



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario (relatore)
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 18 marzo 2015

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

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;

Vista la nota del 10 febbraio 2015, n. 7181, con cui il sindaco del comune di Cernusco sul Naviglio (MI) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/PAR/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta di parere del comune di Cernusco sul Naviglio;

Udito il relatore dott. Andrea Luberti;

PREMESSO CHE

Il comune istante espone che, a seguito dei tagli ai trasferimenti comminati dalla legge di stabilità 2015 (l. 23 dicembre 2014, n. 190), lo stesso ritiene di operare una serie di misure finalizzate alla riduzione delle spese correnti.

In particolare, con riferimento quelle destinate alla sicurezza stradale, comprensive sia di quelle finalizzate alla manutenzione degli impianti relativi alla pubblica illuminazione, che delle risorse per i consumi di energia elettrica per la pubblica illuminazione, con specifica rilevanza di quelli sussidiari alle piste ciclabili, richiede chiarimenti sulla possibilità dei proventi derivanti da sanzioni amministrative al codice della strada (art. 208 del d.lgs. del 30 aprile 1992, n. 285) alla copertura di una parte dei consumi di energia elettrica per l'illuminazione pubblica, in particolare per la parte che serve per l'illuminazione delle strade e piste ciclabili al fine di rendere minimo il rischio stradale dell'utenza più vulnerabile (pedoni e ciclisti).

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

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 131/2003, recante 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 richiamata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.: pertanto, la richiesta di parere risulta ammissibile soggettivamente in quanto proveniente dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/2003 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 come una 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 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; le attribuzioni consultive si connotano, piuttosto, 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 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).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge, o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

L'attività consultiva, in sostanza, ha la medesima funzione d'indirizzo degli Enti locali al raggiungimento di obiettivi e finalità di gestione che ricalcano i contenuti tipici dell'attività di controllo della Corte: in tal modo gli Enti possono raggiungere gli obiettivi stessi sin dall'inizio dell'attività nell'ambito di un moderno concetto della funzione di controllo collaborativo.

Tanto premesso, con specifico riferimento al quesito posto, esso deve reputarsi in linea di principio ammissibile, in quanto diretto a chiarire la destinazione e l'allocazione in bilancio di risorse di pertinenza pubblicistica.

MERITO

L'art. 208 del codice della strada secondo l'ultima novellazione dispone, al comma 1, che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni ivi previste siano devoluti allo Stato, regioni, province e comuni, quando le violazioni siano accertate da funzionari, ufficiali ed agenti rispettivamente dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni. Il successivo comma 4 dispone una destinazione parzialmente vincolata, limitatamente al 50% del gettito, alle finalità di cui allo stesso, che 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) 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 ed alla sistemazione del manto stradale delle medesime strade, alla redazione dei piani di cui all'articolo 36, ad 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 ad 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% dei proventi alle finalità di cui al citato comma 4"*.

E' noto che il legislatore, modificando il testo dell'art. 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 (del. 3 luglio 2013, Lombardia/274/2013/PAR).

L'art. 208 del d. lgs. 285/1992 regola l'utilizzo dei proventi delle sanzioni per violazione delle norme del codice e, in particolare, definisce quattro aspetti (del. 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% di tali proventi sulla base di una puntuale articolazione: a) interventi riguardanti la "segnaletica delle strade di proprietà dell'ente", per almeno un quarto del predetto 50%; b) il "potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale", per almeno un altro quarto del predetto 50%; 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 finalità di cui al comma 4, con "facoltà dell'ente di utilizzare in tutto o in parte la restante quota del 50 per cento dei proventi per le finalità di cui al citato comma 4" (comma 5).

Il dibattito interpretativo che ha accompagnato l'attuazione dell'art. 208 del codice si è 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 modalità di reperimento di risorse "alternativa" rispetto ai tradizionali canali di finanziamento (tributi, tariffe, trasferimenti) penalizzati da una serie di fattori congiunturali.

Nella stessa direzione si è sviluppato anche il confronto riguardante il personale di polizia municipale che, nei termini ripercorsi recentemente da questa Sezione (deliberazione n. 273/2013/PAR), si è in larga parte coagulato intorno alla possibile incentivazione di prestazioni e risultati mediante i proventi delle sanzioni amministrative e sulle modalità applicative.

Con specifico riferimento alla richiesta di parere, occorre rilevare che in senso parzialmente contrario alla possibilità ipotizzata si è schierata sez. Toscana, 15 settembre 2010, del. n. 104/2010/REG, che ha precisato come, per quanto concerne la macroarea della "illuminazione stradale", *"sia necessaria la distinzione tra la realizzazione di un nuovo impianto di illuminazione stradale e il mero pagamento delle bollette relative al consumo di energia elettrica della rete stradale comunale; nel primo caso, già in passato, si riteneva possibile tale spesa perché intesa al "miglioramento della circolazione" e quale intervento a tutela degli utenti più deboli. Anche oggi, di seguito alle novità legislative in materia, può ritenersi ammissibile nella misura in cui la realizzazione di un nuovo impianto elettrico sia direttamente connesso ad "interventi di sicurezza stradale a tutela degli utenti più deboli, quali bambini, anziani, disabili, pedoni e ciclisti", in quanto direttamente connessa al miglioramento della sicurezza stradale di cui alla lettera c) del comma 4 dell'art. 208 più volte citato"*, diversamente è stato opinato con riferimento al mero pagamento delle bollette dell'energia elettrica, trattandosi di spesa corrente e ripetitiva dell'ente non assimilabile a nessuna delle voci oggetto di destinazione specifica da parte dell'art. 208 citato e non determinando un miglioramento intrinseco della sicurezza stradale.

Naturalmente, è fatta salva la possibilità di destinazione alle medesime finalità della quota dei proventi non espressamente vincolata.

P.Q.M.

L'avviso della Sezione è nel senso che: gli enti locali accertatori possono legittimamente destinare la quota vincolata dei proventi derivanti da sanzioni amministrative al codice della strada alla manutenzione degli impianti relativi alla pubblica illuminazione, ma non al pagamento dei consumi di energia elettrica per la pubblica illuminazione.

Il Relatore
(dott. Andrea Luberti)

Il Presidente
(dott. ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria
il 30 marzo 2015

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)