



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Cinzia Barisano	Presidente
Giovanni Natali	Primo Referendario, <i>relatore</i>
Nunzio Mario Tritto	Primo Referendario
Daniela Piacente	Referendario
Donatella Palumbo	Referendario
Antonio Arnò	Referendario
Benedetta Civilla	Referendario

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere avanzata dal **Comune di Cerignola (FG)** con nota prot. n. 4609 del 5.2.2024, assunta al protocollo della Sezione al n. 480 del 6.2.2024;

vista la disposizione della Presidente della Sezione prot. n. 507 del 6.2.2024, di assegnazione della richiesta di parere ai fini della relazione al Collegio;

udito il relatore dott. Giovanni Natali nella camera di consiglio del 21.2.2024, convocata con ordinanza n. 7/2024;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con la nota citata in epigrafe il Sindaco del Comune di Cerignola ha formulato una richiesta di parere *ex art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003* tesa a

conoscere l'assoggettamento o meno dei proventi derivanti da violazioni del codice della strada agli attuali vincoli in tema di trattamento economico accessorio.

In particolare, premesso che:

- l'art. 208, comma 4, lett. c), del d.lgs. n. 285/1992 prevede la destinazione di una quota pari al 50 per cento dei proventi spettanti agli enti di cui al secondo periodo del comma 1 (regioni, province e comuni), tra l'altro, *«a misure di assistenza e di previdenza per il personale di cui alle lettere d-bis) ed e) del comma 1 dell'articolo 12»*;
- l'art. 98 del CCNL comparto funzioni locali, stipulato il 16.11.2022, sancisce che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie riscossi dagli enti, nella quota da questi determinata ai sensi dell'art. 208, commi 4, lett. c), e 5, del d.lgs. n. 285/1992, sono destinati, in coerenza con le previsioni legislative, alle finalità ivi indicate in favore del personale, tra cui figurano i *«contributi datoriali al Fondo di previdenza complementare Perseo-Sirio»* (comma 1, lett. a);
- pronunciandosi su questione di massima, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti (deliberazione n. 22/SEZAUT/2015/QMIG) ha affermato che *le "Le somme accantonate a titolo di previdenza complementare per la polizia municipale debbono essere incluse nella spesa del personale oggetto di contenimento ai sensi dell'art. 1, comma 557 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, mentre vanno escluse dal calcolo del trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti di cui all'art. 9, commi 1 e 2 bis del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122"*;

ha chiesto di conoscere se, alla luce dei mutati limiti al trattamento economico accessorio (art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017), *«l'utilizzo dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie riscossi dagli enti, nella quota da questi determinata ai sensi dell'art. 208, commi 4 lett. c), e 5, del D.Lgs.n.285/1992, per la finalità di cui alla lettera a) dell'art. 98, comma 1, del CCNL del 16/11/2022 (contribuzione datoriale al Fondo di previdenza complementare Perseo-Sirio), resti non assoggettato al limite dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento*

accessorio del personale, in ragione della qualificazione della spesa cui le risorse sono destinate (previdenziale e non retributiva)».

DIRITTO

1. Preliminarmente il Collegio è chiamato a scrutinare l'ammissibilità della richiesta di parere, sotto i profili soggettivo (legittimazione del soggetto e dell'organo richiedenti) e oggettivo (attinenza alla materia della contabilità pubblica; generalità e astrattezza del quesito; difetto di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con le attribuzioni di altri plessi giurisdizionali).

1.1 Nel quadro delle misure volte a realizzare l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. 18.10.2001, n. 3 («*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*»), l'**art. 7, comma 8, della l. 5.6.2003, n. 131** (come modificato dall'art. 10-bis, comma 1, del d.l. 24.6.2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla l. 7.8.2016, n. 160) ha previsto la possibilità per regioni (direttamente), province, comuni e città metropolitane (di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, ove istituito) di richiedere alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti «*pareri in materia di contabilità pubblica*».

1.2 Nel perimetrare l'ambito entro il quale può legittimamente esercitarsi la funzione così intestata al giudice contabile, le pronunce della Sezione delle autonomie (a partire dagli «*Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva*», approvati nell'adunanza del 27.4.2004, e dalla deliberazione n. 5/AUT/2006, con le integrazioni contenute, tra le altre, nelle deliberazioni n. 13/SEZAUT/2007, n. 9/SEZAUT/2009, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 4/SEZAUT/2014/QMIG e n. 24/SEZAUT/2019/QMIG) e delle Sezioni Riunite in sede di controllo (deliberazioni n. 54/CONTR/10 e n. 27/CONTR/11) di questa Corte hanno individuato i requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva quali caratteri di specializzazione funzionale che connotano la Corte dei conti in sede consultiva.

1.3 L'ammissibilità soggettiva è stata declinata in chiave sia di *legittimazione dell'amministrazione istante* sia di *capacità rappresentativa dei relativi organi*: in proposito, è stato sottolineato il carattere tassativo dell'elencazione degli enti

(regioni, province, comuni e città metropolitane) titolati a formulare richieste di parere, i quali esercitano tale possibilità attraverso i rispettivi legali rappresentanti *pro-tempore* ovvero tramite il consiglio delle autonomie locali, se istituito.

1.4 Quanto all'ammissibilità oggettiva, sono stati individuati i seguenti tre concorrenti profili: i) *inerenza del quesito alla materia della contabilità pubblica*, in coerenza con quanto richiesto dalla disposizione di legge, non attributiva di una funzione di consulenza di portata generale; ii) *generalità e astrattezza del quesito*, non potendo quest'ultimo concernere fatti gestionali specifici, al fine di evitare che la Corte dei conti sia immessa nei «*processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale*» (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006, cit.); iii) *difetto di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso altre magistrature*, onde evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria).

1.5 Con riferimento al profilo dell'*inerenza del quesito alla materia della contabilità pubblica*, con la deliberazione n. 54/CONTR/10 (resa nell'esercizio della funzione nomofilattica di cui all'art. 17, comma 31, del d.l. 1.7.2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 3.8.2009, n. 102), le Sezioni Riunite in sede di controllo di questa Corte hanno condiviso, arricchendole, le conclusioni a cui è pervenuta la Sezione delle autonomie con la citata deliberazione n. 5/AUT/2006, nella parte in cui è stata espressa l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, «*assuma un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli*».

Secondo le Sezioni Riunite, «In base alla delineata configurazione, il concetto di contabilità pubblica – di cui l'istituto del bilancio rappresenta l'aspetto principale – consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici. Ad essa è da riconoscere il merito di aver colto la distinzione tra attività di gestione ed attività di amministrazione, nonché la coeva autonomia del procedimento contabile rispetto a quello amministrativo.

La funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Si vuole in tal modo evidenziare come talune materie (quali quella concernente il personale, l'attività di assunzione, cui è equiparata quella afferente le progressioni di carriera, la mobilità, gli incarichi di collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi ecc.) – in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa, che rappresentano una parte consistente di quella corrente degli Enti locali, idonea ad influire sulla rigidità strutturale dei relativi bilanci – vengono a costituire inevitabili riferimenti cui ricorrere, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, cui sono, altresì, preordinate misure di contenimento della complessiva spesa pubblica, nel quadro dei principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale. Ne consegue la previsione legislativa di limiti e divieti idonei a riflettersi, come detto, sulla sana gestione finanziaria degli Enti e sui pertinenti equilibri di bilancio.

[...]

Per le ragioni innanzi esposte, quindi, ulteriori materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla “contabilità pubblica” – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della

particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica.

Ciò limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio».

Tali conclusioni sono state condivise dalla Sezione delle autonomie (cfr. le deliberazioni n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG, n. 9/SEZAUT/2022/QMIG e n. 14/SEZAUT/2022/QMIG).

2. Ciò posto, in linea con le indicazioni ermeneutiche richiamate, deve affermarsi:

- *l'ammissibilità soggettiva* del quesito avanzato dal Comune di Cerignola, in quanto proveniente da uno degli enti territoriali (comune) tassativamente legittimati all'attivazione della funzione consultiva in esame ed essendo stato il medesimo formulato dal sindaco, organo rappresentativo dell'ente (*ex art. 50, comma 2, del d.lgs. 18.8.2000, n. 267, Tuel*).

Non è di ostacolo a tale conclusione la circostanza che – diversamente da quanto previsto dall'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003 (in base al quale la richiesta di parere è indirizzata alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti «*di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito*») – l'istanza consultiva sia stata avanzata dal Comune di Cerignola direttamente e non tramite il Consiglio delle autonomie locali; ciò in quanto tale organo (previsto dall'art. 123, comma 4, Cost.), sebbene contemplato dall'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia e disciplinato dalla l.reg. 26.10.2006, n. 29, non è ancora operante;

- *l'ammissibilità oggettiva* sotto il profilo: i) dell'*inerenza del quesito alla materia della contabilità pubblica*, atteso che la richiesta di parere investe, per un verso e in una prospettiva tradizionale di contabilità pubblica, la corretta gestione della spesa relativamente al regime di destinazione dei proventi previsti dall'art. 208 del d.lgs. n. 285/1992 e, per altro verso e secondo l'accezione

dinamica di contabilità pubblica richiamata, una disposizione (art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017) dettata da esigenze di coordinamento della finanza pubblica; ii) del *difetto di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso altre magistrature*, non emergendo *prima facie* una sovrapposizione della specie indicata; iii) della *generalità e astrattezza* dell'istanza consultiva.

3. Passando al merito, il quesito sottoposto dal Comune di Cerignola postula una sintetica ricognizione del pertinente quadro normativo.

3.1 All'interno del Titolo VI, Capo I, Sezione I («*Degli illeciti amministrativi importanti sanzioni amministrative pecuniarie ed applicazione di queste ultime*») del **d.lgs. 30.4.1992, n. 285** («*Nuovo codice della strada*») l'**art. 208** detta disposizioni in tema di *proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie*, stabilendo (per quanto di interesse in questa sede) che:

- i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni previste dal codice sono devoluti allo Stato, quando le violazioni siano accertate da funzionari, ufficiali ed agenti dello Stato, nonché da funzionari e agenti dell'ente Ferrovie dello Stato o delle ferrovie e tramvie in concessione. I proventi stessi sono devoluti alle regioni, province e comuni quando le violazioni siano accertate da funzionari, ufficiali e agenti, rispettivamente, delle regioni, delle province e dei comuni (**comma 1**);
- una quota pari al 50 per cento dei proventi spettanti agli enti di cui al secondo periodo del comma 1 (regioni, province, comuni) è destinata:
 - a) in misura non inferiore a un quarto della quota, a interventi di sostituzione, ammodernamento, potenziamento, messa a norma e 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 accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, anche attraverso l'acquisto di automezzi, mezzi e attrezzature dei corpi e dei servizi di polizia provinciale e di polizia municipale di cui alle lettere d-bis) ed e) del comma 1 dell'art. 12;

- c) *«ad altre finalità connesse al miglioramento della sicurezza stradale, relative alla manutenzione delle strade di proprietà dell'ente, all'installazione, all'ammodernamento, al potenziamento, alla messa a norma e alla manutenzione delle barriere e alla sistemazione del manto stradale delle medesime strade, alla redazione dei piani di cui all'articolo 36, a interventi per la sicurezza stradale a tutela degli utenti vulnerabili, 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» (comma 4, enfasi aggiunta).*

In base all'art. 12, comma 1, del codice della strada, l'espletamento dei servizi di polizia stradale spetta, tra gli altri, ai Corpi e ai servizi di polizia provinciale nonché ai Corpi e ai servizi di polizia municipale, nell'ambito del rispettivo territorio di competenza (lett. d-bis) ed e);

- 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 (**comma 5**).

3.4 L'art. 38, secondo comma, Cost. afferma il diritto dei lavoratori a che siano *«preveduti ed assicurati mezzi, adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria»*.

Nel sottolineare *«la scelta del legislatore, enunciata sin dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421, e, via via, confermata nei successivi interventi, di istituire un collegamento funzionale tra previdenza obbligatoria e previdenza complementare, collocando quest'ultima nel sistema dell'art. 38, secondo comma, della Costituzione»*, la Corte costituzionale (sentenza n. 393 del 2000) ha affermato che *«a seguito della legge delega n. 421 del 1992, così come attuata dal decreto legislativo n. 124 del 1993, la definizione legislativa dei fondi complementari, come "fondi di previdenza ... al fine di assicurare più elevati livelli di copertura previdenziale", ha inserito gli stessi nel sistema*

dell'art. 38, tanto che, dopo queste leggi, le contribuzioni degli imprenditori al loro finanziamento non possono più definirsi "emolumenti retributivi con funzione previdenziale", ma costituiscono, strutturalmente, **contributi di natura previdenziale**, come tali estranei alla nozione di retribuzione imponibile agli effetti dell'assicurazione INPS (sentenza n. 421 del 1995)» (enfasi aggiunta).

3.5 Nel quadro di misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, il **comma 2-bis dell'art. 9 del d.l. 31.5.2010, n. 78** («Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, dalla l. 30.7.2010, n. 122) ha previsto che «A decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. A decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo».

3.6 Nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli artt. 11 («Dirigenza pubblica») e 17 («Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche») della l. 7.8.2015, n. 124, «con particolare riferimento all'omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio della dirigenza», l'**art. 1, comma 236, della l. 28.12.2015, n. 208** («Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016») ha poi stabilito che «a decorrere dal 1° gennaio 2016 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente».

3.7 Infine, in sede di attuazione della delega *ex art. 17* della l. n. 124/2015, l'**art. 23 del d.lgs. 25.5.2017, n. 75** (*«Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»*) ha sostanzialmente riprodotto la disciplina vincolistica già dettata dall'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010 (disposizione connotata da un'efficacia temporale limitata e conclusa alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 75/2017: *a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2014*) e dall'art. 1, comma 236, della l. n. 208/2015 (disposizione, quest'ultima, espressamente abrogata, avendo – a differenza di quella del 2010 – vocazione ad applicarsi per un tempo indefinito: *a decorrere dal 1° gennaio 2016*).

In dettaglio, il comma 2 dell'art. 23 citato ha previsto che, nelle more di quanto previsto dal comma 1 (*i.e.*, la graduale convergenza, a opera della contrattazione collettiva nazionale, per ogni comparto o area di contrattazione, dei trattamenti economici accessori del personale delle PP.AA. anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione) e *«al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. A decorrere dalla predetta data l'articolo 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 è abrogato»*. Nella stessa sede è stato introdotto un regime speciale per gli enti locali che non abbiano potuto destinare nel 2016 risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015.

In definitiva, la disposizione di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 si pone in linea di continuità rispetto al precedente art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010, *«limitandosi a spostare nel tempo, dal 2010 al 2016, il parametro temporale rilevante ai fini del calcolo del tetto di spesa»* (Corte dei conti, Sez. reg. contr. Veneto, deliberazione n. 209/2022/PAR).

4. La portata dei vincoli al trattamento economico accessorio dei dipendenti delle PP.AA., posti dalle disposizioni succedutesi a partire dal 2010, ha formato oggetto di molteplici pronunce delle Sezioni Riunite in sede di controllo e della Sezione delle autonomie di questa Corte, rese nell'esercizio della funzione nomofilattica intestata ai due uffici, rispettivamente, dall'art. 17, comma 31, del d.l. 1.7.2009, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla l. 3.8.2009, n. 102) e dall'art. 6, comma 4, del d.l. 10.10.2012, n. 174 (convertito con modificazioni dalla l. 7.12.2012, n. 213).

4.1 Muovendo dalla *ratio* dell'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010, individuata nella volontà di *«cristallizzare al 2010 il tetto di spesa relativo all'ammontare complessivo delle risorse presenti nei fondi unici che dovrebbero tendenzialmente essere destinate al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165»*, le Sezioni Riunite in sede di controllo (deliberazione n. 51/CONTR/11) hanno ritenuto la disposizione di stretta interpretazione; *«sicché, in via di principio, essa non sembra possa ammettere deroghe o esclusioni (cfr. anche Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 285 del 2011) in quanto la regola generale voluta dal legislatore è quella di porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell'ente pubblico»*.

4.2 Sempre con riferimento all'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010 la Sezione delle autonomie (deliberazione n. 26/SEZAUT/2014/QMIG) ha chiarito che *«l'impiego di termini dal valore semantico generale ed omnicomprensivo contenuti nell'espressione "...l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale" denota una evidente volontà di ricomprendere nella fattispecie normativa ogni genere di risorse funzionalmente destinate*

ad offrire copertura agli oneri accessori del personale, senza alcuna considerazione per l'origine o la provenienza delle risorse se non sotto il profilo della presenza di un vincolo di destinazione giuridicamente rilevante [...] La disposizione di cui all'art. 9, comma 2-bis, è peraltro inserita in un complesso di norme (si pensi ad es. all'art. 9, comma 1, o all'art. 14, comma 9) volte a perseguire analoghi obiettivi di riduzione della spesa di personale, la cui funzione pratica, con riferimento alle componenti del trattamento accessorio, si traduce in un rafforzamento del limite posto alla loro crescita complessiva a garanzia del contenimento della dinamica retributiva del personale nell'ambito delle finalità di riduzione della spesa corrente di funzionamento e di miglioramento dei saldi di finanza pubblica. Ne discende che nel computo del tetto di spesa rientrano tutte le risorse stanziare in bilancio con vincolo di destinazione al trattamento accessorio del personale, indipendentemente da eventuali risorse derivanti da maggiori entrate. Sul piano teleologico, la norma si inserisce, infine, nel quadro delle disposizioni di contenimento della spesa per il personale aventi natura cogente e inderogabile, in quanto rispondenti ad imprescindibili esigenze di riequilibrio della finanza pubblica ancorate al rispetto di rigidi obblighi comunitari. Tale norma è da considerare, quindi, di stretta interpretazione e non sono consentite limitazioni del suo nucleo precettivo in contrasto con il valore semantico dell'espressione normativa utilizzata. Se, dunque, il legislatore ha inteso adoperare locuzioni quali "...l'ammontare complessivo delle risorse..." destinate al "...trattamento accessorio del personale" (in alternativa all'espressione "...ammontare delle risorse presenti nei fondi per la contrattazione integrativa") è perché ha voluto comprendere nel limite stabilito anche le eventuali entrate ulteriori rispetto a quelle presenti nei fondi delle risorse decentrate».

4.3 Con la deliberazione n. 20/SEZAUT/2017/QMIG la Sezione delle autonomie ha poi riconosciuto la «sostanziale continuità» tra i tetti di spesa di cui all'art. 1, comma 236, della l. n. 208/2015 e all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, valorizzando «l'assenza di elementi innovativi tali da alterare i principi applicativi su cui era stato costruito il parametro di riferimento previsto dal comma 236 e, prima ancora, dall'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78/2010. Invero, il mancato richiamo alla riduzione del fondo in ragione della diminuzione del personale e di quello assumibile e il regime speciale previsto per gli enti locali che non hanno rispettato il patto

*di stabilità interno del 2015, costituiscono aspetti della recente disciplina che connotano le modalità applicative del nuovo tetto di spesa senza incidere sulla struttura di fondo del meccanismo di calcolo con il quale, dal 2011, il legislatore ha inteso congelare le risorse per la contrattazione integrativa. Nei limiti delle predette variazioni e in ragione della **sostanziale continuità teleologica esistente tra i diversi tetti di spesa**, si ritiene debbano trovare conferma anche le modalità applicative che le pronunce giurisprudenziali intervenute in materia hanno elaborato nella vigenza dei precedenti vincoli di spesa (negli stessi termini vedasi la deliberazione n. 34/SEZAUT/2016/QMIG)» (enfasi aggiunta).*

4.4 Per quel che più direttamente rileva ai fini della soluzione da offrire all'odierno quesito, la deliberazione n. 22/SEZAUT/2015/QMIG, richiamata dal Comune istante, ha affrontato la questione relativa, per un verso, alla natura giuridica da attribuire alle somme destinate alla previdenza complementare, nel caso di specie alla polizia municipale e, per altro verso, all'applicabilità delle diverse disposizioni adottate in materia di riduzione delle spese di personale dalla legislazione degli ultimi anni.

In tale sede, risolvendo un contrasto interpretativo in ordine all'assoggettamento di dette somme, oltre che al limite alla *spesa per il personale ex art. 1, comma 557, della l. 27.12.2006, n. 296 (legge finanziaria 2007)*, ai vincoli posti alle risorse destinate al *trattamento accessorio del personale* ai sensi dell'art. 9, commi 1 e 2-bis, del d.l. n. 78/2010, la Sezione delle autonomie ha affermato che, mentre ai fini dell'obbligo di riduzione della spesa di cui all'art. 1, comma 557, della l. n. 296/2006 sono da ricomprendere tutte le spese relative al personale (incluse quelle derivanti dalla previdenza complementare), con riferimento al tetto retributivo di cui al d.l. n. 78/2010, è decisivo stabilire se un emolumento abbia o meno funzione retributiva.

In tale prospettiva, *«può essere diverso l'aggregato di riferimento se il focus è posto sulla prestazione percepita (più o meno onnicomprensiva di diverse voci), piuttosto che sulla spesa sostenuta dall'ente, considerando che gli oneri previdenziali costituiscono parte integrante della spesa stessa.*

Infatti, quando il legislatore interviene ai fini di "riduzione della spesa", come nel caso dell'art. 1, comma 557 della l. n. 296/2006 anche le linee guida adottate dalla Sezione

delle autonomie in applicazione del disposto di cui all'art. 1, commi 166 e seguenti della legge n. 266/2005 includono espressamente i trattamenti derivanti da previdenza complementare per la polizia municipale nell'aggregato da calcolare ai fini del previsto contenimento, così come, sono compresi nell'aggregato gli oneri previdenziali in generale (cfr. deliberazione n. 13/SEZAUT/2015/INPR).

Se, invece, il riferimento è al trattamento "erogato al dipendente", non possono considerarsi nel tetto le somme destinate a finanziare la previdenza complementare, che non vengono erogate nella retribuzione. Infatti, le somme accantonate per previdenza complementare formano un montante che viene poi convertito in una forma assicurativa, per l'erogazione di una rendita di carattere pensionistico».

La Sezione ha quindi affermato il seguente principio di diritto: «Le somme accantonate a titolo di previdenza complementare per la polizia municipale debbono essere incluse nella spesa del personale oggetto di contenimento ai sensi dell'art. 1, comma 557 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, mentre vanno escluse dal calcolo del trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti di cui all'art. 9, commi 1 e 2 bis del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122».

4.5 Tale approdo interpretativo è stato confermato dalla successiva deliberazione n. 5/SEZAUT/2019/QMIG che, evidenziando il ruolo assunto dalla Sezione delle autonomie nell'individuare le tipologie di risorse da escludere dagli accennati limiti di spesa «alla luce della ratio della disposizione vincolistica, come individuata dalle deliberazioni n. 51/CONTR/11 delle Sezioni riunite e n. 2/SEZAUT/2013/QMIG di questa Sezione», ha richiamato la deliberazione n. 22/SEZAUT/2015/QMIG tra quelle con cui «sono stati messi in luce gli incentivi i cui finanziamenti non risultano imputabili ai capitoli di spesa ordinariamente destinati al trattamento accessorio del personale».

4.6 Infine, con riferimento al limite fissato dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, è stato di recente ricordato che «Le Sezioni regionali di controllo di questa Corte hanno precisato che non rientrano nel limite sopra citato quelle erogazioni che sono prive di finalità retributiva e che assolvono ad una funzione contributivo-previdenziale o assistenziale» (Corte dei conti, Sez. reg. contr. Piemonte, deliberazione n. 14/2024/SRCPIE/PAR).

5. In relazione a quanto precede, avuto riguardo, da un lato, alla natura della spesa in esame (previdenziale e non retributiva) e, dall'altro, alla riconosciuta «*sostanziale continuità teleologica esistente tra i diversi tetti di spesa*» previsti nel tempo dal legislatore con riferimento al trattamento economico accessorio del personale delle PP.AA., è possibile rispondere al quesito del Comune di Cerignola nel senso che l'utilizzo dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie derivanti da violazioni al codice della strada per misure di assistenza e previdenza per il personale di polizia provinciale e municipale, *ex art. 208, comma 4, lett. c), del d.lgs. n. 285/1992*, non è assoggettato al limite dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, attualmente contemplato dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, si pronuncia sulla richiesta di parere avanzata dal Comune di Cerignola nei termini di cui in motivazione.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 21.2.2024.

Il Magistrato relatore
F.to Giovanni NATALI

La Presidente
F.to Cinzia BARISANO

Depositata il 23 febbraio 2024
Il Direttore della Segreteria
F.to Salvatore SABATO