

Parere n. 6/2008

Parere n° 6/2008

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Regionale di controllo per la Liguria

Composta dai seguenti magistrati:

dott. Antonio SCUDIERY	Presidente f. f.
dott. Giuliano GALLANTI	Consigliere
dott.ssa Luisa D'EVOLI	Primo Referendario
dott. Pietro MALTESE	Primo Referendario
dott. Silvio RONCI	Primo Referendario

nell'adunanza del 12 settembre 2008 ha reso il seguente parere in materia di contabilità pubblica.

Vista la lettera con la quale il Sindaco del Comune di Imperia ha rivolto alla Sezione richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n° 131;

vista l'ordinanza presidenziale che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

udito il relatore dott. Silvio Ronci;

1.

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Imperia, con nota del 7 luglio 2008 pervenuta tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria, ha formulato la seguente richiesta di parere:

se, dovendo adottare l'apposita delibera annuale inerente la destinazione del 50 per cento dei proventi delle sanzioni pecuniarie derivanti da violazioni del Codice della strada alle specifiche finalità vincolate di cui all'art. 208, comma 4 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 ed essendo ricompresa tra queste ultime anche la previdenza degli appartenenti al corpo di Polizia municipale, è legittima l'adozione in oggi del provvedimento di Giunta che preveda l'utilizzo di somme per tale finalità;

se esistono limiti di ordine quantitativo in ordine all'importo percentuale, rispetto al complesso dell'entrata da sanzioni al Codice della strada, da destinare alla previdenza integrativa del predetto personale;

se occorra adottare apposito regolamento di competenza dell'Organo esecutivo circa le modalità di concreto utilizzo delle somme come sopra destinate.

2.

CONSIDERATO

1.- La richiesta di parere avanzata dal Sindaco e trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria è da considerarsi ammissibile sia sotto l'aspetto soggettivo che sotto quello procedurale.

Analogo giudizio va espresso per il profilo oggettivo in quanto il quesito, riguardando la destinazione alle specifiche finalità previste dall'art. 208, comma 4 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 del cinquanta per cento dei proventi del Comune derivanti da sanzioni pecuniarie derivanti da violazioni del Codice della strada, rientra senz'altro nella materia della contabilità pubblica e nei limiti funzionali della attività consultiva demandata

dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

2. – Nel merito, dato che la richiesta si articola in tre quesiti, gli stessi vengono trattati in altrettanti punti.

2.1 - Conferma in ordine alla legittimità di adottare in oggi il provvedimento di Giunta che preveda l'utilizzo di somme per tale finalità.

Ai sensi dell'art. 208, comma 4 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, il Comune, con delibera di Giunta, determina annualmente le quote da destinare alle finalità previste dalla legge.

Al riguardo, affinché l'attività di programmazione dell'Ente possa definirsi tempestiva, efficiente ed efficace, l'organo esecutivo dovrebbe individuare le spese (tra quelle vincolate) da finanziare col 50 per delle entrate da contravvenzioni già all'inizio dell'esercizio finanziario, in modo da poter avviare al più presto le azioni e gli interventi previsti.

Tale scelta, comunque, attenendo alla allocazione delle risorse in bilancio, può essere adottata o modificata fino alla scadenza del termine utile previsto per le variazioni di bilancio dall'art. 175, comma 3 del TUEL.

Pertanto, anche in corso di esercizio ed entro il 30 novembre di ogni anno, è legittimo disporre l'impiego delle suddette entrate per il finanziamento delle spese rientranti tra le finalità di cui all'art. 208 citato.

2.2 - Se esistano limiti quantitativi in ordine all'importo percentuale, rispetto al complesso dell'entrata da sanzioni al Codice della strada, da destinare alla previdenza integrativa del corpo di Polizia municipale.

La Corte costituzionale (sentenza n. 426/2000) ha affermato che con il citato art. 208, comma 4 *"... il legislatore statale ha inteso costituire un fondo speciale alimentato con i proventi delle contravvenzioni stradali, a disposizione degli enti locali per provvedere – secondo la discrezionalità loro riconosciuta dal comma 4 dell'art. 208 – a specifiche finalità"*.

In altra parte della motivazione della stessa sentenza, inoltre, si rinviene un ulteriore richiamo alla necessità delle valutazioni dell'ente locale circa l'utilizzazione dei proventi.

Pertanto, secondo una interpretazione costituzionalmente orientata (in quanto coerente con l'autonomia dei comuni, garantita dalla Costituzione ed anzi accresciuta a seguito della riforma del titolo V), gli enti locali, nel perseguire le finalità di cui all'art. 208 in attuazione di un obbligo posto dalla legge statale, non solo possono liberamente individuare quali spese finanziare con il 50 per cento delle entrate da violazioni del Codice della strada, ma anche determinare discrezionalmente le relative quote.

Unico limite – anche di ordine quantitativo – previsto dalla norma è costituito dalla quota non inferiore al 10 per cento che comunque va destinata ad interventi per la sicurezza stradale, in particolare a tutela degli utenti deboli.

Circa la possibilità di destinare la quota vincolata dei proventi da contravvenzioni stradali all'assistenza e previdenza del personale di Polizia municipale (corrispondentemente a quanto prevede espressamente il comma 2 dell'art. 208 in favore della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza), la Corte costituzionale, con sentenza n. 426/2000, ha sgombrato il campo dai dubbi, riconoscendola anche agli enti locali.

E' opportuno tuttavia far presente che l'obiettivo generale individuato dal legislatore statale con la previsione di cui all'art. 208 è quello di accrescere la sicurezza sulle strade, da raggiungere attraverso interventi finalizzati all'educazione stradale dei giovani (finalità di prevenzione), al miglioramento delle condizioni della circolazione (anche attraverso il potenziamento dei mezzi e delle risorse ed incentivando forme di mobilità alternative), alla tutela degli utenti deboli.

Solo indirettamente e di riflesso, però, l'indicato scopo generale e le finalità ad esso strumentali possono dirsi perseguiti con l'utilizzazione di parte dei proventi vincolati per finanziare l'assistenza e la previdenza complementare del personale di Polizia municipale: tale tipologia di spesa, infatti, intende più propriamente "compensare" le condizioni di disagio - sotto il profilo della sicurezza e della salute - in cui operano tali soggetti.

Ne deriva che l'importo della quota eventualmente riservata dal Comune alla previdenza e assistenza integrativa non può essere tale da pregiudicare la concreta realizzabilità della finalità generale - il miglioramento della sicurezza e della circolazione stradale - che il legislatore nazionale vuole realizzare prevedendo il vincolo sulle risorse. La discrezionalità dell'ente, pertanto, deve esplicarsi in misura equilibrata e sempre tenendo in considerazione la *ratio* dell'art. 208: ciò richiede che la ripartizione delle entrate accertate e la determinazione delle relative quote, perché possa considerarsi operata legittimamente, sia coerente con l'obiettivo di accrescere la sicurezza sulle strade.

Di conseguenza, le risorse vincolate da destinare alla previdenza integrativa della polizia municipale devono essere necessariamente di ammontare limitato.

2.3 - Se occorra adottare apposito regolamento di competenza dell'organo esecutivo circa le modalità di concreto utilizzo delle somme destinate a finalità di previdenza integrativa del corpo di Polizia municipale.

Il quesito fa riferimento all'atto da porre in essere per l'istituzione di forme di previdenza integrativa in favore della Polizia municipale e per la disciplina delle modalità di utilizzazione delle somme: in particolare, si chiede se debba essere adottato un apposito regolamento della Giunta.

Si premette che da una ricerca condotta al riguardo è emerso che gli enti locali procedono "in ordine sparso": alcuni comuni hanno istituito il Fondo di assistenza e previdenza per la Polizia municipale mediante accordo sindacale, altri hanno fatto ricorso allo strumento regolamentare.

Alcune regioni (ad esempio l'Umbria: art. 9 della L.R. 25 gennaio 2005, n. 1) hanno sancito con legge l'obbligo per gli enti locali di dotarsi di apposito regolamento per destinare i proventi contravvenzionali alle finalità assistenziali e previdenziali della Polizia locale. Nulla, invece, ha previsto al riguardo la Liguria nella legge regionale 8 agosto 1995, n. 40 che disciplina la polizia locale.

Alla luce di ciò, per rispondere al quesito è opportuno accennare preliminarmente agli strumenti di previdenza complementare previsti per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni (attualmente ancora disciplinati dal decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124 per effetto della disposizione contenuta dall'art. 23, comma 6 del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252).

Le forme di previdenza integrativa possono essere attuate mediante adesione volontaria a fondi pensione chiusi, a fondi pensione aperti o a contratti di assicurazione sulla vita.

I fondi chiusi – detti anche “negoziali” - sono riservati ai soli lavoratori appartenenti alle categorie cui si riferisce il contratto o l'accordo sindacale. Possono essere istituiti *“mediante i contratti collettivi di cui al titolo III del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”* (art. 3, comma 2 del decreto legislativo n. 124/1993), mentre in futuro non sarà più consentito agli enti pubblici (anche economici) di costituire fondi pensione con apposita deliberazione, attraverso la formazione di un patrimonio di destinazione separato ed autonomo (si veda, al riguardo, la nuova formulazione dell'art. 4, comma 2 recata dal decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252).

Del resto, è proprio mediante un accordo sindacale (sottoscritto tra ARAN e Organizzazioni sindacali di categoria il 14.5.2007) che è stato istituito il Fondo nazionale di pensione complementare per i lavoratori dei comparti regioni, autonomie locali e SSN.

La gestione delle risorse confluite nei fondi chiusi è affidata agli organi di amministrazione e controllo dei fondi stessi, i quali stipulano convenzioni con i soggetti autorizzati, individuati attraverso un confronto tra le diverse offerte (artt. 5 e 6 del decreto legislativo n. 124).

Specificamente per i proventi derivanti dall'art. 208 del decreto legislativo n. 285/1992 e destinati alle finalità assistenziali e previdenziali della Polizia municipale, è previsto espressamente (art. 17 del CCNL Regioni-Autonomie locali del 22.1.2004) che gli stessi siano gestiti dagli *“... organismi di cui all'art. 55 del CCNL 14.9.2000, formati da rappresentanti dei dipendenti e costituiti in conformità a quanto previsto dall'art. 11 della legge n. 300/1970”*.

I fondi pensione aperti, che sono costituiti dai soggetti abilitati alla gestione delle risorse, sono invece accessibili a chiunque, in forma individuale e collettiva.

Lo stesso dicasi per i contratti di assicurazione sulla vita, che vengono stipulati con imprese autorizzate.

Alla luce delle suindicate disposizioni e ricavandone in via analogica le norme applicabili nella fattispecie, si ritiene che lo strumento ordinario attraverso il quale dare attuazione alla previdenza complementare è l'accordo sindacale decentrato integrativo (di cui all'art. 40 del decreto legislativo n. 165/2001).

Esso appare idoneo sia ad istituire il fondo pensione chiuso (che andrà poi gestito in conformità a quanto prevede l'art. 17 del CCNL 22.1.2004), sia a decidere di aderire a un fondo aperto o ad una assicurazione sulla vita (l'individuazione dei quali deve avvenire secondo scelte trasparenti e di natura concorrenziale).

Il Consiglio comunale (e non la Giunta, cui compete l'adozione del solo regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi) può comunque, nell'esercizio della sua autonomia

regolamentare, disciplinare le modalità della partecipazione al fondo da parte dell'ente.

A tal fine, può essere valutata l'opportunità di integrare appositamente il regolamento per la disciplina dello stato giuridico del personale e per l'ordinamento e l'organizzazione del corpo di Polizia municipale, previsto dall'art. 10, comma 5 della legge regionale Liguria 8 agosto 1995, n. 40 (e successive modifiche ed integrazioni).

P.Q.M.

Nei sensi di cui in motivazione è il parere espresso dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa a cura del Direttore della segreteria al Sindaco del comune di Imperia.

Così deliberato in Genova nell'adunanza del 12 settembre 2008.

Il Magistrato estensore

Silvio Ronci

Il Presidente f.f.

Antonio Scudieri

Depositato in Segreteria il 15 settembre 2008

Il Direttore della Segreteria
Silvana Di Marsico