



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

Nell'adunanza in camera di consiglio del 21 dicembre 2011

composta dai magistrati:

dott. Vittorio Zambrano	Presidente;
dott. Rosario Scalia	Consigliere relatore;
dott. Francesco Alfonso	Consigliere;
dott.ssa Maria Luisa Romano	Consigliere;
dott.ssa Rosalba Di Giulio	Primo Referendario;
dott.ssa Maria Teresa D'Urso	Primo Referendario;
dott.ssa Donatella Scandurra	Primo Referendario;

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. 115714 del 15 settembre 2010 con la quale il CAL del Lazio ha trasmesso la richiesta di parere avanzata dal comune di Colonna alla Sezione Regionale di controllo per il Lazio;

Vista l'ordinanza n. 18/2011 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune di Colonna;

Udito il relatore dott. Rosario Scalia;

FATTO

Con nota di trasmissione n. 111 del 2 settembre 2010 il Sindaco del Comune di Colonna ha formulato, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali un quesito in ordine alla possibile destinazione dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative per violazione delle prescrizioni contenute nel d. lgs. 285 del 1992 (Nuovo Codice della strada) e s.m.i. a copertura di spese connesse all'obbligo degli Enti Locali di assumere misure atte ad eliminare qualsiasi insidia alla circolazione, non solo dei veicoli ma anche di determinati utenti (anziani e bambini), che possono ricevere danni dalla presenza di animali non custoditi o senza padrone, quali sono i cani randagi per i quali sussiste l'obbligo a carico dei Comuni di custodia e/o di vigilanza.

Nel caso di specie, vi sarebbe da valutare la questione circa l'interrelazione fra l'obbligo dell'Ente Locale di risarcire il danno che deriva dall'inosservanza dell'obbligo di natura extracontrattuale derivante dal rispetto del principio civilistico del "*neminem laedere*" (art. 2043 cod. civ.) e la necessità di reperire risorse finanziarie atte a rendere concretamente

attuabile l'obbligo di eliminare il fenomeno del randagismo che eventi forieri di richiesta di risarcimento danni può causare.

A tal riguardo il Sindaco richiama l'orientamento espresso dalla corte Suprema di Cassazione (Sent. civ. III, n. 10190 del 28 aprile 2010) secondo cui "anche le persone anziane debbono poter circolare sul territorio pubblico, senza essere esposte a situazioni di pericolo, ed in particolare a quelle che l'ente pubblico è espressamente obbligato a prevenire, quali il randagismo";

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

- l'interesse pubblico relativo all'esercizio della funzione comunale di assicurare a tutti gli utenti la massima sicurezza delle strade;
- il corretto utilizzo delle risorse finanziarie provenienti dai proventi per accertamento di violazioni delle prescrizioni contenute nel "Nuovo Codice della Strada" (art. 208, d. lgs. cit.);
- l'interesse pubblico alla sana e regolare gestione finanziaria che, certamente, postula un impegno dell'Ente al contenimento delle spese per risarcimento danni a seguito di sinistri che si verificano sulle strade stesse in conseguenza del fenomeno del randagismo, che, in alcuni periodi dell'anno, sembra accentuarsi.

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 Consiglio delle Autonomie Locali è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto tale competenza risulta a tale organo intestata dall'art. 7, della legge n. 131/2003.

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).

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 concernere, poi, 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 a quello 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 Colonna, per il tramite del CAL, contiene la richiesta di sciogliere il dubbio interpretativo circa il corretto bilanciamento fra le funzioni comunali di assicurare la massima sicurezza della circolazione delle strade, lo svolgimento delle funzioni di eliminare dalle strade il fenomeno del randagismo e il

contenimento delle richieste di risarcimento danni a seguito di sinistri stradali che si verificano sulle arterie comunali in conseguenza della presenza di siffatti animali vaganti che, per loro natura, possono costituire situazioni di pericolo per l'incolumità anche di anziani e di bambini.

Ne consegue che il parere concerne una questione a carattere generale che può rilevare anche per gli altri enti locali e che viene ad incidere 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.

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.

Tuttavia è opportuno chiarire, anche alla luce delle indicazioni fornite recentemente dalla Suprema Corte di Cassazione (Sez. III civ., sent. n. 10190 del 28 aprile 2010), se sia data facoltà all'ente di destinare le risorse finanziarie revenienti dal complesso delle sanzioni pecuniarie amministrative incassate a seguito di accertamento di violazioni al "Nuovo codice della strada" alla copertura di spese che, in ultima analisi, risultano tutte orientate a sostenere decisioni che hanno quale unico obiettivo quello di rendere effettivamente operante il principio del perseguimento della sicurezza stradale.

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.

In sostanza, 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, tra l'altro, 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 oneri 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 del 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 ma anche a spese correnti che siano, comunque, destinate ad accrescere il livello di sicurezza e tali possono essere quelle destinate 1) all'applicazione di tatuaggi e/o all'impianto di microchips elettronici agli animali; 2) al trattamento profilattico contro la rabbia, l'echinococcosi e altre malattie trasmissibili, in particolare, dei cani; 3) a mantenere in vita i cani randagi catturati.

La Sezione ritiene, a tal riguardo, di dover svolgere alcune considerazioni di carattere generale senza le quali non si riuscirebbe a focalizzare la questione nel giusto contesto ordinamentale.

La interpretazione che si richiede di dare alle specifiche disposizioni contenute nell'art. 208 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e s. m. i. – disposizioni che, peraltro, hanno subito, nel 2010, ulteriori integrazioni - non può essere condivisa se non dopo aver assicurato una lettura sistemica di esse con altre norme contenute, anch'esse, nel "Nuovo Codice della strada".

Visione sistemica che si può realizzare, ad avviso della Sezione, quando si sia in grado di enucleare il principio fondamentale cui deve ispirare il proprio comportamento chi, essendo proprietario di un bene denominato "strada" (art. 2, c. 2, d.lgs. cit.), diventi in ragione di ciò responsabile della sua fruizione da parte di una serie differenziata di utenti.

In sostanza, qualsiasi strada – a qualunque livello di governo del territorio appartenga (statale, regionale, provinciale, comunale) – deve essere gestita in maniera tale da non arrecare danno a chi lo utilizza; e nel concetto di utilizzatore non ci sono solo i veicoli ma anche le persone e, in particolare, quelle tra esse che abbisognano di una tutela maggiore o più rafforzata (bambini, anziani, invalidi, etc.).

Anzi, nei confronti di questi ultimi risulta approntato un sistema di disposizioni specifiche a tutela, alla cui osservanza i proprietari/gestori della rete stradale sono giustamente responsabilmente chiamati.

Ma c'è da fare una ulteriore riflessione: non c'è alcun dubbio che si pone, ancora, a carico del proprietario della rete stradale un obbligo, riconducibile al principio del "*neminem laedere*" (responsabilità extracontrattuale) di matrice civilistica, che si concreta nell'evitare che la strada presenti, sia di giorno che di notte, anomalie tali che possano arrecare, comunque, danno all'utente; tra esse può essere ben ritenuta una insidia la presenza improvvisa sulla

carreggiata di animali in particolare, di cani randagi che, in base alla normativa vigente, dovrebbero trovare, tra l'altro, protezione e asilo in appositi ambiti voluti dalla legislazione a tutela della loro stessa esistenza o/e incolumità.

Ad avviso della Sezione, il principio fondamentale immanente nell'ordinamento giuridico nazionale cui occorre fare necessario riferimento è quello secondo cui ogni ente pubblico proprietario di strada (art. 2, c. 5, d.lgs. n. 285 cit.) deve assumere tutte le iniziative necessarie e, quindi, le consequenziali misure operative perché si realizzi appieno, non solo nella forma ma soprattutto nella sostanza, la sicurezza stradale (art. 2, c. 1, della legge di delega n. 190/1991: «Il Codice della strada dovrà essere informato alle esigenze di tutela della sicurezza stradale...»).

In altri termini, si deve ritenere che il perseguimento della sicurezza stradale diventa così il canone fondamentale di valutazione dei comportamenti cui sono tenute le diverse istituzioni.

E, nella fattispecie rappresentata, per due ordini di ragioni: innanzitutto, assume significativa preminenza rispetto alla sequela di (altri) principi e criteri direttivi riscontrabili nel richiamato articolo 2 della legge di delega n. 190/91; in secondo luogo, perché la ripetizione di tale termine nel corpo del decreto legislativo, e proprio nell'art. 1, dimostra tutta la sua forza di parola con funzione di chiave essenziale di lettura dell'intero sistema normativo sottoposto ad analisi.

In posizione di complementarietà si pongono rispetto ad esso altri principi: quello della razionale gestione della mobilità; quello, ancora, della protezione dell'ambiente; quello, infine, del risparmio energetico.

Per il fine che qui interessa, appare evidente la sussistenza di un nesso logico tra il principio della sicurezza stradale e quello, appunto, altrettanto rilevante, della razionale

gestione della mobilità; mobilità che, come si avrà modo di sottolineare, interessa una molteplicità di utenti.

Infatti, la disciplina contenuta nel d. lgs. n. 285/1992 e s. m. i. si applica alla circolazione che si svolge sulla strada (art. 822 cod. civ.).

Ed è proprio l'art. 2 di tale provvedimento legislativo delegato che definisce «strada» l'area ad uso pubblico destinata alla circolazione dei pedoni (art. 190), dei veicoli (art. 110 e ss) e degli animali (art. 184).

Si tratta di una definizione che, nella sostanza, riprende quella che era contenuta nell'art. 2 del T. U. del 1959 : «area di uso pubblico aperta alla circolazione dei pedoni, degli animali e dei veicoli».

A parte la nuova sequenza data alle tre grandi categorie di utenti, si ritiene ininfluenza l'uso ora fatto del verbo "destinare" rispetto a quello più antico di «aprire».

Sia allora che oggi è dovere essenziale del proprietario di qualsiasi strada pubblica consentire in sicurezza la circolazione di tali utenti, risultando esso responsabile della mancata eliminazione dell'insidia che è rappresentata dalla presenza di cani, soprattutto di quelli randagi; non essendo, peraltro, segnalabile tale presenza all'utenza con apposito cartello (*ex multis* Cass. Pen., Sez. IV, 27 febbraio 1976, n. 623; Cass. Pen., Sez. IV, 20 novembre 1978, in Riv. Circ. trasp., 1979; Cass. Pen., Sez. IV, 23 ottobre 1968, in Arch. Circ., 1970, 423).

In definitiva, la presenza dei cani – anche domestici (cioè in possesso di targhetta) – sugli spazi demaniali non costituisce un intralcio solo alla circolazione dei veicoli, ma anche a quella dei pedoni.

Per alcuni di essi, poi, in ragione della loro debolezza costituzionale (bambini e anziani) o del loro status (invalidi), può rappresentare un vero e proprio attentato all'incolumità fisica o/e psichica dell'individuo, generando stati d'animo di paura o, in casi particolari, di terrore.

Si può, quindi, ritenere che la non assunzione di misure atte alla eliminazione tempestiva di tale ipotesi di intralcio, che abbassa certamente il grado di utilizzo in sicurezza della strada, costituisca per l'ente proprietario di essa violazione del compito previsto a suo carico dall'art. 14, c. 1, lett. b), del più volte richiamato d. lgs. n. 285/92 e s.m.i..

Ne consegue che, se la custodia dei cani randagi rientra nella competenza dell'Ente Comune, costituendo l'unica misura consentita dalla legislazione vigente in grado di ovviare con efficacia al pericolo che la loro presenza causa alla circolazione, non sembrano esserci ostacoli a una interpretazione evolutiva dell'art. 208 del d. lgs. n. 285/92 cit., il cui spirito, peraltro, è quello di individuare la destinazione di una quota parte delle risorse finanziarie, revenienti dall'applicazione delle sanzioni amministrative in violazione delle disposizioni del d. lgs. stesso, alla copertura di spese che hanno quale unica finalità quella di assicurare l'effettività del principio di cui si è sinora trattato.

In sostanza, nelle finalità cui destinare quota parte dei proventi, il richiamato art. 208, c. 4, fa rientrare anche quella del «miglioramento della circolazione sulle strade», che, come si è argomentato in precedenza, risulta conseguito attraverso l'assunzione di misure obbligatoriamente poste dal Legislatore nazionale.

Nulla osta, quindi, a che la custodia dei cani randagi venga in tutto o in parte sostenuta dal bilancio comunale utilizzando risorse finanziarie destinate a soddisfare le finalità previste dall'art. 208 del d. lgs. all'esame, così come integrato dagli artt. 392-393 del Regolamento di esecuzione e di attuazione approvato con d. P. R. 16 dicembre 1992, n. 495.

In tale logica complessivamente considerata non si può non 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 specificazione dei criteri legali di destinazione vincolata circa i proventi derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni al codice della strada.

Infatti 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.

Alla luce delle considerazioni svolte le destinazioni impresse alle risorse finanziarie di cui trattasi vanno lette in senso evolutivo e, comunque, nel senso in cui il costo del rimedio approntato dalla legge (eliminazione del pericolo/dell'insidia) può trovare una fonte di finanziamento anche nelle risorse finanziarie suindicate.

P.Q.M.

NELLE CONSIDERAZIONI ESPOSTE È IL PARERE DELLA SEZIONE.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Servizio di supporto, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.