



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Cinzia Barisano	Presidente
Nunzio Mario Tritto	Primo Referendario
Daniela Piacente	Primo Referendario
Donatella Palumbo	Referendario
Antonio Arnò	Referendario, <i>relatore</i>
Valeria Mascello	Referendario
Maria Rosaria Pedaci	Referendario
Benedetta Civilla	Referendario
Salvatore Romanazzi	Referendario

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la richiesta di parere, presentata dal Sindaco del Comune di Mottola (TA) in data 17 giugno 2025, assunta, in pari data, al protocollo della Sezione con n. 2932;

Udito il relatore, dott. Antonio Arnò, nella camera di consiglio del 7 luglio 2025, convocata con ordinanza n. 17/2025;

Premesso in

FATTO

Con nota del 17 giugno 2025, assunta al protocollo della Sezione con n. 2933, il Sindaco del Comune di Mottola (TA) ha formulato una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, l. 5 giugno 2003, n. 131, in merito alla destinazione dei proventi del codice della strada di cui all'art. 142 del d. lgs. 285/1992 e s.m.i. (codice della strada -CdS).

In particolare, nella richiesta di parere, il Sindaco richiama, dapprima, l'art., 208 c. 4 del d.lgs. 285/1992 e la deliberazione della Sezione di Controllo del Veneto n. 241 del 2023

che fa rientrare nella voce di cui alla lett.c) dell'art. 208 c.4 "altre finalità connesse al miglioramento stradale", la realizzazione di un parcheggio.

Successivamente, nel fare riferimento all'art. 142 c.12 bis e 12 ter del CdS, richiama la deliberazione della Sezione Autonomie n. 1/2019 che avrebbe introdotto un criterio speciale di attribuzione e riparto dei proventi di cui all'art. 12 c. 12 ter, rispetto all'art. 208 c. 4.

Il Sindaco, a sostegno delle ragioni che legittimerebbero la realizzazione del parcheggio, ha valorizzato, da un lato, le criticità della scarsità dei parcheggi nel centro della città, a causa della conformazione altimetrica del territorio e alla sproporzione tra veicoli circolanti e spazi destinati alla sosta per parcheggio e, dall'altro lato, ha fatto leva sulla possibilità di destinare gli operatori della polizia locale verso azioni non esclusivamente limitate all'accertamento dei divieti di sosta ma, soprattutto, a garanzia di altre norme previste dal codice e, in particolare, a tutela del rispetto delle previsioni normative per prevenire la guida in stato di ebrezza e sotto l'effetto di sostanze psicotrope. Conseguentemente, ha chiesto se:

- <<i>proventi derivanti dall'art. 142 del C.d.S possano essere impiegati per la realizzazione di un parcheggio multipiano con capienza di circa 150 stalli di sosta>>;
- <<i>in subordine, se i proventi di cui all'art. 142 C.d.S. possano essere impiegati per pagare le rate di un eventuale mutuo, finalizzato al finanziamento della realizzazione del suddetto parcheggio multipiano>>.

Considerato in

DIRITTO

1. Sull'ammissibilità della richiesta di parere.

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 ha previsto la possibilità per Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane di richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*pareri in materia di contabilità pubblica*".

Preliminarmente, quindi, la Sezione è chiamata a scrutinare l'ammissibilità della richiesta di parere, sotto i profili soggettivo (legittimazione del soggetto e dell'organo richiedenti) e oggettivo (attinenza alla materia della contabilità pubblica; generalità e astrattezza del quesito; mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile e amministrativa), in linea con le conclusioni da tempo raggiunte dalla Sezione delle

Autonomie (cfr. «Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva» deliberati nell'adunanza del 27.4.2004, poi integrati dalle delibere n. 5/AUT/2006, n. 13/AUT/2007 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) e dalle Sezioni Riunite (delibera n. 54/CONTR/2010).

1.1. Ammissibilità soggettiva

Sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere in esame è ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune di Mottola, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo Comune ai sensi dell'art. 50 TUEL e istituzionalmente legittimato a richiedere il parere.

La richiesta è stata trasmessa direttamente dall'ente richiedente e non già per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo previsto dal vigente art. 123 della Costituzione. Ciò non inficia l'ammissibilità della richiesta atteso che la formulazione dell'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003 non preclude un rapporto diretto tra le Amministrazioni e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

1.2. Ammissibilità oggettiva

La richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Mottola deve considerarsi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, ai sensi dell'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, in quanto coinvolge profili attinenti alla materia della contabilità pubblica, investendo l'interpretazione di disposizioni legislative che incidono sugli equilibri di bilancio degli enti locali, tenuto conto della disciplina contabile concernente la destinazione dei proventi delle sanzioni al codice della strada.

La Sezione rileva che la questione prospettata dal Comune di Mottola presenta profili di connessione con la fattispecie concreta relativa alla realizzazione di un parcheggio multipiano servente alla soluzione delle problematiche evidenziate dallo stesso Sindaco nella richiesta di parere.

Tuttavia, il quesito risulta orientato a ottenere un chiarimento interpretativo da cui è possibile estrapolare un orientamento della Corte di carattere generale su disposizioni di rilevanza in materia di contabilità pubblica, secondo una *visione dinamica dell'accezione di contabilità pubblica*, la quale comprende non soltanto gli atti e le operazioni di bilancio in senso stretto, ma anche le gestioni finanziarie ed economico-patrimoniali nel loro complesso (cfr. C. conti, Sez. reg. di contr. per il Veneto, delib. n. 322/2019/PAR).

Pur originando dalla fattispecie concreta, la Sezione può, quindi, procedere enucleando un quesito a valenza generale e astratta (Corte dei conti, Sezione delle

Autonomie, atto del 27 aprile 2004), ferma restando la discrezionalità dell'amministrazione in merito all'applicazione concreta delle norme interpretate in questa sede.

Infine, il quesito non risulta interferire con le funzioni giurisdizionali del giudice contabile né con quelle di altre magistrature.

2. Nel merito.

2.1. Con riferimento al quesito posto dal Comune, occorre distinguere due aspetti della sua formulazione.

Preliminarmente, infatti, occorre valutare se e in che modo la delibera della Sezione autonomie 1/SEZAUT/2019/QMIG sia effettivamente intervenuta sulla questione delle possibili destinazioni dei proventi derivanti dalle sanzioni elevate ai sensi dell'art. 142 del d.lgs. n. 285 del 1992.

In secondo luogo, se sia possibile, alla luce del quadro normativo esistente, finanziare i costi della realizzazione di un parcheggio mediante i proventi di cui all'art. 142 del CdS e, in subordine, se con tali proventi si possano finanziare le rate di un mutuo, a cui l'amministrazione intenderebbe ricorrere, per la realizzanda opera.

2.2. Con riferimento al primo aspetto, la Sezione rileva che la deliberazione della Sezione Autonomie, pur trattando in modo ampio tutta la questione riferita all'art. 142 del d.lgs. n. 285 del 1992, interviene in via nomofilattica, relativamente alla gestione delle entrate, con preciso riferimento alla quantificazione delle somme derivanti da sanzioni elevate ai sensi del Codice della strada da ripartire tra enti (accertatore della sanzione e proprietario della strada) e da iscrivere a bilancio, tenendo conto del previo accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità (cfr deliberazione SRC Corte Conti Lombardia n. 447/2019/PAR).

La Sezione Autonomie, infatti, è stata chiamata a pronunciarsi sul contrasto che si era venuto a creare nell'ambito della giurisprudenza contabile in merito alla *corretta quantificazione della quota del 50% dei proventi derivanti dall'accertamento delle violazioni dei limiti massimi di velocità, di cui all'art. 142, comma 12-bis, d.lgs. 285/1992, attribuita all'ente da cui dipende l'organo accertatore*. Infatti, in sede nomofilattica, veniva chiesto se, ai fini della suddetta quantificazione, potevano essere detratte *le spese per il personale impiegato nella specifica attività di controllo e di accertamento delle violazioni, le spese connesse al rilevamento, all'accertamento e alla notifica delle stesse e quelle successive relative alla riscossione della sanzione.*"

La Sezione Autonomie, risolvendo in senso restrittivo la questione, aveva affermato il seguente principio di diritto:<< *ai fini della corretta quantificazione della quota del 50% dei*

proventi derivanti dall'accertamento delle violazioni dei limiti massimi di velocità, di cui all'art. 142, comma 12-bis, d. lgs. 285/1992, attribuita all'ente da cui dipende l'organo accertatore, non devono essere detratte le spese per il personale impiegato nella specifica attività di controllo e di accertamento delle violazioni, le spese connesse al rilevamento, all'accertamento e alla notifica delle stesse e quelle successive relative alla riscossione della sanzione>>.

La Sezione Autonomie, quindi, come è possibile desumere dal principio di diritto e dalla fattispecie concreta esaminata, non interviene sul versante delle uscite e dei vincoli di destinazione, se non per ricordarne l'esistenza e ribadire il quadro normativo complessivo.

2.3 Ciò premesso, la Sezione, in primo luogo, è chiamata ad esprimersi in merito alla possibilità di finanziare con i proventi delle sanzioni di cui all'art. 142 CdS un parcheggio interscambio.

Il quadro normativo prevede due norme in merito alla destinazione dei proventi provenienti dalle sanzioni per violazioni alle norme del codice della strada: l'art. 142 e l'art. 208.

L'articolo 142 del D.Lgs. n. 285 del 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 D.L. 20 giugno 2002, n. 121, convertito, con modificazioni, dalla L. 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 D.P.R. 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 del 1992 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."*

Dal dato letterale, emerge che le entrate derivanti dalle sanzioni pecuniarie per violazioni al Codice della Strada sono proventi che il legislatore ha destinato alla realizzazione di specifici interventi da individuarsi tra quelli elencati, in modo puntuale, dal c. 4 dell'art. 208 o dal c. 12-ter dell' art. 142 CdS.

La volontà del legislatore d'individuare le finalità d'utilizzo delle sanzioni stradali spettanti ai Comuni, è stata per molto tempo cristallizzata nell' art. 208 del CdS, fino a

quando la l. 120/2010, recante “*Disposizioni in materia di sicurezza stradale*”, ha introdotto, tra l’altro, nuove regole dirette anche agli enti locali territoriali, in materia di riparto e destinazione di detti proventi.

Gli interventi di modifica apportati dal Legislatore del 2010 riguardano il riparto e la destinazione dei proventi delle sanzioni per eccesso di velocità derivanti dagli accertamenti mediante *autovelox*, che spettano per il 50% all’ente proprietario della strada su cui è stato effettuato l’accertamento (o agli enti che esercitano le relative funzioni ai sensi dell’art. 39 del d.p.r. 381/1974), e per il 50% all’ente cui appartiene l’organo accertatore; tale criterio sancisce, diversamente dal precitato art. 208, una doppia titolarità di attribuzione dei proventi indicati, che contempla non più il solo ente d’appartenenza dell’organo accertatore, ma anche l’ente proprietario della strada sulla quale è stata rilevata la contravvenzione per superamento dei limiti massimi di velocità, nel rispetto del principio di territorialità della sanzione.

I proventi dei provvedimenti sanzionatori stradali accertati da funzionari/ufficiali/agenti dei Comuni, sono così soggetti a differenti vincoli di destinazione: a) uno, derivante dall’ art. 208 che riguarda la generalità di queste entrate; b) l’altro, imposto dall’art. 142 dello stesso codice, che è riferito alla parte di quelle derivanti dall’accertamento delle sanzioni in materia di limiti di velocità, e si pone in rapporto al primo quale norma speciale, attese le specifiche violazioni ivi contemplate (superamento dei limiti massimi di velocità) e le peculiari modalità di accertamento (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’art. 4 del d.l. 121/2002).

Il Collegio evidenzia che dal punto di vista finalistico le due norme hanno la medesima *ratio*, prevedendo risorse per potenziare i servizi di sicurezza della circolazione stradale e tutela delle connesse esigenze d’incolumità pubblica, adottando tutte le misure idonee allo scopo. In sostanza, l’elencazione delle spese cui possono essere destinate le risorse di cui si scrive rappresenta una cautela posta a garanzia della corretta costruzione degli equilibri di bilancio in funzione di un’adeguata soddisfazione di rilevanti interessi pubblici che si riconnettono alla missione 03 del bilancio (“*Ordine pubblico e sicurezza*”).

Invero, dal punto di vista della qualificazione legislativa, la norma dell’art. 142 ha un contenuto dettagliato e specifico sia in relazione alla destinazione dei proventi e alla

quantificazione delle somme da destinare in maniera vincolata (il totale dei proventi), sia in relazione agli obblighi di rendicontazione. Tale interpretazione si fonda sulla constatazione che, sebbene i proventi sanzionatori di cui all'art. 142 non si differenzino, ontologicamente, da quelli in generale previsti dallo stesso codice, la prima norma, come anticipato, riveste carattere di specialità rispetto all'art. 208 visto che il legislatore ha dettato, in riferimento alle violazioni dei limiti di velocità accertati con apparecchiature elettroniche, uno specifico riparto dei proventi, individuando delle finalità che, sebbene in parte analoghe a quelle di cui all'art. 208, sono indicate senza vincoli o limiti di ripartizione interna e sono prive di qualsivoglia rinvio alle finalità di cui al comma 4 dell'art. 208 medesimo ed, in particolare, alle finalità di cui alla lett c) del medesimo comma: <<*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 ((vulnerabili)), 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*>>.

La preoccupazione di declinare differenti finalità di orientamento della spesa, oltre che emergente dal dato testuale, meglio risponde all'impostazione teleologica della norma, chiaramente indirizzata a sottoporre la totalità delle somme introitate ex art. 142 al vincolo di destinazione del reale miglioramento della sicurezza stradale attraverso i controlli sui limiti di velocità, escludendosi il fine indiretto di aumentare, anche solo nella misura del 50%, come prescrive l'art. 208, la parte corrente del bilancio di esercizio.

Tale interpretazione è confortata anche dal dato testuale di cui al comma 12-bis dell'art. 142, che sottopone non solo gli enti proprietari delle strade su cui altri vanno ad accertare le violazioni, ma anche gli enti da cui dipendono gli accertatori al vincolo di cui al comma 12-ter.

Sulla scorta di quanto precede, sia la parte di previsione dell'entrata che quella del riparto della spesa riferita ai proventi delle sanzioni stradali, dovrà articolarsi in due distinte parti che riflettano le diverse percentuali collegate alle due norme sopra richiamate.

Il rapporto di specialità tra l'art. 142 e l'art. 208, è evidente dal senso letterale della prima norma, atteso che è costante il riferimento al carattere di destinazione esclusiva delle risorse derivanti dall'accertamento delle violazioni per limiti di velocità alla realizzazione di interventi di manutenzione e messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e per il potenziamento delle attività di controllo e di accertamento, ivi comprese le spese relative al personale, in tal caso con richiamo espresso al "rispetto della normativa vigente relativa al contenimento delle spese in materia di pubblico impiego e al patto di stabilità interno".

Orbene, ferma restando la natura di norma speciale, l'amministrazione, in sede di applicazione concreta delle regole di diritto, può tener conto del vincolo finalistico e, nell'ambito della propria discrezionalità, comunque vincolata alla prevista destinazione, impegnare le quote dei proventi ex art. 142, purché la realizzazione delle opere si inserisca in una delle ipotesi previste dalla norma vincolistica di cui all'art. 142 CdS. 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. 142.

2.4 Il Sindaco con la richiesta di parere, in subordine, chiede se *i proventi di cui all'art. 142 C.d.S. possano essere impiegati per pagare le rate di un eventuale mutuo, finalizzato al finanziamento della realizzazione del suddetto parcheggio multipiano.*

L'art. 202 del d.lgs. 267/2000 prevede la possibilità per gli enti locali di ricorrere all'accensione di mutui passivi per la realizzazione di investimenti e nel rispetto delle previsioni normative vigenti.

La decisione di ricorrere ad un'operazione di finanziamento passiva è espressione della funzione di programmazione dell'ente locale che deve, adeguatamente, valutare la sostenibilità finanziaria ed economica del ricorso all'indebitamento, individuando anche in chiave prospettica, se l'intervento e le modalità di copertura dello stesso si ripercuotono su più esercizi, le entrate pluriennali a copertura della spesa.

La L. 120/2010 che, come detto ha modificato il d.lgs. 285/1992, annovera fra gli interventi finanziabili: la manutenzione straordinaria delle strade, l'installazione, l'ammodernamento, il potenziamento e la messa a norma di barriere e la sistemazione del manto stradale, a condizione che tali opere per le quali, in linea di massima sarebbe possibile finanziare con un mutuo, siano direttamente connesse con le finalità del codice della strada.

Tuttavia, la Sezione, invece, risponde negativamente alla possibilità di finanziamento con i proventi in argomento dell'ammortamento del mutuo (il pagamento della quota o

degli interessi di un mutuo contratto per le medesime finalità), sul presupposto che trattasi di spese ripetitive negli anni che l'ente non ha certezza di poter finanziare interamente con entrate aleatorie come i proventi in questione.

In generale, le somme che derivano da sanzioni riferite a violazioni al Codice della Strada costituiscono una risorsa peculiare in quanto si fondano su una contestazione che non può essere considerata certa fino a che la sanzione amministrativa non sia stata portata formalmente a conoscenza del trasgressore e non sia stato concluso il relativo contenzioso, tenendo presenti le notevoli difficoltà di riscossione, che in molti casi avviene dopo anni, o non avviene affatto. L'accertamento di tale risorsa per sua natura "aleatoria" e non ripetitiva, ed il suo utilizzo prima della sua concreta riscossione, può essere potenzialmente idonea ad arrecare pregiudizio alla sana gestione finanziaria dell'Ente, il quale, al contrario, si aprirebbe pericolosamente alla possibilità di accensione di mutui che facciano interamente riferimento alle quote non certe né costanti dei proventi in questione per il loro finanziamento.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Puglia rende il parere nei termini di cui in motivazione.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Bari nella Camera di Consiglio del 7 luglio 2025.

Il Magistrato relatore

F.to Antonio Arnò

La Presidente

F.to Cinzia Barisano

Depositata il 7 luglio 2025

Il Direttore della Segreteria

F.to Elisabetta Lenoci