

Finanziamento delle prestazioni di lavoro straordinario del personale di polizia municipale con proventi delle sanzioni amministrative ex art.208 del codice della strada

Autore: Russo Pasquale - Bruno Maria Ilaria

In: Diritto amministrativo

- Quadro ordinamentale-

La riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, approvata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, si inserisce in un contesto di forte spinta all'introduzione nell'ordinamento di elementi di organizzazione di tipo federale. Con la nuova disciplina, per la prima volta, la potestà statutaria e regolamentare degli EELL non è esclusivamente rimessa alla statuizione della legge statale, ma è espressamente indicata agli artt. 114 comma 2 e 117 comma 6 della carta costituzionale.

Lo Statuto ed il regolamento locale, nel nuovo sistema, sono tornati ad essere norme di disciplina delle situazioni soggettive oltre che dell'organizzazione degli enti stessi. Infatti, l'attribuzione costituzionale di funzioni proprie ai comuni ed alle province (art. 114/2 e 118/2 cost.) implica una competenza generale di normazione delle situazioni soggettive che, nel precedente sistema ordinamentale, era propria delle fonti comunali. Il campo di regolazione delle "funzioni proprie" discende direttamente dalla costituzione ed appartiene, nel rispetto dei principi costituzionali, esclusivamente allo Statuto ed al regolamento locale.

Il suddescritto quadro ordinamentale risente, tuttavia, della ritardata azione regolatrice del legislatore ordinario, che a tutt'oggi, non ha provveduto ad adeguare gli strumenti di normazione esecutivi della nuova impalcatura costituzionale, in un sistema di

politica locale che
deve misurarsi con
istanze ed interessi
che
interagiscono in un ambito territoriale in continua interazione con
spinte europeiste e che
sono sostenuti da una provvista finanziaria sempre più
improntata sulla autonoma produzione e responsabile gestione
delle risorse in un contesto di accentuata richiesta di riforma federalista dell'ordinamento fiscale locale,
che ha reso ormai anacronistica
ogni prospettiva di
finanza derivata.

La sempre più crescente domanda di servizi, unitamente alla riduzione (rectius: oculata gestione delle risorse) dei mezzi finanziari ed organizzativi a disposizione, spingono oltremodo gli amministratori e dirigenti locali verso nuovi approcci di approvvigionamento di strumenti di finanza innovativa che, però, non sempre si appalesano adeguati o, quanto meno, ritenuti ammissibili all'esito di tradizionali funzioni di controllo.

In un siffatto contesto
si appalesa indispensabile l'obiettivo del miglior impiego degli strumenti
normativi preordinati alla governance dell'ente, tra i quali vi rientrano quelli contenuti nello stesso contratto collettivo nazionale
di lavoro dei dipendenti degli enti locali e, segnatamente, proprio le clausole contrattuali tese a disciplinare la costituzione e l'erogazione del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività di cui all'art. 15 del ccnl EE.LL. 1/4/1999 e succ. mod.

A tal proposito, attraverso l'impiego del surriferito
istituto contrattuale, molte amministrazioni locali, attanagliate dalla morsa della richiesta di servizi aggiuntivi (vigilanza stradale nelle ore notturne, nei periodi di festeggiamenti estivi, ecc.) in assenza delle necessarie risorse finanziarie ed umane, hanno ritenuto di finanziare
le ulteriori prestazioni di servizio da erogare alla collettività impiegando parte dei proventi delle contravvenzioni al codice della strada.

Ed, invero, l'art. 208 del D.Lgs 30.4.1992, n. 285, recante Nuovo codice della strada, al comma 4 ,
prevede che una quota pari al 50 per cento dei proventi spettanti agli
enti territoriali è devoluta alle finalità di cui al comma 2, per consentire agli organi di polizia locale di effettuare, nelle scuole di ogni ordine e grado, corsi didattici finalizzati all'educazione stradale, imputandone la relativa spesa ai medesimi proventi, nonché al miglioramento della circolazione sulle strade, al potenziamento e miglioramento della segnaletica stradale e alla redazione dei piani urbani del

traffico

e dei piani del traffico per la viabilità extraurbana, alla fornitura di mezzi tecnici necessari per i servizi di polizia stradale di loro competenza e alla realizzazione di interventi a favore della mobilità ciclistica, nonché, in misura non inferiore al 10 per cento della predetta quota, ad interventi per la sicurezza stradale, in particolare a tutela degli utenti deboli (pedoni, ciclisti, bambini, anziani, disabili). Il medesimo comma, inoltre, stabilisce che gli stessi enti determinano annualmente, con delibera della giunta le quote da destinarsi alle suindicate finalità.

La normativa richiamata mostra come il legislatore abbia inteso costituire un fondo speciale, alimentato dai proventi delle sanzioni amministrative derivanti dalle violazioni al codice della strada, da porsi quale fonte di finanziamento degli enti locali, per provvedere, secondo la discrezionalità che è loro riconosciuta dal comma 4 della richiamata disposizione, a specifiche finalità di promuovimento del buon funzionamento della circolazione stradale.

L'incentivazione del personale di P.M. con i proventi ex art. 208 - Gli orientamenti in materia -

I servizi Ispettivi di Finanza Pubblica, a seguito di verifiche eseguite nelle amministrazioni locali, hanno sistematicamente eccepito che l'impiego del fondo ex art. 208 del codice della strada per finanziare particolari incentivi al personale dei Corpi di Polizia locale costituisca un illegittimo sistema d'incremento delle risorse decentrate a carico del bilancio degli Enti, nonché uno sviamento dai fini che la legge prevede per l'impiego di tali risorse.

A sostegno dell'impiego dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per incentivare il personale della Polizia Municipale si rinvengono:

- la circolare prot n. 09604068/15100/761 del 30.7.1996 del Ministero dell'Interno - Divisione Enti Locali che, traendo spunto da un quesito volto a conoscere se fosse possibile finanziare le spese connesse al potenziamento dell'attività di vigilanza stradale (prestazioni straordinarie e di reperibilità) con i proventi delle sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada, si è espressa nel senso che gli enti locali possono nella loro autonomia destinare parte dei proventi gli enti locali alle finalità appena indicate rientrando le stesse nei compiti di cui al comma 2 dell'art. 208 c.d.s.;

- la sentenza della Corte Costituzionale n. 426 del 17.10.2000 che, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale dell'art. 208, commi 2, lett. a) e 4, c.d.s. nella parte in cui consente di destinare a previdenza integrativa del personale della polizia municipale una parte dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal codice della strada, ha chiarito che «La normativa richiamata

mostra che il legislatore ha inteso costituire un fondo speciale, alimentato dai proventi delle sanzioni amministrative derivanti dalle violazioni al codice della strada, a disposizione degli enti locali, per provvedere, secondo la discrezionalità che è loro riconosciuta dal comma 4 della disposizione denunciata, a specifiche finalità di promuovimento del buon funzionamento della circolazione stradale e per tenere conto delle condizioni, che possono essere di particolare disagio sotto il profilo della sicurezza e della salute, dei soggetti preposti al controllo del rispetto delle regole della circolazione stradale medesima».

-
la sentenza del TAR della Sicilia - Palermo, n. 1136 del 21.9.2001 la quale, definendo la controversia vertente sulla legittimità dell'annullamento da parte del Comitato Regionale di Controllo della deliberazione della Giunta Municipale avente ad oggetto "Proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie conseguenti a violazioni del Codice della strada - Determinazione delle quote da destinare alle finalità previste dall'art. 208 del D.Lgs.vo 30/4/1992 n. 285"

ha affermato «La dizione della norma: "miglioramento della circolazione sulle strade" è di portata così ampia e generica (come riconosce l'Avvocatura dello Stato) da consentire, ad avviso del Collegio, l'utilizzo dei proventi in questione anche per il pagamento del lavoro straordinario ai vigili urbani che, sia pure indirettamente, persegue la finalità di contribuire appunto al miglioramento della circolazione stradale".

- Nel senso, invece, della non utilizzabilità di quelle risorse finanziarie per l'incentivazione del personale della Polizia Municipale si è espressa l'Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN) che, in data 4.12.2000, in risposta al quesito n. T5, ha espresso l'avviso secondo cui «è da escludersi la possibilità di alimentare il fondo previsto dall'art. 15 del CCNL dell'1.4.1999, tali somme sono infatti destinate ad iniziative per la realizzazione di opere e strutture intese a migliorare la circolazione stradale nonché a studi, ricerche, aggiornamenti professionali e simili pure intesi a rendere più efficiente il servizio»;

-
in data 7.9.2001, in risposta al quesito T26, l'ARAN ha affermato che «i maggiori oneri derivanti dalla istituzione del nuovo servizio delle "pattuglie serali della polizia municipale" non possono essere sostenuti attraverso l'utilizzo dei proventi di cui all'art. 208 del c.d.s.; tale disciplina non consente di destinare le relative risorse a forme di incentivazione del personale».

- le Sezioni Riunite della Corte dei Conti per la Regione Siciliana, in sede consultiva, con delibera n. 9 del 2006, si sono espresse negativamente sulla questione della possibilità di devolvere parte dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni previste dal codice della strada alla incentivazione di prestazioni e risultati del personale della Polizia Municipale seguendo la disciplina dell'art. 15 del CCNL EE.LL. 1/4/1999 .

- da ultimo, il Ministero dell'Interno - Dipartimento Affari Interni e Territoriali - con parere n. 19/01 del 30/3/2009 ha escluso la possibilità di utilizzare i proventi delle sanzioni amministrative per integrare l'orario di lavoro

di personale in servizio a tempo parziale motivandolo con la circostanza, espressa con circolare FL n. 5/2007, che il fondo in questione sia "a specifica destinazione" ed i relativi proventi non concorrono ai fini della determinazione complessiva della spesa del personale di cui al comma 562 dell'art. 1 della legge 296/2006 stabilito per gli enti non soggetti al patto di stabilità.

**- Il principio di
"autonomia finanziaria di spesa" -
Le soluzioni praticabili -**

Le prospettive di soluzioni della problematica di che trattasi non esonerano l'interprete dal formulare una preliminare considerazione critica.

Invero, le tesi giurisprudenziali e degli Enti ed organi istituzionali (Ministero ed ARAN), dianzi riferite, risentono di una cultura giuridica tesa a privilegiare una interpretazione delle disposizioni normative meramente formale avulsa

da un rinnovato tessuto ordinamentale, nell'ambito del quale, il contenuto della norma non può non essere posto in relazione con un sistema

di gestione delle risorse che ponga al centro dell'esercizio dell'azione amministrativa l'autonoma determinazione degli organi di governo locali. E proprio in un contesto di forte spinta all'introduzione nell'ordinamento di elementi di organizzazione di tipo federale, appare significativa l'inversione di tendenza che in questi giorni si registra con la sentenza della Corte dei Conti, Sezioni d'appello per la Regione Siciliana, n. 87 del 2/3/2009, mediante la quale si precisa la possibilità di erogare compensi di produttività al personale dipendente anche per attività ordinarie, laddove esse determinino un risultato aggiuntivo apprezzabile rispetto a quello normale "in presenza di un caso di emergenza o, comunque, di evidenti difficoltà organizzative" o si sia in presenza di "obiettive ed eccezionali difficoltà nello svolgimento dello specifico compito di ufficio tali da richiedere il ricorso ad una forma straordinaria di intervento con costi aggiuntivi per l'ente locale".

Ma oltre che alla luce delle considerazioni sin qui svolte, da una attenta

lettura del comma 4 bis dell'art. 208 del D.Lgs. n.

285/1992, aggiunto dal comma 564 del medesimo art. 1 della legge n. 296/2006, il quale stabilisce che per fronteggiare le particolari esigenze del servizio di polizia municipale, anche in presenza di limitazioni assunzionali dettate dalle leggi finanziarie degli ultimi anni, il finanziamento delle spese sostenute per dette assunzioni possano essere poste a carico dei proventi delle sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada, si può correttamente giungere ad una duplice alternativa soluzione della problematica di che trattasi.

Invero, se la surrichiamata norma consente

la possibilità di procedere ad assunzioni di personale a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato ed a forme flessibili di lavoro, mediante utilizzo

di una

quota dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni al codice della strada, non si comprende il motivo per cui

gli enti locali non possano provvedere con i detti proventi al pagamento di compensi, ancorché forfettizzati, delle prestazioni del personale di polizia municipale rese nell'ambito di progetti per l'incremento dei servizi esistenti e/o l'istituzione di nuovi, finanziati

con il fondo di cui all'art.15 CCNL 1/4/99, atteso che esse hanno la stessa natura (spese per il personale) e scopo (esigenze straordinarie) di quelle consentite dalla norma in esame, sia pure correlandole ad un progetto di miglioramento della circolazione stradale anche sotto forma di incremento temporaneo di servizi festivi e notturni, destinando a tale scopo con delibera di Giunta

parte della quota del 50% del fondo

di cui al

comma 4 della citata norma.

Peraltro, le somme riscosse

per infrazioni al codice della strada vengono introitate al titolo III risorsa 1 del bilancio di previsione e quella parte che la legge consente sia destinata al miglioramento della circolazione stradale, se finanzia assunzioni stagionali e/o a progetto, la relativa spesa deve essere allocata al titolo I Servizio 01, trattandosi propriamente di spesa per il personale, ancorché il Ministero (FL n.5/2007) abbia

ritenuto che la stessa non rientri nei limiti di cui al di cui al comma 562 dell'art. 1 della legge 296/2006, stabilito per gli enti non soggetti al patto di stabilità.

La praticabilità di una simile scelta appare coerente con gli indirizzi della Corte Costituzionale evocati nella sentenza n. 417/2005, secondo i quali

"le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost.". Inoltre, "la legge statale può stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 36 del 2004)"; ed infine, " un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve perciò «in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area [...] riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri [...] ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (sent. n. 390 del 2004)".

Ma la facoltà riconosciuta agli enti locali in ordine alla autonoma destinazione delle risorse, espressa nei principi testé evocati, autorizza l'interprete a ritenere praticabile anche un'altra soluzione per il finanziamento delle prestazioni di lavoro straordinario del personale di polizia municipale.

Il combinato disposto degli artt. 14 comma 2 (Lavoro straordinario) e 15 comma 5 (attivazione nuovi servizi cui è correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o risorse finanziarie disponibili) del CCNL EE.LL. 1/4/1999, tuttora in vigore, costituisce lo strumento giuridico per provvedere, fatte salve le relazioni sindacali in proposito prescritte (informazione ed eventuale concertazione), a finanziare prestazioni di lavoro straordinario e/o integrare, temporaneamente, l'orario di lavoro par time per far fronte alla istituzione di nuovi servizi (es.: vigilanza notturna e/o festiva, prestazioni di lavoro straordinario per carenze di organico, etc.) mediante destinazione di una parte del 50% de fondo

di cui all'art. 208 del Codice della Strada.

Infatti, dispone l'art. 14 comma 2 del CCNL 1/4/1999, che "Le risorse di cui al comma 1 possono essere incrementate 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 " E l'incremento del fondo ex art. 15 comma del

CCNL EE.LL. 1/4/1999 con parte dei proventi dell'art. 208 del codice della strada è legittimato proprio dalla facoltà, ampiamente riconosciuta dai pronunciati giurisdizionali sopra riferiti, per le amministrazioni locali di autodeterminarsi nelle politiche di bilancio senza vincoli o limiti normativi che si tradurrebbero in violazione del principio di "autonomia finanziaria di spesa".

Avv. Pasquale Russo

Segretario Generale del Comune di Formia (LT)

Avv. Maria Ilaria Bruno

Segretaria Comunale del Comune di Sgurgola (FR)

<https://www.diritto.it/finanziamento-delle-prestazioni-di-lavoro-straordinario-del-personale-di-polizia-municipale-con-proventi-delle-sanzioni-amministrative-ex-art-208-del-codice-della-strada/>