

Trattamento economico

# I proventi derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie per l'applicazione del codice della strada

di Francesco Albo

Referendario della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Veneto

*L'articolo ricostruisce le principali problematiche collegate alla destinazione dei proventi delle sanzioni del codice della strada negli enti locali, soffermandosi, in particolare, sulla possibilità di finanziare incrementi del trattamento economico accessorio del personale della polizia municipale, e, da ultimo, trattamenti integrativi di tipo previdenziale e assistenziale. La trattazione delle varie tematiche tiene conto dei più recenti orientamenti espressi in materia dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti*

## Breve inquadramento normativo

L'art. 208 del codice della strada, approvato con D. Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, dopo aver stabilito il principio secondo cui i proventi delle sanzioni per le infrazioni da esso previste sono devoluti agli enti da cui dipendono i funzionari, ufficiali e agenti accertatori, dispone al comma 2 che le somme spettanti allo Stato sono destinate:

- a) al finanziamento delle attività connesse all'attuazione del Piano nazionale della sicurezza stradale, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (80 per cento del totale annuo), per studi, ricerche e propaganda ai fini della sicurezza stradale, attuata anche attraverso il Centro di coordinamento delle informazioni sul traffico, sulla viabilità e sulla sicurezza stradale (CCISS), per finalità di educazione stradale, sentito, occorrendo, il Ministero dell'istruzione, e per l'assistenza e previdenza del personale della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza, nonché per iniziative e attività di promozione della sicurezza della circolazione;
- b) al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per studi, ricerche e propaganda sulla sicurezza del veicolo;
- c) al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, al fine di favorire l'impegno della scuola pubblica e privata nell'insegnamento dell'educa-

zione stradale e per l'organizzazione dei corsi per conseguire il certificato d'idoneità alla conduzione dei ciclomotori.

Con riferimento agli enti locali, il comma 4 dispone che una quota pari al 50 per cento dei proventi deve essere devoluta alle finalità previste dal comma 2 per consentire agli organi di polizia locale di effettuare, nelle scuole di ogni ordine e grado, corsi didattici finalizzati all'educazione stradale, nonché al miglioramento della circolazione sulle strade, al potenziamento e al miglioramento della segnaletica stradale e alla redazione dei piani del traffico, alla fornitura di mezzi tecnici necessari per i servizi di polizia stradale di loro competenza (1) e alla realizzazione di interventi a favore della mobilità ciclistica nonché, in misura non inferiore al 10 per cento, a interventi per la sicurezza stradale, in particolare a tutela degli utenti deboli (bambini, anziani, disabili, pedoni e ciclisti).

Gli enti locali determinano annualmente, con delibera della giunta, le quote da destinare alle predette

### Nota:

(1) Cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva, delibera 20/2007/SSRR/Cons., su [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it), che nella formula «fornitura di mezzi tecnici necessari per i servizi di polizia stradale» ha fatto rientrare anche le spese di manutenzione dei veicoli della Polizia municipale, mentre ha escluso il finanziamento dell'acquisto di carburante.

finalità, e, qualora di popolazione superiore a diecimila abitanti, comunicano tali determinazioni al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

La quota devoluta al miglioramento della circolazione sulle strade, in virtù di una novella legislativa introdotta con l'art. 1 comma 564 della legge n. 296/2006, può essere destinata, con delibera della giunta comunale, ad assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro.

Le somme derivanti dalle sanzioni, infine, in base all'art. 393 del D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495 (regolamento di attuazione del codice della strada) devono essere iscritte in bilancio dagli enti locali in apposito capitolo di entrata e di uscita, e successivamente rendicontate al Ministero dei lavori pubblici.

Sul versante della contrattazione collettiva nazionale, la tematica delle risorse destinate a finalità assistenziali e previdenziali di cui all'art. 208 comma 2 lett. a) è stata sviluppata dall'art. 17 del CCNL 22 gennaio 2004, che ne ha demandato la gestione agli organismi di cui all'art. 55 del CCNL del 14 settembre 2000 (quelli, cioè, che gestiscono le attività sociali, culturali e ricreative), formati da rappresentanti dei dipendenti e costituiti in conformità a quanto previsto dall'art. 11 dello statuto dei lavoratori.

## **Il rispetto del vincolo di destinazione dei proventi e i controlli finanziari della Corte dei conti**

L'art. 208 comma 4 impone agli enti locali un vincolo di destinazione sul 50% dei proventi delle sanzioni del codice della strada che gli enti sono tenuti a rispettare sia in fase previsionale, sia a consuntivo. Poiché tale vincolo non può essere derogato in difetto (destinando, cioè, alle finalità di cui al comma 4 una percentuale inferiore al 50%), l'ente sarà tenuto in corso d'anno ad effettuare le opportune variazioni di bilancio, al fine di mantenere inalterata la percentuale vincolata rispetto al totale di tali proventi.

In caso contrario, l'ente, a seguito dell'accertamento di maggiori entrate in corso d'esercizio, vedrebbe diminuire l'incidenza percentuale della quota vincolata rispetto all'ammontare complessivo delle entrate.

Particolare attenzione al rispetto di tale norma da parte degli enti locali è stata data anche dalla Corte dei conti, in occasione dei controlli finanziari di cui all'art.1 comma 166 e ss. della legge n. 266/2005 (2), svolti dalle Sezioni regionali di controllo. La Sezione delle Autonomie, infatti, nel predisporre annualmente i questionari e le linee guida con ri-

ferimento sia ai bilanci di previsione (3) sia ai rendiconti di gestione (4), ha dedicato apposita sezione alla verifica del rispetto del vincolo di destinazione in argomento.

Nel panorama delle pronunce delle Sezioni regionali di controllo, è stato ritenuto comportamento difforme dalla sana gestione finanziaria il mancato rispetto della destinazione della percentuale vincolata tra le finalità di cui all'art. 208 comma 4 (5), e in particolare la devoluzione ad opera della Giunta comunale di parte dei proventi in questione al fine di integrare personale di PM ex art. 23 della legge 11 marzo 1988 n. 67, in ragione della tassatività delle ipotesi previste dall'art. 208.

L'assunzione di personale mediante la legge n. 77/88, infatti, secondo la Sezione regionale siciliana, non è in alcun modo assibabile a quella prevista dal comma 4 bis dell'art. 208 (6).

Parimenti, è stato riconosciuto comportamento difforme dalla sana gestione finanziaria, meritevole di pronuncia specifica, la mancata adozione da parte della Giunta comunale della deliberazione di cui all'art. 208 comma 4 con cui questa determina annualmente la destinazione della quota vincolata dei proventi (7), in quanto tale adempimento è obbligatorio per legge.

### **Note:**

(2) Si riporta di seguito il testo dell'art. 1 commi 166/168 della l. n. 266/2005: «166. Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo.

167. La Corte dei conti definisce unitariamente criteri e linee guida cui debbono attenersi gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria nella predisposizione della relazione di cui al comma 166, che, in ogni caso, deve dare conto del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, e di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione.

168. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, qualora accertino, anche sulla base delle relazioni di cui al comma 166, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto, adottano specifica pronuncia e vigilano sull'adozione da parte dell'ente locale delle necessarie misure correttive e sul rispetto dei vincoli e limitazioni posti in caso di mancato rispetto delle regole del patto di stabilità interno.

(3) Cfr., da ultimo, con riferimento al bilancio di previsione 2009, Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, delibera 6/AUT/2009, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

(4) Cfr., da ultimo, con riferimento al rendiconto di gestione 2007, Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, delibera 9/AUT/2008, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

(5) Cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la regione siciliana, deliberazione n. 102/2008/Contr. Fz. in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

(6) Cfr. *infra*.

(7) Cfr., Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, delibera n. 76/2008/Contr. Fz., n. 70/2008/Contr.Fz. n. 106/2007/Contr.Fz., e n. 52/2007/Contr. Fz., in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

In tale occasione, la Sezione regionale di controllo per la Liguria, con riferimento alla parte non vincolata di tali proventi, ha avuto anche modo di precisare che dette entrate, in quanto straordinarie, sono da destinare per salvaguardare gli equilibri di bilancio dell'ente, attuali e futuri, a spese di investimento o quanto meno a spese correnti non ripetitive. (...). L'utilizzo integrale di dette entrate con gettito naturalmente fluttuante per finanziare spese di natura ripetitiva deve, comunque, ritenersi non conforme ai criteri di prudenza in quanto genera una maggiore spesa corrente consolidata che potrebbe determinare nel tempo squilibri di bilancio.

In ragione di ciò, la Sezione ha anche rappresentato la necessità che la parte di detti proventi eventualmente non utilizzata per le finalità previste dal predetto decreto nei limiti del 50% dell'ammontare complessivo di dette sanzioni rifluisca nei fondi vincolati dell'avanzo di amministrazione.

### **La possibilità di devolvere i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni all'incentivazione di prestazioni e risultati del personale della polizia municipale**

Una delle questioni più controverse fin dall'entrata in vigore dell'art. 208 del c.d.s. è quella relativa alla possibilità di destinare i proventi della sanzioni al trattamento economico accessorio del personale di polizia municipale attraverso il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e la produttività del personale di cui all'art. 15 del CCNL 1 aprile 1999, ritenendo il potenziamento dei servizi di polizia stradale propedeutico al «miglioramento della circolazione sulle strade».

Tale ultimo articolo, com'è noto, elenca le tipologie di risorse che annualmente possono sostenere le iniziative rivolte a migliorare la produttività, l'efficienza e l'efficacia dei servizi, e dà attuazione al principio stabilito dall'art. 41 comma 3 della legge n. 449/1997, secondo cui l'attribuzione di trattamenti economici al personale contrattualizzato può avvenire esclusivamente in sede di contrattazione collettiva.

Due i possibili meccanismi ipotizzati per l'integrazione del fondo di produttività con i proventi in questione:

- finalizzando gli stessi all'attivazione di nuovi servizi o a processi di riorganizzazione finalizzati a un accrescimento di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 15 comma 5 del CCNL 1 aprile 1999,
- oppure 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 lett. k dello stesso articolo.

E invero, a conferma dell'utilizzabilità dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per incentivare il personale della polizia municipale, la circolare prot n. 09604068/15100/761 del 30 luglio 1996 del Ministero dell'interno - Divisione Enti locali (8), traendo spunto da un quesito volto a conoscere se fosse possibile finanziare le spese connesse al potenziamento dell'attività di vigilanza stradale (prestazioni straordinarie e di reperibilità) con i proventi delle sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada, si era espressa nel senso che gli enti locali potessero nella loro autonomia destinare parte dei proventi alle finalità appena indicate rientrando le stesse nei compiti di cui al comma 2 dell'art. 208 c.d.s.

In senso analogo, anche il parere del Ministero dell'interno del 16 ottobre 2008, vertente sull'applicazione dell'art. 204 c.d.s. e dell'art. 53 della legge n. 388/2000 (9).

A tali posizioni, però, si è da subito contrapposto l'orientamento nettamente contrario dell'Aran, oggi assolutamente prevalente, secondo cui «è da escludersi la possibilità di alimentare il fondo previsto dall'art. 15 del CCNL dell'1 aprile 1999 con tali somme, che 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 (10)».

Secondo l'Aran, com'è noto, deputata all'assistenza delle pubbliche amministrazioni ai fini dell'uniforme applicazione dei contratti collettivi sul territorio nazionale, questa interpretazione sarebbe suffragata anche dall'art. 17 del CCNL 22 gennaio 2004 (11), che non prevede e non consente ulteriori destinazioni (come incentivazioni o compensi per produttività del personale), ed esaurisce completamente, dunque, tutte le possibilità di utilizzo delle risorse ex art.208 c.d.s .

#### **Note:**

(8) Cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva, delibera 9/2006/SSRR/Cons., su [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it). La stessa circolare è reperibile anche sul sito [www.piemmenews.it](http://www.piemmenews.it).

(9) Cfr. parere Ministero Interno del 16/10/2008, in [www.piemmenews.it](http://www.piemmenews.it).

(10) Sempre l'ARAN, 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».

(11) Cfr. la trattazione specifica di cui *infra*.

Nello stesso senso, si sono espresse anche le Sezioni Riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana in sede consultiva (12), che hanno escluso che i proventi di cui all'art. 208 si possano considerare come risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano all'incentivazione di prestazioni o di risultati del personale (art. 15, comma 1, lett. k del CCNL 1 aprile 1999).

Secondo la Corte dei conti, infatti, non si ravviserebbe, nell'art. 208 del c.d.s. quella intima e palese connessione, espressamente richiesta dal contratto collettivo, tra mezzi finanziari e destinazione premiale degli stessi.

La qualificazione delle disposizioni di legge («specifiche») reputate dal contratto collettivo idonee a destinare risorse per finanziare la componente variabile della retribuzione imporrebbe, infatti, qualcosa di più di una mera copertura legislativa, in quanto richiede espressamente una norma di legge che contempli, in modo diretto e puntuale, le risorse da impiegare per scopi premiali, al fine di migliorare la produttività, l'efficienza e l'efficacia dei servizi.

Nella fattispecie, secondo le Sezioni siciliane, l'art. 208 non destina risorse all'incentivazione di prestazioni o di risultati del personale, ma si limita a individuare risorse impiegabili per il perseguimento di obiettivi generici, quali il miglioramento della circolazione sulle strade, suscettibili di essere specificati con apposita delibera annuale dell'organo esecutivo dell'ente.

L'utilizzazione di quelle risorse per alimentare il fondo di cui all'art. 15 del CCNL sarebbe frutto di un'elaborazione interpretativa, connotata da margini di opinabilità tutt'altro che trascurabili, e ciò rende evidente come la norma del codice della strada, non essendo «specificata», non sia rispondente alla prescrizione contenuta nel contratto collettivo.

A seguito di tali autorevoli orientamenti contrari, lo stesso Ministero dell'interno ha rivisto la propria precedente posizione, e con successive circolari (ad esempio, la circolare 5 FL 2007 dell'8 marzo 2007) (13) ha radicalmente escluso la possibilità di utilizzare tali fondi per incentivare il potenziamento dei servizi di controllo del territorio, o più in generale di utilizzare tali risorse per effettuare miglioramenti retributivi del personale già in servizio (14).

## **La possibilità di finanziare il lavoro straordinario del personale addetto alla polizia municipale**

Considerazioni analoghe a quelle espresse nel paragrafo precedente possono essere fatte con riferi-

mento alla possibilità di destinare quota dei proventi in questione al finanziamento di lavoro straordinario o della reperibilità del personale di polizia municipale, nel contesto, anche qui, di un potenziamento dei servizi, e dunque del «miglioramento della circolazione sulle strade».

Anche in questo caso, la questione è stata a lungo controversa, per via di alcune aperture originariamente effettuate dal Ministero dell'Interno.

In particolare, con la circolare prot n. 09604068/15100/761 del 30 luglio 1996 (15), tale Ministero si era espresso nel senso che gli enti locali potessero, nella loro autonomia, destinare parte dei proventi gli enti locali per potenziare l'attività di vigilanza stradale con prestazioni straordinarie o di reperibilità, rientrando tali finalità nei compiti di cui al comma 2 dell'art. 208 del codice della strada.

Su posizioni analoghe si era anche attestato il TAR Sicilia, Sez. Palermo, che con la sentenza n.1136 del 28 gennaio 2001 (16) aveva stabilito che in tema di proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie conseguenti a violazioni del codice stradale, la dizione «miglioramento della circolazione sulle strade» di cui all'art. 208, comma 4, nuovo c.d.s., è di portata talmente 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 la finalità di contribuire al miglioramento della circolazione stradale.

Anche in questo caso, tuttavia, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 17 del CCNL 22 gennaio 2004, il Ministero dell'interno ha mutato il proprio orientamento, ribadendo nelle sue più recenti posizioni (17) l'impossibilità di destinare tali proventi

### **Note:**

(12) Cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva, delibera 9/2006/SSRR/Cons., cit., su [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

(13) Disponibile sul sito [www.interno.it](http://www.interno.it). Cfr. anche S. Manzelli, «Vigili, niente aumenti dalle multe», su *Italia Oggi* del 6 marzo 2007.

(14) Nello stesso senso anche la circolare del Ministero dell'Interno del 16 ottobre 2008 sulla corretta interpretazione dell'art. 208 comma 4 del cds, che ha escluso l'utilizzabilità di tali proventi per progetti del personale della PM volti al miglioramento della circolazione stradale o all'educazione stradale, anche extra orario, ritenendo che con l'art. 17 del CCNEL 22.1.04 si è definitivamente chiarita l'impraticabilità di diverse ed ulteriori utilizzazioni dei proventi contravvenzionali, escludendo definitivamente la possibilità di destinare quota di detti proventi a finanziamento di specifici progetti di produttività o di altre forme di incentivazione del salario accessorio.

(15) La circolare in questione è reperibile anche sul sito [www.piemmenews.it](http://www.piemmenews.it).

(16) Disponibile sul sito [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

(17) Cfr. Ministero dell'Interno, circolare 8/3/2007 recante istruzioni operative a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 296/2006 e la circolare del Ministero dell'Interno del 16 ottobre 2008 sulla corretta interpretazione dell'art. 208 comma 4 del cds, entrambe reperibili sul sito [www.interno.it](http://www.interno.it).

per forme di incentivazione del salario accessorio, o, più in generale, per miglioramenti retributivi del personale in servizio.

Sulla stessa linea anche l'Aran, che ha più volte sostenuto come il citato art. 17 esaurisca completamente tutte le possibilità di utilizzo delle risorse ex art.208 c.d.s., in quanto lo stesso articolo non prevede e non consente ulteriori destinazioni.

### **L'entrata in vigore dell'art. 1 comma 564 della legge 27 dicembre 2006 n. 296 e la possibilità di effettuare assunzioni stagionali**

Un'importante novità in materia è stata introdotta dall'art. 1 comma 564 della legge n. 296/2006, che novellando l'art. 208 del c.d.s., con il comma 4 bis ha stabilito 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, può essere destinata ad assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro».

La formulazione della norma, e in particolare la possibilità di destinare risorse per assunzioni temporanee di supporto alla polizia municipale, nel contesto del miglioramento della circolazione stradale, non deve però trarre in inganno l'interprete. In realtà, la norma ha voluto semplicemente ampliare la platea delle scelte spettanti alla Giunta comunale circa la destinazione di tale particolare entrata straordinaria al miglioramento della circolazione stradale, aggiungendo una ulteriore voce di spesa a quelle tassativamente contemplate nel comma 4 dell'art. 208, costituita, per l'appunto, dall'impiego di unità lavorative per fronteggiare necessità di carattere stagionale e temporaneo.

Dalla natura straordinaria dell'entrata, strutturalmente inidonea ad assicurare flussi d'entrata costanti nel tempo, in quanto legata a fenomeni, le infrazioni al codice della strada, non preventivamente determinabili con esattezza, discende la natura temporanea e straordinaria delle assunzioni in questione.

Secondo la circolare FL 05/2007 in data 8 marzo 2007 (18) del Ministero dell'Interno, si tratterebbe di «personale utilizzato in servizi connessi alla circolazione stradale nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro (tempo parziale con articolazione verticale o orizzontale, contratti di somministrazione)».

E invero, la possibilità di finanziare contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato

ha destato particolare perplessità, in quanto questa tipologia di contratti non risulta applicabile alla polizia municipale in ragione del testuale divieto sancito dall'art. 2 del CCNL 14 settembre 2000 (19). A conferma della natura straordinaria di tali assunzioni, il Ministero dell'interno con la medesima circolare ha ammesso la possibilità di escludere la spesa che ne deriva dal computo generale dei limiti di spesa del personale di cui all'art.1 comma 562 della stessa legge n. 296/06 (20) per gli enti per cui tale norma trova applicazione.

Su quest'ultimo aspetto, la Sezione regionale di controllo per la Liguria, con parere n. 1/2008 (21), ha ricordato che tale spesa può essere esclusa dal computo in questione nella misura in cui risulti interamente coperta dal gettito dei proventi di cui trattasi.

Conseguentemente, la parte di spesa eccedente quella finanziabile con la quota vincolata dell'entrata in questione deve concorrere, al pari di tutte le altre spese di personale previste dal legislatore, alla determinazione del computo ai fini del rispetto del tetto imposto dalla legge finanziaria.

### **La possibilità di destinare parte dei proventi a finalità previdenziali e assistenziali dei dipendenti della polizia municipale**

Una questione in passato a lungo controversa, che ha alimentato nel tempo un vivace dibattito, è quella relativa alla possibilità di devolvere i proventi delle sanzioni del codice della strada a finalità previdenziali e assistenziali del personale di polizia municipale.

La ragione di ciò risiede nel fatto che l'art. 208 del

#### **Note:**

(18) Cfr. punto 7.3 della circolare, disponibile sul sito [www.interno.it](http://www.interno.it).

(19) Cfr., inoltre, la nota circolare UPPA della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione pubblica n. 2 del 12/2/2007, reperibile sul sito [www.innovazionepa.gov.it](http://www.innovazionepa.gov.it). Cfr. anche Manzelli, cit.

(20) A differenza del comma 557, che impone agli enti con popolazione superiore ai 5.000 abitanti di assicurare la riduzione delle spese di personale, garantendo il mantenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative, il comma 562, destinato ai Comuni con un numero di abitanti inferiore ai 5.000, prevede che «le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004. Gli enti di cui al primo periodo possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558».

(21) Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, delibera 1/2008//Cons., su [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

D.Lgs n. 285/1992 mentre al comma 2, con riferimento ai proventi delle violazioni accertate dai funzionari ed agenti dello Stato, stabilisce che questi vadano prioritariamente al Ministero delle Infrastrutture e trasporti per il finanziamento di una serie di attività, e che una parte di questi possano essere destinate ad «assistenza e la previdenza del personale della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza», nulla dice a tal proposito al comma 4, con riferimento agli enti locali, al di là di un generico riferimento «alle finalità di cui al comma 2».

Il difetto di coordinamento tra i due commi ha suscitato sin da subito un vivace coro di proteste da parte del personale della polizia municipale, che ha stigmatizzato il trattamento di favore riservato dal legislatore agli organi accertatori dipendenti da autorità statali rispetto agli omologhi organi comunali.

Al fine di evitare interpretazioni discriminatorie che avallassero disparità di trattamento in questo senso, qualche timida apertura era stata avanzata dal Ministero dell'interno, che aveva ammesso che «... come lo Stato può legittimamente destinare all'assistenza e previdenza del personale della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza una quota dei proventi ad esso devoluti, analogamente, anche i Comuni possono devolvere una quota di tali proventi per l'assistenza e la previdenza del personale della Polizia di Municipale» (22).

Questo punto è stato pacificamente ammesso anche dal TAR Emilia Romagna, Sez. Bologna (23), che, investito della questione, ha ritenuto che le norme dell'art. 208 comma 4 abbiano inteso assicurare anche al personale della polizia municipale lo stesso beneficio espressamente indicato per le altre forze di polizia statali in virtù del principio di uguaglianza. Ciononostante, il TAR in questione, con quattro ordinanze ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 208 del codice della strada in relazione agli art. 3 e 97 della Costituzione, nella parte in cui prevede la possibilità di finanziare con i proventi delle contravvenzioni attività direttamente o indirettamente destinate agli accertatori delle stesse, sia per la disparità di trattamento con gli altri dipendenti, sia perché «si darebbe ingresso a una forma sostanziale, e tendenzialmente crescente, di compartecipazione, da parte del personale della polizia municipale, alle utilità derivanti dall'attività repressiva e sanzionatoria cui esso è preposto, mediante un'integrazione di fatto del trattamento economico, così pregiudicandosi il carattere di imparzialità che l'azione amministrativa deve avere non solo nel suo concreto atteggiarsi, ma anche nell'immagine da offrire ai cittadini: creando

un interesse diretto di natura retributiva tendenzialmente proporzionale all'incremento dell'ammontare delle sanzioni pecuniarie che il dipendente pubblico abbia concorso ad irrogare, si darebbe origine ad una situazione di conflitto di interessi, che inciderebbe negativamente sul buon andamento della pubblica amministrazione e alimenterebbe la conflittualità sociale».

La Corte costituzionale, riuniti i giudizi, con sentenza n. 426 del 17 ottobre 2000, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, ritenendo che con l'art. 208, comma 2, lettera a) del D. Lgs. n. 285 del 1992, il legislatore non abbia affatto inteso costituire un fondo a disposizione del personale del Corpo di polizia municipale, bensì 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 ad essi riconosciuta dal successivo comma 4, a specifiche finalità, tenendo conto delle condizioni, che possono essere di particolare disagio sotto il profilo della sicurezza e della salute, dei soggetti preposti al controllo del rispetto delle regole della circolazione stradale medesima. Le determinazioni degli enti, secondo la Consulta, sono quindi condizionate dall'esistenza di tali risorse e non hanno alcun legame con la loro destinazione a scopi assistenziali e previdenziali a favore degli agenti della polizia locale, cosicché è escluso che possa parlarsi di una attività di accertamento nell'interesse personale degli accertatori, la quale, invece, è sempre svolta secondo le decisioni dell'ente, nel cui interesse obiettivo viene svolta, ed è soggetta in ogni caso al rispetto della legge, sotto il controllo del giudice.

Uscito indenne dal vaglio della Consulta, il principio è stato tradotto in norma contrattuale ad opera dell'art. 17 del CCNL 22 gennaio 2004, che ha stabilito che le risorse destinate a finalità assistenziali e previdenziali dall'art. 208, comma 2, lett. a) e comma 4 del codice della strada sono gestite dagli organismi formati da rappresentanti dei dipendenti che gestiscono le attività sociali, culturali e ricreative, promosse negli enti ex art. 55 del CCNL del 14 settembre 2000 e costituiti in conformità a quanto previsto dall'art. 11 dello Statuto dei lavoratori (legge n. 300/1970).

Alcune Regioni, quali per esempio l'Umbria (L. R.

### Note:

(22) Cfr. Napolitano G., «Legittimo il finanziamento con i proventi delle sanzioni di fondi per la previdenza e l'assistenza del personale di Polizia municipale», in *Diritto e diritti*, novembre 2000.

(23) Cfr. TAR Emilia Romagna, Sez. Bologna, ord. n. 315 del 12/11/2008, su [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

n. 1/2005), con propria legge hanno stabilito per gli enti locali l'obbligo di dotarsi di un proprio regolamento per l'applicazione dell'art. 208 del c.d.s., al fine di destinare quota parte dei proventi derivanti da sanzioni alla costituzione di fondi per la previdenza e l'assistenza del personale della polizia locale. Investita della problematica in argomento, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti della Liguria (24), ha ritenuto che sulla base di una lettura costituzionalmente orientata a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, 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, nel rispetto del limite di destinazione di una quota non inferiore al 10 per cento ad interventi per la sicurezza stradale, in particolare a tutela degli utenti deboli.

La scelta in ordine alla destinazione di tale percentuale, tuttavia, secondo la Sezione ligure, deve avvenire in maniera razionale ed equilibrata, tenendo conto dello scopo principale dell'art. 208, che 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.

Tali finalità sono perseguite solo indirettamente e di riflesso dall'utilizzo di parte dei proventi vincolati per finanziare l'assistenza e la previdenza complementare del personale di polizia municipale, che più che altro mirano a compensare le condizioni di disagio sotto il profilo della sicurezza e della salute in cui operano tali soggetti.

In merito alle modalità di utilizzo, secondo la citata Sezione, 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, preferibilmente previa stipula di un contratto collettivo decentrato integrativo, e soprattutto previa individuazione dei soggetti contraenti secondo scelte trasparenti e di natura concorrenziale.

Sotto l'aspetto della gestione delle risorse, la competenza degli organismi di cui all'art. 55 del CCNL 2000 dovrebbe risolversi soprattutto nel sovrintendere alla scelta della tipologia di contratto da stipulare, nel novero di quelli consentiti dal disposto contrattuale, nonché nel vigilare sulla correttezza delle procedure di scelta del contraente, e sulla corretta attuazione dell'art. 17 e della correlata normativa contrattuale e / o regolamentare dell'ente.

In un'ottica di trasparenza della gestione di tali risorse, queste, una volta accantonate dall'ente, dovranno essere da questo versate direttamente ai soggetti aggiudicatari delle gare secondo le scadenze periodiche fissate nei contratti, senza transitare in alcun modo dai singoli dipendenti beneficiari, in quanto una tale prassi, oltre che dar luogo a dispendiose attività di controllo, rischierebbe di prestarsi ad applicazioni non legittime.

In merito alla corretta imputazione delle risorse di cui all'art. 17 del CCNL 22 gennaio 2004, se al titolo I intervento 01 tra le spese di personale, o al titolo I, intervento 03 tra le prestazioni di servizi, la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte (25), dopo aver rilevato che la legge si limita solo a prevedere (art. 393 del D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495, regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada) che i proventi delle sanzioni al codice della strada debbano essere iscritti in bilancio dai vari enti locali in un apposito capitolo di entrata e di uscita, ha ritenuto preferibile la prima soluzione.

La ragione di ciò risiederebbe nel fatto che si tratta di somme che, sia pure per il perseguimento dello scopo principale di incrementare la sicurezza sulle strade, vengono destinate a personale dipendente dell'ente, per compiti e mansioni espletate nell'ambito del rapporto di lavoro, in considerazione delle particolari condizioni di disagio cui potrebbe essere sottoposto.

Ad avvalorare ulteriormente questa tesi, anche il fatto che le forme previdenziali e di assistenza anche nella codificazione SIOPE sono incluse nell'intervento 01 - spese di personale.

In merito, invece, alla computabilità di tali spese nella base di calcolo delle spese di personale utile alla verifica del rispetto del principio di riduzione programmatica della spesa di personale, la citata Sezione ha conseguentemente concluso che tali spese dovrebbero includersi nella base di calcolo in questione, in quanto questa interpretazione sarebbe maggiormente in linea con quanto da ultimo disposto dall'art. 76, comma 5, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che al generale obbligo di contenimento delle spese di personale ha aggiunto l'obbligo di riduzione dell'incidenza percentuale di tali spese rispetto al complesso delle spese correnti, con

**Note:**

(24) Cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, delibera 6/2008/Cons., su [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

(25) Cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, delibera n. 1/2009/Par. Per il testo cfr. in questa Rivista pag. 345.

prioritaria attenzione per le dinamiche di crescita della spesa per la contrattazione integrativa.

Su queste ultime problematiche, comunque, si attendono nel prossimo futuro ulteriori contributi.

## Conclusioni

Le considerazioni che precedono, senza alcuna pretesa di esaustività, hanno cercato di riassumere le principali problematiche relative al corretto utilizzo dei proventi delle sanzioni per il codice della strada, chiarendo i limiti entro cui questi possano comunque essere devoluti a finalità previdenziali e assistenziali.

Una volta chiarita l'impossibilità di devolvere i proventi delle sanzioni a forme di incentivazione del personale di polizia municipale, infatti, questa risulta essere ad oggi l'unica apertura, concessa dall'Aran con apposita norma contrattuale, per indennizzare in qualche modo il personale in questione per le condizioni di disagio in cui opera al fine di garantire i servizi di polizia stradale.

Utili contributi interpretativi sono venuti dall'Aran medesima, ma anche dalla giurisprudenza più recente e dalle varie circolari ministeriali, che hanno ricondotto l'applicazione dell'art. 208 del c.d.s. all'interno dell'attuale sistema ordinamentale.

Su questo substrato ermeneutico si sono successivamente innestati una serie di interventi normativi di tipo legislativo e contrattuale che a loro volta hanno contribuito in modo determinante a chiarire altri aspetti ancora controversi.

In questo scenario, un ruolo importante è stato fino ad ora svolto anche dalle varie Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sul duplice fronte dei controlli di cui all'art. 1 commi 166 e ss. della legge n. 266/2005, di tipo collaborativo, finalizzati a verificare la sana gestione finanziaria degli enti locali, nonché dell'attività consultiva in materia di contabilità pubblica, svolta in base all'art. 7 comma 8 della legge n. 131/2003.

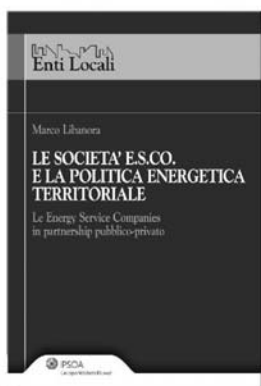
La materia, comunque, risulta in costante evoluzione, e non sono da escludere ulteriori interventi da parte del legislatore.

## LIBRI

### Le società E.S.Co. e la politica energetica territoriale

Le Energy Service Companies in partnership pubblico-privato

Di Marco Libanora



La produzione di energia da fonti fossili è la principale causa dei cambiamenti climatici, è quindi necessario sviluppare rapidamente l'impiego delle energie da fonti alternative. Questo cambiamento si potrà realizzare solo con il contributo di un'adeguata politica energetica da parte degli enti territoriali, i quali dovranno promuovere piani strategici adeguati alle nuove risorse energetiche disponibili. L'Energy Service Company, o semplicemente E.S.Co., in partnership pubblico-privato, può rappresentare una valida soluzione per l'erogazione di servizi energetici in linea con tutte le altre politiche del territorio. Il libro prende in esame anche le funzioni che le E.S.Co. possono svolgere nella politica energetica locale a favore dei consumatori e delle aziende private che operano nella produzione, commercializzazione e installazione dei dispositivi eco-compatibili e di risparmio energetico. L'analisi riporta e analizza anche i risultati

delle ricerche economiche svolte in Europa e negli Stati Uniti. Sulle E.S.Co. americane, sviluppate da quasi trenta anni, sono disponibili importanti ricerche che consentono di anticipare l'evoluzione che avverrà nel nostro Paese. Il libro, infine, esamina come strutturare tali società in forma mista pubblico-privato con la partecipazione di più enti pubblici, attraverso i modelli innovativi introdotti con la riforma del diritto societario.

Ipsoa, 2009, pagg. 288, € 36,00

Codice: 102051

ISBN: 978-88-217-3077-1

#### Per informazioni e acquisti

- Servizio Informazioni Commerciali (tel. 02.82476794 - fax 02.82476403)
- Agente Ipsoa di zona ([www.ipsoa.it/agenzie](http://www.ipsoa.it/agenzie))
- <http://ipshop.ipsoa.it>