

CORTE DEI CONTI – Sez. Reg. Puglia
PARERE SU FONDO PERSEO E POLIZIA LOCALE

“E’ la singola amministrazione che valuta le modalità di alimentazione del Fondo di pensione integrativa previsto e disciplinato dal CCNL Comparto Funzioni Locali.

TIPO DELIBERAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Attività consultiva ai sensi dell'art. 7, co. 8, l. 131/2003 (pareri)

DESCRIZIONE

Il Sindaco del Comune di Castellana Grotte ha formulato una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, in tema di alimentazione del Fondo di previdenza complementare del Corpo della polizia locale (Fondo “Perseo-Sirio”), di cui al CCNL Funzioni Locali del 2018. Per la precisione l'Amministrazione comunale ha chiesto di conoscere «se sussistono impedimenti al versamento al Fondo Perseo Sirio nel corrente anno 2024 dei fondi risultanti nel bilancio comunale, incamerati e accantonati, per la Previdenza Complementare della Polizia Locale negli esercizi anteriori al 2018, per istituire la previdenza integrativa a beneficio del personale di Polizia Locale». La Corte dei Conti, Sezione Regionale di controllo per la Puglia, in linea con quanto statuito dalla Sezione delle autonomie con la recente deliberazione n. 9/2022/QMIG, secondo cui “i profili di ammissibilità richiedono comunque un vaglio particolarmente rigoroso quando implicino valutazioni di comportamenti amministrativi che possono formare oggetto di iniziative o vertenze giudiziarie, anche presso giudici diversi», la richiesta di parere si appalesa, anche sotto tale profilo, inammissibile. Alla luce delle svolte considerazioni, deve, pertanto, ritenersi di esclusiva spettanza della singola Amministrazione la valutazione, in concreto, delle modalità di alimentazione del Fondo di pensione integrativa previsto e disciplinato dal CCNL Comparto Funzioni Locali.

TESTO PROVVEDIMENTO

Deliberazione n. 26/2024/PAR

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Cinzia Barisano Presidente

Giovanni Natali Primo Referendario

Nunzio Mario Tritto Primo Referendario

Daniela Piacente Referendario, *relatore*

Donatella Palumbo Referendario

Antonio Arnò Referendario

Benedetta Civilla Referendario

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere avanzata dal Comune di Castellana Grotte (BA), assunta al protocollo di Segreteria di questa Sezione n. 552 del 09.02.2024;

udito il relatore dott.ssa Daniela Piacente nella camera di consiglio del 21 febbraio 2024, convocata con ordinanza n. 7/2024.

Premesso in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Castellana Grotte ha formulato una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, in tema di alimentazione del Fondo di previdenza complementare del Corpo della polizia locale (Fondo "Perseo-Sirio"), di cui al CCNL Funzioni Locali del 2018.

Segnatamente, il Comune, dopo aver premesso di aver stanziato negli esercizi 2010 – 2017 somme per la costituzione di fondi previdenziali integrativi a beneficio del personale della Polizia locale, destinando a tal fine una quota parte dei proventi delle sanzioni pecuniarie da violazioni del codice della strada, giusta previsione di cui all'art. 208, comma 4 del C.d.S., precisa:

- che le somme stanziare sono rimaste inutilizzate per anni, in quanto l'Ente non ha mai attivato alcuna forma di previdenza complementare;
- che, tuttavia, i proventi incassati sono stati accantonati come avanzo di amministrazione vincolato del bilancio comunale, per un importo complessivo - dal 2010 al 2017 - pari a € 30.136,73;
- che solo con deliberazione di Giunta comunale n. 167 del 14.12.2021, l'Ente ha approvato il regolamento per la destinazione delle risorse di cui all'art 208, comma 4, lett c), del d.lgs. n. 295/1992 e s.m.i. al Fondo Pensione Complementare "Perseo-Sirio" per il personale dipendente del Corpo di Polizia Locale del Comune di Castellana Grotte, in conformità all'art 56-*quater* del CCNL funzioni locali del 21.05.2018 e dell'art 23 del CCDI del Comune di Castellana Grotte.

Tanto premesso, l'Amministrazione comunale chiede di conoscere *«se sussistono impedimenti al versamento al Fondo Perseo Sirio nel corrente anno 2024 dei fondi risultanti nel bilancio comunale, incamerati e accantonati, per la Previdenza Complementare della Polizia Locale negli esercizi anteriori al 2018 [...], per istituire la previdenza integrativa a beneficio del personale di Polizia Locale»*.

Precisa che: *«le disposizioni di legge di cui si chiede l'interpretazione sono:*

- a) art 208 comma 4 del D. Lgs. n. 285/1992;*
- b) art 56 quater CCNL funzioni locali 21.05.2018;*
- c) art 17 CCNL EE. LL. 22/01/2004»*.

Aggiunge che, a proprio avviso, «essendo i fondi accantonati in bilancio dal 2010 al 2017, vincolati per previdenza complementare degli operatori della Polizia Locale, non possono assumere diversa destinazione e devono confluire attualmente pro quota nel Fondo Perseo Sirio».

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente questa Sezione è chiamata a verificare l'ammissibilità dell'avanzata richiesta di parere, sotto il duplice profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettivo (attinenza del quesito alla materia di contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, assenza di interferenze con le funzioni requirenti o giurisdizionale della Corte, ovvero di altra magistratura).

1. Ammissibilità soggettiva.

Sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, in quanto proveniente dal Sindaco, quale organo di vertice, legittimato istituzionalmente a richiederlo.

La mancata istituzione del C.A.L. all'interno delle regioni, così come il suo mancato funzionamento (è il caso della Regione Puglia, in cui l'organo sebbene istituito, non risulta ancora operante) non preclude la possibilità di attivare la funzione consultiva assegnata alla Sezione regionale, dovendo in tal caso ritenersi legittimati ad avanzare la relativa istanza, i soli organi rappresentativi dell'ente locale (cfr. Sezione delle autonomie, atto di indirizzo 27.04.2004).

2. Ammissibilità oggettiva.

2.1. Per quanto concerne l'ambito oggettivo, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, è necessario che il quesito posto dall'Ente abbia un'attinenza con la materia della contabilità pubblica; che sia formulato in termini generali ed astratti; che non sia funzionale all'adozione di concreti atti di gestione dell'ente e che non determini un rischio di interferenze con l'esercizio delle altre funzioni intestate alla Corte (giurisdizionale e requirente), ovvero con giudizi pendenti presso altri organi giurisdizionali (penale, civile o amministrativo).

2.2. La richiesta di parere avanzata dal Sindaco di Castellana Grotte, per quanto ammissibile sotto il profilo soggettivo, deve considerarsi inammissibile sotto il profilo oggettivo, per le ragioni di seguito esplicitate.

2.3. Il quesito, per come formulato dal Comune istante, non involge l'interpretazione di norme di legge in materia di contabilità pubblica, sollecitando, viceversa, l'esercizio da parte di questa Sezione, di una funzione consulenziale su uno specifico caso gestionale, peraltro attinente alla materia della contrattazione pubblica, che come noto travalica l'ambito della funzione consultiva demandata alla Corte dei conti ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 (cfr. tra le altre, la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004 così come integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009 n. 9; la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/2006; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 2010; la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 3/2014; la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 24/2019; la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 11/2020).

A tal riguardo, giova rammentare che alle Sezioni regionali di controllo non è stata assegnata una funzione di consulenza di portata generale, tale da comprendere qualsiasi attività degli enti che abbia riflessi di natura finanziaria, in quanto una simile soluzione interpretativa sarebbe incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei conti, quale organo magistratuale.

È stato, altresì, precisato come la nozione di contabilità pubblica, tradizionalmente afferente a «[...] 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» (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006), possa essere ampliata, in senso dinamico, fino a ricomprendere materie diverse da quella della contabilità pubblica in senso stretto (come ad esempio, quella concernente il personale, le assunzioni, cui è equiparata quella afferente le progressioni di carriera, la mobilità, gli incarichi di collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi ecc.), ma ciò limitatamente alla circoscritta ipotesi in cui vengano in rilievo problematiche ermeneutiche attinenti, in via immediata e diretta, ai limiti e/o divieti posti dal legislatore a tutela degli equilibri di bilancio (*rectius*, contenimento della spesa pubblica) e delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10; v. anche Sezione delle autonomie n. 17/2020/QMIG, n. 5/2022/QMIG e n. 9/2022/QMIG).

Solo al ricorrere di tale peculiare evenienza, pertanto, «*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» (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10).

2.4. Venendo alla fattispecie in esame, il quesito proposto dal Comune di Castellana Grotte presenta, sotto il profilo oggettivo, plurimi profili di inammissibilità.

2.4.1 *In primis*, il quesito in esame, come già detto, non pone problematiche ermeneutiche afferenti alla materia della "contabilità pubblica", intesa nella sua duplice accezione tradizionale (gestione del bilancio e dei relativi equilibri) e "dinamica" (tutela di esigenze di coordinamento della finanza pubblica).

Ed invero, la richiesta di parere, pur originando dall'art. 208 del d.lgs. n. 285/1992, non prospetta alcun un dubbio interpretativo in ordine al contenuto di tale disposizione normativa, che individua analiticamente il regime di destinazione dei proventi derivanti dall'accertamento di violazioni alle disposizioni contenute nel codice della strada, prescrivendone una destinazione parzialmente vincolata (nella misura del 50% del gettito), per il perseguimento di specifiche finalità (di sicurezza stradale, anche attraverso la previsione di specifiche misure di carattere previdenziale e assistenziale in favore del Corpo della Polizia locale), in deroga al tradizionale principio di unità del bilancio.

Né il Comune solleva dubbi in ordine al trattamento contabile previsto per tale categoria di entrata, che mostra di ben conoscere, avendo riferito in premessa di aver destinato parte delle entrate in parola a

finalità previdenziali del personale del corpo della Polizia locale attraverso l'apposizione, sul piano contabile, di specifici vincoli di spesa, facendo precedere tale determinazione da una delibera di Giunta che ha quantificato, annualmente e in via preventiva, i proventi di ciascun esercizio, determinando ammontare e finalità da sottoporre a vincolo di destinazione (art. 208, comma 5, C.d.S.).

Inoltre, il quesito avanzato non investe l'esame di questioni attinenti ai limiti e ai divieti "*strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa*" e posti a tutela degli equilibri di bilancio e delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica", concernendo, viceversa, le concrete modalità di alimentazione del Fondo di previdenza integrativo del personale della Polizia locale, la cui disciplina non appare all'evidenza riconducibile al novero delle disposizioni strumentali «*al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa*» a tutela delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica (cfr. la diversa fattispecie vagliata da questa Sezione regionale con coeva delibera n. 22/2024/PAR, che, a differenza del caso in esame, affronta la questione della computabilità dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie, riscossi dall'ente e destinati al Fondo di previdenza complementare *Perseo-Sirio*, ai fini del calcolo del tetto di spesa per il personale fissato dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, disposizione quest'ultima che, secondo la consolidata giurisprudenza contabile, si inserisce nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa pubblica previsti dalle leggi finanziarie; cfr. anche le delibere di orientamento della Sezione delle autonomie, intervenute sul tema, n. 22/SEZAUT/2015/QMIG e n. 5/SEZAUT/2019/QMIG).

2.4.2. Il quesito in esame si presenta, inoltre, oggettivamente inammissibile anche in ragione del fatto che sollecita un parere in ordine a una specifica e concreta vicenda gestionale accuratamente descritta nei suoi diversi passaggi dall'istante, che proprio in ragione della sua specificità deve ritenersi sottratta al vaglio di questo Giudice contabile.

Ed invero, la richiesta di parere, pur originando da un'esigenza gestionale dell'ente, deve rimanere circoscritta al piano generale ed astratto dell'interpretazione di una disposizione dal significato controverso, attinente alla materia contabile, essendo viceversa preclusa l'indagine su casi o atti gestionali specifici e puntuali, pregressi o futuri che determinerebbero «*l'inaccettabile risultato di immettere la Corte nei processi decisionali dell'ente territoriale*» (cfr. SS.RR. in sede di controllo, delibera n. 54/2010).

Diversamente opinando, «*detta funzione si tradurrebbe in una atipica (e non consentita) attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell'operato amministrativo, che potrebbe essere ipoteticamente attivata al fine di preconstituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità*» (cfr. Sezione delle autonomie n. 11/2020).

2.4.3. Ulteriore motivo di inammissibilità è costituito dalla circostanza che il quesito formulato involge l'interpretazione e l'applicazione di specifiche disposizioni di natura contrattuale (l'art. 56-*quater* del CCNL Funzioni Locali 2018, come sostituito dall'art. 98 del CCNL Comparto funzioni locali del 16.11.2022, che, a partire dal 2018, individua nel Fondo "*Perseo - Sirio*" l'unico fondo destinatario delle risorse derivanti dai proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie riscosse dagli enti, facendo in ogni caso salve le posizioni individuali eventualmente già esistenti presso altre forme pensionistiche complementari).

Giova al riguardo rammentare che la funzione consultiva intestata alla Corte non può investire il contenuto di disposizioni del contratto collettivo, la cui interpretazione, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, è rimessa in via esclusiva all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), quale organo istituzionalmente deputato, ai sensi dell'articolo 46 d.lgs. n. 165/2001, a fornire l'interpretazione delle clausole dei contratti collettivi ai fini di una loro uniforme applicazione (cfr. Sezioni riunite di controllo, delibera n. 56/2011, secondo cui *«in sede consultiva e di nomofilachia, le Sezioni della Corte dei conti non possono rendere parere sull'interpretazione e sul contenuto della norma del contratto collettivo nazionale di lavoro (...) poiché, come più volte specificato, l'interpretazione delle norme contrattuali rientra nelle funzioni che il legislatore ha attribuito all'ARAN [...]»*).

Orbene, il Sindaco, con l'istanza in esame, mira ad ottenere un avallo in ordine alla dichiarata intenzione di alimentare il Fondo di pensione integrativa "Perseo – Sirio" con le risorse accantonate in bilancio negli anni precedenti all'adesione al fondo in parola, il che implica all'evidenza l'esame e la concreta applicazione, al caso prospettato, della sopra richiamata disposizione di natura contrattuale, il cui vaglio, alla stregua dei principi espressi dalle Sezioni Riunite di controllo della Corte dei conti con la deliberazione di orientamento generale n. 56/2011, appare inammissibile (in senso conforme, Corte dei conti Liguria, Sez. contr., deliberazione 21/02/2023, n. 29).

2.4.4. Da ultimo non possono sottacersi i più che probabili rischi di interferenza della funzione consultiva, nel caso specifico portato all'esame di questa Sezione, oltre che con le funzioni intestate alla Corte dei conti (giurisdizionali, requirenti e di controllo), con le funzioni di altri organi giurisdizionali, in ragione di contenziosi promuovibili da parte di soggetti privati coinvolti nelle questioni prospettate dall'Ente, ancor più se si consideri che la specifica questione della corretta alimentazione del Fondo "Perseo-Sirio", ha già formato oggetto di pronunciamenti da parte di altri organi giurisdizionali (Corte d'Appello Milano, Sez. lavoro, Sent., 14/06/2023, n. 322; Tribunale Ivrea sez. lav., 15/11/2022, n. 138).

Pertanto, in linea con quanto statuito dalla Sezione delle autonomie con la recente deliberazione n. 9/2022/QMIG, secondo cui *«i profili di ammissibilità richiedono comunque un vaglio particolarmente rigoroso quando implicino valutazioni di comportamenti amministrativi che possono formare oggetto di iniziative o vertenze giudiziarie, anche presso giudici diversi»*, l'odierna richiesta di parere si appalesa, anche sotto tale profilo, inammissibile.

2.5. Alla luce delle svolte considerazioni, deve, pertanto, ritenersi di esclusiva spettanza della singola Amministrazione la valutazione, in concreto, delle modalità di alimentazione del Fondo di pensione integrativa previsto e disciplinato dal CCNL Comparto Funzioni Locali.

Ad ogni buon fine, nell'ottica di una pronuncia di orientamento, questo Collegio reputa utile rammentare che:

i) l'art. 208 C.d.S. fissa un chiaro vincolo di competenza per quota parte delle entrate derivanti dalle sanzioni per violazione al codice della strada, destinandole, tra le altre finalità, anche a forme di tutela previdenziale in favore degli appartenenti al corpo di Polizia Municipale (vincolo di competenza che, come chiarito dalla recente pronuncia della Sezione delle autonomie n. 17/2023/QMIG, deve ritenersi esteso anche alla gestione di cassa);

ii) allo stesso tempo, la norma, all'interno delle categorie di spesa individuate, lascia ampia discrezionalità all'Ente circa la tipologia di spesa da sostenere;

iii) la norma non prevede alcuna tempistica (o obbligo temporale sulla competenza dell'anno in cui si sono perfezionati gli accertamenti di entrata) per l'impegno e il pagamento delle spese individuate nella delibera di Giunta (cfr. deliberazione Sezione Toscana n. 137/2023);

iv) in caso di mancata utilizzazione dei proventi vincolati per le finalità previste, le relative risorse concorrono alla determinazione del risultato d'amministrazione, sotto forma di avanzo vincolato (cfr. Sezione regionale Lombardia n. 60/2012);

v) l'obiettivo primario individuato dal legislatore con la previsione di cui all'art. 208 C.d.S. è costituito dal miglioramento della sicurezza e della circolazione stradale e viene solo indirettamente perseguito con l'utilizzazione di parte dei proventi per finanziare l'assistenza e la previdenza complementare del personale di Polizia municipale, con la conseguenza che l'importo della quota eventualmente riservata dal comune alla previdenza e assistenza integrativa non dovrebbe pregiudicare la concreta realizzabilità della finalità generale (in termini, Sez. controllo Piemonte delibera n. 56/2009).

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per la Puglia, per le ragioni innanzi esposte, dichiara inammissibile la richiesta di parere sotto il profilo oggettivo.

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

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 21 febbraio 2024.

Il Magistrato relatore La Presidente

F.to Daniela PIACENTE F.to Cinzia Barisano

Depositata il 27 febbraio 2024

Il Direttore di Segreteria

F.to Salvatore SABATO

Forlì, 11 marzo 2024