



**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE**

Delibera n. 5/2011/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 26 gennaio 2011, composta dai Magistrati:

Dott. Gianfranco BATTELLI	Presidente f.f.
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo Referendario relatore
Dott. Walter BERRUTI	Referendario
Dott. 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 Arona, n. 43962, del 26 novembre 2010, recante un quesito in materia di trattamento economico accessorio del personale dipendente, mediante utilizzo dei proventi derivanti dall'accertamento di violazioni del codice della strada;

Vista l'Ordinanza n. 3/PAR/2011, con la quale il Presidente di questa Sezione regionale di controllo ha convocato il collegio per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Primo Referendario Dott. Giuseppe Maria Mezzapesa;

Udito il relatore;

Ritenuto in

#### FATTO

Il Comune di Arona chiede se sia possibile, nell'anno 2011, incrementare la parte variabile del fondo per il trattamento economico accessorio del personale, delle somme derivanti dai proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni previste dall'art. 208 del codice della strada (D.Lgs 30 aprile 1992, n. 285 e successive modificazioni), alla luce delle limitazioni introdotte dall'art. 9, comma 2- bis, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122. Il Comune intenderebbe utilizzare i sopra citati proventi per finanziare prestazioni aggiuntive per turnazione-flessibilità oraria degli agenti di polizia municipale, al fine di potenziare i controlli e la prevenzione delle violazioni di guida sotto influenza di alcol e stupefacenti. Lo stesso Ente evidenzia come, in caso di esito sfavorevole, la norma da ultimo richiamata possa limitare e condizionare l'attività di accertamento, con conseguente minore entrata sul bilancio corrente dell'Ente.

#### 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 atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato 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 all'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 Arona, 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 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".

Da ultimo, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti. Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio. Rilevano al riguardo anche i limiti e i divieti legislativi in materia di spese per il personale, introdotti dal legislatore ai suddetti fini, cui fa riferimento il quesito posto all'esame di questa Sezione.

La richiesta si palesa, dunque, ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

### 3) Merito:

L'esame del quesito posto dall'Ente istante presuppone l'analisi del quadro normativo vigente, come da ultimo modificato dalla legge n. 120 del 2010.

L'articolo 208 del D.Lgs 30 aprile 1992, n. 285 (nuovo codice della strada), prevede che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni al codice della strada sono devoluti allo Stato, quando le violazioni vengono accertate da funzionari, ufficiali ed agenti dello Stato, nonché da funzionari ed agenti delle Ferrovie dello Stato o delle ferrovie e tranvie in concessione. Invece, quando le violazioni sono accertate

da funzionari, ufficiali ed agenti delle regioni, delle province e dei comuni, gli stessi proventi sono devoluti, rispettivamente, a detti enti.

Lo stesso articolo, in deroga al principio di unità, per il quale tutte le entrate iscritte in bilancio devono ritenersi indistintamente destinate alle spese, per una quota pari al 50 per cento dei proventi spettanti alle regioni, alle province ed ai comuni, prescrive un vincolo di destinazione, al fine di correlarli ad interventi di miglioramento della circolazione stradale. A queste disposizioni, sin dalla loro versione originaria, è stata riconosciuta una duplice finalità: da un lato, accrescere la sicurezza sulle strade, imponendo alle Amministrazioni locali di utilizzare a tale scopo parte delle risorse derivanti dall'accertamento delle violazioni al codice della strada, investendo sull'educazione degli utenti ovvero su interventi diretti a rendere più sicuro l'utilizzo delle vie pubbliche; dall'altro, garantire gli equilibri di bilancio delle Amministrazioni locali, evitando che vengano destinate a spese correnti, di natura stabile e ricorrenti, entrate tendenzialmente aleatorie ed incerte nel loro ammontare, quali quelle in esame.

Con le modifiche introdotte dalla legge 29 luglio 2010, n. 120 al citato art. 208, le finalità perseguibili con i proventi in questione sono state più analiticamente precisate e, nell'ambito delle somme vincolate, si sono introdotti ulteriori limiti quantitativi per destinazioni specifiche. In particolare, ai sensi del novellato comma 4 del citato art. 208, una quota sempre pari al 50 per cento dei proventi spettanti alle regioni, alle province ed ai comuni, deve essere destinata: *"a) in misura non inferiore a un quarto della quota, a interventi di sostituzione, di ammodernamento, di potenziamento, di messa a norma e di manutenzione della segnaletica delle strade di proprietà dell'ente; b) in misura non inferiore a un quarto della quota, al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, anche attraverso l'acquisto di automezzi, mezzi e attrezzature dei Corpi e dei servizi di polizia*

*provinciale e di polizia municipale di cui alle lettere d-bis) ed e) del comma 1 dell'articolo 12; c) ad altre finalità connesse al miglioramento della sicurezza stradale, relative alla manutenzione delle strade di proprietà dell'ente, all'installazione, all'ammodernamento, al potenziamento, alla messa a norma e alla manutenzione delle barriere e alla sistemazione del manto stradale delle medesime strade, alla redazione dei piani di cui all'articolo 36, a interventi per la sicurezza stradale a tutela degli utenti deboli, quali bambini, anziani, disabili, pedoni e ciclisti, allo svolgimento, da parte degli organi di polizia locale, nelle scuole di ogni ordine e grado, di corsi didattici finalizzati all'educazione stradale, a misure di assistenza e di previdenza per il personale di cui alle lettere d-bis) ed e) del comma 1 dell'articolo 12, alle misure di cui al comma 5-bis del presente articolo e a interventi a favore della mobilità ciclistica". Al comma 5- bis, si precisa che "la quota dei proventi di cui alla lettera c) del comma 4 può anche essere destinata ad assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro, ovvero al finanziamento di progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale, nonché a progetti di potenziamento dei servizi notturni e di prevenzione delle violazioni di cui agli articoli 186, 186-bis e 187 e all'acquisto di automezzi, mezzi e attrezzature dei Corpi e dei servizi di polizia provinciale e di polizia municipale di cui alle lettere d-bis) ed e) del comma 1 dell'articolo 12, destinati al potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale".*

Viene ribadito l'obbligo per gli enti locali di determinare annualmente, con delibera di giunta, le quote da destinare alle finalità di cui al comma 4, lasciando a ciascun ente la facoltà di destinare, in tutto o in parte, la restante quota del 50 per cento dei proventi alle stesse finalità (art. 208, comma 5).

Specifici vincoli di destinazione risultano previsti anche con riguardo ai proventi derivanti dall'accertamento delle violazioni per limiti di velocità attraverso l'impiego di

apparecchi o di sistemi di rilevamento, ovvero attraverso l'utilizzazione di dispositivi o di mezzi tecnici di controllo a distanza delle violazioni (art. 142 del codice, come modificato dalla legge n. 120 del 2010). Dette somme, spettanti per il 50% all'ente proprietario della strada su cui è stato effettuato l'accertamento e per il restante 50% all'ente da cui dipende l'organo accertatore, devono essere destinate *"alla realizzazione di interventi di manutenzione e messa in sicurezza delle infrastrutture stradali, ivi comprese la segnaletica e le barriere, e dei relativi impianti, nonché al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, 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"*.

Per i proventi derivanti dall'accertamento delle violazioni per limiti di velocità attraverso l'utilizzo di apparecchiature elettroniche è prevista dunque una specifica disciplina, distinta da quella generica di cui all'art. 208 del codice. Tuttavia con riguardo a tutti i proventi derivanti dall'accertamento di violazioni del codice della strada, tanto per quelli di cui all'art. 208, quanto per quelli di cui all'art. 142, si è stabilito un obbligo di rendiconto al termine dell'esercizio, per consentire ai competenti Ministeri i dovuti riscontri in ordine alla loro corretta destinazione. In particolare, l'art. 142, comma 12-quater, prevede che *"ciascun ente locale trasmette in via informatica al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed al Ministero dell'interno, entro il 31 maggio di ogni anno, una relazione in cui sono indicati, con riferimento all'anno precedente, l'ammontare complessivo dei proventi di propria spettanza di cui al comma 1 dell'articolo 208 e al comma 12-bis del presente articolo, come risultante da rendiconto approvato nel medesimo anno, e gli interventi realizzati a valere su tali risorse, con la specificazione degli oneri sostenuti per ciascun intervento. La percentuale dei proventi spettanti ai sensi del comma 12-bis è ridotta del 30 per cento*

*annuo nei confronti dell'ente che non trasmetta la relazione di cui al periodo precedente, ovvero che utilizzi i proventi di cui al primo periodo in modo difforme da quanto previsto dal comma 4 dell'articolo 208 e dal comma 12-ter del presente articolo, per ciascun anno per il quale sia riscontrata una delle predette inadempienze".*

Delineato il quadro normativo, si passa all'esame dello specifico quesito posto dall'Ente istante, con cui si chiede se sia possibile, nell'anno 2011, incrementare la parte variabile del fondo per il trattamento economico accessorio del personale, delle somme derivanti dai proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni previste dall'art. 208 del codice della strada, anche alla luce delle limitazioni introdotte dall'art. 9, comma 2- bis, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122. Con quest'ultima previsione si è stabilito che *"a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all' articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio"*. Il Comune istante, infatti, intendendo utilizzare i sopra citati proventi per finanziare prestazioni aggiuntive per turnazione-flessibilità oraria degli agenti di polizia municipale, al fine di potenziare i controlli e la prevenzione delle violazioni di guida sotto influenza di alcol e stupefacenti, chiede se queste eventuali destinazioni debbano essere computate nel tetto di spesa sopra richiamato.

Al riguardo, il collegio ritiene opportuno, in via preliminare, verificare se le destinazioni in parola attengano alla quota vincolata dei proventi di cui all'art. 208, o esclusivamente alla parte residua che gli enti possono destinare discrezionalmente a diverse finalità.

A seguito delle modifiche apportate dalla legge n. 120 del 2010, sembra riconducibile all'ipotesi di cui al comma 4, lettera b, dell'art. 208 del codice, la destinazione a forme



di incentivazione del personale, ovvero a prestazioni lavorative aggiuntive che comportino maggiore impegno e presenza sui luoghi di lavoro (turnazione, lavoro straordinario, flessibilità oraria), ove espressamente finalizzate al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni. Le disposizioni appena citate vincolano, infatti, a quest'ultima finalità, una parte non inferiore a un quarto della quota complessiva del 50% delle risorse vincolate. Come rilevato già da altra Sezione (cfr. Sezione Toscana del. n. 104 del 2010), la locuzione secondo cui le previste finalità sarebbero realizzabili "anche attraverso l'acquisto di automezzi, mezzi ed attrezzature" dimostrerebbe, *a contrario*, la volontà del legislatore di consentire l'impiego di queste risorse non solo per spese connesse all'utilizzo di mezzi strumentali all'attività del servizio di polizia stradale, ma anche per altri strumenti quali il potenziamento dell'attività lavorativa svolta al medesimo fine di rafforzare il controllo delle violazioni. *"Si può sostenere che, con questa disposizione, il legislatore abbia voluto riconoscere valore alla maggiore efficienza e al maggior risparmio realizzabile utilizzando il medesimo personale, dotato di divise e mezzi tecnici già nella disponibilità dell'ente, superando la lettura interpretativa precedente che non ravvisava la connessione tra tale spesa e il "miglioramento della circolazione stradale"* (cfr. del. Sez. Toscana sopra già citata, cui si rinvia per i riferimenti alle diverse interpretazioni sviluppatesi su tale argomento prima della novella legislativa).

Pertanto, le somme destinate a finanziare prestazioni aggiuntive, espressamente finalizzate al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni, devono ritenersi riconducibili alle spese vincolate di cui all'art. 208, comma 4, lett. b), ferma restando, in ogni caso, la facoltà di ciascun Ente di destinare, alle medesime finalità, le altre somme, non vincolate, derivanti dall'accertamento delle sanzioni per violazione del codice della strada (art. 208, comma 5).

Tanto chiarito, va verificato se le destinazioni in parola, siano esse riconducibili alla parte vincolata di cui all'art. 208, comma 4, lett. b), ovvero alla parte utilizzabile disc

rezionalmente da ciascun ente ai sensi del comma 5 del medesimo articolo, debbano essere computate ai fini del rispetto dei limiti di spesa introdotti dall'art. 9, comma 2-bis, del D.L. n. 78 del 2010, convertito con legge n. 122 del 2010.

Quest'ultima disposizione stabilisce un tetto alle risorse destinate al trattamento accessorio, prevedendo che, dal 1 gennaio 2011 al 31 dicembre 2013, l'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non possa superare il corrispondente importo dell'anno 2010 e che lo stesso ammontare venga, in ogni caso, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

Il collegio ritiene non possano escludersi dal tetto di spesa in esame i proventi ex art. 208 del codice della strada destinati a finanziare il trattamento accessorio, anche se al fine di potenziare le attività di controllo e di accertamento delle violazioni.

Questa ricostruzione appare in primo luogo imposta dalla rigida previsione di cui al citato art. 9, comma 2 bis, del D.L. n. 78 del 2010 convertito con legge n. 122 del 2010, che si inserisce nel contesto normativo di una manovra recante "misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" ove, a tali fini, si impone il contenimento delle spese in materia di impiego pubblico, incluso l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale (cfr art. 9, comma 1).

La tesi accolta risulta peraltro confermata da quanto previsto per i proventi derivanti dall'accertamento delle violazioni per limiti di velocità attraverso l'utilizzo di apparecchiature elettroniche. Per queste risorse, infatti, è sancita la destinazione per la realizzazione di 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 da ultimo richiamati

risultano enunciati esclusivamente all'art. 142, in quanto solo in quest'ultimo articolo si fa espresso riferimento a spese relative al personale. Ritiene pertanto il collegio che gli stessi, in quanto applicazione di un principio generale, valgano anche per le spese relative al personale riconducibili alle fattispecie di cui all'art. 208.

L'interpretazione accolta, dunque, oltre che fedele alla lettera delle disposizioni di legge, appare conforme al quadro sistematico risultante dal complesso delle previsioni normative sopra illustrate.

Si rivela, infine, come, diversamente da quanto rilevato dall'Ente istante, la stessa interpretazione non implichi di per sé una limitazione dell'attività di accertamento e dunque una necessaria riduzione delle entrate dell'Ente. Spetta infatti a ciascun Ente, nell'ambito delle proprie scelte discrezionali, da un lato determinare la destinazione dei proventi in esame, osservando i vincoli di cui all'art 208 del codice della strada, e dall'altro selezionare, nel rispetto delle previsioni normative da ultimo introdotte dalla legge n. 122 del 2010, le prestazioni da finanziare con i trattamenti accessori, anche in ragione della maggiore utilità ed opportunità delle stesse per l'Ente.

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 26 gennaio 2011.

Il Primo Referendario  
F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

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

Depositato in Segreteria il 28 gennaio 2011  
Per il Dirigente  
(Dott. Gregorio VALENTINI)  
F.to Dott. Federico SOLA