



REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

*Nell'adunanza del 26 aprile 2023*

*composta dai magistrati:*

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario relatore
Chiara BASSOLINO	Referendario
Emanuele MIO	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 (con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo della Corte dei conti), approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000, poi modificato con le deliberazioni delle stesse Sezioni 3 luglio 2003, n. 2 e 17 dicembre 2004, n. 1, nonché con la deliberazione del Consiglio di Presidenza 19 giugno 2008, n. 229;

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", 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 dalle delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, con le deliberazioni nn. 3/SEZAUT/2014/QMIG, 17/SEZAUT/2020/QMIG, 5/SEZAUT/2022/QMIG e 9/SEZAUT/2022/QMIG, nonché dalla deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inviata dal Sindaco del Comune di Arsìè (BL), con nota prot. Cdc n. 484/2023;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 11/2023, di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Referendario Daniela D'Amaro;

#### PREMESSO IN FATTO

Con nota acquisita al prot. Cdc n. 484/2023, il Sindaco del Comune di Arsìè ha chiesto un parere in tema di impiego dei proventi derivanti dalle sanzioni per violazione dei limiti di velocità previsti dal codice della strada.

In particolare, ha chiesto se:

“1) è possibile l'impiego dei proventi di cui all'art. 208, comma 4., lettera c) D.lgs. 30 aprile 1992 n. 285 e ss.mm.:

1a) per la realizzazione di parcheggi?

1b) per la realizzazione di aree di manovra finalizzate all'inversione di marcia di veicoli?

1c) per la realizzazione di marciapiedi?”.

#### CONSIDERATO IN DIRITTO

Va innanzitutto osservato che, prima di esaminare la questione sottoposta al vaglio di questa Sezione, deve verificarsi se la richiesta di parere possiede i presupposti di ammissibilità soggettiva (provenienza da organo legittimato) ed oggettiva (l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, nonché i caratteri di generalità ed astrattezza), specificati dalla Sezione delle autonomie di questa Corte, nell'atto di indirizzo approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 (in seguito integrato con le deliberazioni nn. 5/AUT/2006 e 9/SEZAUT/2009), nonché dalle Sezioni riunite in sede di controllo, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010.

Nell'accertamento della sussistenza dei citati presupposti soggettivi e oggettivi, che consentono l'esercizio della funzione consultiva, si deve perciò verificare se la richiesta di parere:

- sia proposta dall'Organo politico di vertice/rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta;

- verta sulla materia della contabilità pubblica, il cui ambito deve essere circoscritto 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*

*finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli*” (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006); il concetto di contabilità pubblica, pertanto, “*consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici*” (SSRR in sede di controllo n. 54/CONTR/2010);

- possieda rilevanza generale e astratta, non potendo riguardare “*fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale ...*” (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006), non implichi valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti, né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, non crei commistioni con le altre funzioni intestate alla Corte e che non contenga collegamenti con le funzioni giurisdizionali e requirenti della Corte dei conti, né con eventuali giudizi pendenti innanzi alla magistratura penale, civile o amministrativa.

A tale riguardo, va rilevato che la richiesta di parere, pur trovando fondamento in un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, deve essere finalizzata a ricevere indicazioni in ordine alla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti in materia di contabilità pubblica.

La medesima richiesta non può invece essere preordinata ad ottenere indicazioni concrete per una specifica attività gestionale, in quanto resta attribuita all'ente ogni valutazione nel merito dell'attività amministrativa da porre in essere.

La funzione attribuita a questa Corte si tradurrebbe, altrimenti, in una non consentita attività di consulenza preventiva sulla correttezza dell'operato amministrativo, sollecitata dall'interessato per precostituirsi una causa giustificativa di esonero di responsabilità (cfr. *ex multis*, Sezione di controllo per la Campania, deliberazione n. 26/2018/PAR; Sezione di controllo per il Veneto, deliberazione n. 492/2015/PAR).

Le richieste di parere che comportino valutazioni su casi specifici o atti gestionali, determinando un'ingerenza della Corte dei conti nell'attività concreta dell'ente e configurandone una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, devono perciò ritenersi inammissibili.

Parimenti inammissibili sono le richieste di parere volte ad ottenere una consulenza di portata generale, in relazione a tutti gli ambiti dell'azione amministrativa o che comportino un esercizio della funzione consultiva successivo all'esecuzione, da parte dell'ente, di atti e/o attività correlati alla questione su cui vertono le richieste stesse.

Va osservato che la richiesta di parere, nel caso di specie, risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo.

Essa proviene, infatti, dal Comune, ente espressamente previsto dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (fondamento normativo della funzione consultiva attribuita alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti) e risulta sottoscritta dal Sindaco, soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente locale.

La richiesta di parere in questione è pervenuta direttamente dall'Ente, anziché per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo previsto dall'art. 123 della Costituzione.

Il Collegio ritiene, tuttavia, che tale modalità non pregiudichi l'ammissibilità della richiesta, in quanto l'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, nel prevedere che le richieste possono essere formulate "di norma" tramite il Consiglio delle autonomie locali, non esclude un rapporto diretto tra le Amministrazioni e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Appare comunque opportuno sottolineare, come già avvenuto in altre occasioni, che il percorso ordinario normativamente previsto richiede l'invio tramite CAL, istituito nella Regione Veneto con L.R. 25 settembre 2017, n. 31, anche per evitare - in ossequio ai generali principi di economicità, efficienza e di semplificazione amministrativa - la proposizione di richieste non adeguatamente valutate sotto il profilo preventivo dell'ammissibilità.

In ordine al profilo oggettivo, affinché la Corte dei conti possa esprimere il parere richiesto, la questione posta deve innanzitutto possedere i caratteri di generalità ed astrattezza, traducendosi in una richiesta che consenta di affermare principi applicabili ad una serie indefinita di casi.

Tra i presupposti di ammissibilità della richiesta di parere, desunti dalla citata norma e dalla natura della funzione consultiva espletata, oltre alla generalità ed astrattezza della questione, deve farsi rientrare anche l'attinenza dei relativi quesiti alla materia della contabilità pubblica.

Va ricordato, in proposito, che di essa si è affermata una visione dinamica.

In particolare, è stato stabilito, tra l'altro, che *"la funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei 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 all'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"*.

Va poi evidenziato che il presupposto dell'inerenza alla contabilità pubblica deve essere valutato anche in negativo, poiché la funzione consultiva deve essere svolta senza costituire in concreto una interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali della Corte dei conti o di altra magistratura.

Deve infatti evitarsi il rischio che le decisioni adottate in sede consultiva possano essere utilizzate per elidere o attenuare posizioni di responsabilità, così da condizionare l'esito di procedimenti giudiziari.

Anche dal punto di vista oggettivo, questa Sezione ritiene di poter dichiarare ammissibile la richiesta di parere, poiché il quesito proposto, oltre a possedere i caratteri della generalità ed astrattezza, attiene alla materia della contabilità pubblica, come sopra

delineata, considerati in particolare i diretti riflessi che l'applicazione delle disposizioni contemplate nella richiesta di parere può determinare sul bilancio dell'Ente.

A ulteriore conferma dell'ammissibilità della richiesta vanno ricordati i numerosi pronunciamenti delle Sezioni regionali sulla portata dei vincoli di destinazione delle entrate previsti dalle disposizioni recate dall'art. 208 del Codice della strada, sia pure su questioni non specificamente sovrapponibili alla richiesta formulata (Sezione reg. per il Veneto, delib. nn. 323/2018/QMIG e 118/2019; Sezione reg. di controllo per la Liguria, delib. n. 30/2018/PAR; Sezione reg. di controllo per la Lombardia, delib. n. 334/2018/QMIG).

Nel merito, va premesso che il quesito proposto concerne la corretta interpretazione della disposizione contenuta nell'art. 208, comma 4, lett. c) del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Codice della strada).

Il menzionato articolo riguarda, in generale, i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni previste dallo stesso Codice: per quelli conseguenti alle violazioni accertate da personale delle Regioni, delle Province e dei Comuni, la norma prevede, al comma 1, l'attribuzione ai medesimi enti e, al comma 4, ne stabilisce un parziale vincolo di destinazione, disponendo che una quota pari al 50 per cento degli stessi sia destinata: “a) in misura non inferiore a un quarto ..., 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; 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”.

Con riferimento ai proventi di competenza dei suddetti enti territoriali, il comma 5 del citato articolo 208 stabilisce, poi, che gli stessi enti “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”.

Si tratta di un'eccezione al principio contabile generale di unità del bilancio, previsto dall'allegato 1 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Richiamato il quadro normativo che disciplina la materia, va esaminata la specifica domanda posta dall'Ente, volta a conoscere se sia possibile l'impiego dei proventi di cui al richiamato art. 208 del D.lgs. 30 aprile 1992 n. 285 per la realizzazione di parcheggi,

di aree di manovra finalizzate all'inversione di marcia di veicoli e per la realizzazione di marciapiedi.

Al riguardo, va fatto specifico riferimento alle previsioni contenute nel comma 4 dell'art. 208 citato e, in particolare, a quella contenuta nella lettera c) del medesimo comma, secondo la quale la quota del 50 per cento dei proventi può essere destinata "ad altre finalità connesse al miglioramento della sicurezza stradale relative .... a interventi per la sicurezza stradale a tutela degli utenti deboli, quali bambini, anziani, disabili, pedoni e ciclisti...".

In tale previsione normativa ben si possono ricomprendere anche le spese concernenti la realizzazione di parcheggi, di aree di manovra finalizzate all'inversione di marcia di veicoli e la realizzazione di marciapiedi, in quanto finalizzati ad accrescere la sicurezza stradale per gli utenti deboli.

La finalità del predetto miglioramento nei confronti di questi ultimi risulta evidente nell'ipotesi della realizzazione di marciapiedi, ma può configurarsi in ultima analisi anche in quelle concernenti la predisposizione di parcheggi e di aree di manovra finalizzate all'inversione di marcia.

Va peraltro tenuta presente, in proposito, la nozione di "sicurezza integrata" introdotta dall'art. 1 del DL 20 febbraio 2017, n. 14, secondo il quale per detta sicurezza si intende "l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali".

L'amministrazione locale, nell'ambito della propria sfera di discrezionalità, comunque vincolata alla prevista destinazione, può dunque impegnare le previste quote dei proventi ex art. 208 Codice della strada nelle tre ipotesi prefigurate nella richiesta di parere (cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Lombardia, delib. n. 274/2013/PAR del 3 luglio 2013), purché la realizzazione delle opere in esse contemplata si inserisca in un progetto di miglioramento della sicurezza in materia di circolazione stradale a favore dei predetti utenti.

Perché sia rispettato il vincolo di destinazione dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie, ciò che rileva è infatti l'inquadramento della realizzazione di un'opera in un progetto di tale natura, rappresentando il citato miglioramento il cardine su cui si incentra la normativa vincolistica oggetto della richiesta di parere.

La ratio della norma è di "individuare risorse per potenziare i servizi di sicurezza della circolazione stradale e della tutela delle connesse esigenze di incolumità pubblica, adottando tutte le misure idonee allo scopo" (Sezione autonomie, delib. n. 1/SEZAUT/2019/QMIG).

In questo quadro spetterà al Comune, nell'esercizio della predetta discrezionalità, la valutazione dell'inerenza delle singole voci di spesa rispetto agli obiettivi previsti dall'art. 208, comma 4, lettera c (cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, delib. n. 3/2019/PAR).

PQM

nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per il Veneto, in relazione alla predetta richiesta formulata dal sindaco del Comune di Arsietà;

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia del presente parere sia trasmessa alla Comune di Arsietà e al Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 26 aprile 2023.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

f.to digitalmente Daniela D’Amaro

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 2 novembre 2023.

Il Direttore di Segreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini