



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. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Massimo Valero	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario (relatore)
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

nella camera di consiglio del 10 gennaio 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. 14/2000 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 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

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 pervenuta in data 21 dicembre 2011 con la quale il Sindaco del Comune di Seregno (MB) 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 richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Seregno (MB);

Udito il relatore, Alessandro Napoli;

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Seregno (MB) ha posto alla Sezione una richiesta di parere in merito all'applicazione dell'art. 208 del d.lgs. n. 285/1992 sotto il profilo del finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della posizione organizzativa del Comandante della polizia locale.

L'organo rappresentativo dell'ente osserva testualmente quanto segue.

Il Comune, dotato di area dirigenziale, sta elaborando un progetto di potenziamento dei servizi notturni, il cui coordinamento è attribuito al Comandante del Corpo di polizia locale – cat. D3 – titolare di posizione organizzativa, ai sensi degli art. 8 e ss. del CCNL 31.3.1999.

A tal fine sembra rilevare il disposto dell'art. 208 comma 5 *bis* del d.lgs. n. 285/1992, come modificato dall'art. 40 della l. n. 122/2010, ai sensi del quale una quota dei proventi derivanti dalle violazioni al codice della strada può essere destinata 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.

Alla luce di tali considerazioni, l'Amministrazione chiede se sia possibile imputare quota parte della spesa relativa alla retribuzione di posizione e di risultato della posizione organizzativa del comandante della polizia locale al *budget* finanziato dalle sanzioni al codice della strada, in misura proporzionale all'impegno profuso dal Comandante nel coordinamento del progetto di potenziamento dei servizi.

PREMESSA

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Seregno (MB) rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 5 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, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota 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 si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il Sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, 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 co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore 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.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata 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 anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, la Sezione osserva che il quesito si palesa ammissibile sotto il profilo oggettivo, in quanto afferente la corretta allocazione ed imputazione di entrate dell'ente locale, ferma l'esclusione degli aspetti concernenti l'interpretazione dei contratti collettivi di comparto.

MERITO

In via preliminare la Sezione rammenta che la funzione consultiva non deve essere finalizzata ad indicazioni relative all'attività gestionale concreta, la quale è rimessa alle valutazioni discrezionali di competenza dell'Amministrazione. La Sezione è, dunque, chiamata a pronunciarsi solo su questioni di principio aventi carattere generale e dirette a fornire un ausilio all'Ente richiedente per le determinazioni che lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni. Resta, pertanto, ferma la discrezionalità dell'Amministrazione in sede di esercizio delle prerogative gestorie.

Al riguardo si premette che l'art. 208, comma 4, del decreto legislativo 30.4.1992, n. 285 (Nuovo Codice della strada), così come modificato dall'art.40 della legge 29.7.2010, n.120, per la parte di interesse, statuisce che una quota pari al 50% dei proventi spettanti a Regioni, Province e Comuni è destinata a soddisfare un triplice ordine di interventi:

- a) per almeno $\frac{1}{4}$ di tale quota, per interventi riguardanti la segnaletica delle strade di proprietà dell'ente;
- b) per almeno un altro $\frac{1}{4}$ di tale quota, per il potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale;
- c) per la parte rimanente di tale quota, per numerose fattispecie. Tra queste trovano espressa collocazione le destinazioni di cui al successivo comma 5 *bis* che così recita *"la quota di proventi di cui alla lettera c) del comma 4 può essere anche destinata ad assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratto 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 artt. 186, 186 bis e 187....."*.

Orbene, il Comune di Seregno (MB) si interroga sulla latitudine applicativa di questi ultimi interventi, con particolare riferimento alla possibilità di finanziamento della posizione organizzativa del comandante della polizia municipale.

Le coordinate di fondo della tematica in esame hanno formato oggetto di approfondito esame da parte della Sezione con la deliberazione n. 961/2010 del 13 ottobre 2010 (cfr. altresì Sez. Veneto, n. 25/2001 del 19 gennaio 2011 e Sez. Friuli Venezia Giulia n. 53/2011 del 15 luglio 2011 che ne condividono i contenuti, con ulteriori approfondimenti interpretativi). A tale pronuncia si effettua, dunque, espresso rinvio per una più diffusa articolazione motivazionale dei principi succintamente richiamati nel prosieguo.

In estrema sintesi, dal vigente quadro normativo possono enuclearsi i seguenti sviluppi ermeneutici:

- le risorse destinate agli interventi di cui si discute devono essere finalizzate al miglioramento e all'incremento dei servizi e riferirsi ad attività effettivamente nuove, senza possibilità di finanziare *tout court* il trattamento accessorio del personale a tempo indeterminato;
- le risorse stesse devono essere calibrate ed allocate sulla base di appositi programmi di accrescimento qualitativo e quantitativo dei servizi stessi; la loro destinazione sembra trovare logico riferimento all'art.15, comma 5, del CCNL del 1° aprile 1999 a copertura dei maggiori oneri derivanti dall'impiego del personale nelle nuove attività;
- è poi necessaria, a conclusione dell'esercizio finanziario, una puntuale verifica dell'effettivo conseguimento degli obiettivi di miglioramento prefissati per l'erogazione in modo selettivo degli incentivi, sulla base di programmi predeterminati di accrescimento qualitativo e quantitativo del servizio;
- le risorse non possono consentire, in alcun caso, deroghe alle ordinarie forme di retribuzione, restando fermi i vincoli ed i limiti di finanza pubblica operanti in via generale (per quanto riguarda gli enti soggetti al patto di stabilità, il riferimento concerne principalmente l'art.1, comma 557 della legge n. 296/2006, legge finanziaria per il 2007, come modificato dall'art.14, comma 7, del d.l. n. 78/2010 convertito nella legge n. 122/2010).

D'altronde, in sede di esegesi teleologica del principio - cardine di sana gestione finanziaria finalizzato, altresì, al rispetto degli equilibri di bilancio, non sembra ragionevole finanziare con tali proventi voci retributive o indennitarie in favore di

dipendenti a tempo indeterminato che potrebbero rivestire natura ricorrente. La Sezione ha, infatti, più volte ricordato che la natura straordinaria dell'entrata, *ex se* inidonea ad assicurare flussi costanti nel tempo, osta alla destinazione a spese correnti di carattere ripetitivo, al fine di garantire proprio la stabilità degli equilibri finanziari in ossequio a criteri di prudente e sana gestione.

In conclusione, alla luce di tali considerazioni non risulta coerente con il vigente quadro normativo finanziario quota parte della spesa relativa alla posizione organizzativa del comandante di polizia locale mediante le risorse derivanti dalle sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'Estensore
(Dott. Alessandro Napoli)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il
19 gennaio 2012
Il Direttore della Segreteria
(Dott.ssa Daniela Parisini)