



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	I Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario (relatore)
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

nell'adunanza del 27 aprile 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. 5330 del 13 aprile 2010, con la quale il Sindaco del Comune di Solaro (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 Solaro;

Udito il relatore, dott. Alessandro Napoli;

PREMESSO

Con la nota indicata in epigrafe, avente quale oggetto le *"modalità di utilizzo somme codice della strada e ulteriore indennità educatrici asili nido"*, il Sindaco del Comune di Solaro (MI) ha chiesto alla Sezione di rendere parere in merito a tali due ordini di tematiche, a loro volta articolate nei seguenti *sub* quesiti: a) esistenza di limiti di ordine quantitativo circa l'importo rispetto al complesso dell'entrata da sanzioni del codice della strada, da destinare alla previdenza integrativa del predetto personale; necessità di adottare apposito regolamento di competenza dell'organo esecutivo circa le modalità di concreto utilizzo delle somme sopra destinate; modalità di gestione delle medesime; individuazione dell'ufficio/organismo competente; b) in merito all'ampliamento dell'arco temporale di apertura degli asili nido nel rispetto dei parametri della Regione Lombardia (DGR 20588 del 11 febbraio 2005 e relative circolari attuative) l'Amministrazione chiede se possano essere erogati incentivi al personale assegnato agli asili nido, ed in secondo luogo come eventualmente debbano essere finanziati, gestiti e liquidati. Si richiede, inoltre, se sia obbligatorio fornire eventuale vestiario al personale medesimo.

In merito ai quesiti formulati dal Comune di Solaro 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'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.

Sotto questo profilo, peraltro, va richiamata la deliberazione n. 5/AUT/2006, con la quale la Sezione Autonomie della Corte dei conti ha precisato che, ancorché la materia della contabilità pubblica non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili ed alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, essa non può investire, tuttavia, qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria e patrimoniale.

Emerge, dunque, l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, assuma un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria e contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase "discendente" distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico.

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.

Orbene, venendo al caso di specie, la richiesta di parere è solo parzialmente ammissibile sotto il profilo oggettivo, configgendo con i sopracitati canoni la seconda parte del quesito afferente la corresponsione di incentivi al personale assegnato agli asili nido.

Infatti, la Sezione osserva che tale profilo attiene alle modalità applicative di norme afferenti il rapporto di pubblico impiego che trovano la primaria fonte di disciplina nel CCNL di settore.

Su analoghe fattispecie, inerenti sostanzialmente l'interpretazione di norme di contrattazione collettiva, questa Sezione ha già avuto modo di pronunciarsi più volte, dichiarando l'inammissibilità della richiesta di parere proprio sulla base dei principi e della delimitazione dell'ambito della contabilità pubblica come affermati dalla Sezione Autonomie nella deliberazione sopra indicata (cfr. deliberaz. Sez. controllo Lombardia n. 39/pareri/2007 del 4 ottobre 2007, n. 41/pareri/2007 dell'11 ottobre 2007 e n. 45/pareri/2008 dell'8 giugno 2008; n. 329/pareri/2009).

Nell'ordinamento giuslavoristico le questioni sull'interpretazione dei contratti collettivi sono rimesse, in prima battuta, alla definizione consensuale delle parti che li hanno sottoscritti, secondo il procedimento, legislativamente disciplinato, che può condurre finanche alla sostituzione della clausola controversa (cfr. artt. 47 e 49 D. lgs. 30 marzo 2001 n. 165).

Resta ferma, peraltro, in caso di controversia giudiziale in materia di lavoro, il potere del Giudice del lavoro di conoscere incidentalmente dell'efficacia, validità od interpretazione delle clausole di un contratto od accordo collettivo nazionale, quando ciò sia pregiudiziale alla risoluzione della causa (cfr. art. 420*bis* c.p.c.).

Il sistema risponde all'esigenza fondamentale di garantire che norme che investono il rapporto di lavoro di tutti i lavoratori di una determinata categoria vengano interpretate, applicate e modificate secondo procedure che ne garantiscano l'uniformità su tutto il territorio nazionale, in ossequio ai principi di cui agli artt. 3, 36 e 37 della Costituzione. Ciò evidentemente può avvenire solo

attraverso la consensualità propria dell'accordo sindacale o l'imparzialità di una statuizione giudiziale.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte la seconda parte della richiesta di parere è da ritenersi inammissibile e non può essere esaminata nel merito.

Al contrario, per quanto concerne la prima parte del quesito relativa alle modalità di utilizzo delle somme derivanti da sanzioni del codice della strada, essa risponde ai requisiti indicati sopra e, pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

NEL MERITO

Le varie questioni giuridiche sottese al quesito posto dall'organo rappresentativo dell'ente muovono dall'esegesi dei 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.

A questo proposito è bene rilevare che l'art. 208 del Codice della strada, nel testo attualmente vigente, prevede al quarto comma che una quota pari al cinquanta per cento dei proventi derivanti dall'accertamento di violazioni delle disposizioni contenute nel Codice della Strada sia devoluta alle finalità di cui al comma 2 (che contempla, altresì, l'assistenza e la previdenza del personale delle forze dell'ordine) 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 ed al miglioramento della segnaletica stradale e alla redazione dei piani di cui all'articolo 36, 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% della predetta quota, ad interventi per la sicurezza stradale, in particolare a tutela degli utenti deboli: bambini, anziani, disabili, pedoni e ciclisti.

La concreta destinazione delle somme riservate a tali interventi è effettuata ogni anno dalla Giunta comunale con apposita delibera.

Lo scopo della norma è certamente 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. Una finalità concorrente è quella di evitare che le Amministrazioni locali possano destinare a spese correnti, che dunque presentino il carattere della stabilità e della ricorrenza, entrate che, al contrario, sono sicuramente aleatorie. Tali risorse, infatti, 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 (sul punto, si rinvia - oltre che alla costante giurisprudenza della Sezione - da ultimo a Sezione regionale di controllo del Piemonte n. 57/2009).

Il vincolo che la norma in questione pone sulla metà delle somme accertate a tale titolo implica che solo una parte di esse possa essere utilizzata, senza alcun vincolo di destinazione, per spese correnti o in conto capitale. Si tratta, in altre parole, di un vincolo che, contemporaneamente, impone una destinazione specifica ad almeno la metà delle somme accertate a titolo di sanzioni amministrative conseguenti a violazioni di disposizioni contenute nel Codice della strada, e permette l'utilizzo per le ordinarie esigenze dell'ente della rimanente parte.

In sede di *excursus* ricostruttivo particolarmente significativa è, poi, la sentenza n. 426/00 del giudice delle leggi (cfr. la deliberazione della Sezione n. 303/2010).

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 alla 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 sanzioni amministrative 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".

Per quanto concerne le modalità gestorie, 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.

Va, poi, ribadito che 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 sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada.

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.

Il primo dubbio avanzato dal Comune concerne l'esistenza di limiti di ordine quantitativo circa l'importo rispetto al complesso dell'entrata da sanzioni al codice della Strada da destinare, per l'appunto, a tale forma di previdenza integrativa.

Orbene, secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata (in particolare a seguito della riforma del Titolo V) 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.

La discrezionalità dell'ente, sulla scorta dei principi generali, deve esplicitarsi nel rispetto dei consueti limiti interni dell'interesse pubblico, della causa del potere e dei precetti di logica, ragionevolezza e di imparzialità, dando conto degli esiti valutativi con una puntuale motivazione.

Nel caso di specie, la ripartizione delle entrate accertate e la determinazione delle relative quote, perché possa considerarsi operata legittimamente, deve essere coerente con lo specifico obiettivo dell'art. 208 di accrescere la sicurezza sulle strade; inoltre non va trascurata la necessità – fatta propria dalla legislazione in materia finanziaria - di contenere la spesa di personale cui, *ut infra* argomentato, sono imputate le spese per la previdenza complementare.

E' pur vero che la disposizione individua un unico tetto – anche di ordine quantitativo – costituito dalla quota non inferiore al 10% che, comunque, va destinata ad interventi per la sicurezza stradale, in particolare a tutela degli utenti deboli.

Cionondimeno, si è visto che l'obiettivo principale 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, l'indicato scopo primario 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.

Per l'effetto, in concreto, le risorse vincolate da destinare alla previdenza integrativa della polizia municipale devono essere tendenzialmente di ammontare limitato (cfr. il parere della Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo Liguria, deliberazione n. 6/08). In ogni caso, come detto, la delibera di giunta deve fornire un'analitica motivazione della scelta effettuata all'esito della comparazione di interessi, che costituisce l'essenza dell'esercizio del potere discrezionale.

D'altronde, più in generale, è costante orientamento della Sezione che, sotto il profilo della loro collocazione nel bilancio annuale dell'ente, 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 tali oneri debbano 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 oneri rispetto al complesso delle spese correnti, con

prioritaria attenzione per le dinamiche di crescita della spesa per la contrattazione integrativa.

Passando alla fonte di disciplina della modalità di concreto utilizzo delle somme, la Sezione aderisce all'orientamento giurisprudenziale (cfr. la citata Sezione Regionale di Controllo Liguria, deliberazione n. 6/08; Sezione Regionale di controllo del Piemonte n. 56/2009) per cui lo strumento ordinario attraverso il quale dare attuazione alla previdenza complementare sia l'accordo sindacale decentrato integrativo ex art. 40 del decreto legislativo n. 165/2001. Tale conclusione è coerente con il vigente tenore del dato legale (come modificato dall'art. 54 del d.lgs. n. 150/2009 – c.d. "riforma Brunetta") ai sensi del quale *"la contrattazione collettiva determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali"*.

Attraverso tale intesa, come illustrato nel prosieguo *sub* quesito n. 4, sarà possibile individuare l'organismo per la gestione delle risorse economiche nonché realizzare una delle forme di previdenza complementare (adesione ad un fondo pensione chiuso oppure ad un fondo pensione aperto o ad un contratto di assicurazione sulla vita).

In materia si segnala che mediante accordo sindacale (sottoscritto tra ARAN e Organizzazioni sindacali di categoria il 14.5.2007) è stato istituito il Fondo nazionale di pensione complementare per i lavoratori dei comparti regioni, autonomie locali e SSN.

Il Consiglio comunale (e non la Giunta, cui compete l'adozione del solo regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi) può comunque, nell'esercizio della sua autonomia regolamentare, disciplinare le modalità della partecipazione dell'ente al fondo di previdenza complementare.

Infine, per quanto concerne l'individuazione dell'ufficio/organismo competente alla gestione delle somme (e relative modalità), l'art. 17 del CCNL Regioni-Autonomie locali del 22.1.2004 dispone espressamente che i proventi derivanti dall'art. 208 del decreto legislativo n. 285/1992 e destinati alle finalità assistenziali e previdenziali della Polizia municipale siano gestiti dagli *"... organismi di cui all'art. 55 del CCNL 14.9.2000, formati da rappresentanti dei dipendenti e costituiti in conformità a quanto previsto dall'art. 11 della legge n. 300/1970"*.

Tale risorse possono essere destinate alle varie forme di previdenza integrativa costituite da fondi pensione chiusi, fondi pensione aperti o contratti di assicurazione sulla vita, quali strumenti di previdenza complementare previsti per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni (disciplinati dal decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124 per effetto della disposizione contenuta dall'art. 23, comma 6 del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252).

I fondi chiusi – detti anche “negoziali” - sono riservati ai soli lavoratori appartenenti alle categorie cui si riferisce il contratto o l'accordo sindacale. Possono essere istituiti “mediante i contratti collettivi di cui al titolo III del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165” (art. 3, comma 2 del decreto legislativo n. 124/1993).

La gestione delle risorse confluite nei fondi chiusi è affidata agli organi di amministrazione e controllo dei fondi stessi, i quali stipulano convenzioni con i soggetti autorizzati, individuati attraverso un confronto tra le diverse offerte (artt. 5 e 6 del decreto legislativo n. 124).

I fondi pensione aperti, che sono costituiti dai soggetti abilitati alla gestione delle risorse, sono invece accessibili a chiunque, in forma individuale e collettiva, così come i contratti di assicurazione sulla vita, che vengono stipulati con imprese autorizzate. Tali contraenti, sulla scorta delle disposizioni di evidenza pubblica di matrice nazionale e comunitaria, devono essere individuati attraverso procedure selettive.

* * * *

Alla luce delle osservazioni ricostruttive che precedono dell'istituto in parola, è possibile fornire, in via riassuntiva, riscontro ai quesiti formulati dal Comune di Solaro in materia di sanzioni amministrative per violazione del codice della strada.

1. E' legittimo 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, tendenzialmente di ammontare limitato, nel rispetto in ogni caso della contrattazione nazionale;

2. lo strumento ordinario attraverso il quale dare attuazione alla previdenza complementare è l'accordo sindacale decentrato integrativo ex art. 40 del decreto legislativo n. 165/2001;
3. per quanto concerne l'individuazione dell'ufficio/organismo competente alla gestione delle somme (e relative modalità), l'art. 17 del CCNL Regioni-Autonomie locali del 22.1.2004 dispone espressamente che i proventi derivanti dall'art. 208 del decreto legislativo n. 285/1992 e destinati alle finalità assistenziali e previdenziali della Polizia municipale siano gestiti dagli "*... organismi di cui all'art. 55 del CCNL 14.9.2000, formati da rappresentanti dei dipendenti e costituiti in conformità a quanto previsto dall'art. 11 della legge n. 300/1970*". Tale risorse possono essere destinate alle varie forme di previdenza integrativa costituite da fondi pensione chiusi, fondi pensione aperti o contratti di assicurazione sulla vita.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Magistrato estensore
(Dott. Alessandro Napoli)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il
29 aprile 2010
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)