



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza dell'11 luglio 2013, composta da:

| | |
|---------------------------------|------------------------|
| Dott. Claudio IAFOLLA | Presidente |
| Dott.ssa Diana CALACIURA TRAINA | Consigliere |
| Dott.ssa Elena BRANDOLINI | Consigliere |
| Dott. Giampiero PIZZICONI | Referendario |
| Dott. Tiziano TESSARO | Referendario, relatore |
| Dott. Francesco MAFFEI | Referendario |
| Dott.ssa Francesca DIMITA | Referendario |

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con delibera n. 14/2000 in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

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;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Montebello Vicentino (VI), prot. n. 3188 del 18 marzo 2013, acquisita al prot. CdC n. 1775 del 22 marzo 2013;

VISTA l'ordinanza n. 77/2013 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore dott. Tiziano Tessaro;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Montebello Vicentino (VI), formula a questa Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della Legge 131/2003, in merito alla costituzione del fondo di previdenza complementare del personale di polizia locale, previsto dall'art. 208 del Codice della Strada.

Il Sindaco premette che l'ente ha alle proprie dipendenze due agenti di polizia locale che svolgono servizio in convenzione con altri enti locali e che, essendo stata presentata una richiesta di finanziamento del fondo previdenziale, l'ente intende verificare la possibilità di finanziare il fondo suddetto, nel rispetto del D.lgs. n.

285/92 e dei vincoli di spesa del personale previsti dalla vigente normativa.

Il Sindaco evidenzia inoltre che: *"Recenti pronunce di alcune Corti dei Conti (cfr. Corte Conti Lombardia parere 17 maggio 2012 n. 215 e Corte Conti Toscana Deliberazione 12 dicembre 2012 n. 456), mutano i precedenti orientamenti, ritenendo che le prestazioni previdenziali integrative non abbiano natura retributiva e, di conseguenza, le spese versate dall'ente locale per la previdenza complementare del personale di polizia locale, ai sensi dell'art. 208 del codice della strada, non soggiacciono ai limiti di spesa di cui all'art. 9 comma 1 della Legge n. 122/2010 e dell'articolo 1 comma 557 ter della legge 296/2006".* Prosegue specificando che: *"Il nostro ente si trova nella condizione di non avere rispettato l'obbligo di riduzione del tetto della spesa del personale nell'anno 2012 e quindi cade nella sanzione contenuta nell'articolo 1 comma 557 ter della legge 296/2006, ovvero nell'impossibilità di incrementare il trattamento accessorio del personale dell'Ente".*

L'ente, nell'incertezza interpretativa delle norme e ravvisando un differente orientamento nelle pronunce della giustizia contabile chiede a codesta Corte *"se in base al mutato indirizzo espresso dalle deliberazioni citate, si possa escludere dalle "spese del personale" il fondo per la previdenza complementare del personale di polizia locale, previsto dall'art. 208 del codice della strada. Nel caso affermativo, si chiede inoltre se tal spesa*

soggiace al vincolo sancito dall'art. 9 comma 1 della Legge n. 122/2010 che impone agli enti di non superare il trattamento economico complessivo dei dipendenti nel triennio 2011, 2012 e 2013, rispetto all'ammontare del 2010".

DIRITTO

Occorre valutare, in via preliminare, secondo gli ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, la sussistenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi per la resa dei pareri, indicati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e con deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

In relazione alle condizioni soggettive la richiesta, formulata ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L. dall'organo politico di vertice e rappresentante legale del Comune di Montebello Vicentino, è da ritenersi ammissibile.

In ordine, poi, al requisito oggettivo, occorre accertare se la richiesta di parere sia attinente alla materia della contabilità pubblica, se sussistano i caratteri della generalità ed astrattezza, se la medesima non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, in particolare se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito sia oggetto di indagini della Procura regionale o di giudizio dinnanzi alla Sezione Giurisdizionale regionale della Corte dei conti o di contenzioso penale, amministrativo o civile.

Per quanto riguarda l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, si richiama la delibera n. 54/2010 con la quale le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art.17, comma 31, del decreto legge n.78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n.102/2009, hanno ulteriormente delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, riferito al *"sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*; la predetta nozione è, comunque, da intendersi *"in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

Quanto al carattere generale ed astratto del quesito prospettato, questa Sezione ritiene di dover richiamare unicamente i principi normativi che vengono in considerazione nel caso in esame, ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere specifiche decisioni in relazione a particolari situazioni, possono riferirsi, rientrando la scelta delle modalità concrete con le quali applicare la normativa in materia, nell'ambito dell'esercizio della discrezionalità amministrativa dell'amministrazione comunale.

Pertanto, come precisato nel documento d'indirizzo sopra richiamato, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole *"questioni volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale"*, dovendo quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni

su casi o atti gestionali specifici o mediante indicazioni puntuali sul versante gestionale.

Il quesito proposto a questa Sezione verte sulla corretta interpretazione dell'art. 208, c.2, della L. 285/1992 e dell'art.17 del CCNL Regioni ed Autonomie Locali 22/1/2004 (i quali prevedono che i comuni possono destinare a fini assistenziali e previdenziali una quota del ricavato dalle contravvenzioni al codice della strada per i lavoratori appartenenti al corpo dei vigili urbani), in relazione al duplice limite posto dall'art. 9, comma 1, del D.L. n. 78/2010 (ai sensi del quale il trattamento economico individuale non può superare quello "ordinariamente spettante" nel 2010) e dalla norma dell'art. 9, comma 2-bis (che vieta di superare l'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio nel 2010).

Nello specifico, il quesito presuppone di conoscere se tale versamento al fondo di previdenza integrativa, istituito ai sensi dell'art. 208 CdS, costituisca o meno indiretta e differita erogazione di trattamento economico, anche accessorio. In altri termini, la richiesta del Comune verte sull'eventualità che nel concetto di trattamento economico rientri o meno quanto finanziato dai proventi per violazione al codice della strada e destinato alla previdenza ed assistenza integrativa del personale di polizia municipale ai sensi dell'articolo 208, comma 4, lettera c) del codice della strada, come modificato dalla L. 120/2010.

Per una migliore comprensione del problema, giova ricordare che l'art. 9, comma 1, della L. 122/2010 ha stabilito che *"Per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, (...) non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio, (...)"*.

Per converso, la norma dell'art. 9, comma 2 bis, prevede 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'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, in ogni caso, automaticamente ridotto, in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

Si tratta di una previsione, inserita in un complesso di norme volte a perseguire specifici obiettivi di riduzione della spesa pubblica - nella specie, quella complessiva del personale - attraverso la quale il legislatore è intervenuto sulla dinamica della

contrattazione integrativa, imponendo alle amministrazioni pubbliche uno specifico divieto anche all'incremento dei fondi delle risorse decentrate.

Questa Sezione è intervenuta in più occasioni per precisare i principi che permettono di definire l'ambito applicativo del citato art. 9, comma 2 bis, e del relativo limite in essa previsto (vedi deliberazione n. 185/2012/PAR; deliberazione n. 280/2012/PAR con riferimento all'incentivo previsto per il responsabile unico del procedimento; deliberazione n. 972/2012/PAR con riferimento alla retribuzione di risultato del segretario comunale, deliberazione n. 31/2013/PAR con riferimento ai compensi aggiuntivi per l'istruttoria delle domande di concessione o autorizzazione in sanatoria).

Nelle deliberazioni sopra citate, questa Sezione ha sostanzialmente ripreso e specificato i canoni ermeneutici affermati dalle Sezioni Riunite, in sede di controllo, con le deliberazioni n. 51/CONTR/2011 e n. 56/CONTR/2011 dove è stato chiarito che, alla luce del quadro normativo di riferimento e della *ratio* che ne costituisce il fondamento, l'art. 9, comma 2 bis, sia da considerarsi *"disposizione di stretta interpretazione"*; sicché, in via di principio, essa non sembra possa ammettere deroghe od esclusioni, *"in quanto la regola generale voluta dal legislatore è quella di porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell'ente pubblico"*. Le Sezioni Riunite hanno, pertanto, ritenuto

escluse dall'ambito applicativo della norma in argomento, le sole risorse di alimentazione dei fondi destinate a remunerare *"prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili e che potrebbero essere acquisite attraverso il ricorso all'esterno dell'amministrazione pubblica con possibili costi aggiuntivi per il bilancio dei singoli enti"*. In tali ipotesi dette risorse alimentano il fondo in senso solo figurativo, dato che esse non sono destinate a finanziare gli incentivi spettanti alla generalità del personale dell'amministrazione pubblica.

Pertanto, alla stregua di tale orientamento interpretativo, (ripreso, con riferimento alle funzioni di polizia locale, anche dalla citata deliberazione n. 185/2012 di questa Sezione), il Collegio ritiene che anche le indennità alimentate da risorse a carico dell'ente, erogate ai sensi dell'art. 15, comma 5, del CCNL del 01/04/1999 siano soggette al limite imposto dall'art. 9, comma 2 bis, della legge 122/2010.

Infine, la Sezione ha ribadito che non è escludibile dal computo della spesa complessiva di personale, ai fini del rispetto dell'art.1, comma 557 e ss., della legge 27 dicembre 2006, n. 296 - che impone, agli enti sottoposti al patto di stabilità interno, di ridurre le spese di personale mediante un confronto storico con la corrispondente spesa dell'anno precedente - la quota riferibile alle prestazioni lavorative aggiuntive o che comportano maggiore impegno e presenza sui luoghi di lavoro (turnazione, lavoro straordinario, flessibilità oraria), finanziata con l'incremento del

fondo di cui al citato art. 15 del CCNL 01/04/1999 (vedi deliberazione n. 142/2013/PAR di questa Sezione).

Quanto sin qui premesso consente di scrutinare il quesito sottoposto al collegio: al riguardo è d'uopo sottolineare, nella disamina più specificamente riconducibile alla tematica in rassegna, che le risorse impiegate per la realizzazione della finalità previdenziale di cui all'art. 208 CdS, comma 4, lett. c), costituiscono "*spesa per il personale*", in quanto hanno occasione e motivo nello svolgimento di compiti e mansioni espletati nell'ambito di un rapporto di lavoro, 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 Sezione Lombardia, nonché Sezione regionale Friuli-Venezia-Giulia, parere n. 53 del 2011; Sezione regionale Piemonte pareri n. 37 del 2010, n. 46 del 2009 e n. 1 del 2009; Sezione regionale Toscana nn. 108 e 104 del 2010). Essa come tale, va inserita nel bilancio nel pertinente intervento del Titolo I delle spese.

E' peraltro da escludere che i suddetti trattamenti integrativi abbiano ora natura retributiva: secondo infatti l'orientamento della Cassazione (cfr. Sez. lav., sentenza n. 455 del 2011, confermata dalla successiva sentenza 20105 del 2011) i versamenti effettuati successivamente alla riforma del 1993 hanno carattere "*contributivo-previdenziale*".

Dalle considerazioni che precedono, condivise anche dalla recente

giurisprudenza di questa Corte (cfr. Corte Conti Lombardia parere 17 maggio 2012 n. 215), da cui questa Sezione non intende discostarsi, ne discende pertanto, che le risorse destinate al finanziamento della previdenza integrativa, rivenienti dal monte sanzioni amministrative ex art. 208 CdS, non costituiscono componenti del trattamento economico, né fondamentale né accessorio.

Il Collegio non può fare a meno, peraltro, di constatare conclusivamente come, in virtù della richiamata normativa vigente, le somme rivenienti dalle sanzioni amministrative trovano una diversa destinazione in relazione alle varie voci di spesa contemplate dal citato art. 208 Cds, proprio in ragione e a causa della diversa natura di dette voci, più sopra descritte.

La Sezione, nella consapevolezza tuttavia che una tale divaricazione di disciplina non può che trovare una sua soluzione unicamente a livello normativo, ritiene quindi che le risorse rivenienti dal monte sanzioni amministrative ex art. 208 CdS, solo se destinate al finanziamento della previdenza integrativa, non soggiacciono alle limitazioni finanziarie di cui all'art. 9, comma 1 e comma 2-bis, del D.L. n. 78 del 2010. (*Corte Conti Lombardia parere 17 maggio 2012 n. 215*)

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della

Segreteria, al Sindaco del Comune di Montebello Vicentino (VI).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio dell'11 luglio
2013.

Il magistrato relatore

Il Presidente

f.to Dott. Tiziano Tessaro

f.to Dott. Claudio Iafolla

Depositato in Segreteria il 26/08/2013

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

(f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese)