



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 37/2010/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 19 maggio 2010 composta dai Magistrati:

Dott. Gianfranco BATTELLI	Presidente f.f.
Dott. Salvatore CORRADO	Consigliere
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo Referendario relatore
Dott. Walter BERRUTI	Referendario
Dott.sa Alessandra OLESSINA	Referendario

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

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione Regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività

consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la richiesta proveniente dal Comune di Druento, n. 4120 del 23 aprile 2010, recante un quesito riguardante la destinazione dei proventi delle sanzioni pecuniarie derivanti da violazione al codice della strada;

Vista l'Ordinanza n. 18/2010, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Primo Referendario Dott. Giuseppe Maria Mezzapesa;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Comune di Druento, con nota a firma del suo Sindaco, ha formulato una richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, recante due quesiti inerenti la destinazione dei proventi delle sanzioni pecuniarie derivanti da violazione al codice della strada.

Con il primo quesito si chiede se le argomentazioni utilizzate nella deliberazione n. 16/2009 della Sezione delle Autonomie per i cc.dd. "incentivi per la progettazione interna" (di cui all'art. 92 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 - cd. "Codice dei contratti"), i diritti di rogito spettanti ai segretari comunali e gli incentivi per il recupero dell'ICI, possano essere utilizzati al fine di escludere dal computo delle "spese di personale" di cui all'art 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) anche le spese per forme previdenziali e assistenziali per le forze di polizia municipale, effettuate utilizzando i proventi delle sanzioni pecuniarie da violazioni del codice

della strada, ex articolo 208, comma 4, del D.Lgs 30 aprile 1992, n. 285 (nuovo codice della strada).

Con il secondo quesito si chiede se sia corretto procedere ad assunzioni stagionali, come previsto al comma 4 *bis* del citato articolo 208 del D.Lgs n. 285 del 1992, senza computare la relativa spesa in quella per il personale.

MOTIVAZIONI DELLA DECISIONE

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con deliberazione approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha adottato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame:

1) Requisito soggettivo:

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto alla ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati "di norma" per il tramite del Consiglio delle autonomie locali. L'inesistenza dell'organo non costituisce tuttavia elemento ostativo alla richiesta di parere, visto che la disposizione normativa usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

Infine la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame proviene dal Comune di Druento, ed è stata formalizzata dal suo Sindaco.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

2) Requisito oggettivo:

I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché, da ultimo, nella deliberazione n. 5/2006, deve ritenersi riferito alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Inoltre, come precisato nei citati atti di indirizzo, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

La richiesta di parere in esame, vertendo su una questione di ordine generale riguardante la redazione del bilancio nonché l'applicazione di norme di coordinamento della finanza pubblica, risulta attenerne alla materia della contabilità pubblica.

Pertanto, la richiesta di parere si palesa ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

3) Merito:

L'articolo 208 del D.Lgs 30 aprile 1992, n. 285 (nuovo codice della strada) stabilisce che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni previste dallo stesso codice sono devoluti allo Stato, quando le violazioni siano accertate da funzionari, ufficiali ed agenti dello Stato, nonché da funzionari ed agenti delle Ferrovie dello Stato o delle ferrovie e tranvie in concessione. I proventi stessi sono devoluti alle regioni, province e comuni, quando le violazioni siano accertate da funzionari, ufficiali ed agenti, rispettivamente, delle regioni, delle province e dei comuni.

Il comma 4 precisa che una quota del 50 per cento dei proventi spettanti alle regioni, alle province ed ai comuni, è devoluta oltre che a determinate finalità ivi specificate (quali il miglioramento della circolazione sulle strade, il potenziamento e al miglioramento della segnaletica stradale, la redazione dei piani urbani del traffico e dei piani

del traffico per la viabilità extraurbana, la fornitura di mezzi tecnici necessari per i servizi di polizia stradale di loro competenza, realizzazione di interventi a favore della mobilità ciclistica nonché interventi per la sicurezza stradale in particolare a tutela degli utenti deboli), anche alle finalità previste dal comma 2 del medesimo art. 208 (recante disposizioni per la destinazione dei proventi spettanti allo Stato) che includono 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. Questa è l'interpretazione resa dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 426 del 9/10/2000, con cui ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, del citato art. 208, comma 2, lettera a), e comma 4, del decreto legislativo n. 285 del 1992, proprio 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.

Il comma 564 dell'art. 1, L. 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria per il 2007), al fine di far fronte alle peculiari esigenze di servizio della polizia municipale, tenuto conto dei vincoli alle assunzioni, ha introdotto all'art. 208 del codice della strada, il comma 4 *bis*, ai sensi del quale la quota dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada, annualmente destinata con delibera di Giunta al miglioramento della circolazione sulle strade, possa anche essere

destinata ad assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro.

Rispetto alla descritta disciplina, la Corte costituzionale, nella sentenza sopra richiamata, ha sottolineato 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 dalle stesse disposizioni, 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". A tale finalità la finanziaria per il 2007 ha aggiunto la possibilità di perfezionare assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro.

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

Quanto allo strumento da utilizzare per l'istituzione di forme di previdenza integrativa in favore della polizia municipale, lo strumento ordinario attraverso il quale dare attuazione alla previdenza complementare è l'accordo sindacale decentrato integrativo (di cui all'art. 40 del decreto legislativo n. 165/2001), ferma restando la facoltà del Consiglio

comunale, nell'esercizio della sua autonomia regolamentare, di disciplinare le modalità della partecipazione da parte dell'ente (cfr. Sezione regionale per il Piemonte, deliberazione n. 56 del 2009; Sezione regionale per la Liguria, deliberazione n. 6/2008).

Tanto premesso, con riferimento al primo dei quesiti posti dal Comune istante, questa Sezione conferma quanto già chiarito con deliberazione n. 1 del 2009, e sostenuto anche da altre Sezioni regionali (cfr. Sezione regionale per la Lombardia, deliberazione n. 46 del 2009). 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, debbono 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.

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.

Al riguardo si ribadisce quanto già chiarito nella deliberazione n. 1 del 2009 di questa Sezione, ovvero che l'inclusione delle componenti in esame nella determinazione della spesa di personale sia 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' infatti 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. Ma soprattutto occorre sottolineare come, in base alla disciplina in esame, l'Ente locale è nella facoltà di determinare se utilizzare o meno la quota vincolata delle risorse in parola per istituire forme di previdenza integrativa in favore della polizia municipale, attraverso lo strumento della contrattazione integrativa, sottraendole alle altre finalità previste dalla legge. In tal caso però le relative spese, andando ad incidere, fra l'altro, proprio nelle dinamiche di crescita della spesa per la contrattazione integrativa sulle quali il legislatore impone di porre particolare attenzione, dovranno essere incluse nella base di calcolo utile alla verifica del rispetto del principio di riduzione programmatica della spesa di personale e di riduzione della stessa rispetto al complesso delle spese corrente.

A conferma della interpretazione esposta si evidenzia che nelle linee guida - approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 9/AUT/2010/INPR del 30 marzo 2010 - cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, comma 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio 2010, le spese in

parola non sono state considerate fra le componenti da escludersi dalla spesa del personale ai sensi dei commi 557 e 561 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007.

Con il secondo quesito, il Comune chiede se sia corretto procedere ad assunzioni stagionali, come previsto al comma 4 bis del citato articolo 208 del D.Lgs n. 285 del 1992, senza computare la relativa spesa in quella per il personale. Il comma 564 dell'art. 1, L. 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria per il 2007), ha introdotto all'art. 208 del codice della strada, il citato comma 4 bis, ai sensi del quale la quota dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada, annualmente destinata con delibera di Giunta al miglioramento della circolazione sulle strade, può anche essere destinata ad assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro.

Come è stato precisato dal Ministero dell'interno nella circolare n. 5 del 2007, con questa disposizione, introdotta allo scopo di far fronte alle peculiari esigenze di servizio della polizia municipale, tenuto conto dei vincoli alle assunzioni, le risorse utilizzate non concorrono ai fini della determinazione della spesa complessiva per il personale e sono da escludere dal computo della spesa complessiva per il personale.

Questa interpretazione, conforme allo scopo dell'intervento normativo, è stata fatta propria anche dalla Corte dei conti. Si rileva infatti che, nelle citate linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 9/AUT/2010/INPR del 30 marzo 2010, le

spese in parola sono state considerate fra le componenti da escludersi dalla spesa del personale ai sensi dei commi 557 e 561 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007.

P.Q.M.

Nelle su estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 19 maggio 2010.

Il Primo Referendario Relatore
F Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente f.f.
F.to Dott. Gianfranco BATTELLI

Depositato in Segreteria il 20 maggio 2010
Per il Dirigente
F.to Dott. Gregorio VALENTINI