



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere
dott. Giuseppe Roberto Mario Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Massimo Valero	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario (relatore)
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nella camera di consiglio del 17 gennaio e del 23 febbraio 2012

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 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 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (T.U.E.L.);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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. 131/2003;

Vista la nota n.31060 pervenuta in data 29 dicembre 2011, con la quale il comune di Melegnano (MI) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, Francesco Sucameli.

OGGETTO DEL PARERE

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Melegnano (MI) ha chiesto alla Sezione di rendere parere in merito alla legittimità dell'utilizzazione di fondi accantonati nel 2010 per istituire la previdenza integrativa a beneficio del personale di Polizia Locale.

Segnatamente, tali fondi sono stati costituiti mediante la destinazione – sul bilancio di previsione 2010 – di una *quota parte* dei proventi delle previste sanzioni pecuniarie da violazioni del Codice della strada (DLgs. 30 aprile 1992, n. 285 e s.m.i.), ex art. 208, comma 2 lett. a) e comma 4 al medesimo Codice, attraverso una delibera della Giunta comunale successiva al piano esecutivo di gestione.

Tuttavia, nonostante tale destinazione sul bilancio 2010, lo stanziamento dei fondi non ha avuto seguito entro l'anno di riferimento, in quanto non è stato raggiunto l'accordo con le organizzazioni sindacali, organizzazioni che oggi, invece, chiedono all'Amministrazione di poter utilizzare le somme a suo tempo accantonate – attualmente contabilizzate come residui passivi – per l'istituzione del fondo di previdenza integrativa, mediante apposito contratto collettivo.

In proposito, il Comune istante, chiede alla sezione di esprimere parere sulla legittimità dell'utilizzo di tali «fondi accantonati nel 2010 per istituire la previdenza integrativa nel corso del 2012, procedendo nella contrattazione ed approvazione del relativo regolamento».

PREMESSA

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze attribuite alla Corte dei conti dalla legge n. 131 del 2003 (recante la disciplina d'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Pertanto, la prima questione che si pone, riguardo al descritto quesito, è quella del rispetto delle condizioni di legge per accedere alla funzione consultiva della Corte. A tal fine si

rammenta che ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003, Regioni, Province e Comuni possono chiedere alle Sezioni regionali – di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito – pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che, per consolidata giurisprudenza, gli enti elencati dalla legge possono rivolgersi direttamente alla Corte in funzione consultiva, senza passare necessariamente dal Consiglio delle autonomie locali.

Poiché il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a rappresentare l'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L., la richiesta di parere è proposta dall'organo legittimato a proporla ed è pertanto soggettivamente ammissibile.

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, in premessa occorre rammentare che la disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Secondo le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenute con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, il concetto di contabilità pubblica deve essere incentrato sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*" da intendersi in senso dinamico in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Deliberazione del 17 novembre 2010, n. 54).

Con specifico riferimento alla richiesta analizzata dalla presente pronuncia, si conclude che la stessa, in forza delle predette considerazioni, risulta essere oggettivamente ammissibile e può essere esaminata nel merito, in quanto concernente la corretta applicazione di norme giuridiche che presentano un diretto effetto su flussi finanziari, attivi e passivi, di pertinenza pubblicistica e, correlativamente, l'interpretazione di norme di legge in materia di spese per il personale degli enti locali.

Per i suddetti motivi la presente richiesta di parere può essere esaminata nel merito.

MERITO

1. Occorre innanzitutto premettere che questa Sezione può esprimersi in questa sede unicamente per delineare i principi giuridici che vengono in considerazione nella fattispecie prospettata, rimanendo nell'esclusiva responsabilità dell'Ente l'assunzione delle relative decisioni amministrative, nell'ambito della discrezionalità che pertiene ai propri organi.

Ciò premesso, venendo al quesito nel caso di specie, bisogna soffermarsi su due circostanze:

1) la prima è che nell'istanza non è precisato il parametro normativo finanziario in relazione al quale si chiede un parere sulla legalità dell'eventuale scelta di destinare le somme rivenienti da sanzioni amministrative per violazione del Codice della strada a fondi di previdenza integrativa per la Polizia municipale;

2) che le somme di cui si tratta, invero, sono già stanziare nel 2010 e che l'ente ha proceduto a contabilizzarle a titolo di residuo passivo, ma non è stato stipulato alcun contratto integrativo con le organizzazioni sindacali.

Con riguardo al punto 1), pertanto, è necessario effettuare una ricostruzione del quadro giuridico di riferimento, in modo da definire, da un lato, la natura delle risorse oggetto del quesito, dall'altro la conseguente disciplina contabile che viene in considerazione, in termini di vincolo alla discrezionalità dell'ente nelle scelte finanziarie.

Successivamente, indagando sul punto 2), dovrà verificarsi la correttezza della tecnica di contabilizzazione e le sue ripercussioni in tema di rispetto dei vincoli di finanza pubblica che vengono in considerazione sulla base del ricostruito quadro normativo di cui al punto 1).

1.1. In tema di natura giuridica delle risorse su cui verte il quesito, bisogna preliminarmente rammentare che l'art. 208, comma 1, del nuovo Codice della strada (da ora innanzi, CdS) prevede che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie, per violazioni previste dallo stesso Codice, siano devolute agli enti di appartenenza degli ufficiali accertatori. Di conseguenza, quando tali violazioni siano accertate da funzionari, ufficiali ed agenti dei Comuni, le ridette risorse confluiscono nei bilanci comunali.

In proposito, è bene effettuare una breve ricognizione del quadro normativo concernente le possibili destinazioni di tali risorse, con specifico riferimento ai corpi di polizia locale.

Il comma 4 del ridetto art. 208 – come sostituito dall'art. 40 della Legge n. 120 del 2010 – prescrive che una quota del 50% dei proventi spettanti ai Comuni possa essere devoluta, oltre che a determinate finalità ivi specificate (tra cui spiccano gli interventi per la sicurezza stradale, cui deve essere destinato almeno il 10% della predetta quota) anche all'assistenza e alla previdenza del personale della Polizia locale: la possibilità di prevedere una simile destinazione anche per tale corpo di polizia, per quanto fosse deducibile in via interpretativa già nella precedente formulazione della norma, oggi è espressamente contenuta alla lettera c) del citato comma, mentre in passato un'analogha previsione esplicita esisteva solo per il personale dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di finanza, nonché della Polizia di Stato (comma 2, lettera a). La Corte costituzionale, peraltro, aveva fugato ogni dubbio sull'estensibilità della previsione ai corpi di polizia locale, con la sentenza n. 426 del 2000.

Ai sensi dell'art. 17 del CCNL del 22 gennaio 2004, le risorse destinate a finalità assistenziali e previdenziali in base all'art. 208, comma 2, lett. a) e comma 4, CdS, sono gestite dagli organismi di cui all'art. 55 del CCNL del 14 settembre 2000, formati da rappresentanti dei dipendenti e costituiti in conformità a quanto previsto dall'art. 11, della legge n. 300 del 1970.

Ciò premesso, quanto al novero delle disposizioni normative e contrattuali che vengono in considerazione, si deve rammentare che la Corte costituzionale, con la già citata sentenza n. 426 del 2000, ha dato un'interpretazione costituzionalmente orientata del citato art. 208, mirante ad evitare che eventuali automatismi di destinazione possano pregiudicare l'imparzialità degli ufficiali accertatori: infatti la disposizione in questione evidenzia l'esistenza di un potenziale conflitto d'interesse in capo a pubblici funzionari (nella specie la Polizia municipale) che, da un lato, sono chiamati ad accertare le violazioni da cui tali sanzioni scaturiscono, dall'altro, possono essere beneficiari degli stessi proventi da sanzioni amministrative a fini previdenziali, rendendo l'operazione di accertamento "interessato" e non mosso dall'esclusiva deferenza verso il diritto obiettivo.

La Corte, per fugare ogni dubbio di incostituzionalità con riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, si sofferma sulla natura del fondo per la previdenza così alimentato; essa chiarisce 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 loro discrezionalità, alle finalità del comma 4 del citato art. 208. La destinazione, infatti avviene annualmente, sulle somme che si prevede di accertare ed è frutto di una scelta di gestione finanziaria dell'ente.

La dissociazione tra ente gestore del fondo e soggetti beneficiari consente di superare il dubbio di costituzionalità della norma, per violazione del principio di imparzialità della p.a..

Afferma infatti la Consulta che *«la norma impugnata concerne i poteri degli enti locali e la relativa provvista di risorse. Le determinazioni degli enti locali stessi sono condizionate dall'esistenza di tali risorse, e quindi dall'attività dei funzionari preposti ad accertare la violazione delle norme del codice della strada ma, entro la disponibilità delle risorse medesime, non c'è alcun legame tra queste e la loro destinazione a scopi assistenziali e previdenziali a favore degli agenti della polizia locale o ad altri fini previsti dalla legge. L'esistenza di tale diaframma – le valutazioni dell'ente locale – tra l'accertamento e il beneficio dei soggetti accertatori esclude che possa parlarsi di attività di accertamento nell'interesse personale degli accertatori; l'attività è sempre infatti nell'interesse obbiettivo dell'ente locale»*.

In definitiva, un'interpretazione costituzionalmente orientata – anche alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione – porta a ritenere che gli enti locali, nel perseguire le finalità di cui all'art. 208, in attuazione di un obbligo posto dalla legge statale in termini di finalità perseguibili, 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 (sul punto cfr. altresì SRC Piemonte, pareri nn. 1 del 22 gennaio 2009, nn. 56 e 57 del 15 dicembre 2009).

Tale scelta resta per il comune, quindi, una mera possibilità, e non un dovere: l'art. 208 del Cds, infatti, non pone a carico dei comuni l'obbligo di destinare parte dei proventi alle finalità di assistenza e previdenza degli appartenenti al corpo di Polizia municipale; la citata disposizione del Codice della strada, piuttosto, da un lato, vincola il 50% delle risorse derivanti da sanzioni stradali per determinate finalità, dall'altro lascia integra la libertà dell'ente di operare scelte finanziarie nell'ambito delle alternative di legge (tra cui il finanziamento della previdenza integrativa dei funzionari accertatori), con il solo vincolo di destinare almeno il 10% delle ridetta quota a interventi per la sicurezza stradale (cfr. in argomento Tar Puglia-Lecce, sez. II, sentenza del 16 novembre 2009, n. 2693).

La previsione contenuta all'art. 17 del CCNL, quindi, lungi dallo stabilire un automatismo di destinazione, presuppone che a monte sia stata effettuata la scelta, libera e discrezionale, di destinare parte dei proventi alle finalità assistenziali e previdenziali del personale di Polizia Municipale, regolando la gestione del relativo fondo, senza poter evidentemente assurgere a fonte dell'obbligo.

Quanto allo strumento da utilizzare per l'istituzione di forme di previdenza, esso va individuato nell'accordo sindacale integrativo previsto dall'art. 40 del DLgs. n. 165/2001, ferma restando la facoltà dell'amministrazione civica di disciplinare le modalità della partecipazione all'istituendo fondo, attraverso un proprio regolamento (cfr. sul punto cfr. SRC Liguria, parere n. 6 del 2008 e SRC Piemonte n. 56 del 2009).

1.2. Per quanto concerne le modalità gestorie, tutti i fondi finanziati con le risorse derivanti da sanzioni per violazioni del Codice per le varie finalità indicate dell'art. 208 CdS, 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), gli enti locali devono iscrivere nel proprio bilancio annuale un apposito capitolo di entrata e di uscita dei proventi ad essi spettanti a norma dell'art. 208 CdS.

Peraltro, con specifico riguardo ai proventi destinati a scopi assistenziali e previdenziali del personale di Polizia municipale, è costante orientamento di questa Corte quello di ritenere che tali erogazioni si configurano come poste destinate a personale dipendente dell'Ente per compiti e mansioni espletati nell'ambito del rapporto di lavoro, in considerazione delle particolari condizioni di disagio cui il lavoratore potrebbe risultare sottoposto, sia pure nell'ottica del perseguimento dello scopo principale di incrementare la sicurezza sulle strade (cfr. *ex multis* i pareri n. 139 del 2011; n. 536 del 2010; n. 303 del 2010; n. 46 del 2009 di questa Sezione, nonché, sempre in tal senso Sezione regionale Friuli-Venezia-Giulia, parere n. 53 del 2011; Sezione regionale Piemonte pareri n. 1 del 2009, n. 46 del 2009 e n. 37 del 2010; Sezione regionale Toscana n.104 e 108 del 2010).

In definitiva, sotto il profilo della loro collocazione nel bilancio annuale dell'ente, esse devono essere iscritte all'intervento 01 (spese di personale). Inoltre si osserva come le forme previdenziali e di assistenza anche nella codificazione SIOPE siano incluse nell'intervento "01 – spese di personale".

1.3. Pertanto, venendo al quesito del caso di specie, la legittimità dell'operazione di utilizzo di fondi accantonati nel 2010, per l'istituzione del fondo di previdenza integrativa, deve essere vagliato alla luce delle previsioni finanziarie che limitano la spesa di personale (cfr., per una ricostruzione esauriente, il citato parere n. 139 del 2011 di questa Sezione). Del resto, è del tutto evidente che ove non si considerassero le spese oggetto del quesito quali spese per il personale, si rischierebbe di pregiudicare la *ratio* della disciplina vincolistica introdotta dal legislatore per contenere la crescita e le proporzioni di tale aggregato rispetto alla spesa corrente (in tal senso, cfr. SRC Piemonte. parere n. 1 del 2009).

Ciò premesso, è chiaro che – poiché l'ente richiedente è un comune tenuto all'osservanza del Patto di stabilità interno – l'istituzione del fondo con le ridette somme accantonate nel 2010 deve essere effettuata previa considerazione dei due seguenti tetti in tema di spesa complessiva per il personale:

- a) il principio della riduzione tendenziale e programmatica della spesa, assumendo come riferimento il dato storico (spesa impegnata) dell'anno precedente (cfr. l'art. 1 comma 557 della Legge finanziaria per il 2007, n. 296/2006 e s.m.i);
- b) l'obbligo di mantenere un certo rapporto tra la spesa corrente complessiva e quella per il personale, pena il divieto di effettuare nuove assunzioni. Infatti, l'art. 76, comma 7, del

D.L. n. 112 del 2008 (conv. L. n. 133, con le successive modifiche, tra cui, da ultimo l'art. 20, comma 9, L. n. 111 del 2011, dall'art. 4, comma 103, L. n. 183 del 2011 e, infine, l'art. 28, comma 11-quater, D.L. n. 201 del 2011) ha generalizzato il divieto di procedere ad assunzioni di personale, a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, per tutti gli enti, siano essi sottoposti o no al PSI. Tale divieto si applica agli enti presso cui l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 50% delle spese correnti. Per i restanti enti è prevista comunque una restrizione delle assunzioni, potendo le stesse essere effettuate nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

Per entrambi i parametri di centrale importanza è rilevare la spesa impegnata, non il mero stanziamento di bilancio.

2. Per questo motivo, preliminarmente, il Collegio non può non rilevare una circostanza esiziale per una corretta impostazione del problema sottoposto: l'ente, infatti, nell'introdurre il quesito, muove dal presupposto di un'operazione di rappresentazione contabile su cui si nutrono perplessità e che può pregiudicare il rispetto dei suddetti parametri.

Stando a quanto riferito, le somme, dopo essere state correttamente vincolate con apposita e reiterata delibera giunta nel corso dell'esercizio finanziario 2010, sono state accantonate sotto forma di residui passivi. Tale modalità di contabilizzazione deve ritenersi non corretta.

Ai sensi dell'art. 208 Cds, la scelta sulla destinazione dei proventi in oggetto deve essere fatta annualmente, con delibera dell'Organo esecutivo (comma 5). Affinché l'attività di programmazione dell'ente possa definirsi tempestiva, efficiente ed efficace, la Giunta deve individuare le spese da finanziare col 50% delle entrate da contravvenzioni, già all'inizio dell'esercizio finanziario, così da poter avviare al più presto le azioni e gli interventi previsti; tuttavia tale scelta, attenendo all'allocazione delle risorse in bilancio, può essere adottata, ovvero modificata, fino alla scadenza del termine utile previsto per le variazioni di bilancio, ancor prima dell'effettivo accertamento e/o riscossione, di cui si avrà contezza solo in sede di deliberazione del rendiconto del relativo esercizio finanziario.

Il comune di Melegnano, peraltro, afferma che dopo tale deliberazione di Giunta, tempestivamente adottata, non è intervenuto l'accordo collettivo e, pertanto, la somma individuata è stata contabilizzata a titolo di residui passivi, riferibili all'esercizio finanziario 2010. Alla luce di tale circostanza si deve ritenere che le somme non potevano essere impegnate e quindi contabilizzate a titolo di residuo.

Come è noto, infatti, il mero stanziamento nel bilancio di previsione non equivale ad impegno se non nei casi stabiliti dalla legge e, segnatamente, dall'art. 183 T.U.E.L.. La disposizione citata contiene una serie di ipotesi, da ritenersi tassative, in relazione alle quali

l'approvazione del bilancio (o le sue successive variazioni), equivale ad impegno sui relativi stanziamenti, senza la necessità di ulteriori atti. Con riferimento alle spese che riguardano il personale, lo stanziamento equivale ad impegno automatico limitatamente alle spese dovute:

- i) per il trattamento economico tabellare già attribuito al personale dipendente e per i relativi oneri riflessi (comma 2, lett. a);
- ii) per le spese dovute nell'esercizio in base a contratti o disposizioni di legge (comma 2 lett. c).
- iii) per le spese correnti correlate ad accertamenti di entrate aventi destinazione vincolata per legge (comma 4).

Sulla base di quanto sopra argomentato, risulta evidente che non si tratta di spesa per il trattamento economico tabellare, bensì di un elemento del trattamento accessorio ampiamente inteso (ipotesi sub i)).

In secondo luogo, come riportato dall'ente, nel 2010 il Comune non ha stipulato i relativi accordi negoziali collettivi: in assenza del contratto integrativo, non sussiste nemmeno un obbligo di fonte negoziale idoneo a determinare automaticamente l'impegno di un'entrata (ipotesi sub ii)).

Inoltre, trattandosi di risorse stanziare in base ad una discrezionalità valutativa dell'ente, in assenza di una legge che obblighi a destinare tale risorse (l'art. 208 CdS, nella interpretazione costituzionalmente orientata di cui si è riferito, non obbliga a stanziare tali risorse; gli enti possono liberamente individuare quali spese finanziare con il 50% delle entrate da violazioni del Codice, e determinare discrezionalmente le relative quote) non sembra configurabile nemmeno l'ipotesi di impegno automatico sub iii). Tale destinazione, infatti, è frutto di un'autonoma scelta amministrativa e non riviene direttamente dalla legge.

Pertanto, stando a tale rappresentazione dei fatti, mancando il titolo giuridico e il conseguente autonomo impegno di spesa, la contabilizzazione a titolo di residuo appare errata.

2.2. Tuttavia, la destinazione amministrativa di tali somme per finalità di previdenza integrativa, ai sensi dell'art. 208 CdS, non è priva di effetti.

Tali proventi, infatti, sono vincolati poiché vengono destinati *secundum legem* per via amministrativa; in caso di mancata utilizzazione delle risorse cui trattasi per le finalità previste, esse concorrono alla determinazione del risultato d'amministrazione, tenendo peraltro presente che:

- se l'esercizio chiude in avanzo, il corrispondente importo va iscritto tra i fondi vincolati di cui all'art. 187 T.U.E.L.;
- se a fine esercizio, in sede di rendiconto, l'avanzo sia incapiente o l'ente chiuda in disavanzo, in fondo andrà opportunamente ricostruito con le modalità di cui all'art. 195 T.U.E.L..

Il mantenimento del vincolo sull'avanzo (o l'obbligo di ricostituzione delle risorse vincolate ad una finalità) serve ad evitare l'elusione di disposizioni di legge che impongono –

pur nella discrezionalità dell'amministrazione – il perseguimento di determinate finalità; infatti, il mancato vincolo gestionale delle risorse accertate nei termini predetti costituisce un'irregolarità contabile, ovvero un comportamento difforme dalla sana gestione finanziaria, anche se non d'immediato impatto sugli equilibri di bilancio. Una prassi non rispettosa di tali regole, che – per fronteggiare spese correnti indistinte e ripetitive – utilizza fondi vincolati, è suscettibile d'influire sugli equilibri prospettici di bilancio, distogliendo risorse pubbliche da finalità normativamente previste.

3. Peraltro, nel caso la contabilizzazione a titolo di residuo passivo, si produce in termini di vincolo sulle entrate un effetto analogo a quello dei fondi di cui all'art. 187 TUEL, evitando l'elusione del vincolo di destinazione, ma ciò ha degli effetti distorsivi in chiave di corretto computo dei tetti in tema di spesa per il personale.

Infatti, non potendo considerarsi le ridette somme "impegnate" nel 2010 esse non concorrono alla determinazione del tetto storico di spesa del 2010, mentre essendo l'impegno di spesa destinato a sorgere a seguito dell'accordo collettivo e del correlativo regolamento di partecipazione al fondo, l'ammontare destinato a previdenza confluirà nella spesa corrente e del personale dell'anno in cui l'impegno verrà tecnicamente assunto.

Di conseguenza, effettuata la necessaria ricontabilizzazione, l'ente dovrà verificare nuovamente lo stato di rispetto dei limiti in tema di spesa per il personale ed in particolare:

- a) con riferimento al principio di riduzione tendenziale e programmata della spesa), la spesa per il personale sostenuta nel 2010 dovrà essere depurata del corrispondente stanziamento per il finanziamento della previdenza integrativa della Polizia municipale;
- b) nell'eventualità di istituzione del fondo di previdenza del conseguente impegno di spesa, – ai fini della verifica del rispetto del rapporto tra spesa per il personale e quella corrente complessiva – l'amministrazione dovrà considerare l'importo come impegnato nell'anno di conclusione dell'accordo e di emanazione del regolamento.

* * *

Sulla base del quadro normativo così ricostruito, si deve ritenere che – stanti gli attuali vincoli di finanza pubblica e la mancata tempestiva conclusione degli accordi collettivi – il Comune non potrà procedere all'utilizzo delle suddette somme stanziare nel bilancio 2010 per la previdenza integrativa della Polizia municipale, mediante la stipulazione dei necessari accordi collettivi e l'adozione un autonomo regolamento, se non dopo avere scrupolosamente verificato che esso non si ponga in contrasto, nei termini sopra specificati, con il principio della

riduzione tendenziale e programmata della spesa per il personale, nonché con il tetto alla spesa per il personale rapportata alla spesa corrente complessiva.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'estensore
(Dott. Francesco Sucameli)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il
08/03/2012
Il Direttore della Segreteria
(Dott.ssa Daniela Parisini)