



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA**  
**LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	I Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott.ssa Alessandra Olessina	Referendario (relatore)
dott. Massimo Valero	Referendario

**nell'adunanza del 24 febbraio 2009**

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

Vista la Legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e ss.m.i.;

Visto il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 835 del 12 febbraio 2009, con la quale il Sindaco del Comune di Settala (MI) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004, con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003;

Vista l'ordinanza n. 35 del 16/02/2009, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Settala (MI);

Udito il relatore, dott.ssa Alessandra Olessina

### **PREMESSO**

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Settala (MI) ha chiesto alla Sezione di rendere parere in merito alla corretta allocazione delle spese destinate all'assistenza e alla previdenza del personale della Polizia Locale, effettuate utilizzando i proventi delle sanzioni pecuniarie da violazioni del Codice della strada, ex art. 208, commi 2 lett. a) e 4, del D.Lgs 30 aprile 1992, n. 285 e ss.m.i. e art. 17 CCNL Comparto Regioni ed Autonomie locali del 22/1/2004.

In particolare, si chiede di conoscere *"se tali spese siano da considerarsi spese di personale, codificabili all'intervento 01 delle spese correnti del bilancio e quindi rientranti nel tetto di spesa per il personale previsto e disciplinato dall'art. 1, comma 557, della Legge n. 296/2006, oppure siano da considerarsi prestazioni di servizi (intervento 03) o trasferimenti (intervento 05), non rientranti quindi nei tetti di spesa del personale imposti dal legislatore"*.

### **IN VIA PRELIMINARE**

#### **Sull'ammissibilità della richiesta**

La richiesta del parere in esame è fondata sull'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131, che attribuisce alla Corte dei conti una funzione consultiva in materia di contabilità pubblica.

Il primo punto da esaminare è l'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti appunto dall'art. 7, comma 8, della Legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito questa Sezione ha precisato in più occasioni che la norma in esame, il cui contenuto risulta ancora poco approfondito sia dalla giurisprudenza contabile che dalla dottrina, consente alle amministrazioni

regionali, provinciali e comunali, di rivolgere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti due diverse tipologie di richieste (deliberaz. n. 9 del 12 marzo 2007). Da un lato, possono domandare l'intervento della magistratura contabile al fine di ottenere forme di "collaborazione", non specificate dalla legge, dirette ad assicurare la regolare gestione finanziaria dell'ente ovvero l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. Dall'altro possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

La funzione consultiva, che nei primi anni di applicazione della legge è stata la principale forma di collaborazione attivata dalle amministrazioni locali, non esaurisce, quindi, la possibilità d'intervento delle Sezioni regionali della Corte dei conti, in seguito a specifiche richieste degli enti territoriali.

Anzi, in base alla formulazione della norma non sembrerebbe neppure essere la principale forma di collaborazione, poiché nella prima parte del comma 8 dell'art. 7 è chiaramente specificato che gli enti territoriali possono domandare alle Sezioni regionali della magistratura contabile "ulteriori forme di collaborazione", con l'unico limite della finalizzazione alla regolare gestione finanziaria dell'ente ed allo svolgimento della azione amministrativa secondo i parametri dell'efficienza e dell'efficacia.

L'intensificarsi dell'uso degli strumenti collaborativi innanzi indicati richiede ulteriori approfondimenti sulla natura e sull'ambito della funzione, indirizzati al suo corretto esercizio.

In proposito va considerato che l'attribuzione della funzione consultiva alle Sezioni Regionali della Corte dei conti si situa nell'ambito dell'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale n. 3/2001 che ha radicalmente modificato il titolo V della Costituzione.

In conseguenza della equiordinazione degli enti territoriali allo Stato (art. 114 Cost.), e della necessaria abrogazione di ogni forma di controllo amministrativo esterno sulle Regioni (art. 125 Cost.), sulle Province e sui Comuni (art. 130 Cost.), il legislatore ha inteso permettere agli enti territoriali di avvalersi della collaborazione della Corte dei conti, organo magistratuale che opera quale garante imparziale nell'interesse dello Stato-comunità (Corte cost. 12-27 gennaio 1995, n. 29), e, dopo la riforma costituzionale, di tutti gli enti che costituiscono la Repubblica (Corte cost. 11 ottobre-9 novembre 2005, n. 417).

Le nuove attribuzioni conferite alla Corte dei conti appaiono così finalizzate ad individuare un organo neutrale che, in materia di coordinamento

della finanza pubblica, interagisce tra i vari livelli di governo della Repubblica a tutela delle istanze e prerogative di ciascuno di essi in una materia, quale quella della finanza pubblica, che condiziona l'esercizio di tutte le funzioni pubbliche.

Contemporaneamente le modalità di esercizio del controllo e le ulteriori attribuzioni intestate alla Corte di conti intendono esaltare la natura collaborativa della funzione, propedeutica allo svolgimento dell'attività degli enti territoriali secondo il principio di legalità e, soprattutto, di legalità finanziaria.

In proposito questa Sezione ha più volte posto in luce che la nozione di legalità riferita all'attività della pubblica amministrazione si è andata approfondendo ed arricchendo, investendo l'esercizio del potere conferito all'amministrazione non solo al rispetto delle disposizioni normative, ma anche alla sua rispondenza ai principi di buona amministrazione canonizzati nell'art. 97 della Costituzione. Anzi, quest'ultimo aspetto del principio di legalità va assumendo sempre maggior rilievo, dal momento che la pubblica amministrazione, ed in particolar modo gli enti territoriali, assicurano ai cittadini servizi pubblici, il cui livello delimita le loro condizioni di vita. Ne consegue l'esigenza di assicurare il rispetto del principio di legalità, come sopra inteso, sia preventivamente, in sede di processo decisionale degli amministratori dell'ente, sia in sede di verifica dell'attività attraverso i controlli interni ed il controllo esterno collaborativo.

La funzione di cui al comma 8 dell'art. 7 della Legge n. 131/2003 si connota così come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione s'inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nell'ambito delle tematiche sulle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che pertengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno.

Alla luce delle esposte considerazioni va delimitato l'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti ad attivare le forme di collaborazione.

Quanto all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dei Comuni, occorre premettere che la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità d'indirizzo in materia, limitando l'ammissibilità delle richieste, sul piano soggettivo, agli organi rappresentativi degli enti (nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale). Inoltre si è ritenuto che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali non costituisca elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003 usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

In tal senso, questa Sezione, con deliberazione n. 1 del 4 novembre 2004, ha già precisato che "non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale".

Limiti alla legittimazione oggettiva vanno invece stabiliti solo in negativo. In proposito va infatti posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nell'ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti, ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico, oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata e di spesa, di contrattualistica, che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce l'inammissibilità di richieste interferenti con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, di richieste che si risolvono in scelte gestionali di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, di richieste che attengono a giudizi in corso, di richieste che riguardano attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

Venendo al caso di specie, la richiesta di parere è, conformemente a quanto si è detto, sottoscritta dal Sindaco del Comune di Settala (MI).

Inoltre, la richiesta, riguardando in via generale le norme e i principi di redazione del bilancio, nonché l'applicazione di disposizioni di coordinamento della finanza pubblica, risulta rientrare pienamente nell'ambito oggettivo della contabilità pubblica.

Infine, non si ravvisa alcuna interferenza né con l'attività amministrativa né con quella giurisdizionale.

Pertanto, la richiesta di parere risulta *in toto* ammissibile e può essere esaminata nel merito.

### **MERITO**

L'art. 208, comma 1, del D.Lgs 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo Codice della strada) prevede la devoluzione ai Comuni dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni previste dallo stesso Codice quando tali violazioni siano accertate da funzionari, ufficiali ed agenti dei Comuni stessi.

Il comma 4 prescrive che una quota del 50 per cento dei proventi spettanti ai Comuni venga devoluta, oltre che a determinate finalità ivi specificate, anche alle finalità previste dal comma 2 del medesimo art. 208.

Tale ultima norma indica le possibili destinazioni dei proventi spettanti allo Stato, includendovi l'assistenza e la previdenza del personale della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di finanza.

Quest'ultima disposizione, quando si tratti di proventi spettanti alle Amministrazioni Comunali, deve intendersi riferibile anche al personale del Corpo di Polizia municipale, come chiarito da Corte Cost. 17 ottobre 2000, n. 426.

Secondo la Corte costituzionale, il legislatore ha in tal modo 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, nell'esercizio della discrezionalità riconosciuta loro dal comma 4 dello stesso art. 208, a specifiche finalità di promuovimento del buon funzionamento della circolazione stradale, fra le quali quella di destinare i proventi in parola anche a forme di previdenza ed assistenza del personale di Polizia municipale, *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.*

In base alle disposizioni in esame, ciascun Ente determina annualmente, con delibera di Giunta, le quote da destinarsi alle finalità suindicate.

I proventi di cui si tratta sono oggetto di amministrazione separata a norma dell'art. 393 del D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495 (Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo Codice della strada), che impone agli Enti locali di iscrivere nel proprio bilancio annuale un apposito capitolo di entrata e di uscita dei proventi ad essi spettanti a norma dell'art. 208 del D. lgs. n. 285/1992.

Come questa Sezione ha già avuto occasione di affermare (deliberaz. n. 466 del 25 luglio 2007), occorre tener presente che la *ratio* della disciplina contenuta nell'art. 208 del Codice della strada è duplice: da un lato, lo scopo del legislatore è quello di imporre alle Amministrazioni locali di utilizzare una parte delle risorse derivanti dall'accertamento di violazioni alle disposizioni contenute nel Codice della Strada per effettuare interventi diretti a migliorare la sicurezza stradale, sia attraverso l'educazione degli utenti, che attraverso interventi diretti a rendere più sicuro l'utilizzo delle vie pubbliche; dall'altro, lo scopo è quello di evitare che le Amministrazioni locali possano destinare a spese correnti, che presentino il carattere della stabilità e della ricorrenza, entrate che, al contrario, sono sicuramente aleatorie, perché dipendono dalla violazione di disposizioni contenute nel Codice della Strada, che, a fronte di comportamenti maggiormente rispettosi delle regole della circolazione da parte degli utenti, potrebbero decrescere sino a scomparire.

In quest'ottica, deve ritenersi che *nella determinazione della quota vincolata non possono conteggiarsi le somme destinate al pagamento di oneri previdenziali obbligatori e fiscali di personale dipendente dal Comune, ma solo quelle relative alla costituzione di fondi previdenziali facoltativi* (sul punto si veda, oltre a deliberaz. n. 466/2007 cit., anche deliberaz. Corte conti, Sez. controllo Liguria, n. 6/pareri del 12/9/2008).

Ciò premesso, venendo al quesito posto dal Comune di Settala, questa Sezione ritiene che le spese destinate alla previdenza e all'assistenza – secondo l'ambito sopra indicato - del personale della Polizia Locale, effettuate utilizzando i proventi delle sanzioni pecuniarie da violazioni del Codice della strada, debbano essere iscritte all'intervento 01 (spese di personale) del Titolo I (spese correnti) del bilancio dell'Ente.

Si tratta, infatti, di somme che, sia pure in vista del fine ultimo del miglioramento della sicurezza sulle strade, vengono destinate a personale della Polizia Locale, come tale dipendente dell'Ente stesso, per compiti e mansioni espletate nell'ambito del rapporto di lavoro, in considerazione delle particolari condizioni di disagio in cui possono trovarsi tali soggetti preposti al controllo delle regole della circolazione stradale.

Correlativamente, si ritiene che tale spesa, in quanto appunto spesa di personale, debba soggiacere ai limiti e alla disciplina prevista in materia dal legislatore, e quindi *in primis* al principio della riduzione delle spese di personale ai fini del rispetto del Patto di stabilità, sancito dall'art. 1, comma 557, della Legge n. 296/2006.

Si sottolinea, infatti, che la normativa vigente in materia di contenimento delle spese di personale – di cui all'art. 1, comma 557, della Legge n. 296/2006 e successive modificazioni, nelle more dell'attuazione dell'art. 76, comma 6, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni nella Legge 6 agosto 2008, n. 133 – impone agli Enti una rigorosa programmazione di tale tipologia di spesa, al fine di rendere la stessa compatibile con il rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità interno.

Come già messo in luce da questa Corte (cfr. Sez. controllo Piemonte, deliberaz. n. 1/pareri/2009), l'interpretazione suesposta appare in linea con quanto disposto dall'art. 76, comma 5, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni nella Legge 6 agosto 2008, n. 133, che, al generale obbligo di contenimento delle spese di personale, ha aggiunto l'obbligo di riduzione dell'incidenza percentuale di tali spese rispetto al complesso delle spese correnti, con prioritaria attenzione per le dinamiche di crescita della spesa per la contrattazione integrativa.

**P.Q.M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(Dott.ssa Alessandra Olessina)

Il Presidente  
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il  
27 febbraio 2009  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)