

Deliberazione Corte dei Conti - sez. regionale di controllo per la Lombardia
25 giugno 2020 n. 85/2020

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

nell'adunanza in camera di consiglio da remoto del 24 giugno 2020 ex art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, emergenza epidemiologica COVID-19, ha assunto la seguente:

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Bovisio Masciago (MB)

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, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27;

VISTO il decreto n. 139 del 3 aprile 2020 del Presidente della Corte dei conti recante "Regole tecniche ed operative in materia di coordinamento delle Sezioni regionali di controllo in attuazione del decreto legge n. 18/2020";

VISTO il decreto n. 153 del 18 maggio 2020 del Presidente della Corte dei conti recante "Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle Camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti";

VISTA la richiesta di parere n. 9334 dell'8 giugno 2020, proposta dal sindaco del Comune di Bovisio Masciago (MB), acquisita al protocollo pareri di questa Sezione al n. 24 in data 8 giugno 2020;

VISTA l'ordinanza con cui il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione per deliberare sull'istanza sopra citata;

RITENUTA la legittimità delle adunanze da remoto ex art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, emergenza epidemiologica COVID-19;

UDITO il relatore, dott. Francesco Liguori.

PREMESSO IN FATTO

Il sindaco del Comune di Bovisio Masciago (MB) ha presentato una richiesta di parere in merito alla destinazione dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie spettanti all'ente territoriale per le violazioni previste dal codice della strada, secondo quanto disposto dall'articolo 208, commi 4, lettere b) e c), e 5-bis, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada).

Il quesito verte, in primo luogo, sull'interpretazione della lettera b) del suddetto comma 4, rispetto al quale il sindaco chiede di conoscere "se il dato letterale della norma [...] esclude la possibilità di finanziare le spese correnti, relative alle 'attività' di verifica e taratura delle strumentazioni (autovelox, etilometro, radio, telelaser, ecc), come anche, l'accesso alle banche dati per la visura degli intestatari dei veicoli". Il quesito verte, inoltre, sull'interpretazione della successiva lettera c) e del comma 5-bis del predetto art. 208, con particolare riferimento alla possibilità che "con attrezzature possano intendersi anche l'acquisto, imputando la spesa al titolo II (spese in conto capitale/investimento), utilizzando le quote vincolate, di nuove telecamere

o attrezzature imputabili a spese di investimento, al fine di potenziare l'attività di controllo finalizzata alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale".

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Dev'essere verificata, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta di parere sotto il duplice profilo della legittimazione dell'ente e dell'organo richiedente (ammissibilità soggettiva) e dell'attinenza dei quesiti proposti alla materia della contabilità pubblica (ammissibilità oggettiva). L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, infatti, prevede che le Regioni possono richiedere alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica, e che analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane.

1.1. Nel caso di specie la richiesta di parere proviene direttamente dal Comune ed è sottoscritta dal sindaco, organo di vertice responsabile dell'amministrazione comunale e legale rappresentante dell'ente (art. 50, commi 1 e 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267). Non sussistono dubbi, pertanto, sull'ammissibilità della richiesta sotto il profilo soggettivo, perché il Comune è espressamente legittimato a chiedere pareri dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e i quesiti sono stati proposti dal legale rappresentante dell'ente territoriale; né si oppone all'ammissibilità della richiesta il mancato inoltramento tramite il Consiglio delle autonomie locali, che costituisce un canale preferenziale ("di norma"), ma non esclusivo, per l'accesso alla funzione consultiva intestata a questa Sezione.

1.2. Non sussistono dubbi sull'ammissibilità dei quesiti neppure sotto il profilo oggettivo. La Corte dei conti, con diverse deliberazioni sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) sia delle Sezioni riunite in sede di controllo (n. 54/CONTR/2010, emessa 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), ha indicato il perimetro della funzione consultiva sulla materia della contabilità pubblica, precisando che la stessa coincide con il sistema di norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici e che, pertanto, la funzione consultiva della Corte non può essere intesa come consulenza generale.

Nel caso di specie, tuttavia, la richiesta di parere riguarda la corretta interpretazione di disposizioni di legge che costituiscono specifica eccezione alla regola espressa dal principio contabile generale di unità del bilancio degli enti territoriali, così come codificato dall'allegato 1 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. La richiesta di parere, pertanto, attiene senza dubbio alla materia della contabilità pubblica.

La risposta ai quesiti, peraltro, sarà resa in termini generali e astratti.

Le Sezioni regionali di controllo, infatti, non possono pronunciarsi su quesiti che implicino valutazioni sui comportamenti amministrativi, o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali, già adottati o da adottare da parte dell'ente: secondo il costante orientamento della Corte dei conti la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia modalità di co-amministrazione, né l'ente può mirare a ottenere l'avallo preventivo o successivo della magistratura contabile in riferimento alla definizione di specifici atti gestionali, tenuto anche conto della posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei conti quale organo magistratuale.

Ogni valutazione in ordine a scelte discrezionali non può che essere rimessa alla responsabilità dell'ente locale.

I quesiti proposti, infine, non paiono interferire con le altre funzioni attribuite alla Corte dei conti (di controllo e giurisdizionali) o ad altra magistratura.

A tale proposito, si richiama la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, secondo cui “appare opportuno ribadire che la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria).

La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari”.

2. Nel merito, l'articolo 208 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, prevede, com'è noto, un parziale vincolo di destinazione per i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie spettanti agli enti territoriali per le violazioni previste dallo stesso codice. In particolare, secondo i commi 4, 5 e 5-bis dell'art. 208, come modificato in parte qua dalla legge 29 luglio 2010, n. 120:

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'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.

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 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 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 a 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.

Si tratta, in tutta evidenza, come anticipato nelle considerazioni preliminari in ordine all'ammissibilità oggettiva della richiesta di parere, di un'eccezione alla regola espressa dal principio contabile generale di unità del bilancio, così come codificata dall'allegato 1 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

2.1. Sulla portata di questa eccezione si interroga il sindaco del Comune di Bovisio Masciago con il primo quesito, chiedendo l'avviso di questa Sezione anche con riferimento al parere già reso su analoga questione con deliberazione 274/2013/PAR del 3 luglio 2013.

Secondo il richiamato parere, da cui non si ravvisano ragioni per discostarsi, "Alla luce del dato testuale, ricavabile dall'art. 208 comma 4 lett. b, il potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni è perseguito 'anche' mediante gli acquisti di che trattasi [automezzi, mezzi e attrezzature dei Corpi e dei servizi di polizia provinciale e di polizia municipale]. Ne consegue che l'amministrazione locale, nell'esercizio della propria sfera di discrezionalità, pur sempre vincolata alla specifica destinazione, possa impegnare quote dei proventi ex art. 208 Codice della Strada per sostenere acquisti di beni e finanche di servizi strumentali ulteriori rispetto alle categorie testualmente esemplificate nel testo normativo".

Non risulta, dunque, di per sé decisiva, per il rispetto del vincolo di destinazione, la natura corrente o di investimento della spesa che l'ente locale si propone di sostenere; è invece necessario che l'acquisto di beni, o anche di servizi, si inserisca in un progetto di potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, e che a tale specifica finalità sia rivolto. Si tratta, peraltro, di un orientamento da ultimo confermato dalla Sezione con deliberazione 447/2019/PAR del 18 dicembre 2019.

In questo quadro spetterà al Comune, nell'esercizio della propria discrezionalità, la valutazione dell'inerenza delle singole voci di spesa rispetto agli obiettivi di potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale previsti dall'art. 208, comma 4, lettera b).

2.2. Le medesime conclusioni possono essere estese anche al secondo quesito, formulato in relazione al comma 4, lettera c), ma più propriamente riferito al "potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale" contemplato dal comma 5-bis. Su analoga questione si è recentemente pronunciata la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna con deliberazione n. 3/2019/PAR del 21 gennaio 2019. Interpellata sull'interpretazione sia dell'art. 208, sia delle disposizioni "speciali" dell'art. 142 del codice della strada, in tema di destinazione dei proventi delle sanzioni derivanti dalla violazione dei limiti di velocità accertati mediante apparecchi o sistemi di rilevamento della velocità ovvero attraverso l'utilizzazione di dispositivi o mezzi tecnici di controllo a distanza, la Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna si è espressa sulla possibilità di finanziare con i suddetti proventi la realizzazione e la manutenzione di impianti di videosorveglianza destinati anche al controllo e alla sicurezza stradale.

La richiamata deliberazione ha sostenuto, in estrema sintesi, che "Tali previsioni normative, e segnatamente quella contenuta nella lettera c) del comma 4 dell'art. 208 citato, ben possono ricomprendere anche le spese relative all'acquisizione e manutenzione degli impianti di videosorveglianza quando gli stessi risultino finalizzati ad accrescere la sicurezza stradale attraverso il controllo della circolazione dei veicoli e degli altri utenti della strada".

Anche in questo caso, dunque, ciò che rileva, affinché sia rispettato il vincolo di destinazione dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie, è l'inquadramento dell'acquisto in un progetto di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale, la quale ultima costituisce il cardine su cui si impernia la disciplina vincolistica oggetto della richiesta di parere. Spetterà al Comune, dunque, nella sua piena discrezionalità e responsabilità, la valutazione dell'inerenza delle singole voci di spesa e tipologie di beni rispetto agli obiettivi di potenziamento dei servizi di controllo previsti dall'art. 208, comma 5-bis.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – esprime il proprio parere nei suddetti termini.