



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati*:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere (relatore)
dott. Marco Scognamiglio	referendario
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario

* riuniti mediante collegamento telematico

Adunanza del 2 marzo 2022

Richiesta di parere del Comune di Ferrara (FE)

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto l'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13,

istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010;

Vista la "convenzione sulle attività di collaborazione in merito all'esercizio delle funzioni di controllo e consultiva di cui alla legge n. 131 del 2003" tra la Regione Emilia-Romagna, questa Sezione regionale di controllo ed il Consiglio delle autonomie locali;

VISTA la deliberazione n. 11/2022/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2022;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Ferrara in data 1° febbraio 2022;

Vista la nota di sintesi istruttoria del gruppo tecnico del Consiglio delle autonomie locali sulla richiesta di parere formulata, inviata a questa Sezione in data 15 febbraio 2022;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 19 del 1° marzo 2022 con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna camera di consiglio;

Udito nella camera di consiglio il relatore, consigliere Gerarda Maria Pantalone;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Ferrara (FE), per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Emilia-Romagna, ha rivolto a questa Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 in ordine alla corretta applicazione della disciplina contenuta negli articoli 12, 12-bis e 208 del decreto legislativo n. 285/1992 Nuovo Codice della Strada.

In particolare, con riferimento a tali disposizioni relative all'espletamento dei servizi di polizia stradale da parte dei Corpi e dei servizi di polizia municipale ed alle misure di assistenza e previdenza ad essi spettanti pone due specifici quesiti:
. il primo tendente a conoscere se il personale assunto dal Comune con un profilo riconducibile alla figura di "ausiliario del traffico" ed al quale con provvedimento sindacale vengono attribuite le funzioni di prevenzione ed accertamento delle violazioni in materia di sosta possa essere considerato facente parte del Corpo di Polizia locale;

. il secondo relativo alla possibilità di riconoscere a detto personale, ove facente parte del Corpo di polizia locale, le misure di previdenza integrative previste dall'art. 208 del Nuovo Codice della Strada.

Il Consiglio delle autonomie locali (C.A.L.), in virtù della convenzione in essere con questa Sezione, ha istruito la richiesta di parere e fatto pervenire la propria nota conclusiva sulla questione prospettata.

Diritto

1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere

In via preliminare, questa Sezione è tenuta a verificare l'ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere.

La funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo di questa Corte dei conti trova fondamento nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, secondo il quale «le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città Metropolitane».

In base a consolidata giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'ammissibilità della richiesta devono sussistere contestualmente le seguenti condizioni:

- la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta (ammissibilità in senso soggettivo);

- sotto il profilo dell'ammissibilità oggettiva il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica, da intendersi limitata alla normativa e ai relativi atti applicativi riguardanti, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli e che non può ampliarsi al punto da ricomprendere qualsivoglia attività degli enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria;

- il parere può essere fornito solo su questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo pertanto ogni

valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione;

- la questione sottoposta, infine, non deve interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

1.1. La richiesta di parere sottoposta all'odierno esame risulta ammissibile sotto l'aspetto soggettivo in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune di Ferrara, organo legittimato a rappresentare l'ente.

1.2. Sotto il profilo oggettivo la richiesta risulta ammissibile quanto al primo requisito perché attinente alla materia della contabilità pubblica nella sua visione dinamica delineata dalla giurisprudenza della Corte avendo i quesiti sostanzialmente ad oggetto le corrette modalità di utilizzo di proventi, che costituiscono entrate straordinarie a carattere vincolato, derivanti da sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni del codice della strada, che ai sensi dell'art.208, quarto comma, lettera c) del decreto legislativo 285/1992, in quota pari al 50%, possono essere destinate, tra l'altro, a misure assistenza e di previdenza per il personale.

Parimenti ammissibile risulta la richiesta di parere in relazione al requisito dell'astrattezza e generalità considerato che la questione sottoposta all'esame della Corte, riguardando l'interpretazione di disposizioni relative ad una tipologia di entrate, è suscettibile di interesse per gli enti locali in generale.

Infine, anche la non interferenza con altre funzioni intestate alla Corte o ad altre giurisdizioni si ritiene sussistente nella fattispecie tenuto conto che la Sezione si esprimerà con riguardo all'interpretazione di norme di legge tralasciando i riferimenti all'applicazione di norme del CCNL- Funzioni locali, che hanno specificato talune modalità attuative dell'art. 208 del decreto legislativo 285/92, di cui pure è cenno nella richiesta formulata dal sindaco di Ferrara, la cui competenza in materia è di altro soggetto istituzionale.

2. Merito

2.1 I servizi di polizia stradale e la Polizia municipale

L'art. 11 del decreto legislativo n. 285/1992 definisce i servizi di polizia stradale individuandoli nella prevenzione ed accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, nella rilevazione degli incidenti stradali, nella

predisposizione ed esecuzione dei servizi diretti a regolare il traffico, nella scorta per la sicurezza della circolazione, nella tutela e controllo sull'uso della strada oltre che nel concorso alle operazioni di soccorso automobilistico e stradale in genere.

A detti servizi, salve le attribuzioni dei comuni per quanto concerne i centri abitati, provvede il Ministero dell'Interno cui compete altresì il coordinamento degli stessi a prescindere dagli organi che li espletano.

Il successivo articolo 12, al comma 1, indica poi tali organi che sono in via principale la specialità Polizia Stradale della Polizia di Stato e a seguire la Polizia di Stato, l'Arma dei carabinieri, il Corpo della guardia di finanza, i Corpi e i servizi di polizia provinciale e municipale nell'ambito dei rispettivi territori di competenza, i funzionari del Ministero dell'Interno addetti al servizio di polizia stradale, il Corpo di polizia penitenziaria e il Corpo forestale dello Stato in relazione ai compiti di istituto.

Nei successivi commi vengono poi individuate ulteriori figure che possono effettuare servizi di polizia stradale in ambiti limitati.

Al riguardo si evidenzia preliminarmente che il legislatore ha individuato nel dettaglio e secondo un ordine che non è affatto casuale i soggetti cui spetta l'esecuzione dei servizi di polizia stradale definendo altresì i presupposti e le condizioni per gli ulteriori soggetti che concorrono con gli organi di cui al comma 1 all'espletamento dei servizi stessi.

Per quel che concerne poi in particolare la polizia municipale si evidenzia che la legge quadro n.65/86 ne ha fissato i lineamenti fondamentali dell'assetto ordinamentale ed organizzativo prevedendo che i comuni per l'esercizio di funzioni di polizia locale possono organizzare un servizio di polizia municipale ed istituire il Corpo di polizia municipale di norma articolato in un responsabile del Corpo (comandante), addetti al coordinamento e controllo (ufficiali e sottufficiali) ed operatori (vigili) con dotazioni organiche nelle diverse qualifiche tali ad assicurare la funzionalità ed efficienza del Corpo.

Il personale della polizia municipale riveste la qualifica di pubblico ufficiale ai sensi dell'art. 357 del codice penale esercitando una pubblica funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della p.a. o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi.

Nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza e nei limiti delle proprie attribuzioni esercita oltre alle funzioni di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza anche quelle di polizia stradale di cui all'art 11 del codice della strada.

La Regione Emilia-Romagna in virtù della competenza esclusiva in materia di polizia amministrativa locale ai sensi dell'art.117, comma 2, lett. h), della Costituzione, con legge regionale 24/2003 ha emanato la disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza, prevedendo che i comuni esercitano tutte le funzioni di polizia amministrativa locale avvalendosi di appositi Corpi di polizia municipale (art 11). La Regione promuove e sostiene detti Corpi al fine di dotare tutto il territorio regionale di qualificati servizi di polizia municipale per garantire prioritariamente l'ordinato svolgimento del controllo della mobilità e sicurezza stradale, comprensive delle attività di polizia stradale e di rilevamento di incidenti di concerto con le forze e altre strutture di polizia di cui all'art. 12 del nuovo codice della strada, unitamente ad altre attività specificatamente indicate (art.14).

Per esigenze di omogeneità sul territorio regionale viene prevista poi l'articolazione della struttura di polizia locale nelle figure professionali, assunte con contratto di lavoro a tempo determinato o indeterminato, di agente, addetto al coordinamento e controllo, dirigente e comandante del Corpo, demandando l'ulteriore disciplina al regolamento comunale (art 16).

Infine la legge detta disposizioni sulla formazione del personale della polizia municipale che deve essere garantita dagli enti locali nella fase iniziale in maniera adeguata e che costituisce oggetto di valutazione ai fini del superamento del periodo di prova; la Regione promuove poi un'offerta formativa specifica per l'accesso alle diverse figure professionali e per l'aggiornamento e la riqualificazione del personale in servizio anche valorizzando specifici percorsi di formazione universitaria (art18).

2.2 Gli Ausiliari del Traffico

La legge n. 127/97 (legge Bassanini), contenente misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo, all'art. 17, comma 132, autorizza i comuni a conferire funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di sosta a dipendenti comunali o delle società di gestione dei parcheggi, limitatamente alle aree oggetto di concessione ed il successivo comma 133 estende tali funzioni anche al personale ispettivo delle aziende esercenti il trasporto pubblico di persone.

Con il decreto legge semplificazioni n. 76/2020, convertito con legge n. 120/2020, è stato aggiunto l'art. 12-*bis* al nuovo codice della strada, trasferendo nella sede più naturale la figura dell'ausiliario del traffico e della sosta - prima previsto nelle citate norme del 1997 - ed armonizzando una normativa che aveva

dato luogo a diverse pronunce giurisprudenziali per quel che concerne le funzioni della figura professionale tenendola comunque sempre distinta dagli organi di polizia stradale di cui al precedente articolo 12.

L'articolo 12-*bis* del nuovo codice della strada prevede che uno specifico servizio di polizia stradale, ossia le funzioni di prevenzione ed accertamento di tutte le violazioni in materia di sosta nell'ambito delle aree oggetto di affidamento per la sosta regolamentata o a pagamento, aree verdi comprese, possano essere conferite con provvedimento nominativo del sindaco a dipendenti comunali, a dipendenti delle società private e pubbliche esercenti la gestione della sosta di superficie a pagamento o dei parcheggi, al personale ispettivo delle aziende di trasporto pubblico di persone, previo superamento di adeguata formazione ed assenza di precedenti o pendenze penali; durante lo svolgimento dell'attività tale personale riveste la qualifica di pubblico ufficiale.

La finalità delle norme nel tempo emanate risponde all'esigenza di affiancare gli organi di polizia nell'attività di contrasto di comportamenti irregolari ripetitivi e diffusi come la sosta vietata lasciando al personale di polizia la competenza allo svolgimento di tutti i servizi di polizia stradale così come indicati dalla norma e di tutte le altre incombenze di legge.

Gli ausiliari si presentano quindi come figure diverse dalla polizia municipale che, incaricate dal sindaco, collaborano e coadiuvano il personale della polizia municipale con compiti limitati all'inosservanza dei limiti temporali di sosta, inosservanza dell'obbligo di pagamento e di azionamento del dispositivo controllo, inosservanza della segnaletica stradale nei contesti urbani definiti dalla disposizione normativa.

2.3 I proventi delle sanzioni amministrative per violazione del codice della strada

L'art. 208 del d.lgs. n. 285/1992, così come modificato dalla legge n. 120/2010, contiene un parziale vincolo di destinazione per i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie spettanti agli enti locali per le violazioni previste dallo stesso codice della strada, prevedendo al 4 comma che una quota pari al 50% degli stessi venga destinata oltre che, in misura non inferiore ad un quarto della quota, ad interventi della segnaletica delle strade di proprietà dell'ente 8 (lettera a) ed al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale (lettera b) ad altre finalità indicate nella lettera c) e connesse 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*

Il riferimento è ai Corpi ed ai servizi di polizia provinciale e di polizia municipale nell'ambito dei territori di competenza.

Annualmente gli enti con delibera di Giunta determinano le quote da destinare alle finalità di cui al richiamato comma 4 dell'art. 208 con facoltà di destinarvi anche in tutto o in parte la restante quota del 50%.

Con tale previsione il legislatore, derogando al principio di unità del bilancio, secondo il quale tutte le entrate sostengono la totalità delle spese, ha introdotto un vincolo di specifica destinazione per i proventi derivanti da violazioni del codice della strada con la finalità, riconosciuta anche dalla sentenza n. 426/2000 della Corte Costituzionale, di mettere a disposizione degli enti locali somme da utilizzare, secondo la discrezionalità loro riconosciuta dalla norma, per il buon funzionamento della circolazione stradale e per tener conto delle condizioni del particolare disagio dal punto di vista della sicurezza e della salute di quei soggetti preposti al controllo del rispetto delle regole della circolazione stradale con misure o interventi espressamente indicati.

Sempre nella stessa sentenza la Corte, nel pronunciarsi sulla costituzionalità della norma, ritiene giusta l'interpretazione del Tribunale rimettente intesa a riconoscere, nel caso di proventi spettanti alle amministrazioni comunali, quale beneficiario il personale del Corpo di polizia municipale, ponendo l'accento sulla specialità del fondo che con detti proventi viene a costituirsi e della sua possibile destinazione particolare *"...ad un tipo di agenti del comune che, per i compiti loro assegnati, si differenziano dagli altri..."*

Da un punto di vista contabile la previsione di vincoli di destinazione di entrate per loro natura aleatoria ed incerte nell'ammontare realizza altresì la finalità di salvaguardare gli equilibri di bilancio degli enti evitando la destinazione delle predette entrate a spese correnti.

I proventi sono oggetto di amministrazione separata ai sensi dell'art. 393 del DPR n. 495/92 (Regolamento di esecuzione e attuazione del nuovo codice della strada) che impone agli enti locali di iscrivere nel proprio bilancio un apposito capitolo di entrata e di uscita dei proventi ad essi spettanti ai sensi dell'articolo 208 in questione.

L'indicazione dettagliata delle finalità perseguibili con i proventi di cui trattasi e la natura del fondo che gli stessi vanno a costituire, ossia speciale e ad utilizzo vincolato a cautela degli equilibri di bilancio in funzione di una adeguata soddisfazione di rilevanti interessi pubblici che si riconnettono alla missione 03 del bilancio "Ordine pubblico e sicurezza", ad avviso della Sezione, fanno escludere la possibilità di qualsivoglia interpretazione estensiva del campo di

azione da parte degli enti locali per l'utilizzo dei proventi al di là dello stretto dettato normativo.

2.4 Risposte ai quesiti

Pertanto, in relazione a quanto sopra rappresentato, è possibile fornire risposta alle richieste formulate dal sindaco di Ferrara.

. Circa il primo quesito la Sezione ritiene che l'operatore comunale di mobilità, riconducibile alla figura di ausiliario del traffico, assunto con contratto a tempo indeterminato ed al quale con provvedimento del sindaco vengono assegnate le funzioni di prevenzione ed accertamento delle violazioni in materia di sosta, non possa essere considerato personale appartenente al Corpo di Polizia municipale di cui non riveste alcuna qualifica ordinamentale, nè può essere titolare di tutte le funzioni in materia di polizia stradale previste per il personale della polizia municipale, essendo incaricato solo dell'espletamento di uno specifico servizio di polizia stradale.

. La risposta al secondo quesito è consequenziale alla prima in quanto l'ausiliario del traffico, non appartenendo al Corpo di polizia municipale, non può essere destinatario di disposizioni di previdenza integrativa prevista solo per beneficiari ben individuati dalla legge e nella fattispecie per il personale del Corpo di polizia municipale.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, in risposta al quesito posto dal Comune di Ferrara, esprime il parere nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa, mediante posta elettronica certificata, al Sindaco del Comune di Ferrara e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;
- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Invita il Comune alla pubblicazione della presenta deliberazione sul sito istituzionale ai sensi dell'articolo 1, comma 9, lett. f) della legge 6 novembre 2012, n. 190, che consente di individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge, e nel rispetto del principio generale della trasparenza, intesa come accessibilità totale dei dati e documenti

detenuti dalle pubbliche amministrazioni, anche al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella camera di consiglio del 2 marzo 2022.

Il presidente
Marco Pieroni
(firmato digitalmente)

Il relatore
Gerarda Maria Pantalone
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 4 marzo 2022.

Il funzionario preposto
Roberto Iovinelli
(firmato digitalmente)