



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario (relatore)
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

**nella camera di consiglio del 13 ottobre 2010**

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;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 0036756 del 21 settembre 2010, protocollo c.c. n. 0011959 del 23.09.2010, con la quale il Sindaco del Comune di Gallarate (VA) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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 del 2003;

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 Gallarate (VA);

Udito il relatore, Alessandro Napoli;

### **PREMESSO**

Con la nota indicata in epigrafe, avente quale oggetto "*Articolo 208 Codice della Strada. Utilizzo proventi sanzioni amministrative*", il Sindaco del Comune di Gallarate (VA) chiede alla Sezione di conoscere se, alla luce delle norme dettate dall'articolo 208 del nuovo codice della strada novellato dalla recente Legge n. 120/2010, parte dei proventi delle sanzioni amministrative possano essere utilizzate, ai sensi del comma 5 *bis*, oltre che per l'assunzione di personale a tempo determinato, anche per finanziare:

- a) il costo delle prestazioni effettuate dai vigili urbani a tempo indeterminato, ai fini del miglioramento della circolazione stradale, dell'educazione stradale nelle scuole e della sicurezza della città, incrementando il fondo di cui all'articolo 14 comma 2 del CCNL 1.4.1999;
- b) il costo del buono pasto eventualmente attribuito ai vigili stessi.

In alternativa, l'organo rappresentativo dell'ente si interroga se debbano essere istituiti progetti finalizzati al miglioramento della circolazione stradale, dell'educazione stradale nelle scuole e della sicurezza della città, a cui potrà partecipare esclusivamente il personale di Polizia Locale.

In caso affermativo, il Sindaco chiede infine se tali proventi debbano transitare dal fondo ai sensi dell'art. 15 del CCNL 1.4.1999 comma 1 lettera K) o far parte del comma 5.

In merito ai quesiti formulati dal Comune di Gallarate (VA) la Sezione osserva quanto segue.

**IN VIA PRELIMINARE**  
**Sull'ammissibilità della richiesta**

La richiesta del parere in esame è fondata sull'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131, che attribuisce alla Corte dei conti una funzione consultiva in materia di contabilità pubblica.

Il primo punto da esaminare è l'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti appunto dall'art. 7, comma 8, della Legge 6 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 e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito questa Sezione ha precisato in più occasioni che la norma in esame, il cui contenuto risulta ancora poco approfondito sia dalla giurisprudenza contabile che dalla dottrina, consente alle amministrazioni regionali, provinciali e comunali, di rivolgere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti due diverse tipologie di richieste (deliberaz. n. 9 del 12 marzo 2007). Da un lato, possono domandare l'intervento della magistratura contabile al fine di ottenere forme di "collaborazione", non specificate dalla legge, dirette ad assicurare la regolare gestione finanziaria dell'ente ovvero l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. Dall'altro possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

La funzione consultiva, che nei primi anni di applicazione della legge è stata la principale forma di collaborazione attivata dalle amministrazioni locali, non esaurisce quindi la possibilità d'intervento delle Sezioni regionali della Corte dei conti, in seguito a specifiche richieste degli enti territoriali.

Anzi, in base alla formulazione della norma non sembrerebbe neppure essere la principale forma di collaborazione, poiché nella prima parte del comma 8 dell'art. 7 è chiaramente specificato che gli enti territoriali possono domandare alle Sezioni regionali della magistratura contabile "ulteriori forme di collaborazione", con l'unico limite della finalizzazione alla regolare gestione finanziaria dell'ente ed allo svolgimento della azione amministrativa secondo i parametri dell'efficienza e dell'efficacia.

L'intensificarsi dell'uso degli strumenti collaborativi innanzi indicati richiede ulteriori approfondimenti sulla natura e sull'ambito della funzione, indirizzati al suo corretto esercizio.

In proposito va considerato che l'attribuzione della funzione consultiva alle Sezioni Regionali della Corte dei conti si situa nell'ambito dell'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale n. 3/2001 che ha radicalmente modificato il titolo V della Costituzione.

In conseguenza della equiordinazione degli enti territoriali allo Stato (art. 114 Cost.), e della necessaria abrogazione di ogni forma di controllo amministrativo esterno sulle Regioni (art. 124 Cost.), sulle Province e sui Comuni (art. 130 Cost.), il legislatore ha inteso permettere agli enti territoriali di avvalersi della collaborazione della Corte dei conti, organo magistratuale che opera quale garante imparziale nell'interesse dello Stato - comunità (Corte cost. 12-27 gennaio 1995, n. 29), e, dopo la riforma costituzionale, di tutti gli enti che costituiscono la Repubblica (Corte cost. 11 ottobre-9 novembre 2005, n. 417).

Le nuove attribuzioni conferite alla Corte dei conti appaiono così finalizzate ad individuare un organo neutrale che, in materia di coordinamento della finanza pubblica, interagisce tra i vari livelli di governo della Repubblica a tutela delle istanze e prerogative di ciascuno di essi in una materia, quale quella della finanza pubblica, che condiziona l'esercizio di tutte le funzioni pubbliche.

Contemporaneamente le modalità di esercizio del controllo e le ulteriori attribuzioni intestate alla Corte di conti intendono esaltare la natura collaborativa della funzione, propedeutica allo svolgimento dell'attività degli enti territoriali secondo il principio di legalità e, soprattutto, di legalità finanziaria.

In proposito questa Sezione ha più volte posto in luce che la nozione di legalità riferita all'attività della pubblica amministrazione si è andata approfondendo ed arricchendo, investendo l'esercizio del potere conferito all'amministrazione non solo al rispetto delle disposizioni normative, ma anche alla sua rispondenza ai principi di buona amministrazione canonizzati nell'art. 97 della Costituzione. Anzi, quest'ultimo aspetto del principio di legalità va assumendo sempre maggior rilievo, dal momento che la pubblica amministrazione, ed in particolar modo gli enti territoriali, assicurano ai cittadini servizi pubblici, il cui livello delimita le loro condizioni di vita. Ne consegue l'esigenza di assicurare il rispetto del principio di legalità, come sopra inteso, sia preventivamente, in sede di processo decisionale degli

amministratori dell'ente, sia in sede di verifica dell'attività attraverso i controlli interni ed il controllo esterno collaborativo.

La funzione di cui al comma 8 dell'art. 7 della Legge n. 131/2003 si connota così 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 s'inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nell'ambito delle tematiche sulle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che pertengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno.

Alla luce delle esposte considerazioni va delimitato l'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti ad attivare le forme di collaborazione.

Quanto all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dei Comuni, occorre premettere che la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità d'indirizzo in materia, limitando l'ammissibilità delle richieste, sul piano soggettivo, agli organi rappresentativi degli enti (nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale). Inoltre si è ritenuto che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali non costituisca elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003 usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

In tal senso, questa Sezione, con deliberazione n. 1 del 4 novembre 2004, ha già precisato che "non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale".

Situazione questa – la mancata costituzione del prefato organo di consultazione permanente tra la Regione ed il sistema delle autonomie locali lombarde – che ancora oggi persiste pur se, in attuazione della norma

costituzionale da ultimo citata e dell'art. 54 dello Statuto d'autonomia della Lombardia, è stata emanata la legge regionale n. 22 del 2 ottobre 2009, recante disposizioni sulla "Disciplina del Consiglio delle Autonomie Locali della Lombardia". Le disposizioni finali di cui all'art. 14 di tale legge rimandano il momento costitutivo ed il primo insediamento del CAL in seguito alle prime elezioni per il rinnovo del Consiglio Regionale successive alla sua entrata in vigore.

Limiti alla legittimazione oggettiva vanno invece stabiliti solo in negativo. In proposito va infatti posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nell'accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti, ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico, oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata e di spesa, di contrattualistica, che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

Sotto questo profilo, peraltro, va richiamata la deliberazione n. 5/AUT/2006, con la quale la Sezione Autonomie della Corte dei conti ha precisato che, ancorché la materia della contabilità pubblica non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili ed alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, essa non può investire, tuttavia, qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria e patrimoniale.

Emerge, dunque, l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, assuma un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria e contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase "discendente" distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce l'inammissibilità di richieste interferenti con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, di richieste che si risolvono in scelte gestionali di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, di richieste che attengono a giudizi in corso, di richieste che riguardano attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

Orbene, venendo al caso di specie, la richiesta di parere avanzata dal Comune di Gallarate (VA) è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

### **NEL MERITO**

Il quesito posto dall'organo rappresentativo dell'ente concerne, espressamente, l'esegesi del comma 5 *bis* dell'art. 208 del decreto legislativo n. 285 del 1992.

Come illustrato, il dubbio della Civica Amministrazione attiene alla possibilità di destinare - per il miglioramento della circolazione stradale, dell'educazione stradale nelle scuole e della sicurezza della città - i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada al finanziamento delle prestazioni effettuate da vigili urbani con contratto a tempo indeterminato (ivi compresi i buoni pasto) ovvero di specifici progetti realizzati esclusivamente dal predetto personale. Inoltre, in caso di risposta affermativa, il Sindaco si interroga sulle modalità di allocazione in sede di contrattazione integrativa decentrata.

Orbene, l'art. 208 è stato di recente modificato dall'art. 40 della legge n. 120/2010: una compiuta interpretazione del vigente dato legale, ai fini del presente parere, rende necessario analizzare le tematiche oggetto del quesito anche nella loro evoluzione esegetica, muovendo dal quadro *ante* legge n. 120/2010.

Nella versione precedente l'art. 208 comma 4 disponeva che una quota pari al 50 per cento dei proventi spettanti a regioni, province e comuni fosse devoluta alle finalità di cui al comma 2 (promozione della sicurezza della circolazione, studi e ricerche in materia di sicurezza stradale, assistenza e previdenza del personale, etc..) per consentire agli organi di polizia locale di effettuare, nelle scuole di ogni ordine e grado, corsi didattici finalizzati

all'educazione stradale, imputandone la relativa spesa ai medesimi proventi, nonché al miglioramento della circolazione sulle strade, al potenziamento ed al miglioramento della segnaletica stradale e alla redazione dei piani di cui all'articolo 36, alla fornitura di mezzi tecnici necessari per i servizi di polizia stradale di loro competenza e alla realizzazione di interventi a favore della mobilità ciclistica nonché, in misura non inferiore al 10 per cento della predetta quota, ad interventi per la sicurezza stradale in particolare a tutela degli utenti deboli: bambini, anziani, disabili, pedoni e ciclisti. Gli stessi enti determinano annualmente, con delibera della giunta, le quote da destinare alle predette finalità.

Il comma 4-*bis* precisava che la quota dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni previste dal presente codice, annualmente destinata con delibera di Giunta al miglioramento della circolazione sulle strade, potesse essere utilizzata per assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro.

A seguito delle modifiche ex L. n. 120 del 29 luglio 2010, l'art. 208 comma 4 nel tenore attualmente vigente statuisce che *"una quota pari al 50% dei proventi spettanti agli enti di cui al secondo periodo del comma 1 (n.d.a. Regioni, Province e Comuni) è 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 ad un quarto della quota, al potenziamento dell'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'art. 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".*

Ai sensi del comma 5, gli enti locali determinano annualmente, con delibera di giunta, le quote da destinare alle finalità di cui al comma 4, con facoltà dell'ente di utilizzare in tutto o in parte la restante quota del 50 per cento dei proventi per le finalità di cui al citato comma 4.

In sintesi, il legislatore individua un vincolo di destinazione per il 50% dei proventi da sanzioni amministrative, articolato in tre filoni: a) interventi riguardanti la segnaletica delle strade di proprietà dell'ente, per almeno  $\frac{1}{4}$  del predetto 50%; b) potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni per almeno un altro  $\frac{1}{4}$  del predetto 50%; c) un'ampia congerie di fattispecie per la quota residuale, in parte coincidenti con le destinazioni già proprie della precedente disciplina.

Tra queste eterogenee ipotesi *sub c)* trovano espressa collocazione le destinazioni di cui al successivo comma 5 bis, ai sensi del quale *"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"*.

Ai fini del quesito in oggetto, il Collegio evidenzia sin d'ora, oltre la già vigente possibilità di procedere ad assunzioni stagionali a progetto e nelle forme contrattuali flessibili, anche la innovativa facoltà prevista dalla legge di finanziare progetti di potenziamento dei servizi di controllo per migliorare la sicurezza urbana e stradale, nonché dei servizi notturni e di prevenzione delle violazioni degli articoli inerenti la guida sotto l'effetto di alcool e di sostanze stupefacenti.

La *ratio legis* del predetto art. 208, anche nella versione originaria, è duplice. Da un lato, il legislatore persegue determinate finalità di interesse

pubblico cristallizzate *ex lege*, imponendo alle Amministrazioni locali di utilizzare una parte delle risorse derivanti dall'accertamento di violazioni alle disposizioni contenute nel Codice della strada per effettuare tali interventi. Dall'altro, si valorizza l'equilibrio di bilancio delle Amministrazioni locali, evitando che queste ultime possano destinare a spese correnti, di natura stabile e continuativa, entrate che, invece, sono tendenzialmente aleatorie ed incerte nel loro ammontare.

Il dibattito interpretativo è incentrato da tempo sulla possibile incentivazione di prestazioni e risultati del personale di polizia municipale mediante i proventi delle sanzioni amministrative e, in caso di risposta affermativa, sulle modalità applicative.

Una prima opzione passa attraverso il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e la produttività del personale di cui all'articolo 15 del CCNL 1 aprile 1999. Quest'ultimo elenca le tipologie di risorse che annualmente possono sostenere le iniziative volte a migliorare la produttività, l'efficienza e l'efficacia dei servizi, dando attuazione al principio secondo cui l'attribuzione di trattamenti economici al personale contrattualizzato può avvenire solo in sede di contrattazione collettiva. Nel caso di specie, l'integrazione del fondo di produttività potrebbe concretizzarsi in due modi (richiamati dal Comune di Gallarate nel quesito):

a) finalizzando gli stessi all'attivazione di nuovi servizi o processi di riorganizzazione per accrescere quelli esistenti ai sensi dell'articolo 15 comma 5 del CCNL 1 aprile 1999;

b) considerando i medesimi alla stregua di risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale, ai sensi del comma 1 lettera K) dello stesso articolo.

Una diversa possibilità, anch'essa evocata dalla Civica Amministrazione nel quesito, potrebbe essere costituita dal finanziamento del lavoro straordinario, legato ad un incremento delle prestazioni oltre l'orario contrattuale, integrando il fondo dello straordinario ex art. 14 comma 2 del citato CCNL.

Orbene, il Collegio ricorda che, nel quadro *ante* L. n. 120/2010, si erano formate in materia due diverse opinioni interpretative, come di recente evocato dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana (delibera n. 104 del 15 settembre 2010).

Un primo (più risalente) orientamento era favorevole alla destinazione dei proventi in esame al trattamento accessorio della polizia municipale.

Più nel dettaglio, la circolare n. 0960469/15100/761 del 30.7.1996 del Ministero dell'Interno – Divisione enti locali argomentava in tal senso, valorizzando la genericità della norma inerente la destinazione con la conseguente facoltà degli enti locali, nella loro autonomia, di destinare parte dei proventi alle suddette finalità. Parimenti Tar Sicilia – Palermo n. 1136 del 21.9.2001 aveva precisato che la dizione della norma – miglioramento della circolazione sulle strade – è di portata così ampia e generica da consentire l'utilizzo dei proventi in questione anche per il pagamento del lavoro straordinario dei vigili urbani che, sia pure indirettamente, persegue lo scopo di contribuire appunto al miglioramento della circolazione stradale.

Altro filone, divenuto maggioritario, era contrario all'utilizzabilità di questi importi per finanziare il trattamento accessorio del personale di vigilanza.

L'Agenzia per la Rappresentanza negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN), in data 4.12.2000 in risposta al quesito n. T5, ha espresso l'avviso secondo cui "è da escludersi la possibilità di alimentare il fondo previsto dall'articolo 15 del CCNL del 1.4.1999 con i proventi da sanzione amministrativa al codice della strada; tali somme sono infatti destinate ad iniziative per la realizzazione di opere e strutture intese a migliorare la circolazione stradale nonché a studi, ricerche, aggiornamenti professionali e simili pure intesi a rendere più efficiente il servizio". La stessa Agenzia in data 7.9.2001, in risposta al quesito T 26, ha affermato che "i maggiori oneri derivanti dalla istituzione del nuovo servizio delle pattuglie serali della polizia municipale non possono essere sostenuti attraverso l'utilizzo dei proventi di cui all'articolo 208 del codice della strada; tale disciplina non consente di destinare le relative risorse a forme di incentivazione del personale". Questa interpretazione sarebbe, poi, suffragata dall'art. 17 del CCNL 22 gennaio 2004 che non prevede e non consente ulteriori destinazioni (come incentivazioni o compensi per la produttività del personale) ed esaurisce completamente tutte le possibilità di utilizzo delle risorse ex art. 208 del codice della strada.

In senso negativo si sono orientate anche le Sezioni Riunite della Corte dei Conti per la Regione Siciliana in sede consultiva (delibera n. 9 del 23 giugno 2006), le quali hanno escluso che i proventi ex art. 208 Cds si possano

considerare come risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano all'incentivazione di prestazioni o di risultati del personale ex art. 15 comma 1 lettera K) del CCNL 1 aprile 1999.

Particolarmente interessante, ai fini del presente parere, si rivela proprio *l'excursus* interpretativo della Corte siciliana, la quale non ravvisa nell'articolo del codice della strada quella intima e palese connessione, espressamente richiesta dal contratto collettivo, tra mezzi finanziari e destinazione premiale degli stessi, necessaria per la sussunzione nell'alveo del comma 1 lett. k). Argomenta, infatti, che le risorse che ciascun ente interessato può convogliare verso l'incentivazione di prestazioni o di risultati siano solo quelle che specifiche disposizioni di legge finalizzano a tale scopo: non dunque ogni entrata dell'ente può essere destinata a quell'impiego ma solo quelle che a tale utilizzo sono, in modo esplicito, geneticamente preordinate.

In tal senso, le Sezioni riunite siciliane valorizzano innanzitutto la qualificazione delle disposizioni di legge ("specifiche") reputate dal contratto collettivo idonee a destinare risorse per finanziare la componente variabile della retribuzione. Per soddisfare la previsione negoziale e, dunque, per canalizzare risorse verso iniziative rivolte a migliorare la produttività, l'efficienza e l'efficacia dei servizi non è sufficiente una qualsivoglia copertura legislativa della risorsa che si intende impiegare a tale scopo, ma è necessario che la norma di legge contempli, in modo diretto e puntuale, le risorse da impiegare per scopi premiali.

In secondo luogo, la finalizzazione delle somme alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale deve essere l'effetto immediato della previsione legislativa. Stante la formulazione della previsione ex art. 15 comma 1 lett. k), non sono consentite operazioni interpretative volte a qualificare come risorsa impiegabile per finanziare il fondo per l'incentivazione del personale un'entrata cui il legislatore non ha conferito quella destinazione. A questo proposito, nella citata pronuncia l'art. 208 del codice della strada (ovviamente nella versione vigente *ratione temporis*) non viene ritenuto soddisfare i requisiti della norma contrattuale. *"E ciò in quanto, in disparte ogni valutazione circa la qualificabilità di quella norma come specifica disposizione nel senso sopra specificato, essa, in ogni caso, non destina delle risorse alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale, ma si limita a individuare risorse (nella specie, parte dei proventi delle sanzioni*

*amministrative pecuniarie per violazioni previste dal codice della strada) impiegabili per il perseguimento di obiettivi generici (per quanto di rilievo in questa sede, il miglioramento della circolazione sulle strade), suscettibili di essere specificati con apposita delibera annuale dell'organo esecutivo dell'ente".*

In sintesi, l'opinione prevalente consolidatasi in sede giurisprudenziale ed amministrativa escludeva la legittimità dell'utilizzo dei proventi contravvenzionali per finalità di incentivazione del personale di polizia municipale.

Tale conclusione deve essere vagliata alla luce delle modifiche apportate dalla L. n. 120/2010, al fine di lumeggiare la Civica Amministrazione richiedente il parere, sempre in termini di principi generali e ferma la discrezionalità dell'ente nelle scelte gestionali.

Per quanto concerne il primo quesito, il Collegio non ritiene che il comma 5 *bis* dell'art. 208 consenta di destinare le risorse in oggetto per finanziare *tout court* il trattamento accessorio del personale di vigilanza con contratto di lavoro a tempo indeterminato.

Innanzitutto, sotto un profilo letterale difetta un espresso richiamo in tal senso: infatti - per quanto concerne le destinazioni nell'ambito del rapporto di lavoro - la norma si limita a prevedere 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".* I puntuali riferimenti legali parrebbero - implicitamente - limitare le possibilità di utilizzo delle suddette risorse in favore di istituti "giuslavoristici" necessariamente flessibili, senza estensioni in via interpretativa ad erogazioni potenzialmente continuative di natura retributiva o indennitaria.

In secondo luogo, non sembra ragionevole - anche in sede di esegesi teleologica - finanziare con tali proventi voci retributive o indennitarie in favore di dipendenti a tempo indeterminato che potrebbero rivestire carattere ricorrente. La Sezione ha più volte ricordato, infatti, 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 la stabilità degli equilibri finanziari in ossequio a criteri di prudente e sana gestione.

Per analoghe ragioni, passando al secondo interrogativo, il Collegio ritiene che le risorse in oggetto non possano finanziare i buoni pasto del personale di polizia municipale, trattandosi – di regola - di voce retributiva di natura stabile e ricorrente.

Per quanto concerne il terzo quesito, il Collegio, ribadita la discrezionalità dell'ente in sede di allocazione delle risorse nel rispetto della normativa legale e contrattuale, ritiene possibile - ai sensi del vigente comma 5 *bis* - l'istituzione di specifici progetti finalizzati al miglioramento della circolazione stradale e della sicurezza della città da parte del personale di polizia locale.

Sul punto, è dirimente l'innovativo richiamo del predetto comma 5 *bis* *"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"*.

Per quanto riguarda l'integrazione del fondo per la contrattazione decentrata con tali specifiche risorse, la Sezione manifesta profonde perplessità sull'inquadramento nell'art. 15 comma 1 lett. K) del CCNL 1.4.1999. Sul punto si richiamano le condivisibili argomentazioni delle Sezioni Riunite siciliane, che appaiono coerenti anche con la novella ex L. n. 120/2010: infatti, pur a fronte dell'esplicito riferimento a "progetti di potenziamento", difetta tuttora nel comma 5 *bis* un espresso richiamo all'incentivazione del personale mediante risorse puntualmente predeterminate.

Più lineare appare, invece, la destinazione ex art. 15 comma 5 del CCNL 1.4.1999 a copertura dei maggiori oneri del trattamento economico accessorio del personale da impiegare nelle nuove attività.

Tale destinazione potrà avvenire nel rispetto dei seguenti presupposti.

Il requisito di fondo risiede, evidentemente, nel fatto che i citati progetti attivino effettivamente nuovi servizi o processi di riorganizzazione finalizzati ad un reale accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e delle risorse.

Al riguardo, occorre dimostrare in modo puntuale e rigoroso che si tratta di attività effettivamente nuove e non della riproposizione sotto altre

forme di interventi già attuati in via regolare in precedenza. In caso contrario, si avrebbe una corresponsione indebita di emolumenti.

Inoltre, con la delibera n. 412 del 19 marzo 2010 la Sezione ha già avuto modo di precisare che l'evoluzione dei processi di contrattazione integrativa decentrata ha ampliato i margini di autonomia degli enti nella individuazione dei casi e delle circostanze che legittimano la previsione di incrementi di risorse collegati a specifici progetti o a valutazioni in ordine agli incrementi di produttività. Tuttavia anche le valutazioni inerenti le possibilità concrete di integrare le risorse finanziarie destinate alla contrattazione decentrata integrativa sono subordinate al rispetto dei vincoli di finanza pubblica e devono essere coerenti con i vincoli del quadro normativo delineato dall'articolo 1 comma 557 della L. n. 296/2006 (Legge finanziaria 2007).

Ai sensi di tale disposizione di recente modificata dall'art. 14 comma 7 del D.L. n. 78/2010 (convertito nella L. n. 122/2010) ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:

- a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile;
- b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico;
- c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

E' certamente significativo che quest'ultima opzione sia tipizzata tra i possibili strumenti al fine di rispettare i vincoli dettati in materia di spesa di personale.

A sua volta l'art. 54 del recente decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 introduce significative modifiche all'art. 40 del decreto legislativo n. 165/2001, stabilendo tra l'altro che *"le pubbliche amministrazioni attivano*

*autonomi livelli di contrattazione integrativa, nel rispetto ... dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione" (comma 3 bis) e che "gli enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto dei vincoli di bilancio e del patto di stabilità e di analoghi strumenti di contenimento della spesa" (comma 3 quinquies).*

Più in generale, il Collegio rammenta che, ai sensi dell'art. 9 comma 2 bis del d.l. n. 78/2010 (convertito nella l. n. 122/2010), *"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'art. 1 comma 2 del decreto legislativo n. 165/2001 non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio".*

D'altronde, la Sezione ha già precisato che la parte variabile della retribuzione può essere riconosciuta solo se correlata al raggiungimento di specifici obiettivi, che giustificano appunto un compenso aggiuntivo e dedicato, ma soprattutto all'esistenza della relativa capacità di spesa e, quindi, alla compatibilità della spesa medesima con gli obiettivi e i vincoli del patto di stabilità interno. In altri termini gli enti pubblici locali, nella deliberazione e successiva erogazione delle risorse integrative aggiuntive, sono comunque tenuti a rispettare gli obiettivi del patto di stabilità interno e le norme vigenti che impongono il contenimento delle spese di personale (delibera n. 914 del 4 ottobre 2010).

Da ultimo, il Collegio ritiene utile evidenziare l'esistenza di un fisiologico differenziale tra accertamento e riscossione di questa tipologia di risorsa: orbene, non di rado ciò può comportare rischi di squilibrio finanziario ed *a fortiori* nel caso di specie, atteso che le somme accertate possono fornire, in parte, copertura ad impegni di spesa ormai "definitivi" quali - per l'appunto - i progetti di potenziamento dei servizi previsti dalla legge.

In materia, la Sezione ha da tempo osservato che le somme derivanti da sanzioni riferite a violazione del Codice della strada costituiscono una risorsa peculiare poiché si basano su una contestazione che non può essere considerata certa sino a che la sanzione amministrativa non sia stata portata

formalmente a conoscenza del trasgressore e non siano scaduti i termini per la contestazione, amministrativa o giudiziaria o, addirittura, non si sia concluso il contenzioso. Inoltre, anche dopo la definitività dell'accertamento, nella prassi si riscontrano difficoltà nella riscossione che, in molti casi avviene dopo molti anni o, addirittura, non avviene. L'accertamento di questa particolare risorsa e il suo eventuale utilizzo prima della riscossione sono, dunque, potenzialmente idonei ad arrecare pregiudizio alla sana gestione finanziaria dell'ente, qualora venga accertata l'insussistenza del titolo o si verifichi l'insolvenza del debitore o, comunque, non venga portata a termine la procedura di recupero coattivo. Principi di prudenza imporrebbero, pertanto, che gli enti locali procedessero all'accertamento di questa risorsa contestualmente alla riscossione dei relativi importi (delibera n. 601/2009).

La necessità di accertare tali risorse al momento della riscossione deriva, peraltro, non solo dall'aleatorietà di questa tipologia di entrata, ma anche dalla circostanza che quest'ultima ha una specifica destinazione che presuppone l'incasso; in caso contrario, ossia nell'ipotesi di mancata riscossione, il fondo dovrebbe essere alimentato da altre risorse.

In alternativa, l'Amministrazione potrà costituire un adeguato fondo svalutazione crediti oppure un vincolo di indisponibilità sull'avanzo di amministrazione libero.

In conclusione, ai sensi dell'art. 208 comma 5 *bis* del codice della strada nella versione novellata dalla Legge n. 120/2010, il Collegio ritiene che gli enti locali possano provvedere, con i proventi derivanti da violazioni al codice della strada, al finanziamento delle prestazioni accessorie del personale di polizia municipale rese nell'ambito *"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"*.

Le risorse devono essere finalizzate al miglioramento e all'incremento dei servizi, riferite ad attività effettivamente nuove e allocate sulla base di appositi programmi di accrescimento qualitativo e quantitativo del servizio. E', poi, necessaria una puntuale verifica, a conclusione dell'esercizio finanziario, dell'effettivo conseguimento degli obiettivi di miglioramento prefissati, per l'erogazione in modo selettivo degli incentivi economici al personale sulla base di appositi indicatori anch'essi previamente individuati che diano visibilità all'apporto singolo di ciascun dipendente. Tutto ciò in compiuta attuazione di

una cultura del risultato orientata ad un costante miglioramento della *performance*, essendo (da tempo) interdetta qualsivoglia distribuzione "a pioggia" del salario accessorio.

Tali risorse non possono consentire in alcun caso deroghe alle ordinarie forme di retribuzione del personale, restando fermi i vincoli ed i limiti di finanza pubblica operanti in via generale. Il Comune deve, dunque, individuare le forme organizzative più idonee per raggiungere le finalità previste dalla legge, senza incentivazioni generalizzate e - comunque - nel puntuale rispetto dei limiti di fonte legale e contrattuale ai trattamenti economici accessori.

Il fisiologico *delta* tra accertamenti e riscossioni di tale tipologia di entrata nonché la specifica destinazione di quest'ultima rendono quantomai opportuno - per ragioni di prudenza contabile - provvedere all'accertamento di questa risorsa contestualmente alla riscossione dei relativi importi, oppure - in alternativa - alla costituzione di un adeguato fondo svalutazione crediti ovvero di un congruo vincolo di indisponibilità sull'avanzo di amministrazione libero.

**P.Q.M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Magistrato estensore  
(Alessandro Napoli)

Il Presidente  
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il  
20.10.2010

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)