

<https://banchedati.corteconti.it/>

TIPO DELIBERAZIONE

Attività consultiva ai sensi dell'art. 7, co. 8, l. 131/2003 (pareri)

DESCRIZIONE

Comune di Piombino (LI) - Richiesta di parere formulata dal sindaco che contiene cinque quesiti interconnessi, concernenti l'istituto della "turnazione" ex art. 30 del CCNL 2019-2021 del comparto Funzioni Locali, sottoscritto in data 16 novembre 2022, e la relativa indennità prevista dal comma 5 a favore del "personale turnista".

TESTO PROVVEDIMENTO

Deliberazione n. 56/2025/PAR

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Mario NISPI LANDI Presidente

Giampiero Maria GALLO Consigliere

Francesco BELSANTI Consigliere (relatore)

Paolo BERTOZZI Consigliere

Anna PETA Primo Referendario

Lucia MARRA Referendario

Matteo LARICCIA Referendario

Nell'adunanza del 27 marzo 2025,

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/1/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 5/6/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle autonomie approvate nelle adunanze del 27/4/2004 e del 4/6/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 5/AUT/2006, che ha precisato i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva intestata alle Sezioni territoriali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la legge regionale n. 22/1998, poi sostituita dalla legge regionale n. 36/2000, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTA la convenzione del 16/06/2006 tra Sezione regionale di controllo, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003;

VISTA la richiesta di parere presentata dall'ente, come di seguito meglio specificata;

VISTA l'ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, Cons. Francesco Belsanti;

PREMESSO IN FATTO

1. Con nota trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali ed acquisita al protocollo della Sezione in data 17 marzo 2025, al n. 1155, il Sindaco del Comune di Piombino (LI) ha formulato richiesta di parere ex art. 7, comma 8, l. 5 giugno 2003, n. 131.

2. La menzionata richiesta contiene cinque quesiti interconnessi, concernenti l'istituto della "turnazione" ex art. 30 del CCNL 2019-2021 del comparto Funzioni Locali, sottoscritto in data 16 novembre 2022, e la relativa indennità prevista dal comma 5 a favore del "personale turnista".

2.1 Nel primo quesito l'ente interroga la Sezione sull'interpretazione della locuzione "strutture operative" presente all'interno del criterio previsto dall'art. 30, comma 3, lettera d) del suddetto C.C.N.L. Funzioni Locali 2019-2021, secondo il quale "Per l'adozione dell'orario di lavoro su turni devono essere osservati i seguenti criteri [...] d) i turni diurni, antimeridiani e pomeridiani, possono essere attuati in strutture operative che prevedano un orario di servizio giornaliero di almeno 10 ore.

In particolare, l'ente chiede se per "struttura operativa" "debba intendersi come la sola singola struttura componente il Corpo di Polizia Municipale (a titolo esemplificativo e partitamente, Vigilanza annonaria, Vigilanza ambientale, Polizia di prossimità, Comando Polizia Municipale, Squadra di pronto intervento) o se, con la richiamata accezione di "struttura operativa", invero, debba sottointendersi l'intero Corpo della Polizia Municipale ben potendovi essere avvicendamento anche tra le diverse squadre che lo compongono."

2.2 Il secondo quesito concerne, invece, il criterio previsto alla lettera a) dell'art. 30, comma 3 in base al quale "la ripartizione del personale nei vari turni deve avvenire sulla base delle professionalità necessarie in ciascun turno". L'Ente intende sapere il parere della Sezione sulla locuzione "professionalità necessaria", ovvero se "debba intendersi con riferimento alle professionalità inserite nelle diverse strutture ovvero esclusivamente a quelle presenti nella macro struttura stessa (nel caso della Polizia Municipale, quindi, nella macro struttura Corpo di P.M.)."

2.3 Nel terzo quesito l'Ente, dopo aver richiamato il comma 2 dell'art. 30 ("Le prestazioni lavorative svolte in turnazione, ai fini della corresponsione della relativa indennità, devono essere distribuite nell'arco di un mese, sulla base della programmazione adottata, in modo da attuare una distribuzione equilibrata ed avvicinata dei turni effettuati in orario antimeridiano, pomeridiano e, se previsto, notturno, in relazione all'articolazione adottata dall'ente") e l'Orientamento Applicativo ARAN n. 1968, chiede se tale turnazione possa essere articolata, indifferentemente ai fini della erogazione della collegata indennità, su 5, 6 o 7 giorni oppure debba essere intesa con riguardo esclusivo alla mensilità.

2.4 Con il quarto quesito viene chiesto "se la tipologia di programmazione summenzionata determina l'inderogabilità dell'orario in cui la turnazione si inserisce oppure dà luogo alla possibilità di una articolazione, per così dire, variabile, ben potendo alcuni dipendenti, su richiesta del Dirigente, prendere servizio in orario anticipato o posticipato dando luogo ad una sorta di "flessibilità" in entrata e in uscita a seconda delle esigenze del Settore/Servizio".

2.5 L'ultimo quesito, infine, riguarda l'indennità a favore del "personale turnista" prevista dal comma 5 dell'art. 30 e, in particolare, se "sia possibile ed in che misura, in ipotesi di necessità di ampliamento della turnazione o del servizio esterno per potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale, procedere a finanziamento della collegata indennità tramite i proventi derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie così come all'art. 208 codice della strada chiarendo, ove possibile, anche la ratio sottesa a tale previsione normativa con riferimento alle indennità che il CCNL Funzioni Locali pone a carico del Fondo Risorse Decentrate ai sensi dell'art. 80 del medesimo contratto."

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Secondo gli ormai consolidati orientamenti giurisprudenziali in tema di pareri da esprimere ex art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, occorre valutare in via preliminare i profili di ammissibilità, con riferimento sia alla legittimazione dell'organo richiedente (profilo soggettivo), sia all'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, così come nel tempo perimetrata dalle Sezioni riunite e dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti (profilo oggettivo). Il legittimo esercizio della funzione consultiva presuppone, inoltre, che la richiesta di parere contenga quesiti di carattere generale e astratto, sì da escludere che la Sezione regionale di controllo possa ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'ente, ovvero esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti, così finendo per interferire con le attività di altri organi magistratuali.

Nel caso di specie, la richiesta di parere del Comune di Piombino deve ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto l'istanza di parere è stata formulata dal Sindaco, quale legale rappresentante dell'Ente, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali.

Quanto al profilo oggettivo devono considerarsi inammissibili i primi quattro quesiti in quanto gli stessi attengono alla corretta interpretazione di disposizioni di fonte contrattuale sulle quali è da escludere l'attività consultiva della Sezione essendo riservata all'Aran (legale rappresentante delle Amministrazioni pubbliche), ai sensi dell'art. 46 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, compiti di assistenza "ai fini dell'uniforme applicazione dei contratti collettivi" (mentre l'art. 49 affida ad un'apposita procedura tra le parti la definizione consensuale del significato delle clausole controverse).

Procedure che, inoltre, possono vedere coinvolto anche il Giudice del lavoro, in maniera incidentale, ai sensi dell'art. 420-bis c.p.c., circa l'efficacia, validità o interpretazione delle disposizioni, in sede di definizione delle controversie.

È da considerarsi, invece, ammissibile il quinto quesito in quanto attiene a problematiche che attengono alla contabilità pubblica ed alla corretta gestione della spesa essendo riferite alla destinazione di risorse pubbliche ossia ai proventi previsti dall'art. 208 del d.lgs. n. 285/1992.

Venendo al merito del parere, occorre ricordare che la norma di cui all'art. 208 del Codice della strada prevede, al comma 4, le finalità perseguibili con i proventi in esame, finalità così riassumibili: 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. Il comma 5 bis, poi, specifica che la quota dei proventi di cui alla lettera c) può anche essere destinata, tra l'altro, 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. Il quadro normativo delineato si completa con la disposizione contrattuale di cui all'art. 98 del CCNL del 16 novembre 2022 che disciplina l'utilizzo dei proventi delle violazioni del codice della strada prevedendo che gli stessi possano essere utilizzati, tra l'altro, per l'erogazione di incentivi monetari collegati a obiettivi di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale.

Pertanto, alla luce di quanto evidenziato, è possibile dare risposta positiva al quesito posto dal Comune di Piombino qualora la turnazione, e la relativa indennità, si inseriscono all'interno di un progetto finalizzato al potenziamento e al miglioramento della sicurezza urbana e stradale. Si valorizza, così, la finalità perseguita dall'art. 208 cit. circa il potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, potenziamento che deve passare da un'attività progettuale. Tale circostanza emerge chiaramente dal dato letterale delle norme richiamate: sia quella legislativa, che al comma 5 bis prevede espressamente che le risorse possano essere destinate a "progetti di potenziamento", sia della norma contrattualistica allorché il cit. art. 98 lega l'erogazione degli incentivi monetari a "obiettivi di potenziamento".

In altri termini, le risorse previste dall'art. 208 cit. non possono essere destinate al finanziamento della gestione ordinaria del servizio di polizia municipale essendo necessaria una attività di programmazione che miri a realizzare obiettivi specifici la cui realizzazione giustifichi l'erogazione di "incentivi monetari" al personale impegnato nella realizzazione di tali progetti (in termini di maggiore produttività).

Per tale motivo lo stesso contratto collettivo prevede all'art. 79, comma 2, che tali risorse (quelle individuate dallo stesso contratto all'art. 98, comma 1, lett. C)) debbano passare per la contrattazione decentrata prevedendo che gli enti possano, di anno in anno, disporre l'incremento della parte variabile del fondo risorse decentrate.

La norma contrattuale evidenzia il carattere variabile di tali risorse la cui natura straordinaria, in termini di non prevedibilità e ripetibilità dell'entrata, non può consentire di finanziare spese a carattere ricorrente con il rischio di pregiudicare gli equilibri di bilancio.

Da qui la necessità per la giurisprudenza contabile prima e per la contrattazione collettiva dopo, di ritenere finanziabile, ad esempio, le indennità di turno solo in presenza di progetti approvati di anno in anno e destinati al miglioramento della produttività e dei servizi resi con obiettivi misurabili al termine dell'esercizio.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal Comune di Piombino, con la nota in epigrafe indicata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa a cura della Segreteria al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Sindaco dell'ente richiedente.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 27 marzo 2025.

Il Relatore Il Presidente

Francesco Belsanti Mario Nispi Landi (firmato digitalmente) (firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 2 aprile 2025.

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto Cristina Baldini
(firmato digitalmente)