

Del. n. 104/2010/REG



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

-	Cons. Gianfranco BUSSETTI	Presidente F.F.
-	Cons. Paolo PELUFFO	Componente
-	Cons. Graziella DE CASTELLI	Componente
-	Cons. Raimondo POLLASTRINI	Componente
-	1° Ref. Alessandra SANGUIGNI	Componente
-	1° Ref. Laura d'AMBROSIO	Componente

Visto l'art. 100, comma 2, 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;

Vista la legge 131 del 5 giugno 2003 recante disposizioni in materia di controllo delle Sezioni regionali della Corte dei Conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, deliberato dalle Sezioni Riunite il 16 giugno 2000, modificato dalle stesse Sezioni Riunite con la deliberazione n. 2 del 3 luglio 2003 e con deliberazione n.229 del 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

Udito il relatore, Cons. Graziella De Castelli;

PREMESSO

Nel programma di attività 2010 (delibera n. 658/09), oltre alle attività trasversali su determinate tematiche, la Sezione ha stabilito di approntare apposite linee guida comportamentali riguardanti le modalità di quantificazione dei **proventi derivanti dalle sanzioni per violazione al codice della strada** e le loro specifiche finalità in ossequio a quanto stabilito dall'art. 208 del codice della strada, come modificato dalle recenti novità legislative introdotte dalla Legge 122 del 27 luglio 2010.

Le linee hanno lo scopo di fornire approfondimenti sulle tematiche attuali, pur affrontando in maniera non esaustiva i contenuti della nuova norma, pertanto la Sezione non preclude la possibilità di intervenire in futuro con ulteriori chiarimenti e delucidazioni

sull'argomento dettati, eventualmente, dall'evoluzione normativa, giurisprudenziale e della prassi in materia.

Tanto premesso,

DELIBERA

di approvare le linee guida in materia di proventi derivanti dalle sanzioni amministrative per violazione delle norme del codice della strada.

DISPONE

che la deliberazione e le allegate linee guida siano trasmesse, a cura della Segreteria, al Consiglio delle Autonomie Locali e che una copia sia inviata agli organi rappresentativi degli enti locali della Regione Toscana.

Si allegano linee guida.

Così deciso in Firenze nella Camera di consiglio del 15 settembre 2010.

Il Presidente f.f.
f.to Gianfranco BUSSETTI

Il Relatore
f.to Cons. Graziella DE CASTELLI

Depositata in Segreteria il 15 settembre 2010

Il Direttore della Segreteria
f.to Pier Domenico BORRELLO

Proventi Sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada - Linee guida

L'art. 208 del Codice della strada (Dlgs. 30 aprile 1992, n. 285, come modificato ed integrato con successive norme: art.15 del D.Lgs. 9/2002, art.1, comma 564, della legge 296/2006), nella sua versione precedente, stabiliva che i proventi relativi alle sanzioni stradali, per la parte di competenza degli enti locali, fossero destinati per una quota pari al 50% al fine di consentire agli organi di polizia locale di effettuare, nelle scuole di ogni ordine e grado, corsi didattici finalizzati all'educazione stradale, e agli altri interventi meglio di seguito precisati:

- miglioramento della circolazione sulle strade, anche attraverso assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e altre forme flessibili di lavoro;
- potenziamento ed al miglioramento della segnaletica stradale;
- alla redazione dei piani urbani del traffico e dei piani del traffico per la viabilità extraurbana di cui all'art. 36 dello stesso codice della strada;
- fornitura di mezzi tecnici necessari per i servizi di polizia stradale di competenza;
- alla realizzazione di interventi relativi alla mobilità ciclistica;
- infine in misura non inferiore al 10% della predetta quota ad interventi per la sicurezza stradale in particolare a tutela degli utenti deboli: bambini, anziani, disabili pedoni e ciclisti.

Il legislatore, pertanto, in deroga al principio di unità che pretenderebbe che tutte le entrate iscritte in bilancio fossero indistintamente destinate alle spese, ha introdotto un vincolo di specifica destinazione dei proventi in esame al fine di correlare parte delle somme previste ed introitate ad interventi di miglioramento della circolazione stradale. Il legislatore ha previsto espressamente che i documenti contabili comprendano la corretta rappresentazione dei proventi delle sanzioni stradali (commi 1 e 2 dell'art. 393 del D.P.R. 495/1992) con evidenziazione, per la parte vincolata, degli appositi capitoli di spesa correlati alle voci di entrata, nonché pretende l'adozione di apposita delibera della Giunta, che in sede di predisposizione dei documenti di programmazione e contabili, deve definire, per ciascuna tipologia prevista dalla legge, le quote soggette al vincolo trasmettendo il tutto al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e al Ministero dell'interno. Peraltro, con la nuova disciplina, dovrà essere inviato, ai Ministeri su indicati, apposito rendiconto annuale dei movimenti e dei saldi relativi ai proventi.

La ratio legis della norma dell'art. 208 citato, sin dalla sua versione originaria, è duplice: da un lato, il legislatore persegue la finalità di accrescere la sicurezza sulle strade imponendo alle Amministrazioni locali di utilizzare una parte delle risorse derivanti dall'accertamento di violazioni, alle disposizioni contenute nel Codice della Strada, per effettuare interventi per tale finalità, sia attraverso l'educazione degli utenti, che attraverso interventi diretti a rendere più sicuro l'utilizzo delle vie pubbliche; dall'altro, viene perseguito

un fine di natura contabile, teso a garantire gli equilibri di bilancio delle Amministrazioni locali, evitando che queste possano destinare a spese correnti, di natura stabile e ricorrenti, entrate che, invece, sono tendenzialmente aleatorie ed incerte nel loro ammontare.

La Sezione Controllo Toscana, sulla base di tali considerazioni, in sede di esame dei questionari al Bilancio di Previsione e al Rendiconto, ha definito tali proventi di "natura eccezionale e straordinaria", in quanto non correlati ad alcuna previsione normativa che assicuri flussi costanti e periodici in entrata, ma, in effetti, influenzati dalla propensione degli utenti a trasgredire le regole del codice della strada o dalla presenza costante sul territorio del personale e/o mezzi tecnici per rilevare le medesime. Tuttavia, il contenuto dei questionari al bilancio e rendiconto definiscono eccezionali e non ricorrenti le risorse che eccedono gli ordinari e consolidati andamenti per cui l'interpretazione che si evince dai medesimi è ragionevole, nell'ottica che considera come entrata ricorrente e a contenuto stabile per l'ente locale, la quota delle sanzioni amministrative che "ordinariamente" è acquisita al bilancio dell'ente risultando quindi come un gettito di entrata che assume i caratteri della continuità e stabilità, fatta salva l'applicazione del vincolo di legge da destinare alle specifiche finalità. Pertanto, è evidente che solo un'adeguata serie storica può fornire informazioni per la determinazione di tale ammontare consolidato dell'entrata. Tutte le componenti che eccedono, per le diverse ragioni, tale gettito ricorrente, assumono la natura dell'eccezionalità e come tale va considerata ai fini della partecipazione agli equilibri di bilancio.

Sotto altro aspetto occorre affrontare il problema del rapporto tra gli accertamenti delle sanzioni amministrative e gli effettivi incassi che sui medesimi si realizzano per l'ente, principio di prudenza amministrativa conduce a considerare la necessità di valutare il differenziale tra l'accertato e il riscosso con diverse possibili modalità contabili:

- mediante la costituzione di un adeguato fondo svalutazione crediti che sia dimensionato in rapporto al grado di realizzo dei proventi medesimi rispetto all'importo annuo accertato operando in tal senso su un dato storico mediato (supposto 100 quale ammontare medio degli accertamenti del triennio, se il grado di realizzo annuo è pari al 40% il fondo dovrebbe tendere ad una cifra pari al 60% dell'ammontare accertato, pari al non riscosso).
- mediante la costituzione di un vincolo di indisponibilità sull'avanzo di amministrazione libero pari alla percentuale di mancato realizzo come sopra evidenziato.
- mediante l'accertamento delle sanzioni secondo il principio di cassa, cioè provvedendo alla rilevazione dei medesimi al momento dell'effettivo incasso da parte del Tesoriere, pur non essendo tale procedura corrispondente a corretti principi contabili.

Ciò premesso, si è ritenuto opportuno affrontare la materia ponendo particolare attenzione alle norme previgenti, in considerazione dei quesiti sopravvenuti nel corso

dell'attività di controllo della Sezione e delle criticità rilevate in sede di controllo monitoraggio, pur affrontando alcuni profili introdotti dalla normativa intervenuta nel frattempo.

Difatti, il codice della strada è stato oggetto di numerose modifiche ad opera della legge 29/07/10 n. 120, che ha integrato l'articolo 208, il cui estratto è riportato di seguito:

1. I proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni previste dal presente codice sono devoluti allo Stato, quando le violazioni siano accertate da funzionari, ufficiali ed agenti dello Stato, nonché da funzionari ed agenti delle Ferrovie dello Stato o delle ferrovie e tranvie in concessione. I proventi stessi sono devoluti alle regioni, province e comuni, quando le violazioni siano accertate da funzionari, ufficiali ed agenti, rispettivamente, delle regioni, delle province e dei comuni.

4. Una quota pari al 50 per cento dei proventi spettanti agli enti di cui al secondo periodo del comma 1 e' 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 a un quarto della quota, al potenziamento delle 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'articolo 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.

5. Gli enti di cui al secondo periodo del comma 1 determinano annualmente, con delibera della giunta, le quote da destinare alle finalità di cui al comma 4. Resta facoltà dell'ente destinare in tutto o in parte la restante quota del 50 per cento dei proventi alle finalità di cui al citato comma 4.

5-bis. 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.

Le novità legislative riguardano, in primis, l'introduzione analitica delle finalità perseguibili con i proventi in questione, nonché la quota imprescindibile pari al 50% dei proventi spettanti agli enti locali da destinare alle finalità delle lettere a), b) e c) del comma 4, determinando nell'ambito delle stesse un limite minimo di un quarto (del 50%) per ciascuna delle prime due lettere; viene ribadito l'obbligo per gli enti locali di approvare annualmente, con apposita delibera della Giunta, la destinazione dei proventi alle finalità dell'art. 208, lasciando la facoltà all'ente di destinare il restante 50%, anche per intero, alle medesime finalità e si impone l'obbligo di rendiconto al termine dell'esercizio per permettere ai competenti Ministeri di svolgere i prescritti riscontri.

Viene aggiunta, alla possibilità di procedere ad assunzioni stagionali a progetto e nelle forme contrattuali flessibili, anche la facoltà di procedere al finanziamento di progetti di potenziamento dei servizi di controllo per migliorare la sicurezza urbana e stradale, nonché al potenziamento dei servizi notturni e di prevenzione delle violazioni degli articoli inerenti la guida sotto l'effetto di alcool o sostanze stupefacenti.

Altra novità è rappresentata dall'obbligo che il comma 12quater dell'art. 142 del codice della strada rivolge a ciascun ente locale (nella previgente disciplina indirizzato ai soli enti con popolazione superiore a 10.000 abitanti) di trasmissione in via informatica al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e al Ministero dell'interno, *"entro il 31 maggio di ogni anno, di una relazione in cui sono indicati, con riferimento all'anno precedente, l'ammontare complessivo dei proventi di propria spettanza di cui al comma 1 dell'articolo 208 e al comma 12-bis del presente articolo (accertamento delle violazioni dei limiti di velocità con l'impiego di apparecchi o di sistemi di rilevamento della velocità ovvero attraverso l'utilizzazione di dispositivi o di mezzi tecnici di controllo a distanza delle violazioni), come risultante da rendiconto approvato nel medesimo anno, e gli interventi realizzati a valere su tali risorse, con la specificazione degli oneri sostenuti per ciascun intervento. La percentuale dei proventi spettanti ai sensi del comma 12-bis è ridotta del 30 per cento annuo nei confronti dell'ente che non trasmetta la relazione di cui al periodo precedente, ovvero che utilizzi i predetti proventi in modo difforme da quanto previsto dal comma 4 dell'articolo 208 e dal comma 12-ter del presente articolo, per ciascun anno per il quale sia riscontrata una delle predette inadempienze".*

Imporre agli enti un obbligo di rendicontazione delle somme accertate relative ai proventi in argomento, con la dimostrazione dell'avvenuta corretta destinazione degli stessi, consente una verifica della corretta destinazione dei proventi in esame. E' prevista la sanzione nel caso di mancata trasmissione della relazione, ovvero nel caso di utilizzo difforme dalle destinazioni stabilite dalla norma.

La Sezione, già in passato, si è espressa con orientamenti destinati agli enti in ordine a singole specifiche materie, anche a seguito di richieste di chiarimenti pervenute da vari enti, con l'obiettivo di fornire indicazioni, basandosi sulla giurisprudenza contabile e la dottrina in

materia e sull'esperienza concreta nell'esercizio delle sue funzioni di controllo: l'ottica collaborativa volge al perseguimento della legalità dell'azione amministrativa, nel rispetto anche dei principi del buon andamento e della sana gestione delle risorse.

Le principali problematiche che sono sorte, riguardano in primo luogo le componenti dei proventi da prendere in considerazione ai fini della loro destinazione vincolata. L'argomento si pone in considerazione del fatto che i medesimi si realizzano, in termini di cassa, in anni successivi rispetto all'esercizio in cui sono stati accertati, per cui il valore iniziale subisce sostanziali aumenti connessi con l'applicazione delle sanzioni, degli interessi, del recupero delle spese di notifica, postali, ecc.

Un'altra problematica di grande rilevanza è rappresentata dal rispetto del vincolo di specifica destinazione, previsto per quota dei proventi, espressamente correlato con le tipologie di spesa indicate dalla norma. Si è avuto modo di obiettare, in occasione di istruttorie di verifica sulla sana gestione, in ordine alla circostanza che molti enti dimostrano il rispetto del vincolo facendo riferimento a spese di ordinaria amministrazione o ad interventi non pertinenti, per cui di fatto viene meno il rispetto del vincolo imposto dalla legge.

Occorre ad oggi tener conto delle modifiche legislative che sono state approvate con la citata legge n. 120/2010, che ha apportato integrazioni, anche se non sostanziali, nell'utilizzo dei proventi delle sanzioni pecuniarie al codice della strada. Pertanto, lungi dall'esprimere un'interpretazione esaustiva delle destinazioni possibili dei proventi in questione e delle novità normative in materia, la Sezione non esclude la possibilità di ulteriori approfondimenti alla luce di eventuale successiva giurisprudenza nel frattempo intervenuta e da eventuali circolari interpretative.

In ordine al primo tema oggetto di esame, si ritiene che le risorse derivanti dai proventi relativi alle sanzioni per violazioni al codice della strada debbano ricomprendere anche tutti gli elementi accessori di natura aggiuntiva previsti espressamente dalle norme e che formano un insieme unico e inscindibile con la sanzione, nel suo valore nominale originario. Le uniche componenti che non devono costituire la base per il calcolo della quota vincolata sono gli oneri che l'ente accertatore sostiene per un recupero di somme, quali rimborso di spese di riscossione o altre spese connesse con il procedimento di recupero coattivo della sanzione. Il problema non si pone neppure in ordine all'iscrizione in bilancio di uno o più capitoli di entrata per l'accertamento delle varie componenti che determinano l'ammontare della sanzione e in analisi le altre componenti accessorie aggiuntive (gli interessi per ritardato pagamento, il rimborso spese di notifica, di recupero delle somme, ecc.).

Inoltre, in base ai principi di veridicità, attendibilità delle entrate e di prudenza, che sottendono una corretta previsione e gestione del sistema di bilancio, nel valutare i cespiti iscrivibili, l'ente deve tener conto delle effettive entrate realizzabili, non solo in termini di accertamenti, ma anche e soprattutto in termini di cassa. Sono frequenti a questo riguardo i casi di utilizzo improprio di somme aventi vincolo di specifica destinazione, come nel caso di fattispecie, con impegno e liquidazione delle spese a fronte di proventi che rimangono accertati

per diversi esercizi e poi devono essere stralciati dalla contabilità in quanto inesigibili o di dubbia ed incerta esigibilità.

In relazione all'obbligo di destinazione dei proventi, in primis si sottolinea la facoltà, per gli enti locali, di destinare quota dei proventi alla copertura degli oneri relativi alle **assunzioni stagionali a progetto**, come prescrive il comma 5bis dell'art. 208 citato, introdotto dalla legge 120/10; tale facoltà era stata contemplata dal disposto dell'art. 1, c. 564 della legge finanziaria 2007 che introduceva il comma 4bis dell'art. 208 del codice della strada (ora abrogato). Parte della giurisprudenza l'aveva considerata ammissibile solo se riferita all'esercizio finanziario 2007, sul presupposto che tale facoltà era stata prevista da una legge finanziaria annuale che aveva ampliato l'elenco tassativo dell'art. 208 del Cds, inserendo un'ulteriore e diversa destinazione della quota vincolata. Con la nuova disposizione del comma 5bis si elimina qualsiasi dubbio interpretativo in merito, consentendo l'utilizzo di una quota dei proventi a tale scopo, a decorrere dal 13 agosto 2010.

Per quanto concerne l'**incentivazione di prestazioni e risultati del personale di Polizia municipale** si passano in rassegna due diverse correnti interpretative della normativa previgente dell'art. 208: in senso favorevole alla destinazione dei proventi in esame a tale tipologia di spesa si era espressa, in primis, la circolare prot n. 09604068/15100/761 del 30.7.1996 del Ministero dell'Interno - Divisione Enti Locali, facendo leva sulla genericità della norma inerente la destinazione e sulla conseguente facoltà degli enti locali, nella loro autonomia, di destinare parte dei proventi alle finalità appena indicate; anche la sentenza del TAR della Sicilia - Palermo, n. 1136 del 21.9.2001 si era espressa positivamente affermando 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 ai vigili urbani che, sia pure indirettamente, persegue la finalità di contribuire appunto al miglioramento della circolazione stradale".

Nel senso, invece, della non utilizzabilità di tali proventi alla spesa in questione, si era espressa l'Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN) che 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'art. 15 del CCNL dell'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 T26, 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'art. 208 del c.d.s.; tale disciplina non consente di destinare le relative risorse a forme di incentivazione del personale".

Oggi la questione va vista alla luce delle modifiche apportate dalla L.120/10 e, in particolare, va analizzata la possibilità di far rientrare tale spesa nel concetto di

“potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni”: la ratio della norma della lettera b) dell’art. 208 citato sarebbe quella di consentire agli enti locali di poter impiegare un quarto (del 50%) della quota dei proventi in esame, in strumenti o attività che incrementino il controllo delle violazioni; la locuzione “anche attraverso l’acquisto di automezzi, mezzi ed attrezzature” mostra, *a contrario*, l’intenzione del legislatore di allargare la possibilità di impiego di queste risorse, permettendo spese che non siano esclusivamente connesse all’utilizzo di mezzi strumentali all’attività del servizio di polizia stradale (come automezzi o altri mezzi tecnici che sono esplicitamente richiamati dalla norma), ma anche attraverso altri strumenti non “materiali”, purché perseguano il fine del potenziamento del controllo delle violazioni; tale nuova norma quindi non può che riferirsi ad un potenziamento dell’attività lavorativa svolta nel perseguimento di questo fine.

L’interpretazione porta a riferirsi alle prestazioni lavorative aggiuntive o che comportano maggiore impegno e presenza sui luoghi di lavoro (**turnazione, lavoro straordinario, flessibilità oraria**) espressamente finalizzate al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni. In senso contrario, si risolverebbe il quesito nel caso di nuove assunzioni perché il legislatore espressamente disciplina la sola fattispecie ammessa delle assunzioni di stagionali a progetto.

Sul medesimo presupposto sarebbe ammessa la possibilità di finanziarie, con i proventi in questione, il **prolungamento dell’orario di lavoro di unità di personale** già inserite nella struttura organizzativa dell’ente e che prestano la propria attività lavorativa a tempo parziale presso il servizio di Polizia municipale o provinciale.

Si può sostenere che, con questa disposizione, il legislatore abbia voluto riconoscere valore alla maggiore efficienza e al maggior risparmio realizzabile utilizzando il medesimo personale, dotato di divise e mezzi tecnici già nella disponibilità dell’ente, superando la lettura interpretativa precedente che non ravvisava la connessione tra tale spesa e il “miglioramento della circolazione stradale”¹.

In riferimento agli **oneri previdenziali o fiscali riferiti alle posizioni lavorative degli appartenenti al corpo della Polizia municipale e alla previdenza integrativa**, già la sentenza della Corte Costituzionale n. 426 del 17.10.2000 si era pronunciata sulla legittimità costituzionale dell’art. 208, commi 2, lett. a) e 4, c.d.s. nella parte in cui consente di destinare **a previdenza integrativa** del personale della polizia municipale una parte dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal codice della strada, chiarendo che “la normativa richiamata mostra che il legislatore ha inteso costituire un fondo speciale, alimentato dai proventi delle sanzioni amministrative derivanti dalle violazioni al codice della strada, a disposizione degli enti locali, per provvedere, secondo la discrezionalità che è loro riconosciuta dal comma 4 della disposizione denunciata, a specifiche finalità di promovimento del buon funzionamento della circolazione stradale e per tenere conto delle condizioni, che possono essere di particolare disagio sotto il profilo della sicurezza e della salute, dei soggetti

¹ In tal senso il parere del 30 marzo 2009 del Ministero dell’Interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali

preposti al controllo del rispetto delle regole della circolazione stradale medesima. Il legislatore non ha invece affatto costituito un fondo a disposizione del personale del Corpo di polizia municipale.

In altri termini, la norma impugnata (comma 4 dell'art. 208) 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".

Dalla mancanza di legame tra l'accertamento delle violazioni al codice della strada e la loro destinazione si poteva, pertanto, dedurre che la norma affidasse delle risorse nella disponibilità dell'ente locale che le destinava alle finalità del comma 4, tra le quali non poteva non esservi, per rinvio, anche **la previdenza e l'assistenza integrativa** del personale di polizia municipale²: 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.

La natura speciale del fondo che viene a crearsi con le risorse dei proventi in esame, giustifica la diversità di trattamento tra i dipendenti del corpo di Polizia Municipale e i restanti dipendenti comunali, escludendo qualsiasi ipotetica discriminazione, poiché il fondo in questione va destinato a dipendenti (della polizia stradale) che, per i compiti loro assegnati, si differenziano dagli altri.

Occorre anche precisare che tale somma deve riferirsi all'intervento 1 spesa di personale e come tale concorrere alla riduzione del tetto annuo della relativa spesa, come stabilito da un costante orientamento espresso da diverse Sezioni di controllo della Corte dei Conti³.

Inoltre si osserva come le forme previdenziali e di assistenza anche nella codificazione SIOPE siano incluse nell'intervento 01 – spese di personale. Si ritiene, conseguentemente, che la spesa in questione debba includersi nella base di calcolo utile alla verifica del rispetto del principio di riduzione programmatica della spesa di personale. Questa interpretazione appare maggiormente in linea con quanto disposto, prima dall'abrogato art. 76, comma 5 della L.133/08, poi dalla L. 122/2010, art 14 comma 9, che ribadisce l'obbligo di riduzione dell'incidenza percentuale di tali spese rispetto al complesso delle spese correnti, imponendo il divieto di assunzione in caso di incidenza pari o superiore al 40%.

Quanto allo strumento da utilizzare per l'istituzione di forme di previdenza integrativa in favore della polizia municipale, lo strumento ordinario attraverso il quale dare attuazione alla previdenza complementare consiste nell'accordo sindacale decentrato integrativo (di cui all'art.

² In tal senso le deliberazioni nn. 1/09 e 57/09 Sezione Regionale Controllo Corte dei Conti Piemonte; nn. 46/09 e 303/10 Sezione Regionale Controllo Corte dei Conti Lombardia.

³ Da ultimo la Sezione Piemonte con delibera n. 37 del 20 maggio 2010.

40 del decreto legislativo n. 165/2001), ferma restando la facoltà del competente organo dell'ente.

I dubbi interpretativi che sollevava il rinvio del previgente comma 4 al comma 2 dell'art. 208 del codice della strada, sono stati, pertanto, fugati dalla legge 120/10 che ha introdotto la lettera c) del comma 4 che accoglie l'interpretazione della Consulta, includendo tra le finalità finanziabili "le misure di assistenza e di previdenza per il personale della polizia municipale e provinciale".

Diversa è la conclusione se si parla di forme ordinarie di assistenza e previdenza sociale; in questo caso l'orientamento in argomento è negativo sul presupposto che trattasi di spese correnti e costanti nel tempo che mal si conciliano con la natura speciale del "fondo" derivante dai proventi da sanzione amministrativa, dovendo invece provvedere al loro finanziamento con le ordinarie entrate dell'ente locale.

Infine, affinché l'attività di programmazione dell'Ente possa definirsi tempestiva, efficiente ed efficace, l'organo esecutivo deve individuare le spese (tra quelle vincolate) da finanziare col 50% 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.

Con specifico riguardo all'**acquisto del vestiario per il personale di Polizia municipale**, ad avviso della Sezione, non poteva riconoscersi, già nella versione precedente della norma, una connessione tra l'acquisto di nuove divise e il "miglioramento della circolazione stradale"⁴, oggi questa dizione generica è stata sostituita dall'obiettivo di migliorare la segnaletica e la sicurezza stradale, lasciando ancora meno spazio alla possibilità di ricondurre tale voce nel novero delle spese finanziabili; tutto ciò alla luce dell'interpretazione delle tipologie di destinazione secondo il dettato dell'art. 208, c. 4, del Codice della strada, che, costituendo una deroga al principio di unità del bilancio, non può non essere restrittivo e riguardare, quindi, quelle tipologie di spesa connesse in maniera diretta ed immediata alle finalità individuate dalla norma in esame. Ad avviso della Sezione, la tassatività della disposizione normativa porta ad escludere anche la connessione tra questa tipologia di spesa e "l'acquisto di automezzi, mezzi ed attrezzature" ravvisando, in quest'ultima, una locuzione da interpretare in senso restrittivo, quali strumenti meccanici (fisici) dell'attività della polizia municipale e provinciale alla quale sono connessi in modo imprescindibile.

La dizione "fornitura di mezzi tecnici necessari per i servizi di polizia stradale" presente nella previgente norma del Cds si riteneva idonea a ricomprendere la spesa per **manutenzione sugli autoveicoli necessari per i servizi di polizia stradale**, poiché il termine "fornitura", privo di ulteriori specificazioni, poteva considerarsi idoneo a ricomprendere non solo apporti incrementativi dei mezzi tecnici (cioè la fornitura di nuovi mezzi rispetto a

⁴ In tal senso si sono espresse le Sezioni Riunite Sicilia nel parere n. 20 del 17 settembre 2008.

quelli già in uso), ma anche un più proficuo utilizzo dei mezzi tecnici realizzabile attraverso gli interventi manutentivi ad essi inerenti⁵. Nell'attuale versione la legge specifica che una quota dei proventi in questione deve destinarsi "al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, anche attraverso l'acquisto di automezzi, mezzi e attrezzature"; a parere della Sezione questa dizione sembrerebbe spostare l'attenzione dalla "fornitura di mezzi tecnici" (dizione generica non più in vigore) al "controllo e all'accertamento delle violazioni" ponendo come eventuale il solo **acquisto** dei mezzi occorrenti a tale scopo, ciò sembrerebbe limitare la possibilità di usare tali proventi per la manutenzione degli autoveicoli della polizia stradale; appare, quindi, improbabile che la manutenzione in esame possa essere interpretata come una forma di potenziamento del controllo o dell'accertamento

In merito **al finanziamento dell'acquisto di carburante per i mezzi della Polizia municipale**, pur costituendo uno strumento che permette una maggiore mobilità delle vetture dei Corpi di polizia e quindi la possibilità di incrementare l'attività accertativa, l'orientamento espresso dal legislatore sembra muoversi in senso negativo: già nella precedente versione normativa, in virtù della tassatività della norma in questione, appariva forzata la riconducibilità di questa spesa alla locuzione "mezzi tecnici"⁶, oggi "il potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni del codice in materia di circolazione stradale", previsto alla lettera b) del comma 4 del nuovo articolo 208, non sembra possa essere perseguito attraverso l'acquisto di carburante, riferendosi più propriamente ad un potenziamento della forza lavoro impiegata a tal fine. Alla stessa maniera va escluso il pagamento delle **tasse di circolazione dei veicoli** della polizia stradale, sul presupposto che trattasi di spesa ripetitiva e costante.

Per quanto concerne **l'illuminazione stradale**, la Sezione⁷ ritiene sia necessaria la distinzione tra la realizzazione di un nuovo impianto di illuminazione stradale e il mero pagamento delle bollette relative al consumo di energia elettrica della rete stradale comunale; nel primo caso, già in passato⁸, si riteneva possibile tale spesa perché intesa al "miglioramento della circolazione" e quale intervento a tutela degli utenti più deboli. Anche oggi, di seguito alle novità legislative in materia, può ritenersi ammissibile nella misura in cui la realizzazione di un nuovo impianto elettrico sia direttamente connesso ad "interventi di sicurezza stradale a tutela degli utenti più deboli, quali bambini, anziani, disabili, pedoni e ciclisti", in quanto direttamente connessa al miglioramento della sicurezza stradale di cui alla lettera c) del comma 4 dell'art. 208 più volte citato. Diversamente, la Sezione ritiene che non sia finanziabile con i proventi in questione il pagamento delle bollette dell'energia elettrica, trattandosi di spesa corrente e ripetitiva dell'ente non assimilabile a nessuna delle voci oggetto di destinazione specifica da parte dell'art. 208 citato.

⁵ In tal senso il parere approvato con Delibera Corte dei Conti Sicilia n. 20 del 3/10/07.

⁶ In tale senso anche il parere approvato con deliberazione n. 20/07 della Corte dei Conti Sezione regionale controllo Sicilia.

⁷ In tal senso si è espressa la Sezione Toscana con deliberazione n. 4/10, in occasione della relazione sulla sana gestione del comune di Pisa, nonché con delibere approvate in sede di controllo monitoraggio.

⁸ Nota ANCI Abruzzo 12 marzo 2001.

Sono da considerarsi escluse dalla destinazione in argomento, anche le spese relative ad **utenze dell'acqua, riscaldamento e telefono, nonché i fitti passivi e le spese condominiali dell'edificio del corpo di polizia stradale** trattandosi di spese ordinarie e ripetitive, non assimilabili ad alcuna tipologia finanziabile secondo le disposizioni normative vigenti.

Per quanto concerne **l'estinzione anticipata di un mutuo (rimborso anticipato dell'intero importo)** acceso per realizzare opere di per se finanziabili con le risorse vincolate da parte dell'art. 208 del codice della strada, si può ritenere ammissibile l'impiego dei proventi in questione, anche alla luce delle novità legislative della L.120/10 che annovera esplicitamente tra le attività finanziabili: la manutenzione straordinaria delle strade, l'installazione, l'ammodernamento, il potenziamento e la messa a norma di barriere e la sistemazione del manto stradale, attività che possono aver richiesto anche l'accensione di un mutuo. Resta fermo che il finanziamento con mutuo deve riguardare un'opera direttamente connessa con le finalità della norma del codice della strada, restandone fuori, ad esempio le spese inerenti il **trasporto pubblico urbano**, poiché non inerenti.

La Sezione, invece, risponde negativamente alla possibilità di finanziamento con i proventi in argomento **dell'ammortamento del mutuo (il pagamento della quota o degli interessi di un mutuo contratto per le medesime finalità)**⁹, sul presupposto che trattasi di spese ripetitive negli anni che l'ente non ha certezza di poter finanziare interamente con entrate aleatorie come i proventi in questione, al contrario si aprirebbe pericolosamente alla possibilità di accensione di mutui che facciano interamente riferimento alle quote dei proventi in questione per il loro finanziamento, diversamente il rimborso anticipato di un mutuo comporta una spesa una tantum che l'ente sa di poter sostenere in un dato esercizio finanziario e che comporta un miglioramento patrimoniale immediato per minori passività senza ulteriore ripetizione degli oneri connessi con il prestito estinto.

⁹ In tal senso si è espressa la Sezione Toscana con deliberazione n. 4/10, in occasione della relazione sulla sana gestione del comune di Pisa.