



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

Nell'adunanza in camera di consiglio del 23 marzo 2011

composta dai magistrati:

dott. Vittorio Zambrano	Presidente;
dott. Rosario Scalia	Consigliere;
dott. Francesco Alfonso	Consigliere;
dott. Angelo Ferraro	Consigliere;
dott.ssa Maria Luisa Romano	Consigliere;
dott. Gianluca Braghò	Referendario (relatore);

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, più volte modificato da ultimo con la deliberazione delle Sezioni riunite n. 29 dell'11/19 giugno 2008;

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 n. 1256 del 15 febbraio 2011 con la quale il comune di Anagni ha trasmesso la richiesta di parere alla Sezione Regionale di controllo per il Lazio;

Vista l'ordinanza n. 3/2011 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune di Anagni;

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

FATTO

Con nota di trasmissione n. 1256 del 15 febbraio 2011 il Sindaco del Comune di Anagni, ha formulato un quesito in ordine alla possibilità di responsabilità per danno erariale conseguente all'aumento considerevole delle spese connesse alle continue richieste di risarcimento danni, provenienti da privati, per incidenti verificatisi, secondo quanto dagli stessi sostenuto, a causa della cattiva manutenzione delle strade.

Molte richieste, prosegue il Sindaco, sono corredate da verbali della Polizia Municipale, intervenuta in adempimento dei doveri d'ufficio sul luogo dell'incidente.

Nel caso di specie, ad opinione del Sindaco, vi sarebbe da gestire la complessa questione circa l'interrelazione fra l'obbligo di fedeltà degli agenti di P.M. in caso di sinistro, connesso con l'obbligo di fedeltà all'amministrazione di appartenenza e di salvaguardia del suo patrimonio)

Sarebbe pertanto utile conoscere l'orientamento della Sezione al fine di procedere ad un corretto bilanciamento tra diversi interessi:

- l'interesse pubblico relativo all'esercizio delle funzioni comunali in materia di assetto ed utilizzazione del territorio (art.13 TUEL);
- il corretto svolgimento delle attività della Polizia Municipale;
- l'interesse pubblico alla sana e regolare gestione finanziaria che, certamente, postula un contenimento delle spese derivanti dall'evasione delle continue richieste di risarcimento danni a seguito di sinistri che si verificano sulle strade stesse.

AMMISSIBILITÀ 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, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

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 è soggettivamente ammissibile, poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Con riferimento alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131 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 quale 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, ma che anzi le attribuzioni consultive si connotano 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, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione 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 affermato, fa escludere qualsiasi possibilità d'intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, ricadente nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle indicate considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

La richiesta di parere deve inoltre elaborare questioni di carattere generale, in quanto diretta ad ottenere indicazioni relative alla corretta applicazione di norme valide per la generalità degli Enti di tipologia simile al comune richiedente.

Il quesito deve rientrare nella materia della contabilità pubblica, ovvero essere attinente alla disciplina contenuta in leggi finanziarie, sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, e direttamente incidente sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, come specificato recentemente dalle Sezioni Riunite in sede di controllo con funzione di coordinamento (delibera 16 novembre 2010 n. 54/2010/CONTR).

La stesura del quesito proveniente dal Comune di Anagni contiene la richiesta di sciogliere il dubbio interpretativo circa il corretto bilanciamento fra le funzioni comunali di assetto del territorio, lo svolgimento delle funzioni della Polizia Municipale e il contenimento delle richieste di risarcimento danni a seguito di sinistri stradali che si verificano sulle arterie comunali.

Ne consegue che il parere concerne una questione a carattere generale che può rilevare anche per gli altri enti locali e che incide sulla forma organizzativa per la resa di servizi e di funzioni fondamentali per gli enti locali.

La richiesta di parere è da ritenersi pertanto ammissibile e può essere esaminata nel merito, ad eccezione di quella parte di quesito che concerne i profili di possibile danno erariale connesso all'aumento indiscriminato delle spese destinate al risarcimento dei sinistri stradali con oneri a carico del bilancio comunale.

MERITO

La Sezione osserva che la decisione in merito all'indirizzo dell'attività amministrativa con riferimento alla scala di priorità delle funzioni e dei servizi da rendere alla collettività a cura dell'amministrazione comunale, fermi i vincoli di bilancio, è questione rimessa alla discrezionalità degli organi d'indirizzo politico-amministrativo dell'ente ed è sottratta a qualunque competenza della Sezione in materia.

Ciò posto, si rileva che i parametri individuati nella richiesta di parere su cui effettuare il corretto bilanciamento degli interessi, non sono fra loro raffrontabili, né comprimibili l'uno a scapito dell'altro. La richiesta sconta un

errato approccio alla soluzione del problema connesso con l'accrescere di richieste di risarcimento di danni a carico del comune.

Il Comune di Anagni subisce nell'attualità una crescente richiesta di risarcimento danni originata da sinistri stradali causati o concausati dallo stato di cattiva manutenzione delle strade comunali. Le richieste sono corredate da verbali della Polizia Municipale intervenuta sul posto. L'ufficiale e l'agente di Polizia Municipale non può esimersi dal rappresentare in modo veritiero e conforme alla realtà i fatti relativi al proprio intervento, nonché la descrizione dello stato dei luoghi del sinistro, sotto pena di sanzione penale per falso ideologico in atto pubblico.

Gli operanti in servizio di Polizia Municipale sono pubblici ufficiali che svolgono una funzione amministrativa connessa con il rispetto delle regole di ordine pubblico, a tutela dell'ordinato svolgersi della vita economico-sociale di un determinato territorio.

La legge quadro sull'ordinamento della Polizia Municipale (L. 7 marzo 1986, n.65) affida ai comuni le funzioni di polizia locale. A tal fine può essere appositamente organizzato un servizio di polizia municipale. I comuni possono gestire il servizio di polizia municipale nelle forme associative previste dalla legge dello Stato.

Gli artt. 2, 3, 4 e 5 della citata legge quadro ripartiscono espressamente le funzioni di polizia municipale fra i vari attori istituzionali, aggiungendo anche le funzioni di polizia giudiziaria, di polizia stradale e di pubblica sicurezza.

La funzione di polizia municipale rientra nel novero delle funzioni fondamentali del comune. Non solo. In caso di sinistro con danni alle persone,

gli ufficiali e gli agenti di Polizia Municipale rivestono altresì la qualifica di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria con obbligo di denuncia dei fatti penalmente rilevanti alla Procura della Repubblica competente per territorio. Tali funzioni sono inderogabili e non conculcabili in favore di qualsivoglia interesse contrario (peraltro assolutamente inesistente) ipotizzato in capo all'amministrazione locale.

La sicurezza stradale e la tutela dell'integrità fisica della persona non sono interessi comprimibili in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie dell'ente, che deve calibrare le proprie potenzialità economiche in modo conforme alle necessità del territorio, anche di quelle che si presentano come situazioni di emergenza ampiamente prevedibile.

Il Comune ha l'obbligo ineludibile di garantire la sicurezza delle strade di sua spettanza. *Ergo*, di fronte ad una situazione emergenziale denunciata come attuale deve impostare la propria azione amministrativa in modo tale da eliminare o contenere le cause del contenzioso, garantendo un'efficiente tenuta del manto stradale e della carreggiata, programmando un piano straordinario di manutenzione viaria; attingendo non solo alle risorse disponibili che derivano dagli introiti delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazione delle norme della circolazione stradale, ma anche a risorse straordinarie individuate *ad hoc* mediante economie di bilancio e compressione di altre spese correnti non necessarie (avanzo di amministrazione non vincolato, proventi da onere di costruzione); predisponendo turni di servizio della Polizia Municipale idonei a sorvegliare i tratti pericolosi e a limitare la velocità dei veicoli nelle zone di possibile impatto e, non da ultimo, predisponendo idonea segnalazione visiva che

preavvisi gli utenti dell'esistenza di una situazione di pericolo per la circolazione stradale.

Sotto il profilo del reperimento delle risorse finanziarie l'art. 208 D. Lgs. 30 aprile 1992, n.285 e successive modifiche e integrazioni ha previsto un'apposita parziale destinazione dei fondi derivanti dalle sanzioni irrogate. Per una quota pari al 50 per cento le risorse devono essere destinate al miglioramento della sicurezza della circolazione stradale. Tra l'altro, anche la parte non vincolata dell'introito straordinario derivante dalle sanzioni può essere destinata ad investimenti manutentivi piuttosto che a generiche spese correnti (come invece risulta nel caso di specie dal consuntivo 2009 per euro 103.500 e dal preventivo 2010 per euro 88.000 riferito al Comune di Anagni).

Si deve inoltre dare contezza dell'introduzione dell'art. 40 della legge 29 luglio 2010, n.120, recante modifiche al citato art. 208 del D. Lgs. 30 aprile 1992, n.285, con riferimento alla raffinazione dei criteri legali di destinazione vincolata circa i proventi derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni al codice della strada. I commi 4 e 5 dell'art. 208 sono sostituiti con l'indicazione specifica alle lettere a), b) e c) dei vincoli di destinazione, fra cui si valorizzano il potenziamento, ammodernamento e messa a norma della segnaletica delle strade di proprietà dell'ente; il miglioramento della sicurezza stradale e la manutenzione della rete viaria di proprietà comunale; il potenziamento dell'attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, mediante acquisizione di mezzi e attrezzature a favore del Corpo della polizia Municipale.

In conclusione, l'unica forma di sana e corretta gestione finanziaria dell'ente locale al cospetto di un accrescimento del contenzioso per risarcimento danni da circolazione stradale cagionati da carente manutenzione viaria, consiste nel porre in sicurezza le strade e nel programmare interventi ordinari e straordinari di manutenzione della rete stradale comunale, in coerenza con la disponibilità delle risorse presenti in bilancio.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

f.to dott. Gianluca Braghò

Il Presidente

f.to dott. Vittorio Zambrano

Depositato in Segreteria il 07 aprile 2011

Il Direttore del Servizio di Supporto
f.to (Chiara Samarelli)