



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 5 aprile 2016, composta da:

Dott. Giampiero PIZZICONI	Presidente f.f.
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Primo Referendario relatore
Dott.ssa Daniela ALBERGHINI	Referendario

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 modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

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°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera

n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla Deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Legnago prot. n. 23728 del 22 agosto 2014, acquisita al prot. C.d.c. n. 0006552-28/8/2014-SC\_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 18/2016 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, dott.ssa Francesca Dimita,

#### FATTO

Il Sindaco del Comune di Legnago ha presentato richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, formulando un quesito in relazione alla corretta applicazione dell'art. 208, commi 4 e 5 bis, del vigente Codice della Strada, disciplinante la destinazione di una quota dei proventi derivanti dall'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni al Codice medesimo, chiedendo, in particolare, : *"se un Comune può ridurre, con ragionevolezza, la somma stanziata di cui all'art. 208 comma 4 lettera b) - acquisto di automezzi, mezzi e attrezzature - allo scopo di incrementare l'originario stanziamento di cui all'art. 208 comma 4 lettera c) - ad altre finalità connesse al miglioramento della sicurezza stradale, relative alla manutenzione delle strade di proprietà dell'ente... derogando, per le ragioni sopra esposte, alle aliquote di destinazione già fissate dal legislatore nazionale con inevitabile*

*sottrazione, in capo all'ente, di autonoma scelta discrezionale".*

#### DIRITTO

Della richiesta di parere indicata nelle premesse deve essere esaminata, preliminarmente, l'ammissibilità, sotto i profili soggettivo ed oggettivo, alla luce dei criteri elaborati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ed esplicitati, in particolare, nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 nonché nella deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

Sotto il primo profilo, la richiesta deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco dell'ente, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo.

Sotto il profilo oggettivo, deve essere verificata l'attinenza della questione alla materia della "contabilità pubblica", così come delineata nella Deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 ed, ancor prima, nella citata deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006 nonché, da ultimo, nella deliberazione della Sezione delle Autonomie, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG.

Devono essere valutate, inoltre, la generalità e l'astrattezza della questione.

Quanto al primo aspetto, la Corte ha affermato che la "nozione di contabilità pubblica", pur assumendo, tendenzialmente, *"un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, 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"* (deliberazione 5/AUT/2006), non può non involgere – pena l'incompletezza della funzione consultiva delle Sezioni regionali – quelle questioni che risultino connesse *"alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica (...) contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (deliberazione n. 54/CONTR/2010).

In questa accezione, più ampia, di "contabilità pubblica", nell'ambito del corretto utilizzo delle risorse e della gestione della spesa pubblica, rientrano le questioni attinenti all'interpretazione dell'art. 208 del Codice della Strada, disciplinante la destinazione di una specifica tipologia di entrate.

La richiesta di parere, peraltro, presenta un grado di astrattezza e generalità sufficiente ai fini dell'esercizio dell'attività consultiva della Sezione.

Nel merito, deve rilevarsi che l'art. 208 ha subito numerose modifiche nel tempo, tra l'altro, attraverso l'introduzione, dapprima, di un vincolo quantitativo (50%) sulle risorse rinvenienti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni del Codice della strada (L. n.

388/2000, Finanziaria per il 2001 e L. n. 296/2006, Finanziaria per il 2007), riferito a destinazioni specifiche e, successivamente, attraverso l'introduzione di ulteriori vincoli sulla quota del 50%, già sottratta all'attività di programmazione dell'ente, con rigorosa ripartizione interna tra le diverse destinazioni, ritenute tutte rilevanti dal legislatore ai fini della tutela della sicurezza stradale (la L. n. 120/2010, cui deve imputarsi tale ultima modifica, infatti, reca disposizioni proprio in detta materia).

In particolare, il comma 4, nel testo attualmente vigente, prevede che, nell'ambito della suddetta percentuale: una quota non inferiore ad un quarto dell'importo complessivo venga destinata ad interventi di sostituzione, ammodernamento, potenziamento, messa a norma e manutenzione della segnaletica stradale dell'ente (lett. a); una quota non inferiore ad un quarto venga destinata al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale (lett. b); la restante quota venga destinata ad attività finalizzate al miglioramento della sicurezza stradale (lett. c) o, parzialmente, anche ad assunzioni stagionali a progetto o, ancora, al finanziamento dei progetti comunque finalizzati alla sicurezza urbana e stradale (comma 5 bis).

Trattasi di limiti all'autonomia finanziaria degli enti circa l'utilizzo di una particolare categoria di proventi e, nel contempo, di una deroga al principio di unità del bilancio, sulla base del quale tutte le entrate coprono, indistintamente, tutte le spese, in quanto le

entrate in oggetto, sia per un ammontare percentuale complessivo (pari alla metà di quanto accertato e riscosso), sia in base ad una distribuzione "interna" tra le varie destinazioni specificamente individuate dalla norma, devono necessariamente coprire determinate tipologie di spesa.

Il vincolo di destinazione – come opportunamente sottolineato in numerose pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte – peraltro, deve essere rispettato tanto in sede di previsione quanto in sede di rendicontazione, nel senso che l'ente è tenuto ad effettuare un monitoraggio costante in corso di esercizio, per intervenire con le opportune variazioni di bilancio al fine di mantenere inalterato il vincolo medesimo.

La mancata utilizzazione di tali risorse nel corso dell'esercizio, inoltre, fa sì che esse confluiscono nell'avanzo di amministrazione e che l'importo corrispondente debba esser iscritto tra i fondi vincolati ai sensi del comma 3 ter, lett. a), dell'art. 187 del TUEL, se l'esercizio chiude in avanzo, ovvero debba essere ricostituito, se l'avanzo è incapiante o l'esercizio si chiuda in disavanzo.

Le suesposte considerazioni valgono sia con riferimento al vincolo del 50% introdotto nel corpo dell'art. 208 dalla Legge Finanziaria per il 2001, allo scopo di limitare l'utilizzo a copertura della spese correnti (anche ripetitive) ed in conto capitale di entrate di natura evidentemente straordinaria – l'entità delle stesse, infatti, non è e non può essere correlata a specifiche previsioni che assicurino flussi costanti di risorse e, comunque, non è nella disponibilità

dell'ente, essendo legata alla propensione alla trasgressione degli utenti (elemento, quest'ultimo, mutevole nel tempo e di andamento sicuramente incerto) - in quanto suscettibile di produrre ripercussioni sugli equilibri di bilancio; sia con riferimento al vincolo introdotto dalla L. n. 120/2010, finalizzato, nel complesso, al miglioramento della sicurezza della circolazione stradale, attraverso la realizzazione delle attività e degli interventi specificamente individuati dal legislatore.

Ciò premesso, occorre valutare se sia possibile, per gli enti destinatari della norma, ridurre gli stanziamenti già destinati a taluna delle tipologie di attività o interventi previsti dall'art. 208, per incrementare le risorse destinate ad altra tipologia di attività o interventi, sempre consentiti dalla norma, in deroga alle quote (misure) ivi fissate.

Il quesito formulato dall'ente risponde essenzialmente all'esigenza di ovviare all'inevitabile irrigidimento nella gestione delle entrate vincolate e delle spese ad esse correlate derivante dalla previsione della già illustrata ripartizione "interna" delle risorse tra le diverse destinazioni.

E' evidente che siffatta previsione determina, in generale, il rischio che le entrate accertate in un dato esercizio, nell'ipotesi in cui non vengano impiegate, in tutto o in parte, nel corso dell'esercizio medesimo, dovendo essere riportate in quelli successivi con la stessa destinazione, possano rimanere prive di concreto utilizzo. Più specificamente, può verificarsi

l'inconveniente rappresentato nella richiesta di parere, nel caso in cui, a fronte del soddisfacimento, negli anni precedenti ed in ragione degli investimenti effettuati, delle esigenze connesse ad una delle destinazioni previste dall'art. 208, l'ente abbia la necessità di potenziare la spesa afferente ad altre attività ed interventi, sempre contemplati dalla norma, e non possa ricorrere alla quota di risorse corrispondente ad un'altra delle destinazioni consentite, il cui stanziamento, divenuto ormai inattuale perché destinato ad iniziative già sostanzialmente realizzate, non sia suscettibile di riduzione; ciò determinando un accumulo di somme in entrata, destinate a non essere impiegate, e, nel contempo, l'insufficienza degli stanziamenti rispetto all'effettivo fabbisogno. Tuttavia, la chiara formulazione della norma non sembra lasciare spazio a "spostamenti" di risorse tra i vari impieghi, laddove si traducano nell'inosservanza delle misure minime per ciascuno indicate.

La *ratio* della modifica apportata dalla L. n. 120/2010 alla norma, infatti, appare inequivocabilmente quella di delimitare ulteriormente l'attività di programmazione degli enti che ne sono destinatari, escludendo la discrezionalità prima riconosciuta nella allocazione delle somme tra le varie finalità, allo scopo di rafforzare e potenziare la sicurezza stradale ed urbana, riconducibile alla più ampia materia della sicurezza e dell'ordine pubblico (Corte cost., sentenza n. 428/2004), valutata evidentemente dal legislatore come prioritaria.



Diversamente, del resto, non potrebbe attribuirsi alcun senso alla introduzione di una specifica ripartizione delle risorse all'interno della quota vincolata prima inesistente.

Aggiungasi che l'impiego dell'indicativo presente (*"Una quota pari al 50 per cento dei proventi spettanti agli enti di cui al secondo periodo del comma 1 è destinata..."*), cioè del modo e del tempo verbale *"idonei ad esprimere il comando secondo il consueto uso linguistico del legislatore"*, costituisce un *"sicuro indice della prescrizione di un obbligo"* e non *"dell'attribuzione di una facoltà"* (Corte cost., sentenza n. 95/2007).

Non potendo dubitarsi della natura precettiva ed imperativa della norma, le regole che disciplinano l'impiego delle specifiche voci di entrata ivi contenute, che si traducono nella imposizione di un vincolo di destinazione *ex lege*, devono ritenersi ineludibili.

Ne consegue che la loro violazione concretizzi una irregolarità contabile ed un comportamento non conforme alla sana gestione finanziaria.

Alla luce delle suesposte considerazioni, la risposta al quesito formulato dal Comune di Legnago non può che essere negativa.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco di Legnago (VR).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 5 aprile  
2016.

Il Magistrato relatore

Il Presidente f.f.

F.to Dott.ssa Francesca Dimita

F.to Dott. Giampiero Pizziconi

Depositato in Segreteria il 6 aprile 2016

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese