n. 1 del 10 gennaio 2019.

CONSIDERATO

1.1. Il primo dei quesiti che la Sezione è chiamata ad affrontare attiene alla possibilità di destinare al fondo per il lavoro straordinario una quota dei proventi delle sanzioni amministrative previste dal Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285) per la retribuzione del personale addetto ai servizi di polizia locale.

In particolare, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia chiede di conoscere se per effetto delle disposizioni contenute nell'art. 208 del vigente Codice della strada, che destinano risorse al finanziamento di progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale, sia possibile incrementare il fondo per il lavoro straordinario con i predetti proventi, in quanto da ritenere connessi, ai sensi dell'art. 14, comma 2, del CCNL del comparto Regioni e Autonomie locali sottoscritto il 1° aprile 1999, *“alla tutela di particolari attività, ed in particolare di quelle elettorali, nonché alla necessità di fronteggiare eventi eccezionali”*.

In punto di ammissibilità, può osservarsi che le problematiche riassunte nella questione di massima attengono alla contabilità pubblica ed alla corretta gestione della spesa per quanto involge il regime di destinazione dei proventi previsti dall'art. 208 del d.lgs. n. 285/1992.

Non può, invece, costituire oggetto dell'attività nomofilattica di questa Sezione l'ambito interpretativo della questione che verte sulle modalità applicative di talune disposizioni di fonte contrattuale, esulando dalla funzione consultiva intestata a questa Corte la definizione del significato delle clausole controverse della contrattazione collettiva nazionale, per le quali opera una compiuta disciplina prevista dal d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche.

L'art. 46 del Testo unico, infatti, assegna all'ARAN, 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 interporre il potere del Giudice del lavoro di conoscere incidentalmente, ai sensi dell'art. 420-bis c.p.c., della loro efficacia, validità o interpretazione in sede di definizione delle controversie.

Nonostante ciò, i predetti profili di inammissibilità non possono esimere la Sezione dall'affrontare nel merito il quesito prospettato nei limiti in cui la mera enunciazione delle disposizioni contrattuali sia strumentale alla definizione dell'ambito applicativo del vincolo

di destinazione previsto dall'art. 208 con riferimento al finanziamento della spesa per il personale della polizia locale.

1.2. Per quanto attiene al merito della prima questione, va rammentato che, per regola generale, gli oneri per i compensi delle prestazioni di lavoro straordinario devono trovare copertura esclusivamente nello specifico fondo costituito ai sensi del richiamato art. 14 del CCNL 1° aprile 1999, le cui risorse, tuttavia, potrebbero essere integrate, stando al disposto del secondo comma, *“con le disponibilità derivanti da specifiche disposizioni di legge connesse alla tutela di particolari attività, ed in particolare di quelle elettorali, nonché alla necessità di fronteggiare eventi eccezionali”*.

Se non possono, quindi, essere utilizzati per il pagamento del lavoro straordinario del personale né i finanziamenti del fondo per le risorse decentrate (parere ARAN n. 1657/2014) e neppure le eventuali economie di spesa derivanti, nel medesimo anno, dai vari istituti del trattamento economico accessorio (ARAN n. 1290/2012), la questione in esame si risolve nello stabilire se l'art. 208, nel destinare risorse al finanziamento di progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale, abbia inteso tutelare la circolazione stradale con lo scopo precipuo di impiegare il personale di polizia locale in servizi di controllo da espletarsi al di fuori degli ordinari orari di lavoro.

Per accertare la coerenza di tale finalità normativa, è necessario premettere che, secondo quanto stabilito dall'art. 38, comma 1, del CCNL comparto Regioni-Autonomie locali del 14 settembre 2000, le prestazioni di lavoro straordinario *“sono rivolte a fronteggiare situazioni di lavoro eccezionali e pertanto non possono essere utilizzate come fattore ordinario di programmazione del tempo di lavoro e di copertura dell'orario di lavoro”*. Diversamente, una richiesta continuativa o abituale di prestazioni di lavoro straordinario si tradurrebbe in un ampliamento dell'orario ordinario di lavoro, vanificando, di fatto, il limite contrattualmente stabilito per quest'ultimo.

Di qui la necessità di fare ricorso al lavoro straordinario in situazioni di carattere straordinario o eccezionale, le sole che, in quanto imprevedibili, non sono suscettibili di essere programmate dal datore di lavoro e che giustificano una richiesta di prestazioni di lavoro ulteriori ed aggiuntive rispetto a quelle dovute nell'ambito dell'orario di lavoro contrattualmente stabilito (parere ARAN n. 1677/2014).

1.3. In quest'ottica, le supposte finalità dell'art. 208 mal si conciliano con gli obiettivi del fondo per il lavoro straordinario, poiché la norma, piuttosto che fronteggiare circostanze imprevedibili ed eccezionali, mira ad attuare il potenziamento quantitativo e qualitativo dei servizi di controllo stradale mediante una più efficace progettazione della *performance* organizzativa e individuale.

L'art. 208 stabilisce, infatti, che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni al Codice della strada, devoluti a Regioni, Province e Comuni secondo l'appartenenza dei funzionari, ufficiali ed agenti che hanno accertato le violazioni, devono essere destinati, per almeno la metà, a tre specifiche finalità individuate dalla legge, tra le

quali figura il miglioramento della sicurezza stradale. Tra le molteplici misure attuative che è possibile finanziare a quest'ultimo scopo, il comma 5-bis, introdotto dall'art. 40 della legge 29 luglio 2010, n. 120, ne ha aggiunte di nuove, tra cui anche i "progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale".

Il riferimento ad una generica attività progettuale finalizzata al contestuale miglioramento della sicurezza sia urbana che stradale, esclude quel collegamento diretto e puntuale con la "tutela di particolari attività" o con la "necessità di fronteggiare eventi eccezionali" richiesto dall'art. 14 del CCNL 1° aprile 1999 per integrare le risorse del fondo per il lavoro straordinario.

Peraltro, la scelta di una tipica attività di programmazione (quale è, appunto, il progetto) si pone in antitesi con le stesse finalità indicate dall'art. 38 del CCNL 14 settembre 2000, che ha voluto riconoscere al lavoro straordinario un carattere *extraordinem*, insuscettibile di essere utilizzato "come fattore ordinario di programmazione del tempo di lavoro e di copertura dell'orario di lavoro".

Vi è da considerare, altresì, che l'esistenza di una specifica destinazione delle risorse dell'art. 208 a beneficio del personale della polizia locale risulta, esclusivamente, dal nuovo CCNL del personale del comparto "Funzioni locali", sottoscritto il 21 maggio 2018, il quale, all'art. 56-quater, comma 1, lett. c), stabilisce 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. Tale vincolo di destinazione, tuttavia, non è a valere del fondo per il lavoro straordinario, ma del "Fondo risorse decentrate", come previsto dall'art. 67, comma 3, lett. i).

Per i predetti motivi, la quota dei proventi delle sanzioni amministrative risultanti dalla violazione del Codice della strada, che gli enti possono destinare al miglioramento della sicurezza stradale, non può integrare il fondo per il lavoro straordinario in quanto tale quota di proventi contravvenzionali confluisce nel "Fondo risorse decentrate" per la parte destinata agli incentivi monetari del personale della polizia locale impegnato in progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale.

La suddetta linea interpretativa, coerente con le finalità di incentivazione della produttività e del merito sottese alla norma, è conforme all'indirizzo giurisprudenziale delle Sezioni regionali di controllo sviluppatosi successivamente alle modifiche apportate all'art. 208 dalla legge 29 luglio 2010, n.120, giacché prima dell'intervento riformatore l'opinione prevalente escludeva la stessa legittimità dell'utilizzo dei proventi contravvenzionali per finalità di incentivazione del personale di polizia municipale in mancanza di una norma di legge che contemplasse, in modo diretto e puntuale, le risorse da impiegare per scopi premiali (cfr. Sezione Puglia, parere n. 47/PAR/2011).

Al più esteso ambito applicativo dell'art. 208 si affiancano, altresì, due recenti istituti a favore del personale della polizia locale, previsti, da un lato, dall'art. 22, comma 3-bis, del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazioni in legge 21 giugno 2017, n. 96, il quale

ha stabilito che le ore di servizio aggiuntivo effettuate per la sicurezza della circolazione stradale dal personale di polizia locale in occasione di eventi organizzati o promossi da soggetti privati non sono considerate ai fini del calcolo degli straordinari del personale stesso, dall'altro, dall'art. 56-*quinquies* del CCNL 21 maggio 2018, che ha istituito una "indennità di servizio esterno" per il personale dell'area di vigilanza, cumulabile con le altre indennità e rivolta a compensare i rischi e i disagi del personale della polizia locale connessi all'espletamento del servizio di vigilanza svolto, in via prevalente, in ambienti esterni.

2.1. La seconda questione involge la portata applicativa del vincolo di finanza pubblica posto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, il quale, riproducendo analoghe formulazioni di previgenti norme di coordinamento della finanza pubblica, sancisce 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*».

Al riguardo, la Sezione remittente chiede di conoscere se, in diverso avviso rispetto al prevalente orientamento delle Sezioni regionali di controllo, sia possibile escludere dal predetto vincolo di spesa gli incentivi monetari per progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale.

Tale richiesta nasce dal fatto che, dopo aver esaminato l'ampia casistica di ipotesi che risultano fare eccezione al limite di finanza pubblica in esame in virtù di espresse pronunce in sede nomofilattica, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia ha ritenuto di individuare nei compensi aventi copertura nei proventi delle sanzioni amministrative previste dal Codice della strada una fattispecie nella quale riconosce un "*minimo comune denominatore*" con i presupposti motivazionali e la *ratio* sottostante ai predetti pronunciamenti nomofilattici.

Seguendo la ricostruzione della Sezione remittente, tutti gli emolumenti economici accessori esclusi dai vincoli di finanza pubblica (si pensi ai compensi spettanti agli avvocati dipendenti delle Pubbliche amministrazioni, ai diritti di rogito, agli incentivi per funzioni "tecniche" etc.) avrebbero in comune, tra loro, la concorrenza di taluni presupposti (fonte in specifica disposizione di legge, predeterminata categoria di dipendenti, auto-finanziamento dell'emolumento, neutralità di impatto sul bilancio, limite finanziario complessivo) che connoterebbero anche gli incentivi monetari da sanzioni per violazioni al Codice della strada. Inoltre, detti emolumenti accessori sarebbero, per loro natura, variabili nel tempo e, come tali, meno suscettibili di essere soggetti ad un vincolo di finanza pubblica che ha come parametro di riferimento un predeterminato anno base, dal quale deriverebbero, per i dipendenti degli enti locali, effetti favorevoli o penalizzanti in modo del tutto casuale.

2.2. Come stabilito da questa Sezione con la deliberazione n. 26/SEZAUT/2014/QMIG in riferimento all'art. 9, comma 2-*bis*, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, l'espressione letterale adoperata dal legislatore per demarcare l'ambito applicativo del limite di spesa

(“...l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale”) denota la volontà di ricomprendere nella fattispecie normativa ogni genere di risorse funzionalmente destinate ad offrire copertura agli oneri accessori del personale, indipendentemente dall'origine, dalla provenienza o dal carattere aggiuntivo di queste.

Tale principio ermeneutico, esteso anche all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 a seguito della deliberazione n. 20/SEZAUT/2017/QMIG (che ha riconosciuto nella norma la sostanziale continuità teleologica), deve essere temperato alla luce della *ratio* della disposizione vincolistica, come individuata dalle deliberazioni n. 51/CONTR/11 delle Sezioni riunite e n. 2/SEZAUT/2013/QMIG di questa Sezione, la quale si sostanzia nella volontà 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 nazionale successiva aumentando la base retributiva di riferimento utilizzata per il calcolo degli incrementi stipendiali.

Seguendo questa linea interpretativa, il ruolo assunto dalla Sezione delle autonomie nell'individuare le tipologie di risorse da escludere dagli accennati limiti di spesa si è sviluppato lungo due direttrici: da un lato, sono stati messi in luce gli incentivi i cui finanziamenti non risultano imputabili ai capitoli di spesa ordinariamente destinati al trattamento accessorio del personale (si inseriscono in quest'ambito la deliberazione n. 22/SEZAUT/2015/QMIG in tema di accantonamenti a titolo di previdenza integrativa per il personale della polizia municipale e la deliberazione n. 6/SEZAUT/2018/QMIG in materia di incentivi per le funzioni tecniche di cui all'art. 113, comma 2, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50); dall'altro, sono state circoscritte le ipotesi di incentivi potenzialmente destinabili alla generalità dei dipendenti attraverso lo svolgimento della contrattazione integrativa o implicanti costi aggiuntivi per il bilancio dell'ente (in questo secondo gruppo si collocano le pronunce dirette ad enucleare le ipotesi di alimentazione puramente “figurativa” del trattamento accessorio).

2.3. Alla luce degli approdi nomofilattici raggiunti in materia, 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 etero-finanziate o autonome supplementari.

Sotto questo profilo, la fattispecie descritta dalla Sezione remittente come possibile ipotesi da escludere dall'ambito del divieto posto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, non risulta conforme ai predetti criteri di valutazione.

In primo luogo, occorre considerare 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. In tal senso, benché gli incentivi economici al personale della polizia locale si autoalimentino con i frutti 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, ciò in quanto la destinazione di quei proventi al trattamento accessorio del personale, ove non fosse limitata alle sole maggiori entrate, implicherebbe la riduzione della spesa per qualcuna delle altre finalità alternativamente previste dall'art. 208.

Ma quand'anche si trattasse di entrate autonome supplementari, l'ampia casistica di interventi previsti dal comma 5-bis dell'art. 208 non consente di individuare nel vincolo di destinazione della norma quella specifica finalizzazione (diretta ed immediata) dei proventi in esame alla incentivazione di prestazioni aggiuntive volte ad incrementare la produttività di specifici dipendenti. Tale collegamento funzionale, come si è visto, è frutto solo di disposizioni contrattuali (l'art. 56-*quater* e l'art. 67, comma 3, del CCNL 21 maggio 2018), che legittimano l'ente a destinare parte dei proventi alla componente variabile del "Fondo risorse decentrate" del personale di polizia locale per la corresponsione di «*incentivi monetari collegati a obiettivi di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale*», sicché il *surplus* lavorativo del personale si configura quale effetto meramente eventuale dei progetti di potenziamento della sicurezza stradale.

Inoltre, poiché l'entità delle risorse del bilancio da imputare al fondo viene stabilita discrezionalmente dall'ente e potendo i progetti essere rivolti, in astratto, anche a tutto il personale in servizio, una deroga al vincolo di spesa aprirebbe la strada ad ogni forma di elusione e di uso strumentale delle suddette risorse, in quanto gli strumenti finalizzati a valorizzare il merito ed i metodi di incentivazione della produttività non impedirebbero di premiare la generalità dei dipendenti dell'ente (sia pure in base alla valutazione delle *performances* individuali) in contrasto con lo spirito del divieto.

Ulteriori perplessità attinenti al profilo dell'assoluta neutralità di impatto sul bilancio dell'ente nascono dal fatto che l'art. 208, non richiedendo prestazioni professionali suppletive da programmare e misurare, consente ai progetti di conseguire il potenziamento della sicurezza stradale anche attraverso il sostegno di oneri aggiuntivi di varia natura per beni o servizi acquisibili anche all'esterno, a fronte di proventi contravvenzionali peraltro ancora da realizzare (il comma 4 dell'art. 208 consente, infatti, il semplice utilizzo dei proventi "spettanti" agli enti).

Né sembra di particolare pregio l'obiezione che gli emolumenti accessori in parola sarebbero, per loro natura, variabili nel tempo (e, in quanto tali, meno suscettibili di essere soggetti ad un vincolo di finanza pubblica che ha come parametro di riferimento un

predeterminato anno base), solo che si consideri che la variabilità dei proventi non dipende solo dal numero di contravvenzioni elevate, ma anche dalla facoltà degli enti di ripartirne l'importo fra le diverse finalità previste dalla norma, senza contare il fatto che il vincolo di spesa posto al complessivo trattamento accessorio dal secondo comma dell'art. 23 del d.lgs. n. 75/2017 ha come misura di riferimento un aggregato che comprende, accanto alle componenti fisse e continuative, tutte le voci retributive costituenti parte "variabile" dell'accessorio, in quanto elementi retributivi eventuali e mutabili a seconda delle funzioni conseguite in corso d'anno.

Ad escludere la necessità di una deroga al vincolo di finanza pubblica è anche il fatto che, nel caso in cui 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.

Deve ritenersi, pertanto, che la quota dei proventi previsti dall'art. 208 del Codice della strada e 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, rientra 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.

Ciononostante, 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.

3.1. La terza questione sollevata dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia si articola in due distinti quesiti, l'uno complementare all'altro: il quesito principale è volto a chiarire se, ai fini del rispetto dell'ammontare massimo annuo del fondo per il lavoro

straordinario, il calcolo della misura oraria dei compensi possa escludere gli oneri relativi ai rinnovi contrattuali; il secondo quesito, subordinato alla risoluzione del primo, attiene alle conseguenti modalità di determinazione del fondo per il lavoro straordinario ai fini dell'osservanza dei limiti stabiliti dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 ed è volto a chiarire se si debba far riferimento al suo autonomo tetto di spesa o, piuttosto, ad un tetto di spesa omogeneo a quello delle altre componenti del trattamento economico accessorio.

Relativamente al primo quesito, viene in considerazione il vincolo di spesa di cui all'art. 14, comma 1, del CCNL 1° aprile 1999, il quale dispone che, per la corresponsione dei compensi relativi alle prestazioni di lavoro straordinario, gli Enti locali possono utilizzare, dal 1999, risorse finanziarie in misura non superiore a quelle destinate, al medesimo fine, nell'anno 1998. Quanto alle modalità di determinazione del compenso orario spettante al lavoratore rileva, invece, l'art. 38, commi 4 e 5, del CCNL 14 settembre 2000, il quale prevede che la misura oraria del compenso per lo straordinario vada determinata maggiorando la misura oraria di lavoro ordinario, calcolata convenzionalmente, di una percentuale variabile in rapporto alla tipologia del lavoro prestato (diurno, festivo o notturno).

Vertendo il quesito, essenzialmente, sull'esatta interpretazione di dette disposizioni di rango contrattuale, per i motivi sopraccennati il quesito è da ritenere inammissibile, tanto più che le questioni sollevate risultano prive di aspetti problematici capaci di ripercuotersi direttamente sugli equilibri tendenziali di bilancio e sulla sana gestione finanziaria degli enti.

Infatti, se il costo dell'ora di lavoro straordinario dovesse essere depurato, come prospettato dalla Sezione remittente, dell'incremento di costo avente fonte nei rinnovi dei contratti collettivi nazionali *medio tempore* intervenuti, l'ente beneficerebbe, semplicemente, di un numero maggiore di ore di straordinario senza alcun riflesso sul bilancio, considerato, altresì, che gli eventuali risparmi di spesa non potrebbero costituire economie, dovendo essere utilizzati, ai sensi dell'art. 67, comma 3, lett. e), del CCNL 21 maggio 2018, all'interno del fondo risorse decentrate.

3.2. Passando alla seconda ed ultima questione di diritto, occorre evidenziare come il presupposto interpretativo da cui muove la Sezione regionale di controllo Lombardia debba ritenersi solo parzialmente fondato.

Benché non sia revocabile in dubbio che l'ampiezza dell'espressione utilizzata dall'art. 23, secondo comma, del d.lgs. n. 75/2017 ricomprenda nel proprio ambito applicativo anche il fondo per il lavoro straordinario, in ragione della volontà di estendere la fattispecie normativa ad ogni genere di risorse destinate ad offrire copertura agli oneri accessori del personale, occorre riconoscere, altresì, che le risorse che concorrono alla costituzione del fondo per il lavoro straordinario sono ancorate, nel loro ammontare, a limiti precisi che ne impediscono, di fatto, la crescita.

La disciplina del fondo contenuta nell'art. 14, comma 1, del CCNL 1° aprile 1999 rinvia, infatti, all'art. 31, comma 2, lett. a), del CCNL 6 luglio 1995, quale fonte di costituzione del

“fondo per il compenso del lavoro straordinario”, il cui ammontare era costituito “*dalla somma calcolata con riferimento all'anno 1993 ai sensi dell' art. 6, comma 2, lettera b) del DPR n. 333 del 1990*”, corrispondente alla quota residua del “Fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi” destinata a compensare le prestazioni di lavoro straordinario che si fossero rese necessarie per fronteggiare particolari situazioni di lavoro “*nel limite della spesa sostenuta allo stesso titolo nell'anno precedente*”.

Così ricostruite le origini dell'istituto, il fondo è stato rideterminato, di anno in anno, in misura fissa, senza necessità di ulteriori ricalcoli che non fossero quelli richiesti da occasionali riduzioni percentuali previste “*una tantum*” dai successivi contratti collettivi nazionali.

Agli enti è stata attribuita unicamente la facoltà di deciderne eventuali variazioni in diminuzione oppure eventuali integrazioni, in via eccezionale e temporanea, con le risorse derivanti da specifiche disposizioni di legge “*connesse alla tutela di particolari attività, ed in particolare di quelle elettorali, nonché alla necessità di fronteggiare eventi eccezionali*”.

La scelta di escluderne ogni facoltà di incremento autonomo (in via ordinaria o straordinaria) per far fronte alle particolari esigenze degli enti, appare in linea con la volontà delle parti contraenti di ridurre progressivamente le risorse utilizzabili per il pagamento degli straordinari e di valorizzare le altre forme di trattamento accessorio (poi confluite nei fondi unici) legate a responsabilità, efficienza e risultati conseguiti.

3.3. Il peculiare regime che caratterizza il fondo per il compenso del lavoro straordinario, non modificabile in aumento in quanto diretto a fronteggiare le sole contingenze eccezionali ed imprevedibili, ne ha prodotto la sostanziale “*crystallizzazione*” nel tempo, poiché insensibile tanto alle misure di contenimento della dinamica retributiva quanto alla evoluzione dei sistemi di classificazione degli istituti coinvolti nelle dinamiche contrattuali del salario accessorio.

Se, come più volte ripetuto, la *ratio* del vincolo posto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 consiste nel contenere la spesa di personale attraverso un limite alla crescita del trattamento accessorio destinato alla generalità dei dipendenti, deve riconoscersi che il fondo per il lavoro straordinario rientra nel vincolo di spesa in senso puramente “*figurativo*”, in quanto componente del salario accessorio suscettibile di riduzione ma priva, per sua natura, di alcuna dinamica espansiva.

Poco persuasiva appare, dunque, la richiesta della Sezione remittente di neutralizzare gli effetti dei rinnovi contrattuali integrando virtualmente il fondo per il lavoro straordinario degli incrementi percentuali intervenuti fra il 1998 e il 2016.

Peraltro, l'assenza di regole che prevedano un necessario equilibrio tra le diverse componenti del trattamento accessorio attraverso il rispetto di predeterminati criteri di proporzionalità tra di esse, esclude la necessità di garantire criteri omogenei di riferimento

che ne assicurino l'uniforme trattamento rispetto al comune vincolo di spesa posto da norme di coordinamento della finanza pubblica.

Deve escludersi, pertanto, che, ai fini del rispetto dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, l'ammontare del fondo per il lavoro straordinario debba essere virtualmente maggiorato degli incrementi contrattuali per rendere omogenee le diverse basi di riferimento temporale applicabili a ciascuna delle componenti del trattamento economico accessorio soggetta al medesimo vincolo di spesa.

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia con la deliberazione n. 334/2018/QMIG, enuncia i seguenti principi di diritto:

«La quota dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie conseguenti alle violazioni del Codice della strada, che gli enti possono destinare, ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, al "Fondo risorse decentrate" per gli incentivi monetari da corrispondere al personale della polizia locale impegnato in progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale, non può essere utilizzata ad integrazione del fondo per il lavoro straordinario».

«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».

«Ai fini del rispetto dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, l'ammontare del fondo per il lavoro straordinario non può essere maggiorato della percentuale di aumento derivante dai rinnovi contrattuali allo scopo di rendere omogenee le basi di riferimento temporale applicabili a ciascuna delle componenti del trattamento economico accessorio soggetta al medesimo vincolo di spesa».

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia si atterrà ai principi di diritto enunciati nel presente atto di orientamento, al quale si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 22 marzo 2019.

Il Relatore

F.to Francesco UCCELLO

Il Presidente

F.to Angelo BUSCEMA

Depositata in segreteria il 9 aprile 2019

Il Funzionario incaricato

F.to Grazia MARZELLA