



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

Nella Camera di consiglio del 15 luglio 2015

composta dai magistrati:

| | |
|----------------------|-----------------------|
| dr. Rosario Scalia | Presidente, relatore; |
| dr. Giuseppe Teti | Primo Referendario; |
| dr.ssa Vanessa Pinto | Referendario; |

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

VISTA la legge 21 marzo 1953, n. 161;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni e integrazioni;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, più volte modificato, da ultimo con la deliberazione delle Sezioni riunite n. 29 dell'11/19 giugno 2008;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, e successive modificazioni e integrazioni;

VISTA la nota n. 4967 del 20 gennaio 2015 con la quale il Comune di Matera ha avanzato richiesta di parere alla Sezione Regionale di controllo per la Basilicata;

VISTA l'ordinanza n. 5/2015 dell'11 febbraio 2015 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza del 12 febbraio 2015, poi successivamente rifissata, per deliberare sulla richiesta del Sindaco del Comune di Matera;

Udito il relatore, dott. Rosario Scalia;

FATTO

Con nota di trasmissione n. 4967 del 20 gennaio 2015 il Sindaco del Comune di Matera ha formulato un quesito in ordine alla destinazione che potrebbe essere impressa ai proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative per violazione delle prescrizioni contenute nel d.lgs. n. 285 del 1992 (Nuovo Codice della strada), e successive modificazioni e integrazioni, a copertura di spese connesse con l'obbligo degli Enti Locali di assumere misure di carattere generale, oltre che interventi specifici, atti a migliorare e, comunque, a potenziare la sicurezza stradale.

In particolare, il rappresentante legale dell'Ente Locale chiede se *«con i proventi di cui ai cc. 4, 5 e 5.bis, art. 208 C.d.S. si possono finanziare le seguenti spese: a) Manutenzione ed assistenza software varchi Zone a Traffico Limitato; b) Armi in dotazione degli agenti di Polizia Locale; c) Personal computer in dotazione agli uffici di Polizia Locale; d) Pass cartacei per disabili da apporre sugli autoveicoli; e) Mobili ed arredi per gli uffici del Comando Polizia Locale; f) Radio e centrale operativa in dotazione al Comando; g) Manutenzione e assistenza fotocopiatrice a servizio del Comando Polizia Locale»*.

A tal riguardo il Sindaco richiama l'attenzione del Collegio sul fatto che l'art. 208 C.d.S. *«in deroga al principio di unità, per il quale tutte le entrate iscritte in bilancio devono ritenersi indistintamente destinate alle spese, per una quota pari al 50 per cento dei proventi spettanti alle regioni, alle province e ai comuni, prescrive un vincolo di destinazione, al fine di correlarli ad interventi di miglioramento della circolazione stradale. A queste disposizioni, sin dalla loro versione originaria, è stata riconosciuta una duplice finalità: da un lato, accrescere la sicurezza sulle strade, imponendo alle Amministrazioni locali di utilizzare a tale scopo parte delle risorse derivanti dall'accertamento delle violazioni al codice della strada, investendo sull'educazione degli utenti ovvero su interventi diretti a rendere più sicuro l'utilizzo delle vie pubbliche; dall'altro, garantire gli equilibri di bilancio delle Amministrazioni locali, evitando che vengano destinate a spese correnti, di natura stabile e ricorrenti, entrate tendenzialmente aleatorie ed incerte nel loro ammontare, quali quelle in esame»*.

Sottolinea, inoltre, l'Ente richiedente come *«Con le modifiche introdotte dalla legge 29 luglio 2010, n. 120 al citato art. 208, le finalità perseguibili con i proventi in questione sono state più analiticamente precisate e, nell'ambito delle somme vincolate, si sono introdotti ulteriori limiti quantitativi per destinazioni specifiche. In particolare, ai sensi del novellato comma 4 del citato art. 208, una quota sempre pari al 50 per cento dei proventi spettanti alle regioni, alle province ed ai comuni,*

deve essere 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'articolo 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 deboli, 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". Al comma 5-bis, si precisa che la quota dei proventi di cui alla lettera c) del comma 4 può anche essere 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 ai progetti di potenziamento dei servizi notturni e di prevenzione delle violazioni di cui agli articoli 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'articolo 12, destinati al potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale».

DIRITTO

In via preliminare, sull'ammissibilità

1. La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131/2003, recante norme di «*Adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*», ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione è chiamata preliminarmente a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Requisito soggettivo

2. Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il Consiglio delle Autonomie Locali, in linea di massima, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto tale competenza risulta a tale organo intestata dall'art. 7 della legge n. 131/2003. Tuttavia, l'inciso «*di norma*» che risulta leggibile nella disposizione normativa richiamata consente di ritenere legittima la richiesta quando direttamente posta dal Comune, anche in considerazione del fatto che la Regione Basilicata non ha dato esecuzione all'articolo 123, comma 7, della Costituzione.

Pertanto, la richiesta di parere è soggettivamente ammissibile, poiché proviene dall'organo legittimato a proporla - il Sindaco pro-tempore - nella qualità di rappresentante legale del Comune di Matera.

Requisiti oggettivi

3. Con riferimento alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge n.131 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso Legislatore nazionale quale forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli Enti ivi indicati della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti

non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli Enti Locali, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni Riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54 in data 17 novembre 2010).

Dalle indicate considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

La richiesta di parere deve concernere, poi, questioni di carattere generale, in quanto diretta ad ottenere indicazioni relative alla corretta applicazione di norme valide per la generalità degli Enti di tipologia simile a quello richiedente.

Il quesito deve rientrare nella materia della contabilità pubblica, ovvero essere attinente alla disciplina contenuta in leggi finanziarie, sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, e direttamente incidente sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, come specificato dalle Sezioni Riunite in sede di controllo con funzione di coordinamento (delibera 16 novembre 2010 n. 54/2010/CONTR).

La stesura del quesito proveniente dal Comune di Matera contiene la richiesta di sciogliere il dubbio interpretativo circa il corretto bilanciamento fra le funzioni comunali di assicurare la massima sicurezza della circolazione delle strade, la necessità di reperire risorse finanziarie utili allo scopo e l'obbligo di rispettare la destinazione specifica di particolari risorse, che, peraltro, non presentano il carattere della ricorrenza in termini di entrata; destinazione che va necessariamente interpretata alla luce di eventi eccezionali tali da determinare l'insorgenza di bisogni della collettività, sia pure territorialmente circoscritti.

D'altra parte, che si tratti di questione rientrante nella materia della contabilità pubblica lo chiarisce anche la Consulta, la quale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'originario testo dell'art. 208, comma 2, lettera a), e comma 4, ha osservato, sia pure incidentalmente, che "il legislatore ha inteso costituire un fondo speciale, alimentato dai proventi delle sanzioni amministrative

derivanti dalle violazioni al codice della strada, a disposizione degli enti locali, per provvedere, secondo la discrezionalità che è loro riconosciuta dal comma 4 della disposizione denunciata, a specifiche finalità di promuovimento del buon funzionamento della circolazione stradale ... il legislatore non ha invece affatto costituito un fondo a disposizione del personale del Corpo di polizia municipale” (Corte Costituzionale, n. 426 del 17 ottobre 2000).

Ne consegue che il parere concerne questioni a carattere generale che possono rilevare anche per gli altri Enti Locali – in particolare, se essi si trovino ad affrontare situazioni eccezionali come quelle che interessano il territorio del Comune di Matera da qui al 2018 – e che viene ad incidere sulla capacità organizzativa per la resa di servizi e di funzioni fondamentali per gli Enti Locali.

La richiesta di parere è da ritenersi pertanto ammissibile e può essere esaminata nel merito.

NEL MERITO

4. La Sezione osserva che la decisione avente ad oggetto l’indirizzo da imprimere dell’attività amministrativa con riferimento alla scala di priorità delle funzioni e dei servizi da rendere alla collettività a cura dell’Amministrazione comunale, fermi i vincoli di bilancio, è questione rimessa alla discrezionalità degli organi d’indirizzo politico-amministrativo dell’Ente.

E’ opportuno, tuttavia, chiarire, anche alla luce delle indicazioni fornite dalla Suprema Corte di Cassazione (Sez. III civ., sent. n. 10190 del 28 aprile 2010), se sia data facoltà all’Ente di destinare le risorse finanziarie revenienti dal complesso delle sanzioni pecuniarie amministrative incassate a seguito di accertamento di violazioni al “Nuovo codice della strada” alla copertura di spese che, in ultima analisi, risultano tutte orientate a sostenere decisioni che hanno quale unico obiettivo quello di rendere effettivamente operante il principio del perseguimento, in concreto, della sicurezza stradale.

E ciò in quanto la sicurezza stradale e la tutela dell’integrità fisica della persona non sono interessi comprimibili in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie dell’Ente, che è tenuto a calibrare le proprie potenzialità economiche in modo conforme alle necessità che il territorio esprime di volta in volta, anche di quelle che si presentano come situazioni di particolare criticità ampiamente prevedibili (ad es., un maggiore afflusso di visitatori; l’aumento del traffico; il potenziamento della vigilanza notturna).

4.1. In sostanza, il Comune di Matera ha l'obbligo ineludibile di garantire la sicurezza delle strade di sua spettanza.

Pertanto, di fronte ad una situazione emergenziale denunciata come attuale ma anche futura (quale è quella derivante dalla designazione, avvenuta il 17 ottobre 2014 a "Capitale europea della cultura 2019"), deve impostare la propria azione amministrativa in modo tale da eliminare o da contenere le cause che si rivelino capaci di generare contenzioso, attingendo non solo alle risorse disponibili che derivano dagli introiti delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazione delle norme della circolazione stradale, ma anche a risorse straordinarie individuate *ad hoc* mediante economie di bilancio e compressione di altre spese correnti non necessarie.

Sotto il profilo del reperimento delle risorse finanziarie, l'art. 208, comma 4, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, e successive modifiche e integrazioni, ha previsto un'apposita parziale destinazione dei fondi derivanti dalle sanzioni irrogate; esso espressamente recita: *«Una quota pari al 50 per cento dei proventi spettanti agli enti di cui al secondo periodo del comma 1 è destinata a: 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'articolo 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 deboli, 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"».*

Il comma 5 precisa che *«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».*

E' condivisa, ormai, l'opinione secondo cui il Legislatore nazionale, modificando il testo dell'art. 208 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, ha inteso rafforzare, dal 2010, la deroga al principio di unita' del bilancio, consentendo che i proventi da sanzione amministrativa in tema di circolazione stradale siano vincolati a specifiche destinazioni previste per legge, al fine di correlare parte delle somme incassate dalle Amministrazioni locali al miglioramento della sicurezza e al potenziamento dell'attivita' di controllo sulla circolazione stradale (delibera 3 luglio 2013, Lombardia/274/2013/PAR).

L'articolo 208 del d.lgs. n. 285/1992 regola, quindi, l'utilizzo dei proventi delle sanzioni per violazione delle norme del codice e, in particolare, definisce quattro aspetti (delibera 18 marzo 2014, Lombardia/119/2014/PAR): i) le risorse interessate, ossia *"i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni previste dal presente codice"*; ii) la loro devoluzione *"ai Comuni (ma analoga previsione riguarda lo Stato e gli altri Enti territoriali) quando le violazioni siano accertate da funzionari, ufficiali ed agenti dei Comuni"*; la destinazione per il 50 per cento di tali proventi sulla base di una puntuale articolazione: a) interventi riguardanti la *"segnaletica delle strade di proprieta' dell'ente"*, per almeno un quarto del predetto 50 per cento; b) il *"potenziamento delle attivita' di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale"*, per almeno un altro quarto del predetto 50 per cento; c) un'ampia congerie di fattispecie per la quota residuale, fra cui il miglioramento della sicurezza stradale e la tutela degli utenti stradali *"deboli"*; iii) la determinazione annuale da parte degli Enti Locali, con apposita delibera di Giunta, delle quote da destinare alle finalita' di cui al comma 4, con *"facolta' dell'ente di utilizzare in tutto o in parte la restante quota del 50 per cento dei proventi per le finalita' di cui al citato comma 4"* (comma 5).

Il dibattito interpretativo che ha accompagnato l'attuazione dell'articolo 208 del codice si e' concentrato quasi esclusivamente sul vincolo di destinazione disciplinato dal comma 4, anche a seguito della tendenza delle Amministrazioni locali ad utilizzare i proventi da contravvenzioni come una modalita' di reperimento di risorse *"alternativa"* rispetto ai tradizionali canali di finanziamento (tributi, tariffe, trasferimenti), che risultano penalizzati da una serie di fattori congiunturali dal 2007 ad oggi.

Nella stessa direzione si e' sviluppato anche il confronto riguardante il personale di polizia municipale che si e' concentrato (in larga parte) sulla possibile incentivazione di prestazioni e di risultati, ricorrendo ai proventi delle sanzioni amministrative, e sulle relative modalita' applicative.

4.2. In via preliminare, e prima di fornire risposte agli specifici quesiti esposti, la Sezione ritiene, a tal riguardo, di dover svolgere alcune considerazioni di carattere generale senza le quali non si riuscirebbe a focalizzare la questione posta alla sua attenzione nel giusto contesto ordinamentale.

La interpretazione che si richiede di dare alle specifiche disposizioni contenute nell'art. 208 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e s.m.i. – disposizioni che, peraltro, hanno subito, nel 2010, ulteriori integrazioni - non può essere condivisa se non dopo aver assicurato una lettura sistemica di esse con altre norme contenute, anch'esse, nel "Nuovo Codice della strada".

Visione sistemica che si può realizzare, ad avviso del Collegio, quando si sia in grado di enucleare il principio fondamentale cui deve ispirare il proprio comportamento chi, essendo proprietario di un bene denominato "strada" (art. 2, c. 2, d.lgs. cit.), diventi in ragione di ciò responsabile della sua fruizione da parte di una serie differenziata di utenti; utenti che, nel caso considerato, non sono solo i cittadini abitualmente residenti ma anche persone e/o gruppi familiari provenienti da altri territori, sia nazionali che esteri.

ARRIVI DALL'ITALIA

| Anni | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--------|--------|--------|--------|---------|
| Arrivi | 86.801 | 85.900 | 91.227 | 104.956 |

ARRIVI DALL'ESTERO

| Anni | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--------|--------|--------|--------|--------|
| Arrivi | 29.076 | 32.436 | 40.196 | 48.049 |

Fonte: ISTAT – APT

I dati rilevati, riguardanti il flusso crescente di presenze nel territorio della Città di Matera, costituiscono ulteriore giustificazione alla valutazione che si avrà modo di svolgere da qui in avanti.

In via generale si può affermare che qualsiasi strada – a qualunque livello di governo del territorio appartenga (statale, regionale, provinciale, comunale) – deve essere gestita in maniera tale da non arrecare danno a chi la utilizza; e nel termine di "utilizzatore" non ci sono solo le persone ma anche i veicoli.

Ma c'è da fare una ulteriore riflessione: non c'è alcun dubbio che si pone, ancora, a carico del proprietario della rete stradale un obbligo, riconducibile al principio del "*neminem laedere*" (responsabilità extracontrattuale) di matrice civilistica, che si concreta nell'evitare che la strada presenti, sia di giorno che di

notte, anomalie tali che possano arrecare, comunque, danno all'utente.

4.3. Ad avviso della Sezione, il principio fondamentale immanente nell'ordinamento giuridico nazionale cui occorre fare necessario riferimento è quello secondo cui ogni ente pubblico proprietario di strada (art. 2, c. 5, d.lgs. n. 285 cit.) deve assumere tutte le iniziative necessarie e, quindi, le consequenziali misure operative perché si realizzi appieno, non solo nella forma ma soprattutto nella sostanza, la sicurezza stradale (art. 2, c. 1, della legge di delega n. 190/1991: «Il Codice della strada dovrà essere informato alle esigenze di tutela della sicurezza stradale...»).

In altri termini, il Collegio ritiene che il perseguimento della sicurezza stradale diventa così il canone fondamentale di valutazione dei comportamenti (processi decisionali) cui i responsabili delle diverse istituzioni sono tenuti.

E, nelle fattispecie rappresentate, per due ordini di ragioni: innanzitutto, assume significativa preminenza rispetto alla sequela di (altri) principi e criteri direttivi riscontrabili nel richiamato articolo 2 della legge di delega n. 190/91; in secondo luogo, perché la ripetizione di tale termine nel corpo del decreto legislativo, e proprio nell'art. 1, dimostra tutta la sua forza di parola che ha la funzione di chiave essenziale di lettura dell'intero sistema normativo sottoposto ad analisi.

In posizione di complementarietà si pongono rispetto ad esso altri principi: quello della razionale gestione della mobilità; quello, ancora, della protezione dell'ambiente; quello, infine, del risparmio energetico. E' alla luce di questi ulteriori principi che vanno assicurate risposte congrue ai quesiti così come sono stati esposti (ad es., il controllo degli ingressi nel centro storico si dimostra utile alla salvaguardia dei residenti dall'inquinamento dell'aria).

Per il fine che qui interessa, appare evidente la sussistenza di un nesso logico tra il principio della sicurezza stradale e quello, appunto, altrettanto rilevante, della razionale gestione della mobilità; mobilità che, come si avrà modo di sottolineare, interessa una molteplicità di utenti e che, oggi, non può essere gestita se non ricorrendo a sistemi informatici la cui manutenzione non può essere né sporadica né eccezionale.

Infatti, la disciplina contenuta nel d.lgs. n. 285/1992 e s.m.i. si applica alla circolazione che si svolge sulla strada (art. 822 cod. civ.).

Ed è proprio l'art. 2 di tale provvedimento legislativo delegato che definisce «strada» l'area ad uso pubblico destinata alla circolazione dei pedoni (art. 190), dei veicoli (art. 110 e ss) e degli animali (art. 184).

Si tratta di una definizione che, nella sostanza, riprende quella che era

contenuta nell'art. 2 del T. U. del 1959 : «area di uso pubblico aperta alla circolazione dei pedoni, degli animali e dei veicoli».

A parte la nuova sequenza data alle tre grandi categorie di utenti, si ritiene ininfluente l'uso ora fatto del verbo "destinare" rispetto a quello più antico di «aprire».

4.4. Sia allora che oggi è dovere essenziale dell'istituzione proprietaria di qualsiasi strada pubblica consentire in sicurezza la circolazione di tali utenti; sicurezza che può essere resa evidente dal potenziale ricorso che gli agenti di Polizia municipale (o locale che dir si voglia) siano tenuti a fare, nella loro attività quotidiana (in quella serale/notturna soprattutto) a mezzi/strumenti di per sé atti a contrastare comportamenti anomali e tali da recare danno, anche solo potenziale, ad altre persone, anch'esse utilizzatrici dello spazio pubblico (in tal senso, Sez. reg. Lombardia, delibere n. 273 e n. 274 del 3.7.2013).

Risulta, in sostanza, condivisibile l'orientamento giurisprudenziale sinora espresso secondo cui nel termine "attrezzature" vadano ricomprese categorie di beni (ad. es., apparecchiature informatiche, comprese quelle portatili) la cui utilità va misurata in ragione dell'inerenza della spesa rispetto alle finalità individuate dalla legge.

Da ciò deriva l'accoglimento della tesi di una lettura evolutiva del testo normativo che utilizzando, appunto, il termine "anche" viene a confermare la stessa.

Si può, quindi, ritenere che la non assunzione di misure atte alla eliminazione tempestiva delle più diverse ipotesi di intralcio, che abbassa certamente il grado di utilizzo in sicurezza della strada, costituisca per l'ente proprietario di essa violazione del compito previsto a suo carico dall'art. 14, c. 1, lett. b), del più volte richiamato d.lgs. n. 285/92, e s.m.i..

Ne consegue che, se ai dubbi posti vanno date risposte la cui adeguatezza va commisurata alla necessità di far fronte all'evento culturale che interessa soprattutto la Città di Matera e la sua rete stradale, sia centrale che periferica, di cui essa risulta dotata, non sembrano esserci ostacoli a una interpretazione evolutiva dell'art. 208 del d. lgs. n. 285/92 cit., il cui spirito, peraltro, è quello di individuare la destinazione di una quota parte delle risorse finanziarie, revenienti dall'applicazione delle sanzioni amministrative in violazione delle disposizioni del d. lgs. stesso, alla copertura di spese che hanno quale unica finalità quella di assicurare l'effettività del principio di cui si è sinora trattato.

In sostanza, nelle finalità cui destinare quota parte dei proventi, il richiamato art. 208, c. 4, fa rientrare anche quella del «miglioramento della circolazione sulle

strade», che, come si è argomentato in precedenza, risulta conseguito attraverso l'assunzione di misure che il Legislatore nazionale ha indicato ma senza necessariamente dover pervenire a esplicitazioni che solo l'interpretazione giurisprudenziale può fornire.

5. Nulla osta, quindi, a che alcune delle spese indicate vengano in tutto o in parte sostenute dal bilancio comunale utilizzando risorse finanziarie destinate a soddisfare le finalità previste dall'art. 208 del d. lgs. all'esame, così come integrato dagli artt. 392-393 del Regolamento di esecuzione e di attuazione approvato con d. P. R. 16 dicembre 1992, n. 495 ⁽¹⁾.

In tale logica complessivamente considerata non si può non dare contezza dell'introduzione dell'art. 40 della legge 29 luglio 2010, n. 120, recante modifiche al citato art. 208 del D. Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, con riferimento alla specificazione dei criteri legali di destinazione vincolata circa i proventi derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni al codice della strada.

Infatti i commi 4 e 5 dell'art. 208 sono sostituiti con l'indicazione specifica alle lettere a), b) e c) dei vincoli di destinazione, fra cui si valorizzano il potenziamento, l'ammodernamento e la messa a norma della segnaletica delle strade di proprietà dell'ente; il miglioramento della sicurezza stradale e la manutenzione della rete viaria di proprietà comunale; il potenziamento dell'attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, mediante acquisizione di mezzi e attrezzature a favore del Corpo della polizia Municipale.

Alla luce delle considerazioni svolte le destinazioni impresse alle risorse finanziarie di cui trattasi non possono che essere interpretate in senso evolutivo e, comunque, nel senso in cui il costo del rimedio approntato in astratto dalla legge può trovare una fonte di finanziamento anche nelle risorse finanziarie suindicate e, di conseguenza, valutabili come rimedio sostanziale a situazioni particolari che nascono dall'esigenza di approntare misure effettivamente utili al perseguimento della "ratio

¹ Ai sensi dell'art. 393, cc. 1 e 2, del d.P.R. n. 495/1992, «1. Gli enti locali sono tenuti ad iscrivere nel proprio bilancio annuale apposito capitolo di entrata e di uscita dei proventi ad essi spettanti a norma dell'articolo 208 del codice.

2. Per le somme introitate e per le spese effettuate, rispettivamente ai sensi dell'articolo 208, commi 1 e 4, del codice, gli stessi enti dovranno fornire al Ministero dei lavori pubblici il rendiconto finale delle entrate e delle spese.

Omissis

Sulla base di tale normativa i comuni devono:

- 1) iscrivere nel bilancio annuale di previsione specifiche poste contabili in entrata, relativamente ai proventi cui trattasi, ed in spesa, per gli interventi dagli stessi finanziati;
- 2) determinare, con apposita deliberazione giuntale, le loro destinazioni a spesa, ed inviarla, limitatamente agli enti con più di 10.000 ab., al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- 3) predisporre un rendiconto annuale dei movimenti e dei saldi relativi agli stessi proventi, ed inviarlo al Ministero.»

legis”, di tal che, cessata la situazione di eccezionalità, non si può che rientrare nell’alveo della normalità (cfr., *ex multis*, Sez. reg. Sicilia, delib. 20/2007/PAR del 3.10.2007; Sez. reg. Lombardia, delib. 138/2015/PAR, del 18.3.2015; Sez. reg. Lazio, delib. 222/2014/PAR, del 6.10 e 25.11.2014)⁽²⁾).

6. In considerazione di ciò, mentre si è dell’avviso che è da escludere alcuna destinazione di tali risorse finanziarie alla copertura di spese per l’acquisizione di “mobili ed arredi” per gli uffici del Comando della Polizia Locale, o per la “manutenzione e l’assistenza” della fotocopiatrice in uso, si può ritenere che le altre ipotesi possano trovare giustificazione nel riconosciuto perseguimento di un obiettivo fondamentale di rafforzamento dell’organizzazione dell’Ente che, sin dall’anno in corso, si trova esposto ad approntare misure eccezionali per la ottimale gestione di un evento culturale che richiede la progettazione di interventi innovativi, da un lato, e di interventi che, per loro natura, presentano, comunque, il carattere della indispensabilità.

E’ noto, infatti, che il Legislatore, modificando il testo dell’articolo 208 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, ha inteso rafforzare la deroga al principio di unità del bilancio, consentendo che i proventi da sanzione amministrativa in tema di circolazione stradale siano vincolati a specifiche destinazioni previste per legge, al fine di correlare parte delle somme incassate dalle Amministrazioni locali al miglioramento della sicurezza e potenziamento delle attività di controllo sulla circolazione stradale (Sez. reg. Lombardia, delibera n. 274/2013/PAR del 3 luglio 2013).

P.Q.M.

² Sulla qualificazione di “straordinarie” che deve essere data alle entrate rivenienti dall’applicazione delle sanzioni per violazioni del C.d.s., v. Sez. reg. Lazio, par. n. 32/2009 del 14 settembre 2009.

Quanto all’individuazione dei limiti per la corretta destinazione delle entrate straordinarie a spese correnti, la Sezione ritiene che:

- è buona regola contenere il rapporto fra tali entrate e le spese ripetitive alla sola quota che, in base alle esperienze pregresse, possa considerarsi concretamente dotata di maggiore certezza, imputando la restante parte a spese, all’occorrenza, comprimibili/rinviabili senza compromissione del regolare funzionamento dell’ente e del fisiologico svolgimento delle funzioni essenziali; sarebbe inoltre da evitare l’utilizzo per spese fisse e continuative, solitamente connotate da impegno automatico e da scadenze cicliche nei pagamenti, rispetto alle quali è assai ridotta la possibilità di contenimento effettivo, indipendentemente dall’indisponibilità di risorse, la quale accrescerebbe solo i rischi per il mantenimento degli equilibri sostanziali della gestione;
- in ogni caso, all’oculata pianificazione di bilancio dovrebbero accompagnarsi adeguati meccanismi di autocontrollo in fase dinamica, che possano consentire di rispettare anche un ordine di priorità nell’utilizzo delle entrate straordinarie che si vano via via a realizzare, modulati sulla falsariga di quelli propri delle entrate in conto capitale; ciò potrebbe avvenire mediante l’istituzione, nel Piano esecutivo di gestione, di distinti capitoli di spesa correlati all’entrata, subordinando l’impegno delle spese eventuali all’avvenuta realizzazione di entrate straordinarie, in misura eccedente la quota destinata a spese reputate di maggiore e più ricorrente necessità.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Servizio di supporto, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato definitivamente in Potenza, nella camera di consiglio del 15 luglio 2015.

Il Presidente e relatore
F.to dott. Rosario Scalia

Depositato in Segreteria il 15 luglio 2015

Il Direttore del Servizio di Supporto
F.to Giovanni Cappiello