



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere (relatore)
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	I Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentis	Referendario

nell'adunanza del 4 marzo 2010

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, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

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

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 1970 del 10 febbraio 2010, con la quale il Sindaco del Comune di Canegrate (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 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Canegrate;

Udito il relatore, cons. Antonio Caruso

PREMESSO

Con la nota indicata in epigrafe, avente quale oggetto la "*previdenza complementare Polizia Locale*", il Sindaco del Comune di Canegrate (MI) ha chiesto alla Sezione di rendere parere in merito alla sussistenza della possibilità di riservare una quota per il fondo per la previdenza del personale appartenente al Corpo di Polizia Locale nell'ambito della destinazione del 50% dei proventi delle sanzioni pecuniarie derivanti da violazioni del Codice della Strada alle specifiche finalità vincolate di cui all'art. 208, 4 comma, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

In tal senso, deporrebbe un'interpretazione per analogia del combinato disposto dei commi 2 e 4 del citato decreto legislativo; interpretazione che trova fondamento anche alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 426 del 17/10/2000, pertinentemente richiamata nella richiesta formulata dall'autorità competente.

Sullo specifico quesito formulato dal Comune di Canegrate la Sezione osserva quanto segue.

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. 124 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".

Situazione questa – la mancata costituzione del prefato organo di consultazione permanente tra la Regione ed il sistema delle autonomie locali lombarde – che ancora oggi persiste pur se, in attuazione della norma costituzionale da ultimo citata e dell'art. 54 dello Statuto d'autonomia della Lombardia, è stata emanata la legge regionale n. 22 del 2 ottobre 2009, recante disposizioni sulla "Disciplina del Consiglio delle Autonomie Locali della Lombardia". Le disposizioni finali di cui all'art. 14 di tale legge rimandano il momento costitutivo ed il primo insediamento del CAL in seguito alle prime elezioni per il rinnovo del Consiglio Regionale successive alla sua entrata in vigore.

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 risponde ai requisiti indicati sopra e, pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

NEL MERITO

La questione giuridica sottesa al quesito posto dal richiedente concerne il rapporto tra i commi 2 e 4 dell'art. 208 del decreto legislativo n. 285 del 1992, che stabiliscono le finalità cui i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni previste dallo stesso decreto devono essere devoluti rispettivamente dallo Stato e dagli altri enti beneficiari, indicati nel comma 1 dell'articolo menzionato, tra cui i comuni.

Tra le finalità per le quali lo Stato è chiamato a suddividere i succitati proventi ai sensi del comma 2, dell'art. 208 del codice della strada sono annoverate la previdenza del personale della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza.

La stessa finalità non è testualmente prevista nel successivo 4 comma, che così recita: "una quota pari al 50% dei proventi spettanti agli altri enti indicati nel comma 1 è devoluta alle finalità di cui al comma 2"; ancora: "Gli

stessi enti determinano annualmente, con delibera della giunta, le quote da destinare alle predette finalità”.

A questo proposito deve essere messo in luce che il richiamo contenuto nel quarto comma alle finalità indicate nel precedente secondo comma dello stesso art. 208, citato, potrebbe indurre a ritenere che tra le finalità alle quali può essere destinata la parte vincolata di tali somme (50%) vi sia anche il pagamento degli oneri previdenziali o fiscali riferiti alle posizioni lavorative degli appartenenti al Corpo della Polizia municipale.

Come messo in evidenza da questo Collegio in altre deliberazioni, tra le quali si richiama la Deliberazione n. 427 del 2007, pronunciata ai sensi dell'art. 1, comma 166 ss della legge n. 23 dicembre 2005, n. 266, una simile conclusione contrasterebbe con la lettera e lo spirito del prefato art. 208. Il richiamo contenuto nella norma del quarto comma alle finalità di cui al precedente comma secondo è riferito agli scopi che l'ente deve perseguire e non alle effettive destinazioni delle somme che sono individuate analiticamente nel comma quarto, fra le quali non è previsto il pagamento di oneri previdenziali e fiscali dei dipendenti dell'Amministrazione, sia pure addetti alla circolazione stradale.

La ratio della disposizione che sancisce l'indicata destinazione percentuale del 50% è quella 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. Tali entrate, infatti, a fronte di comportamenti maggiormente rispettosi delle regole della circolazione da parte degli utenti, potrebbero decrescere sino a scomparire.

Conseguentemente gli oneri previdenziali e fiscali, annoverabili tra le spese correnti e costanti nel tempo, debbono essere sostenuti ogni anno dall'ente, indipendentemente dagli importi accertati a titolo di sanzioni per la violazione del codice della Strada. Gli stessi, di risulta, non possono essere conteggiati nella quota vincolata dalla legge, il cui valore percentuale è stato sopra specificato.

Messo a punto tale profilo giuridico, la richiesta di parere, il cui oggetto verte sulla previdenza complementare della Polizia Locale (art. 208 D. Lgs. n. 285/1992), ha richiamato la sentenza n. 426/00 del giudice delle leggi.

La Consulta con tale decisione, ha dato un'interpretazione costituzionalmente orientata, con riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, al citato art. 208, comma 2, lettera a), e comma 4, del decreto legislativo n. 285 del 1992, nella parte in cui consente di destinare a previdenza integrativa del personale di polizia municipale una parte dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal codice della strada.

Fugando ogni dubbio d'illegittimità costituzionale delle prefate disposizioni di legge, è stata conseguentemente riconosciuta la possibilità anche agli enti locali di destinare la quota vincolata dei proventi da contravvenzioni stradali all'assistenza e previdenza integrativa del personale di Polizia municipale (corrispondentemente a quanto prevede espressamente il comma 2 dell'art. 208 in favore della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza).

Precisamente, nella parte motiva della sentenza si coglie come il legislatore non abbia inteso costituire un fondo a disposizione del personale del Corpo di polizia municipale, bensì 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 dell'art. 208, citato, a specifiche finalità di promozione 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".

Gli enti locali, nel perseguire le finalità di cui all'art. 208 in attuazione di un obbligo posto dalla legge statale, non solo possono liberamente individuare quali spese finanziare con il 50% delle entrate da violazioni del Codice della strada, ma anche determinare discrezionalmente le relative quote.

Tale facoltà, tuttavia, viene temperata dalla precisazione che segue.

Unico limite – anche di ordine quantitativo – previsto dalla norma è costituito dalla quota non inferiore al 10% che comunque va destinata ad interventi per la sicurezza stradale, in particolare a tutela degli utenti deboli.

L'obiettivo generale individuato dal legislatore statale con la previsione di cui all'art. 208 è quello di accrescere la sicurezza sulle strade, da raggiungere

attraverso interventi finalizzati all'educazione stradale dei giovani (finalità di prevenzione), al miglioramento delle condizioni della circolazione (anche attraverso il potenziamento dei mezzi e delle risorse ed incentivando forme di mobilità alternative), alla tutela degli utenti deboli.

Solo indirettamente e di riflesso, però, l'indicato scopo generale può dirsi perseguito con l'utilizzazione di parte dei proventi vincolati per finanziare la previdenza complementare del personale di cui trattasi: tale tipologia di spesa, infatti, intende più propriamente "compensare" le condizioni di disagio - sotto il profilo della sicurezza e della salute - in cui operano tali soggetti.

Ne deriva che l'importo della quota eventualmente riservata dal Comune al predetto scopo non può essere tale da pregiudicare la concreta realizzabilità della finalità generale - il miglioramento della sicurezza e della circolazione stradale - che il legislatore nazionale vuole realizzare prevedendo il vincolo sulle risorse (cfr anche il parere della Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo Liguria, deliberazione n. 6/08).

I proventi per cui è interesse, 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 codice della strada.

Sotto il profilo della loro collocazione nel bilancio annuale dell'ente, questa Sezione ritiene che le spese destinate a forme previdenziali e assistenziali per le forze di polizia municipale, effettuate utilizzando i proventi delle sanzioni pecuniarie da violazioni del codice della strada, debbano essere iscritte all'intervento 01 (spese di personale). Trattasi, infatti, di somme che, sia pure per il perseguimento dello scopo principale di incrementare la sicurezza sulle strade, vengono destinate a personale dipendente dell'Ente, per compiti e mansioni espletate nell'ambito del rapporto di lavoro, in considerazione delle particolari condizioni di disagio cui potrebbe essere sottoposto.

Inoltre si osserva come le forme previdenziali e di assistenza anche nella codificazione SIOPE siano incluse nell'intervento 01 - spese di personale.

Tanto ritenuto ai fini della qualificazione della spesa in parola quale spesa per il personale, si ritiene, conseguentemente, che la stessa debba includersi nella base di calcolo utile alla verifica del rispetto del principio di

riduzione programmatica della spesa di personale. Questa interpretazione appare maggiormente in linea con quanto da ultimo disposto dall'art. 76, comma 5, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla 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. E' del tutto evidente che ove non si considerassero le spese oggetto del quesito, quali spese per il personale, si finirebbe per ridurre la portata della nuova previsione, dovendosi in ogni caso computare le stesse fra le spese correnti (in tal senso è il parere reso dalla Corte dei conti, Sezione regionale di Controllo per il Piemonte, con deliberazione n. 1 del 2009).

Come già ricordato l'atto con cui la legge legittima l'ente locale alla destinazione dei proventi in esame ai sensi dell'art. 208, comma 4, citato, è la delibera della giunta, annualmente adottata.

Risponde al principio del buon andamento dell'amministrazione, ossia ad un'attività di programmazione della stessa tempestiva, efficiente ed efficace, l'adozione della deliberazione dell'organo esecutivo già all'inizio dell'esercizio finanziario, in modo da poter avviare al più presto gli interventi previsti, finanziati col 50% delle entrate da contravvenzioni.

Nulla impedisce che la scelta dell'ente, consacrata nella deliberazione della giunta, attenendo alla allocazione delle risorse in bilancio, possa essere adottata o modificata fino alla scadenza del termine utile previsto per le variazioni di bilancio dall'art. 175, comma 3 del TUEL.

Pertanto, anche in corso di esercizio ed entro il 30 novembre di ogni anno, è legittimo disporre il diverso impiego delle suddette entrate per il finanziamento delle spese rientranti tra le finalità di cui all'art. 208 citato.

Alla luce delle osservazioni ricostruttive che precedono dell'istituto in parola è possibile fornire, in via conclusiva, riscontro al quesito formulato dal Comune di Canegrate. Premessa la non computabilità degli oneri previdenziali e fiscali nel riferito vincolo del 50% dei proventi, previsto dal comma 4 dell'art. 208 del decreto legislativo n. 285 del 1992, è legittimo, entro il riferimento temporale suindicato, disporre la destinazione di una quota parte del predetto valore percentuale alla previdenza integrativa del personale del Corpo di Polizia Locale; tale quota, tuttavia, dovrà essere quantificata in una misura congrua

rispetto allo scopo generale dallo stesso decreto tutelato, nei limiti in ogni caso della contrattazione nazionale.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Cons. Antonio Caruso)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il
16/03/2010
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)