

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nell'adunanza del 13 novembre 2013

composta dai magistrati:

Pres. Sez. Renzo DI LUCA – Presidente

Cons. Andrea LIBERATI – componente – relatore

Ref. Valeria FRANCHI – componente

P A R E R E**COMUNE DI CAMERANO**

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

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il quale è stata istituita in ogni Regione a statuto ordinario una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR in data 3 luglio 2009 della Sezione delle Autonomie;

VISTA la richiesta di parere da parte dal Comune di Camerano prot. 9239 del 15/10/2013, acquisita a prot. n. 2399 del 17/10/2013;

VISTO l'atto prot. 34711715 del 11/11/2013, con cui è stata convocata la Sezione per la data odierna;

UDITO il relatore Cons. Andrea Liberati

FATTO

Il Comune di Camerano con nota a firma del suo Sindaco ha formulato, ai sensi dell'art. 7 comma 8 della Legge 5 giugno 2003, n. 131, una richiesta di parere in relazione alla corretta interpretazione dell'art. 208, comma 4 let. b) del D.lg.vo 30/04/1992, n. 285, il Codice della strada. In particolare chiede di conoscere se nel concetto di "mezzi ed attrezzature" cui fa riferimento la norma si possa ricomprendere tutto ciò che non abbia un diretto legame con il potenziamento della attività di controllo in materia di circolazione stradale, ma necessario al fine di poter espletare il servizio in maniera regolare ed efficiente, più specificamente:

- 1) Divise e buffetterie;
- 2) Armi in dotazione, cartucce, poligono per esercitazioni obbligatorie;
- 3) Prontuari, testi normativi, corsi di formazione e/o aggiornamento professionale;
- 4) Apparecchiature informatiche portabili

AMMISSIBILITÀ

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 ha intestato alle Sezioni regionali della Corte dei conti un'importante funzione consultiva da esercitarsi attraverso pareri in materia di contabilità pubblica su richieste provenienti da Regioni nonché da Comuni, Province e Città Metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito.

In vista di una delimitazione dei presupposti in costanza dei quali detta funzione può svolgersi è intervenuta la Sezione delle Autonomie che, dapprima con la deliberazione del 27 aprile 2004 e poi con la deliberazione del 4 giugno 2009, ha fissato rigorosi requisiti sia di carattere soggettivo (dell'organo richiedente) sia di carattere oggettivo (ascrivibilità del quesito alla materia della contabilità pubblica e carattere generale ed astratto del quesito medesimo) la cui verifica deve, secondo un principio ormai pacificamente acquisito, precedere l'esame nel merito della richiesta.

In questa prospettiva rileva il Collegio che la stessa è stata inviata direttamente dall'Ente richiedente e non già per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo di rilievo costituzionale previsto dal vigente art. 123 della Costituzione.

Preme, evidenziare che appare non ulteriormente differibile l'adozione di opportuni interventi organizzativi affinché il predetto organo, pur istituito con L.R. 10 aprile 2007 n. 4, svolga la funzione allo stesso intestata anche al fine di evitare, in ossequio ad un generale principio di economicità, la proposizione di richieste inammissibili ovvero aventi ad oggetto questioni già scrutinate e decise dalla Sezione.

Venendo ai requisiti di ammissibilità.

Nel caso di specie, appare soddisfatto il prescritto requisito soggettivo, sia con riguardo all'Ente richiedente, sia con riguardo all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere: la richiesta perviene, invero, dal Comune – Ente espressamente indicato nella norma la cui elencazione va considerata tassativa in quanto riproduce letteralmente quella dell'art. 114 Cost., di cui l'art. 7 comma 8 L. 131/03 costituisce attuazione (C. conti, Sez. Aut., delib. N. 13/2007) – ed è sottoscritta dal Sindaco e, soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente locale ex art. 50 comma 2 TUEL.

Occorre poi esaminare se ricorrono, nella fattispecie, i requisiti di ordine oggettivo necessari affinché possa essere attivata la funzione consultiva della Sezione. La funzione consultiva intestata a questa Corte può infatti essere espletata a condizione che le richieste abbiano ad oggetto questioni afferenti la materia della contabilità pubblica, che prospettino questioni di carattere generale, che non siano finalizzate all'adozione di specifici atti di gestione, che non riguardino provvedimenti già presi o attività già espletate, che il parere da rendere non interferisca con eventuali iniziative giudiziarie – attuali o potenziali – ovvero con altre funzioni intestate alla Corte stessa.

Con riferimento al primo profilo va evidenziato che, nel concetto di "contabilità pubblica", le Sezioni riunite, con delibera n. 54 del 17 novembre 2010, hanno fatto rientrare tutti i 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 l'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".

Tanto premesso, con riguardo al profilo della ammissibilità oggettiva della richiesta di parere: la stessa, formulata in termini generali ed astratti, evoca, invero, una problematica generale; di qui, dunque, la riferibilità del quesito posto alla materia della contabilità pubblica così come interpretata dalla giurisprudenza della Corte dei conti (cfr. deliberazione 5/AUT/2006 e nonché, da ultimo, per quanto di interesse Deliberazione SS.RR. 54/2010).

NEL MERITO

L'art. 208 del Decreto legislativo 30/04/1992, n. 285, come modificato dalla Legge n. 122 del 27 luglio 2010, il cui estratto si riporta di seguito, dispone che:

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

.....

4. *Una quota pari al 50 per cento dei proventi spettanti agli enti di cui al secondo periodo del comma 1 è destinata:*

a) in misura non inferiore a un quarto della quota, a interventi di sostituzione, di ammodernamento, di potenziamento, di messa a norma e di manutenzione della segnaletica delle strade di proprietà dell'ente;

*b) in misura non inferiore a un quarto della quota, **al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, anche attraverso l'acquisto di automezzi, mezzi e attrezzature** dei Corpi e dei servizi di polizia provinciale e di polizia municipale di cui alle lettere d-bis) ed e) del comma 1 dell'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'art. 36, a interventi per la sicurezza stradale a tutela degli utenti deboli, quali bambini, anziani, disabili, pedoni, 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'art. 12, alle misure di cui al comma 5-bis del presente articolo e a interventi a favore della mobilità ciclistica.

5. *Gli enti di cui al secondo periodo del comma 1 determinano annualmente, con delibera*

della giunta, le quote da destinare alle finalità di cui al comma 4. Resta la facoltà dell'ente destinare in tutto o in parte la restante quota del 50 per cento dei proventi alle finalità di cui al citato comma 4.

5-bis La quota dei proventi di cui alla lettera c) del comma 4 può essere anche destinata ad assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro, ovvero al finanziamento di progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale, nonché a progetti di potenziamento dei servizi notturni e di prevenzione delle violazioni di cui agli art. 186, 186 bis e 187 e all'acquisto di automezzi, mezzi e attrezzature dei Corpi e dei servizi di polizia provinciale e di polizia municipale di cui alle lettere d-bis) ed e) del comma 1 dell'art. 12, destinati al potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale.

Il comma 12 quater dell'art. 142 del codice della strada estende l'obbligo a tutti gli enti locali (nella previgente disciplina era indirizzato ai soli enti con popolazione superiore a 10.000 abitanti) di trasmettere in via informatica al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed al Ministero dell'interno, *"entro il 31 maggio di ogni anno, un relazione in cui sono indicati, con riferimento all'anno precedente, l'ammontare complessivo dei proventi di propria spettanza di cui al comma 1 dell'art. 208 e al comma 12-bis del presente articolo (accertamento delle violazioni dei limiti di velocità con l'impiego di apparecchi o sistemi di rilevamento della velocità ovvero attraverso l'utilizzazione di dispositivi o di mezzi tecnici di controllo a distanza delle violazioni), come risultante da rendiconto approvato nel medesimo anno, e gli interventi realizzati a valere su tali risorse, con la specificazione degli oneri sostenuti per ciascun intervento. La percentuale dei proventi spettanti ai sensi dell'art. 12-bis è ridotta del 90 per cento annuo nei confronti dell'ente che non trasmetta la relazione di cui al periodo precedente, ovvero che utilizzi i predetti proventi in modo difforme da quanto previsto dal comma 4 dell'art. 208 e dal comma 12-ter del presente articolo per ciascun anno per il quale sia riscontrata una delle predette inadempienze".*

L'intento di legislatore, con le modifiche all'art. 208 Codice della strada, è stato quello di derogare al principio di unità del bilancio (tutte le entrate finanziano indistintamente tutte le spese), introducendo un vincolo di specifica destinazione dei proventi in esame al fine di correlare parte delle somme previste ed introitate ad interventi di miglioramento della circolazione stradale, con adozione di delibera di giunta, che in sede di predisposizione dei documenti di programmazione e contabili, deve definire, per ciascuna tipologia prevista dalla legge, le quote soggette al vincolo, trasmettendo ai Ministeri indicati (infrastrutture ed interno) apposito rendiconto annuale dei movimenti e dei saldi relativi ai proventi.

L'art, 142 comma 12 bis prevede anche una sanzione nel caso sia di mancata trasmissione della relazione sia nel caso di utilizzo difforme dalle destinazioni previste dalla norma. Pertanto il legislatore ha voluto non solo perseguire finalità di incrementare la sicurezza delle strade, consentendo alle amministrazioni locali di utilizzare risorse degli accertamenti di violazione delle disposizioni del Codice della strada, ma anche garantire gli equilibri di

bilancio evitando che tali entrate siano destinate a spese correnti, di natura stabile e ricorrenti. Invero, le entrate in questione sono tendenzialmente aleatorie ed incerte nel loro ammontare, correlate alla propensione degli utenti a trasgredire le regole del codice della strada, alla capacità del personale e/o mezzi tecnici idonei a rilevare tali trasgressioni, alla contestazione con ricorso da parte degli utenti multati, alla capacità di riscossione degli importi al netto dei relativi oneri.

Ne deriva l'inidoneità di tali proventi a garantire flussi costanti nel tempo, che impone alle amministrazioni locali di approntare gli accertamenti e gli incassi in base ai principi di veridicità, attendibilità delle entrate e di prudenza, che devono sottendere a una corretta previsione e gestione del sistema di bilancio, in termini sia di competenza che di cassa. Infine, il fisiologico delta tra accertamenti e riscossioni di tale tipologia di entrata nonché la specifica destinazione, richiedono, per ragioni di prudenza contabile, di provvedere all'accertamento di questa risorsa contestualmente alla riscossione dei relativi importi, o alla costituzione di un adeguato fondo svalutazione crediti o di un vincolo di indisponibilità sull'avanzo di amministrazione libero.

Il quesito dell'ente istante verte su talune tipologie di acquisto beni e apparecchiature e la loro riconducibilità in via interpretativa all'espressione "**acquisto di ... mezzi e attrezzature del Corpo di polizia municipale**", di cui all'art. 208, comma 4 let. b), tra le quali l'acquisto del vestiario per il personale di polizia municipale.

La Sezione Toscana nella delibera 104/2010 non ha ravvisato una connessione tra acquisto di nuove divise e il miglioramento della segnaletica e sicurezza stradale, alla luce dell'interpretazione delle tipologie di destinazione secondo il dettato dell'art. 208, c. 4 Codice della strada, che, costituendo una deroga al principio dell'unità del bilancio non può non essere restrittivo e riguardare, quindi, quelle tipologie di spesa connesse in maniera diretta ed immediata alle finalità individuate dalla norma in esame.

Le Sezioni riunite Sicilia in sede consultiva nel parere n. 20 del 17 settembre 2008 hanno affermato il principio secondo cui "*sebbene la norma contempli tipologie di finalità suscettibili di comprendere una vasta gamma di interventi, la quota dei provenienti delle sanzioni deve reputarsi devolvibile esclusivamente al finanziamento di quelle iniziative che siano funzionali, in modo diretto ed immediato, con le finalità menzionate nella più volte citata disposizione del codice della strada*".

Di diverso avviso è la Sezione controllo per la Lombardia che, nel parere 274/2013, in relazione a quasi tutte le tipologie di spese ricomprese nel quesito di Camerano, ha dato una interpretazione alquanto estensiva della disposizione di cui all'art. 208 comma 4 lett. b), considerando l'espressione "*anche attraverso l'acquisto di automezzi.... mezzi e attrezzature...*" una esemplificazione di talune categorie di spesa che si pongono in stretta correlazione con gli scopi predeterminati in sede legislativa. Per cui a parere di tale Sezione "*rientrano, de plano, nella nozione di attrezzature quasi tutti gli esempi annotati dall'amministrazione richiedente*" in quanto l'esemplificazione delle categorie di acquisto vincolato alla specifica destinazione non è considerata tassativa, ma connessa con

l'inerenza della spesa rispetto alle finalità individuate dalla legge.

Si segnalano anche i pareri n. 961/2010 e n. 273/2013 della Sezione controllo Lombardia che richiama specifica risposta dell'ARAN in data 4.12.2000, *"i proventi da sanzioni amministrative possono essere destinati ad iniziative "per la realizzazione di opere e strutture intese a migliorare la circolazione stradale nonché studi, ricerche, aggiornamenti professionali e simili pure intesi a rendere più efficiente il servizio"*.

Questo Collegio pur ritenendo astrattamente riconducibili alla disposizione normativa le voci di spesa indicate dall'Amm.ne, evidenzia la necessaria finalizzazione delle stesse **al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale**, come espressamente previsto dal comma 4 dell'art. 208 del codice della strada.

Tale nesso induce a considerare l'"acquisto di automezzi, mezzi e attrezzature" in maniera alquanto restrittiva, essendo necessario focalizzare l'attenzione non solo sulla loro utilizzazione in concreto per *"il controllo e accertamento delle violazioni"*, rispetto alla quale occorre un legame diretto della spesa che si va a sostenere, ma anche ed unicamente in termini di potenziamento della stesso controllo rispetto alle attività ordinariamente svolte.

Detto requisito peraltro, a parere del collegio, è da intendersi in un'ottica non solo quantitativa, ma anche qualitativa, tesa ad una maggiore efficacia ed efficienza dell'attività svolta, ferma la doverosa congruità tra costi sostenuti e miglioramento effettivamente conseguito.

Infine, laddove la spesa abbia carattere generale, la sua ammissibilità deve essere limitata alla quota di pertinenza dell'attività.

Entro i limiti indicati le voci di spesa elencate dall'amm.ne possono essere utilizzate ai sensi dell'art. 208 cod. str.

PQM

Nelle suesposte considerazioni è il parere di questa Sezione regionale di controllo.

La presente deliberazione verrà trasmessa, a cura della segreteria, al Sindaco del Comune di Camerano e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali delle Marche.

Così deliberato in Ancona, nell'adunanza del 13 novembre 2013.

Il relatore

f.to Andrea Liberati

Il Presidente

f.to Renzo Di Luca

Depositata in Segreteria in data 18 novembre 2013

Il direttore della Segreteria

f.to Dott. Carlo Serra