



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Massimo Romano	presidente f.f. (relatore)
dott. Paolo Romano	consigliere
dott. Alberto Stancanelli	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott. Federico Lorenzini	primo referendario

Adunanza del 21 gennaio 2019

Richiesta di parere del Comune di Santarcangelo di Romagna (RN)

Visto l'art. 100, comma secondo, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni;

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;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26

marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Santarcangelo di Romagna (RN), pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Emilia-Romagna in data 1° ottobre 2018;

Visto il parere del gruppo di lavoro tecnico istituito presso il suddetto Consiglio delle Autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 3 del 18 gennaio 2019, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

Considerato in

Fatto

Il Sindaco del Comune di Santarcangelo di Romagna, con riferimento alle previsioni contenute nell'articolo 142, comma 12-ter, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (nuovo codice della strada), concernente la 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, e nell'art. 208 dello stesso d.lgs. n. 285, concernente i vincoli di destinazione dei proventi delle altre violazioni previste dal codice, ha richiesto il parere della Sezione in merito alla possibilità di finanziare con i suddetti proventi la realizzazione e la manutenzione di impianti di videosorveglianza destinati anche al controllo e alla sicurezza stradale.

Diritto

1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere

1.1 L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle regioni e, di norma tramite il consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche a comuni, province e città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, sua generalità ed astrattezza, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale).

1.2. In relazione al primo profilo, la richiesta risulta ammissibile in quanto proveniente da un Comune, soggetto istituzionale espressamente legittimato a porre la richiesta dalla vigente normativa, e sottoscritta dal Sindaco, organo rappresentativo dello stesso.

1.3. Per quanto invece concerne l'ammissibilità oggettiva, occorre innanzitutto accertare se il quesito sia attinente alla contabilità pubblica. Sull'esatta individuazione di tale locuzione e, dunque, sull'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sono intervenute sia le Sezioni riunite sia la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012. Con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni riunite hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni tradizionalmente ad essa riconducibili (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i "quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da 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".

Successivamente, la Sezione delle autonomie, con la deliberazione n. 3/2014/SEZAUT, ha operato importanti precisazioni rilevando come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere possono essere, oltre "all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente" (criterio in sé riduttivo ed insufficiente), anche l'attinenza del quesito proposto ad "una competenza tipica della Corte dei Conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali". E' stato, altresì, ribadito come "materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica - in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione

riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica": solo in tale particolare evenienza, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica.

Accertata la riconducibilità del parere alla materia della contabilità pubblica, come sopra delineata, considerati i diretti riflessi che l'applicazione delle disposizioni contemplate nella richiesta di parere può determinare sul bilancio dell'Ente, occorre altresì verificare la sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva. In particolare, la richiesta di parere presenta il carattere della generalità e dell'astrattezza, giacché consente di indicare principi utilizzabili anche da parte di altri enti, qualora insorgesse la medesima problematica interpretativa, al contempo non importando il rischio di un inserimento nei processi decisionali dell'ente richiedente; inoltre, si ritiene non possa interferire con funzioni di competenza delle altre sezioni della Corte dei conti o di diversa magistratura.

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 dagli art. 142 e 208 del Codice della strada, sia pure su temi non specificamente sovrapponibili alla richiesta formulata (da ultimo Sezione reg. di controllo per la Liguria, delib. n. 30/2018/PAR; Sezione reg. per il Veneto, delib. 323/2018/QMIG; Sezione reg. di controllo per la Lombardia, delib. 334/2018/QMIG).

A sua volta la Sezione delle Autonomie è recentemente intervenuta sulle problematiche suscitate dalla normativa in argomento con la deliberazione n. 1/2019/QMIG, concernente le modalità di ripartizione dei proventi derivanti dalle violazioni tra l'ente di appartenenza degli organi accertatori e l'ente proprietario della strada ove le violazioni sono accertate.

Alla luce di quanto precede la richiesta di parere è da considerarsi, dunque, ammissibile e può essere esaminata nel merito.

2. Merito

2.1 Prima di affrontare specificamente la problematica proposta dall'Ente, è utile richiamare il quadro normativo che regola la materia.

L'articolo 142 del d.lgs. n. 285/1992 disciplina i limiti di velocità e prevede, al comma 12-*bis*, che "I proventi delle sanzioni derivanti dall'accertamento delle violazioni dei limiti massimi di velocità stabiliti dal presente articolo, attraverso l'impiego di apparecchi o di sistemi di rilevamento della velocità ovvero attraverso l'utilizzazione di dispositivi o di mezzi tecnici di controllo a distanza delle violazioni

ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 20 giugno 2002, n. 121, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2002, n. 168, e successive modificazioni, sono attribuiti, in misura pari al 50 per cento ciascuno, all'ente proprietario della strada su cui è stato effettuato l'accertamento o agli enti che esercitano le relative funzioni ai sensi dell'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381, e all'ente da cui dipende l'organo accertatore, alle condizioni e nei limiti di cui ai commi 12-ter e 12-quater...".

Il comma 12-ter sancisce un vincolo di destinazione prevedendo che "Gli enti di cui al comma 12-bis destinano le somme derivanti dall'attribuzione delle quote dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui al medesimo comma alla realizzazione di interventi di manutenzione e messa in sicurezza delle infrastrutture stradali, ivi comprese la segnaletica e le barriere, e dei relativi impianti, nonché al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, ivi comprese le spese relative al personale, nel rispetto della normativa vigente relativa al contenimento delle spese in materia di pubblico impiego e al patto di stabilità interno."

Il comma 12-quater del medesimo articolo disciplina le modalità di rendicontazione della gestione dei proventi e reca la previsione di specifiche penalizzazioni e responsabilità in caso di inadempienza alle prescrizioni di legge.

A sua volta l'art. 208 del citato d.lgs. n. 285 individua gli enti destinatari dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie e stabilisce specifici vincoli di destinazione dei proventi medesimi. Per i proventi conseguenti alle violazioni accertate da personale delle regioni, delle province e dei comuni, la norma ne prevede, al comma 1, l'attribuzione ai medesimi enti e, al comma 4, stabilisce un parziale vincolo di destinazione disponendo che una quota pari al 50 per cento dei proventi sia 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; 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.”.

Sempre con riferimento ai proventi di competenza dei suddetti enti territoriali, il comma 5 dell'articolo 208 stabilisce che gli stessi “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.”.

Infine, il comma 5-*bis* del ripetuto art. 208 amplia la previsione del comma precedente, stabilendo 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 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.”.

2.2 Così richiamato il quadro normativo che regola la materia, occorre ora esaminare la specifica domanda posta dall'Ente, volta a conoscere se sia possibile utilizzare i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal Codice della strada per finanziare progetti volti alla realizzazione di impianti di video sorveglianza.

Al riguardo va fatto specifico riferimento alle previsioni contenute nel comma 4 dell'art. 208 citato. Secondo quanto stabilito nella già ricordata lettera b) del comma, infatti, una quota non inferiore ad un quarto del 50 per cento degli introiti deve essere destinata “al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni, anche attraverso l'acquisto di automezzi, mezzi e attrezzature dei Corpi...”.

Ma ancora maggiore rilievo assume, ai fini della problematica in esame, la previsione contenuta nella lettera c) del medesimo comma 4, secondo la quale la quota del 50 per cento dei proventi può essere destinata “ad altre finalità connesse al miglioramento della sicurezza stradale...” tra le quali “interventi per

la sicurezza stradale a tutela degli utenti deboli, quali bambini, anziani, disabili, pedoni e ciclisti...".

Pure va considerata, ai fini della soluzione al quesito proposto, la disposizione del comma 12-ter dell'art. 142 del Codice, secondo la quale i proventi derivanti dell'accertamento delle violazioni ai limiti di velocità attraverso apparecchi di rilevamento o dispositivi di controllo a distanza sono destinati "alla realizzazione di interventi di manutenzione e messa in sicurezza delle infrastrutture stradali, ivi comprese la segnaletica e le barriere e dei relativi impianti, nonché al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni...".

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.

Al riguardo va, peraltro, tenuta presente la nozione di "sicurezza integrata" introdotta dall'art. 1 del d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, secondo il quale "si intende per sicurezza integrata 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."

In tale nuovo contesto normativo il ricorso alle tecnologie di videosorveglianza consente di coniugare le finalità proprie della sicurezza stradale con i caratteri di una moderna sicurezza urbana e territoriale, finalizzata a innalzare i livelli di benessere delle comunità locali, come accade, ad esempio, nel caso di telecamere del tipo OCR (Optical Character Recognition) collegate al Sistema centralizzato nazionale targhe e transiti (SCNTT) che, consentendo di individuare tempestivamente la circolazione di mezzi non revisionati o privi di copertura assicurativa, corrispondono pienamente alle finalità prescritte dalla normativa ricordata.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Santarcangelo di Romagna e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;
- che la stessa sia pubblicata sul sito Internet istituzionale della Corte dei conti - banca dati del controllo;
- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito Internet istituzionale ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Bologna, nell'adunanza del 21 gennaio 2019.

Il presidente f.f. e relatore
f.to (Massimo Romano)

Depositata in Segreteria il 21 gennaio 2019

Il direttore di segreteria
f.to (Rossella Broccoli)