



*Corte dei Conti*

*Sezione Regionale di Controllo Liguria*

CORTE DEI CONTI



0002413-22/06/2011-SC\_LIG-T85-P

GENOVA

22 GIU. 2011

Al Signor Sindaco  
del Comune di Lavagna  
Piazza della Libertà, 47  
16033 Lavagna (GE)

Comune di LAVAGNA



Protocollo Generale  
Nr.0017134 Data 25/06/2011  
Tit. 01.09 Arrivo

Oggetto: invio pareri n. 55/2011.

Si invia per il seguito di competenza copia autentica del parere n. 55/2011 reso dalla Sezione Regionale di Controllo per la Liguria nell'adunanza del 21 giugno 2011.

Il Funzionario Preposto  
(Dott. Michele Bartolotta)



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE DEI CONTI**  
**Sezione Regionale di Controllo per la Liguria**

composta dai seguenti magistrati:

Ennio COLASANTI	Presidente
Luisa D'EVOLI	Consigliere
Alessandro BENIGNI	Referendario
Francesco BELSANTI	Referendario (relatore)

nell' adunanza del 21 giugno 2011 ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE.**

- vista la lett. prot. n. 42 del 30 maggio 2011, con la quale il Presidente del Consiglio delle Autonomie locali ha trasmesso alla Sezione la richiesta di parere formulata dal Comune di Lavagna, ai sensi dell'art. 78 L. 5 giugno 2003, n. 131;
- vista l'ordinanza presidenziale n. 33/2011, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;
- udito il magistrato relatore dott. Francesco Belsanti;

## FATTO

Con istanza n. 13159 del 19 maggio 2011, trasmessa dal Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria con nota n. 42 del 30 maggio 2011 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria l'1 giugno 2011 con il n. 0002245 - 01.06.2011 - SC \_ LIG - T85 - A, il Sindaco del Comune di Lavagna chiede alla Sezione un parere circa la compatibilità tra il comma 5 bis dell'art.208 del Codice della strada e l'art.9 del Decreto Legge n.78/2010, convertito in Legge n.122/2010, in materia di contenimento delle spese di personale.

In particolare il Sindaco evidenzia che, a seguito delle modifica operata dall'art.40 della Legge n.120/2010, l'art. 208 del Codice della strada al comma 5 bis prevede la possibilità di destinare una quota dei proventi derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie, per le violazioni del Codice summenzionato, *“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”*.

In tal caso l'erogazione di compensi al personale dipendente, impegnato nella realizzazione dei progetti indicati al comma 5 bis, deve transitare attraverso la contrattazione collettiva costituendo un tipico caso di salario accessorio la cui disciplina è contenuta negli articoli 14 (compensi per lavoro straordinario) e 15 (politiche per lo sviluppo delle risorse umane) del Contratto Collettivo di lavoro del Comparto Regioni e Autonomie locali dell'1 aprile 1999.

In particolare l'art. 15 del suddetto CCNL prevede, tra le altre, due diverse alternative per integrare il fondo per lo sviluppo e la produttività delle risorse umane:

- a) il comma 1, lett. k) in base al quale nel fondo confluiscono le risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale;
- b) il comma 5, che prevede un incremento del fondo in caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un 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/o delle risorse finanziarie disponibili o che comunque comportino un incremento stabile delle dotazioni organiche da impiegare nelle nuove attività.

Il quadro normativo così delineato, in base al quale in astratto gli Enti locali possono integrare le risorse finanziarie destinate alla contrattazione integrativa decentrata per finanziare i progetti di cui al comma 5 bis dell'art.208 sopra citato, deve però coordinarsi con il rispetto dei vincoli di finanza pubblica, in particolare con la normativa in materia di contenimento delle spese di personale di cui all'art.1, comma 557 della legge n.296/2006 (finanziaria 2007), come modificato e sostituito dall'art. 14, comma 7 del decreto legge 78/2010 convertito in legge n. 122/2010, e all'art.9, comma 2 bis del D.L. 78/2010.

La norma della finanziaria 2007 prevede che *“ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di*

*personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile; b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.*

*Il comma 2 bis dell'art.9 del D.L. 78/2010 prevede, invece, che "a decorrere dal 1 gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'art. 1 comma 2 del decreto legislativo n. 165/2001 non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio".*

Sulla base di quanto esposto il Sindaco chiede di sapere se:

- 1) sia legittimo integrare il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umana e la produttività del personale con la quota di proventi derivanti dalle sanzioni amministrative per violazione al codice della strada e, in caso positivo, se tale integrazione debba essere imputata al comma 1, lett. k) o al comma 5 dell'art.15 del CCNL Comparto Regioni e Autonomie Locali

dell'1 aprile 1999. O se in alternativa tali proventi possano integrare il fondo per lo straordinario di cui all'art.4, comma 2 del suddetto CCNL;

- 2) in caso di risposta positiva al primo quesito il Sindaco chiede inoltre se tali incrementi debbano coordinarsi con le norme in materia di contenimento delle spese di personale di cui all'art.1, comma 557 della legge finanziaria 2007, e comma 2 bis dell'art.9 del D.L. 78/2010 convertito in legge n.122/2010, e pertanto rispettare le limitazioni imposte dalle suddette norme.

## **DIRITTO**

### **1. Sull'ammissibilità della richiesta di parere**

La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto è stata sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Amministrazione ed è stata trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria, nel rispetto, cioè, delle formalità previste dall'art. 78 L. 5.06.2003 n. 131.

Una valutazione positiva, in punto di ammissibilità, va espressa con riguardo anche al profilo oggettivo. Il quesito appare infatti riconducibile alla materia della contabilità pubblica poiché attiene all'esatta individuazione del campo di applicazione di una norma che incide in modo significativo sulla spesa pubblica e conseguentemente sulla gestione finanziaria dell'ente locale, sul rispetto degli equilibri di bilancio, e sul rispetto di vincoli di spesa introdotti dal legislatore in considerazione della particolare congiuntura economico-finanziaria che caratterizza l'attuale contesto storico.

## **2. La questione di merito.**

L'art. 208 del Codice della strada, come modificato dalla legge n.120/2010, statuisce che una quota pari al 50% dei proventi spettanti a Regioni, Province e Comuni è destinata:

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

**b)** *in misura non inferiore ad un quarto della quota, al potenziamento dell'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'art. 12;*

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

Tale destinazione avviene, ai sensi del comma 5 dell'art.208, con delibera di giunta che, annualmente, individua le quote da destinare alle finalità di cui al comma 4, ferma restando la facoltà dell'ente di utilizzare in tutto o in parte la restante quota del 50 per cento dei proventi per le medesime finalità individuate al comma 4.

Il successivo comma 5 bis rappresenta la novità più rilevante introdotta dalla Legge n.120/2010, soprattutto per ciò che concerne i quesiti all'esame di questo Collegio. La norma, nel richiamare le finalità da perseguire ai sensi della lett.c) del comma 4 sopra richiamato, individua in modo espresso alcune fattispecie che possono essere finanziate con i proventi derivanti dalle sanzioni amministrative di cui all'art.208, somme espressamente vincolate per legge.

La quota dei proventi di cui alla lett. c) sopra richiamata può essere destinata sia ad assunzioni stagionali a progetto, con contratti a tempo determinato e con forme flessibili di lavoro (ipotesi già prevista dalla norma nella precedente formulazione), sia *“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”* (art. 5 bis).

La innovativa facoltà prevista dalla legge di finanziare progetti di potenziamento dei servizi di controllo per migliorare la sicurezza urbana e stradale, nonché dei servizi notturni e di prevenzione delle violazioni degli articoli inerenti la guida sotto l'effetto di alcool e di sostanze stupefacenti fa



giustizia di tutto il precedente dibattito, in vigenza del quadro normativo previgente, sorto intorno alla possibilità, o meno, di finanziare il salario accessorio del personale dipendente, addetto alla vigilanza, mediante la quota di proventi di cui all'art.208 destinati alle finalità individuate dalla medesima norma.

In considerazione del nuovo quadro normativo tale possibilità è certamente ammessa in quanto il salario accessorio, nelle forme che si avrà modo di vedere tra breve, finanzia, mediante l'attribuzione di compensi al personale dipendente, i progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana ed alla sicurezza stradale, nonché i progetti di potenziamento dei servizi notturni e di prevenzione delle violazioni di cui agli articoli 186, 186-bis e 187.

Circa la possibilità di finanziare il salario accessorio il comune di Lavagna prospetta due diverse forme mediante cui perseguire tale possibilità:

- a) la prima è rappresentata dal finanziamento del lavoro straordinario mediante integrazione del fondo di cui all'art. 14 comma 2 del citato CCNL.
- b) la seconda forma di finanziamento prevede l'integrazione del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e la produttività del personale di cui all'articolo 15 del CCNL 1 aprile 1999.

A sua volta il fondo destinato al finanziamento delle iniziative volte a migliorare la produttività, l'efficienza e l'efficacia dei servizi, di cui all'art.15 del CCNL, può essere incrementato in due modi differenti:

- 1) ai sensi del comma 1 lettera K) dello stesso articolo, qualificando i proventi derivanti dalle sanzioni per violazioni al Codice della strada come risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale;

2) ai sensi del comma 5, destinando i proventi in esame all'attivazione di nuovi servizi o a processi di riorganizzazione per accrescere quelli esistenti.

Al fine di individuare il percorso finanziario idoneo ad incrementare il fondo per il salario accessorio con i proventi derivanti dalle sanzioni per violazione al Codice della strada di cui all'art.208, questo Collegio ritiene necessario svolgere un'attenta esegesi del comma 5 bis dell'art.208 in modo da individuare lo spirito della norma e, conseguentemente, la soluzione più confacente al complesso quadro normativo.

Emerge in modo evidente dalla lettura dell'art.208 come il fine esclusivo della norma sia la tutela della sicurezza stradale mediante interventi di vario genere, quali quelli di cui alla lett.c) del comma 5, specificati dal comma 5 bis, finanziati con una parte dei derivanti dalle sanzioni per violazione al Codice della strada, sulle cui somme è impresso un vincolo di destinazione in deroga al principio di unità che informa la predisposizione del bilancio di previsione.

Dal comma 5 bis non emerge, invece, alcuna finalità di incentivazione del personale dipendente degli Enti indicati all'art.208 (Regioni, Province e Comuni). Pertanto è da escludere l'integrazione del fondo destinato al salario accessorio ai sensi dell'art.15, comma 1, lett. k) del CCNL citato, in tal senso aderendo a quell'orientamento giurisprudenziale formatosi sotto la vigenza dell'art.208 nella formulazione antecedente alle modifiche apportate dalla Legge n.120/2010, in base al quale il tenore letterale della norma (art.208 c.d.s.) esclude qualsiasi finalizzazione, diretta ed immediata, dei proventi in esame alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale, come richiesto invece dall'art.15, comma 1, lett. k) appena citato.

In particolare appaiono tuttora attuali le osservazioni svolte dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti per la Regione Siciliana in sede consultiva

(delibera n. 9 del 23 giugno 2006), relativamente alla possibilità di far transitare i proventi di cui all'art.208 nel fondo per il salario accessorio di cui all'art.15 del CCNL tramite l'ipotesi prevista al comma 1, lett.k) che, come detto, prevede la possibilità di integrare il suddetto fondo con *“le risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale...”*. Per la Corte siciliana nell'art.208 non vi è alcuna espressa finalizzazione delle risorse ivi indicate all'incentivazione ed alla premialità delle prestazioni del personale dipendente. *“E ciò in quanto, in disparte ogni valutazione circa la qualificabilità di quella norma come specifica disposizione nel senso sopra specificato, essa, in ogni caso, non destina delle risorse alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale, ma si limita a individuare risorse (nella specie, parte dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni previste dal codice della strada) impiegabili per il perseguimento di obiettivi generici (per quanto di rilievo in questa sede, il miglioramento della circolazione sulle strade), suscettibili di essere specificati con apposita delibera annuale dell'organo esecutivo dell'ente”*.

Di contro le risorse derivanti dalle sanzioni per violazione del codice della strada possono integrare il fondo per il salario accessorio, per la quota vincolata indicata dall'art.208, ai sensi o dell'art. 14, comma 2 (lavoro straordinario) o dell'art. 15, comma 5, del CCNL citato, con i limiti e le precisazioni che seguono.

Come giustamente osservato dalla Sezione di Controllo per la Lombardia (Delibera n.961/2010) *“la ratio legis del predetto art. 208, anche nella versione originaria, è duplice. Da un lato, il legislatore persegue determinate finalità di interesse pubblico cristallizzate ex lege, imponendo alle Amministrazioni locali di utilizzare una parte delle risorse derivanti dall'accertamento di violazioni alle*

*disposizioni contenute nel Codice della strada per effettuare tali interventi. Dall'altro, si valorizza l'equilibrio di bilancio delle Amministrazioni locali, evitando che queste ultime possano destinare a spese correnti, di natura stabile e continuativa, entrate che, invece, sono tendenzialmente aleatorie ed incerte nel loro ammontare".*

Pertanto ai fini di una corretta destinazione delle risorse di cui all'art.208, comma 4, lett. c), è necessario che le stesse siano destinate a finanziare spese che non rivestano carattere ripetitivo e continuativo. In tal senso significativo è il riferimento del comma 5 bis dell'art.208 all'utilizzo delle risorse in esame per assunzioni di lavoratori stagionali con contratti flessibili o a tempo determinato presupponendo, utilizzo che riveste un carattere occasionale e, quindi, non ripetitivo.

Allo stesso modo carattere non ripetitivo e ricorrente riveste il finanziamento dei progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale, nonché dei progetti di potenziamento dei servizi notturni e di prevenzione delle violazioni di cui agli articoli 186, 186-bis e 187, previsti dalla seconda parte del comma 5 bis dell'art.208 citato. Difatti sarà cura dell'Amministrazione locale, di anno in anno, sulla base degli accertamenti che si prevedono di realizzare, individuare risorse da destinare ai progetti sopra richiamati compatibilmente, quindi, con gli equilibri finanziari dell'Ente.

D'altronde, a supporto di quanto sinora evidenziato, si può richiamare l'esame svolto dalle Sezioni regionali di controllo sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli enti locali ai sensi dell'art.1, comma 166 e ss.gg. della Legge n.266/05. Difatti le linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti riportano una tabella in cui sono indicate le entrate correnti

aventi carattere eccezionale o, comunque, non ripetitivo in considerazione della loro particolare incidenza sugli equilibri di bilancio e, conseguentemente, sulla sana e prudente gestione finanziaria. Nella medesima tabella sono riportate le spese correnti aventi la medesima natura che sulla base dei principi contabili appena enunciati, devono trovare finanziamento nelle suddette entrate. Ciò in quanto è opportuno, se non addirittura necessario, che entrate correnti non ricorrenti finanzino spese della stessa natura di modo che, allorquando venga meno la fonte di finanziamento, le spese in esame possano essere facilmente ridotte o non previste in bilancio. Ciò non sarebbe possibile ove, a fronte di entrate non ricorrenti, si finanziassero spese correnti a carattere continuativo quali, ad esempio, quelle relative alla retribuzione del personale.

Per ciò che qui rileva, tra le voci d'entrata individuate dalla tabella di cui sopra vi sono proprio i proventi derivanti dalle sanzioni amministrative per violazione del codice della strada, a significare che una corretta gestione finanziaria dell'ente richiede che tali risorse siano destinate a spese della stessa natura.

Una tale corrispondenza la si ritrova proprio nel finanziamento di quei progetti di cui al comma 5 bis citato che, con valutazioni annuali, troveranno spazio e finanziamento solo in presenza di risorse realmente disponibili.

Inoltre, l'esame dei rendiconti ha evidenziato che sovente agli accertamenti non conseguono riscossioni del medesimo ammontare (perché le sanzioni vengono annullate, per incapacità dell'ente locale nella gestione del servizio di riscossione, per inadempienza dei soggetti sanzionati, ecc.) motivo per cui a maggior tutela degli equilibri di bilancio e per rispettare i principi appena evidenziati sarebbe opportuno accertare le entrate in esame al

momento della riscossione e finanziare le spese relative ai progetti in esame solo per la parte effettivamente riscossa. Diversamente l'Ente locale potrebbe decidere di creare un fondo svalutazione crediti e vincolare una parte dell'avanzo di amministrazione libero per un ammontare pari al valore delle sanzioni ancora da riscuotere.

Che poi tale finanziamento avvenga tramite integrazione del fondo per lo straordinario di cui al comma 2 dell'art.14 del CCNL o tramite integrazione del fondo di cui al comma 5 dell'art.15 del suddetto CCNL non rileva, purché siano rispettati i principi appena evidenziati.

Inoltre occorre che i progetti in esame *“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. Al riguardo, occorre dimostrare in modo puntuale e rigoroso che si tratta di attività effettivamente nuove e non della riproposizione sotto altre forme di interventi già attuati in via regolare in precedenza. In caso contrario, si avrebbe una corresponsione indebita di emolumenti”*(Delibera n.961/2010 già citata).

Pertanto, riassumendo quanto sinora evidenziato, le risorse vincolate destinate al finanziamento dei progetti di cui al comma 5 bis dell'art.208 del c.d.s. possono integrare i fondi di cui all'art. 14, comma 2 e all'art.15, comma 5 purché i progetti attivino, realmente, nuovi servizi o accrescano quelli esistenti e vengano finanziati nel rispetto dei limiti e dei principi richiamati da questo Collegio.

Per ciò che concerne il secondo quesito, ossia se l'incremento dei fondi per il finanziamento del salario accessorio, per le finalità sopra evidenziate,

debba essere computato nel tetto di spesa rilevante ai fini del rispetto dei limiti imposti dalla normativa sul contenimento della spesa del personale, il Collegio ritiene di dover dare soluzione nei termini che seguono.

Le norme che qui rilevano sono:

- a) l'art.1, comma 557 della legge n.296/2006 (finanziaria 2007), come modificato e sostituito dall'art. 14, comma 7 del decreto legge 78/2010 convertito in legge n. 122/2010, e all'art.9, comma 2 bis del D.L. 78/2010, il quale dispone che *“ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano **la riduzione delle spese di personale**, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile; b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali;*
- b) l'art.9, comma 2 bis del D.L. 78/2010, convertito in legge 122/2010, il quale prevede, invece, che *“a decorrere dal 1 gennaio 2011 e sino al 31*

*dicembre 2013 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'art. 1 comma 2 del decreto legislativo n. 165/2001 non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio".*

Le norme citate impongono, entrambe, il contenimento delle spese in materia di impiego pubblico, al fine di compartecipare alla realizzazione di quegli obiettivi di finanza pubblica tesi al miglioramento dei saldi di bilancio, al rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità, in considerazione della particolare congiuntura economica.

In tal modo il legislatore, soprattutto nel corso dell'ultimo decennio, ha tentato di incidere su una voce di spesa che talvolta rappresenta la componente più rilevante del bilancio degli enti pubblici.

Il dato letterale delle due norme sembrerebbe propendere per una interpretazione rigida delle stesse e, pertanto, anche gli incrementi del salario accessorio oggetto della presente richiesta di parere dovrebbero essere computati nell'ammontare complessivo della spesa del personale rilevante ai fini del rispetto dei limiti posti dalle due norme sopra citate. Motivo per cui qualora i proventi vincolati di cui all'art.208, destinati al finanziamento del salario accessorio, determinino il superamento dei tetti di spesa richiamati rispettivamente all'art.1, comma 557 della finanziaria 2007 ed all'art. 9, comma 2 bis del D.L.78/2010 convertito in Legge 122/2010, non potranno concorrere ad incrementare i fondi di cui agli articolo 14 e 15 del CCNL citato.



Questo Collegio ritiene, però, di non condividere una simile interpretazione, fatta propria dalle Sezioni regionali di controllo per la Lombardia e per il Piemonte per i motivi che seguono.

Le norme in materia di contenimento della spesa di personale, frutto della legislazione "emergenziale" degli ultimi anni, mirano fundamentalmente a realizzare due finalità: il contenimento della spesa pubblica mediante il controllo e la riduzione di una significativa voce di spesa sostenuta dalle amministrazioni pubbliche, nonché la salvaguardia degli equilibri di bilancio a tutela della sana e prudente gestione finanziaria degli pubblici.

Nel caso in esame la seconda delle due finalità (salvaguardia degli equilibri di bilancio) è realizzata mediante l'osservazione dei limiti e dei principi, sopra richiamati, nel finanziamento dei progetti di cui al comma 5 bis dell'art.208 del c.d.s. mediante integrazione dei fondi per la retribuzione del salario accessorio di cui agli articoli 14, comma 2 e 15, comma 5, del CCNL citato.

Per ciò che concerne il controllo e la riduzione della spesa del personale pubblico occorre invece partire dal dato letterale della norma della finanziaria 2007. Questa prevede l'obiettivo di riduzione della spesa del personale "*garantendo il contenimento della **dinamica retributiva e occupazionale***", con azioni che debbono incidere sugli ambiti prioritari di intervento ivi richiamati (riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, contenimento delle **dinamiche di crescita della contrattazione integrativa**).

Nel caso di specie le risorse derivanti dalle sanzioni al codice della strada destinate al finanziamento dei progetti di cui al comma 5 bis dell'art.208 citato mediante integrazione dei fondi destinati alla retribuzione del salario accessorio, non sembrano riconducibili alla "dinamica retributiva" (e, tanto meno, occupazionale), mentre la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative ben è compatibile con forme di incentivazione del personale.

Come già evidenziato, infatti, le risorse in esame incrementeranno il fondo per il salario accessorio secondo valutazioni effettuate di anno in anno in base alle risorse effettivamente disponibili. Motivo per cui non vi è alcun incremento stabile e continuativo della spesa del personale in quanto le risorse impiegate realizzano le stesse finalità perseguite, ad esempio, con l'utilizzo di forme di lavoro flessibile. Pertanto in mancanza di risorse i progetti non vengono attivati ed il fondo non viene integrato.

Ciò, tra l'altro, è conforme al principio di non contraddizione che deve caratterizzare l'ordinamento giuridico. Difatti una diversa interpretazione determinerebbe un'incoerenza del sistema normativo poiché da una parte il legislatore imporrebbe agli enti locali l'utilizzo delle risorse in esame nei modi appena evidenziati, dall'altra vieterebbe l'utilizzo delle stesse risorse qualora determinino il superamento dei tetti di spesa indicati delle norme in materia di spesa del personale sopra richiamate (in tal senso Delibera n.1/08 di questa Sezione di Controllo),

D'altronde a favore di una soluzione favorevole all'esclusione delle risorse in esame dal computo dei tetti spesa sopra richiamati, depone anche la giurisprudenza della Corte dei Conti. Difatti sia la Sezione delle Autonomie

(Delibera n.16/09) sia le Sezioni Riunite in sede di controllo (Delibera n.27/11) hanno evidenziato che *“l’accezione “spesa di personale”, tendenzialmente univoca, è suscettibile di diverse configurazioni in ragione delle finalità perseguite dalle norme che di volta in volta vi fanno riferimento. Non si tratta naturalmente di figure ontologicamente diverse, ma di aggregazioni che possono essere suscettibili di diversa composizione”*. O ancora hanno affermato che *“non sembra corretto definire la categoria contabile della “Spesa per il personale”, ai fini che qui interessano, in termini puramente formali e nominalistici, riconducendo, cioè, ad essa qualsivoglia somma pagata al dipendente. Piuttosto occorre far riferimento sia alla natura della specifica voce di spesa, sia **all’impatto che può avere sulla gestione finanziaria dell’ente, nella richiamata prospettiva”***.

Pertanto, come già evidenziato da questa Sezione nella Delibera n.16/10, è possibile individuare quale criterio generale in base al quale determinare le voci escluse dalla determinazione della spesa rilevante ai sensi dell’art. 1, comma 562, 1. n.296/2006, il principio *“dell’incidenza della spesa sulla dinamica retributiva”*. In altre parole ogni qual volta le voci di spesa non siano riconducibili alla *“dinamica retributiva”* e non incidono sul miglioramento dei saldi di spesa, possono essere escluse dal computo della spesa del personale rilevante ai sensi del comma 562 succitato ( e nel caso di specie anche dal tetto di spesa rilevante ai sensi del comma 2 bis dell’art.9 del D.L. 78/2010).

Infatti le risorse in esame, qualora non destinate ai progetti di cui al comma 5 bis dell’art.208 citato mediante integrazione del fondo per il salario accessorio, dovrebbero essere comunque destinate alla realizzazione delle finalità di cui al comma 4 dell’art.208 sussistendo sulle stesse un vincolo di

destinazione che ne impedisce l'impiego, ad esempio, nella riduzione dei debiti contratti dall'ente locale o per sostenere spese di altra natura.

In altri termini tali risorse non producono aumenti della spesa di personale e non incidono, pertanto, sulla dinamica retributiva. Inoltre difficilmente potrebbero essere usate per migliorare i saldi finanziari dell'ente locale in considerazione del vincolo di destinazione imposto dalla legge.

La voce di spesa in esame può pertanto essere ricompresa tra quelle fattispecie già individuate dalla Delibera n.16/09 della Sezione Autonomie sottratte ai limiti indicati dalle norme sul contenimento della spesa del personale in quanto i fondi in esame, di fatto, si autoalimentano (si vedano ad esempio gli incentivi al personale per il recupero dell'ICI).

L'interpretazione assunta da questo Collegio in sostanza non contrasta con i pronunciamenti delle Sezioni di controllo per la Lombardia e il Piemonte allorché, nella destinazione delle risorse in esame (art.208, comma 5 bis) richiedono il rispetto dei vincoli di finanza pubblica in coerenza con i vincoli del quadro normativo delineato dall'articolo 1 comma 557 della L. n. 296/2006 e dall'art.9, comma 2 bis del D.L. 78/2010.

Difatti interpretando la nozione di spesa di personale in modo flessibile valorizzando il concetto relativo "alla dinamica retributiva" e vincolando l'utilizzo delle risorse in esame ai limiti ed ai principi sopra richiamati, si realizzano le stesse finalità di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica.

L'ente locale dovrà attenersi in modo rigoroso a quanto enunciato da questo Collegio nella gestione delle risorse in esame in quanto un diverso comportamento finanziario sarà oggetto di vaglio contabile da parte di questa

Sezione in sede di controlli ai sensi dell'art.1 comma 166 e ss.gg. della Legge n.266/05.

Resta fermo che le conclusioni cui è giunto questo Collegio riguardano solo il finanziamento delle spese che sono integralmente coperte dalle risorse vincolate per legge ai sensi dell'art.208 citato.

Viceversa devono essere computate nell'ammontare complessivo della spesa del personale rilevante ai fini del rispetto dei limiti posti dall'art.1, comma 557 della finanziaria 2007 e dall'art. 9, comma 2 bis del D.L.78/2010, le risorse che finanziano le spese in esame per quella parte che eccede la quota vincolata per legge.

### **P.Q.M.**

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Lavagna.

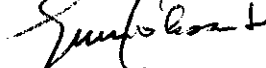
Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune.

Così deciso in Genova, nella camera di consiglio del 21 giugno 2011.

**Il Magistrato estensore**  
Francesco Belsanti

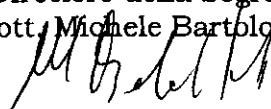


**Il Presidente**  
Ennio Colasanti



Depositata il 21 GIU. 2011

Il Direttore della Segreteria  
(dott. Michele Bartolotta)



**CORTE DEI CONTI**

La presente copia, composta di n. <sup>20</sup>.....  
fogli, è conforme all'originale esistente  
presso questo ufficio.  
Genova, ..... 21 GIU. 2011

IL FUNZIONARIO PREPOSTO  
(Dott. Michele Bartolotta)

