



CORTE DEI CONTI

Del. n. 68 /2011/PAR

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

composta dai magistrati:

Pres. Sez. Mario FALCUCCI – Presidente

Cons. Fabio Gaetano GALEFFI – componente – relatore

Cons. Andrea LIBERATI – componente

Ref. Saverio GALASSO – componente

Ref. Valeria FRANCHI – componente

PARERE

COMUNE DI FANO

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

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D.

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 a statuto ordinario 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 cost. 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla

deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR in data 3 luglio 2009 della Sezione delle Autonomie;

VISTA la richiesta di parere da parte del Sindaco del Comune di Fano prot. n. 43799 del 29 giugno 2011, acquisita a prot. 2088 il 5 luglio successivo;

VISTO l'atto prot. 2301 del 1° agosto 2011, con cui è stata convocata la Sezione per la data odierna;

UDITO il relatore dottor Fabio Gaetano Galeffi;

MOTIVAZIONI DELLA DECISIONE

Il Sindaco del Comune di Fano (prov. di Pesaro e Urbino) ha formulato una richiesta di parere in merito a come considerare il fondo di previdenza e assistenza del personale di Polizia Municipale, previsto dall'art. 208, comma 4, del Codice della strada approvato con d. lgs. 285/1992 (come modificato dall'art. 40 della legge 29 luglio 2010 n. 120, recante disposizioni in materia di sicurezza stradale), e in particolare ha chiesto di conoscere:

a) se la parte dei proventi delle sanzioni amministrative per violazione al Codice della strada, che confluisce nel predetto fondo, concorre a formare l'ammontare di "spesa di personale" rilevante ai sensi dell'art. 1, comma 557, della legge 296/2006 (legge finanziaria per il 2007).

L'ente chiede inoltre di conoscere:

b) se, quand'anche la spesa per il fondo di che trattasi non sia influente ai fini della spesa di personale, essa diventi in altro modo rilevante per il divieto – sancito dall'art. 9, comma 2-bis, del d.l.

78/2010, convertito in legge 122/2010 – di aumento del salario accessorio nell'anno 2011, rispetto al corrispondente importo dell'anno 2010;

c) se sia legittimo concludere nel 2011 un accordo con le organizzazioni sindacali per l'istituzione di tale fondo per assistenza e previdenza con validità dal 2010 mediante utilizzo dell'avanzo di amministrazione 2010;

d) se gli emolumenti derivanti dall'incentivo per la progettazione, già esclusi dal monte della spesa di personale in quanto voci di spesa di investimento non riconducibili alla dinamica retributiva, siano sottoposti al limite previsto dall'art. 9, comma 2-bis, del d.l. 78/2010, convertito in legge 122/2010 – di aumento del salario accessorio nell'anno 2011, rispetto al corrispondente importo dell'anno 2010; le difficoltà interpretative sorgono, secondo quanto riferisce l'amministrazione richiedente, dal fatto che la tale voce di spesa, seppure considerata investimento, alimenta un fondo di produttività al fine di mantenere intatto il principio che qualifica il C.C.N.L. quale fonte giuridica del trattamento economico; restano peraltro incerti, secondo l'amministrazione richiedente, i profili contabili di una posta di bilancio che non è spesa di personale, ma che alimenta un trattamento accessorio previsto – ma non istituito – dal C.C.N.L.

Afferma l'ente, nella richiesta di parere che la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 16/2009, ha escluso dall'ammontare di spesa di personale i compensi pagati con fondi che si autoalimentano con i frutti dell'attività svolta dai dipendenti e che non comportano di

conseguenza un effettivo aumento di spesa.

* * *

La richiesta di parere è stata trasmessa con lettera a firma del Sindaco, e pertanto risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo, sebbene debba osservarsi che la richiesta stessa non sia pervenuta – ai sensi di quanto previsto dall’art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 – per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, Organo di rilievo costituzionale (art. 123 della Costituzione) istituito nelle Marche con legge regionale 10 aprile 2007, n. 4.

Sotto il profilo oggettivo, le richieste formulate dall’ente sono ammissibili, nei termini di cui appresso.

Occorre preliminarmente riconoscere e affermare l’esistenza di un limite funzionale, per l’attività consultiva della Corte dei conti, da cui consegue la necessità di non interferire con le funzioni di amministrazione attiva esercitate dagli enti che richiedono i pareri, con la contestuale esigenza che la funzione consultiva della Corte non si può trasformare in una modalità di co/amministrazione, in quanto, tra l’altro, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte medesima.

Nel merito, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti hanno già fornito indicazioni sulla portata dell’art. 208, comma 4, del C.d.s., laddove si prevede la devoluzione di una quota dei proventi delle sanzioni pecuniarie a “misure di assistenza e di previdenza” per il personale appartenente alla Polizia municipale e provinciale.

È stato infatti precisato (Sez. Piemonte, parere 37/2010 del 19

maggio 2010, reso prima ancora della modifica di cui alla legge 29 luglio 2010 n. 120), che – sul presupposto della sentenza della Corte costituzionale n. 426 del 9 ottobre 2000 – la normativa 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”.

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 decentrato integrativo, 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).

Con le modifiche introdotte al comma 4 dell'art. 208 del C.d.s. dall'art. 40 della legge 29 luglio 2010 n. 120, le finalità sono state analiticamente indicate: tra esse vi sono ora le "misure di assistenza e di previdenza" per il personale di Polizia municipale.

Il comma 5 dell'art. 208 C.d.s. sancisce l'obbligo per gli enti locali di determinare annualmente, mediante deliberazione di Giunta, le quote dei proventi da destinare alle varie finalità previste dal comma 4.

Sulla base del consolidato orientamento espresso dalla Corte (Sez. Piemonte parere n. 1/2009, Sez. Lombardia parere n. 46/2009, Sez. Toscana linee-guida n. 104/2010, Sez. Toscana parere n. 108/2010), le spese destinate a forma di previdenza e di assistenza per il personale di Polizia municipale, sostenute mediante devoluzione di quote dei proventi delle sanzioni da Codice della strada, sono da qualificarsi come spese di personale; pertanto devono essere iscritte a bilancio come tali e incluse nel calcolo utile ai fini della verifica del rispetto, da parte dell'ente, dei vincoli finanziari in materia di spesa di personale.

La giurisprudenza della Corte ha evidenziato che si tratta di somme che, per perseguire lo scopo principale d'incrementare la sicurezza sulle strade, vengono destinate a dipendenti dell'Ente, per compiti e mansioni espletate nell'ambito del rapporto di lavoro, in considerazione delle particolari condizioni di disagio cui potrebbero essere sottoposti.

Di ciò vi è conferma nelle linee guida predisposte dalla Sezione Autonomie di questa Corte per le relazioni dei revisori ex art. 1, commi 166 e ss., della Legge n. 266/2005, in cui le spese in questione non sono considerate tra le componenti da escludersi dal calcolo delle spese di

personale ai fini della verifica del rispetto dei vincoli finanziari.

L'Ente locale, inoltre, effettua la destinazione delle risorse in parola tramite la contrattazione integrativa, procedendo a modificare le dinamiche di crescita della spesa, su cui il legislatore ha posto particolare attenzione.

Il Comune di Fano pone la questione che le spese per previdenza e assistenza potrebbero rientrare nella tipologia di spese che si autofinanziano, le quali in taluni casi (es. incentivi da condoni) sono state escluse dalla giurisprudenza di questa Corte dal novero delle spese di personale (Sez. Veneto n. 57/2010; Sez. Lombardia n. 1046/2010; Sez. Piemonte n. 14/2011).

Ritiene il Collegio che non vi sia motivo per discostarsi dall'orientamento secondo il quale l'esclusione dal novero delle spese di personale debba essere espressamente previsto da norme di legge.

Sulla base alla normativa per spese di personale prevista dal d.l. n. 78/2010 convertito nella Legge n. 122/2010 (in particolare all'art. 14, comma 7) emerge la necessità di ridurre le spese di personale per i Comuni sottoposti al patto di stabilità; la normativa indica le azioni che l'Ente deve porre in essere: riduzione dell'incidenza percentuale di spese di personale rispetto all'ammontare delle spese correnti, razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, contenimento delle dinamiche di incremento della contrattazione integrativa.

Si è andato affermando, inoltre, un concetto più ampio di spesa di personale, che comprende le spese sostenute dagli organismi partecipati

dall'Ente. Il mancato rispetto dei limiti alla spesa di personale (art. 14, commi 7 e 9) viene sanzionato con il divieto di assunzione.

Al riguardo, osserva il Collegio che nessuna norma consente di escludere dal novero delle spese di personale le somme destinate a forme previdenziali ed assistenziali per le forze di Polizia Municipale utilizzando i proventi delle sanzioni pecuniarie per violazioni del Codice della strada, ex art. 208, comma 4, del D.lgs. n. 285/1992.

Il riferimento, in via analogica, ad altri istituti, come i compensi per i condoni edilizi (art. 32, comma 40, del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito nella Legge 24 novembre 2003, n. 326) non sembra sufficiente a portare a diversa interpretazione.

Come afferma coerentemente la Sez. Piemonte nel parere 30/2011, *il compenso per condoni edilizi "costituisce un istituto diverso per natura e disciplina; questa Corte ha ritenuto che tale compenso non debba essere computato ai fini del rispetto del limite finanziario della spesa di personale, in base alla considerazione che "l'art. 32, comma 40, del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito nella Legge 24 novembre 2003, n. 326 detta norme speciali e derogatorie alla disciplina generale del trattamento accessorio del personale. Esso prevede compensi corrisposti con fondi che si autoalimentano con i diritti di segreteria, che, di conseguenza, non comportano un effettivo aumento di spesa. Inoltre si può certamente ipotizzare che la relativa attività possa essere svolta in tutto o in parte mediante incarico esterno. V'è di più, l'art. 32 citato prevede che per l'attività istruttoria connessa al rilascio delle concessioni in sanatoria i Comuni possano utilizzare i diritti ed oneri in questione per*

progetti finalizzati da svolgere oltre l'orario di lavoro ordinario" (Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 14 dell'11 febbraio 2011; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 1046 del 10 dicembre 2010; Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 57 del 4 giugno 2010)."

Nel caso delle misure di previdenza e assistenza, pur trattandosi di fondi che si autofinanziano, si rinvencono elementi differenziali, come il fatto che le risorse non vanno a finanziare progetti, bensì forme di previdenza integrativa ed inoltre riguardano attività che non possono essere oggetto di incarico esterno.

Inoltre, si deve evidenziare che il legislatore, all'art. 208 del Codice della strada, non ha inteso costituire in senso stretto un fondo a disposizione del personale di Polizia Municipale, ma ha inteso attribuire alla discrezionalità dell'Ente la decisione in ordine a tale specifica destinazione (Sez. Piemonte parere 30/2011, Sez. Toscana deliberazione 104 del 2010).

Occorre notare anche che l'orientamento assunto dalla Corte (Sez. Piemonte parere 30/2011) tende a valorizzare anche quanto disposto dall'art. 142 del C.d.s. in relazione ai proventi derivanti dall'accertamento delle violazioni per limiti di velocità attraverso l'utilizzo di apparecchiature elettroniche; per tali risorse è stabilita la destinazione per la realizzazione d'interventi di manutenzione e messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e per il potenziamento delle attività di controllo e di accertamento, ivi comprese le spese relative al personale, "nel rispetto della normativa vigente relativa al contenimento delle spese

in materia di pubblico impiego e al patto di stabilità interno” (art. 142, comma 12-ter, del Codice della strada). I limiti richiamati risultano enunciati esclusivamente all’art. 142, in quanto solo in quest’ultimo articolo si fa espresso riferimento a spese relative al personale (Sez. Piemonte parere n. 5/2011), ma il principio risulta applicabile anche alle somme destinate alle forme di previdenza ed assistenza.

Ritiene pertanto il Collegio che le spese per forme previdenziali ed assistenziali per le forze di Polizia Municipale, sostenute utilizzando quote dei proventi delle sanzioni pecuniarie per violazioni del Codice della strada, in base all’art. 208, comma 4, del d.lgs. n. 285/1992, sono da includere nelle spese di personale.

* * *

Quanto agli ulteriori quesiti posti dall’ente, il Collegio osserva quanto segue.

Sul punto concernente se, quand’anche la spesa per il fondo di che trattasi non sia influente ai fini della spesa di personale, essa diventi in altro modo rilevante per il divieto – sancito dall’art. 9, comma 2-bis, del d.l. 78/2010, convertito in legge 122/2010 – di aumento del salario accessorio nell’anno 2011, rispetto al corrispondente importo dell’anno 2010, la Sezione rileva che la materia è assorbita dalla risposta resa in relazione alla inclusione della spesa per le misure di previdenza e assistenza tra le spese di personale.

Sul punto riguardante se sia legittimo concludere nel 2011 un accordo con le organizzazioni sindacali per l’istituzione di tale fondo per assistenza e previdenza con validità dal 2010 mediante utilizzo

dell'avanzo di amministrazione 2010, osserva la Sezione che trattasi di questione di legittimità che attiene a scelte discrezionali dell'ente, sulle quali l'attività consultiva non può interferire, anche se è evidente che una prassi di contrattazione integrativa che espliciti i suoi effetti in modo completamente retroattivo risulta in contrasto con i principi di unicità e annualità del bilancio.

Circa il quesito, nei termini esposti in premessa, se gli emolumenti derivanti dall'incentivo per la progettazione, già esclusi dal monte della spesa di personale in quanto voci di spesa di investimento non riconducibili alla dinamica retributiva, siano sottoposti al divieto di aumento del salario accessorio nell'anno 2011 rispetto al corrispondente importo del 2010, ai sensi dell'art. 9, comma 2-bis, del d.l. 78/2010, convertito in legge 122/2010, la Sezione osserva che, conformemente a quanto stabilito dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 16 del 13 novembre 2009, i compensi legati all'attività di progettazione (art. 92 d.lgs. 163/2006), potendo rientrare per le loro finalità tra le spese per gli investimenti, non vanno imputati tra le spese di personale di cui all'art. 1, commi 557 e 562 della legge 296 /2006; ritiene al riguardo la Sezione (cfr. Sez. Piemonte parere 57/2011) che tali compensi, per il loro carattere eventuale e per la specifica provenienza da attività svolta dai dipendenti con fondi che si auto-alimentano, non siano riconducibili alla ordinaria dinamica retributiva e, dunque, non rientrino nel limite di cui sopra.

P.Q.M.

Conclusivamente, a parere di questo Collegio, le spese per forme

previdenziali ed assistenziali per le forze di Polizia Municipale, effettuate utilizzando i proventi delle sanzioni pecuniarie per violazioni del Codice della strada, ex art. 208, comma 4, del D.lgs. n. 285/1992, sono da includere nelle spese di personale.

La presente deliberazione verrà trasmessa, a cura della segreteria, al Sindaco del Comune di Fano.

Così deliberato in Ancona, nella Camera di consiglio del 4 agosto 2011.

Il relatore

f.to Fabio Gaetano Galeffi

Il Presidente

f.to Mario Falcucci

Depositata in Segreteria in data 10 agosto 2011

Il direttore della Segreteria f.to Carlo Serra