



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composto dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere (relatore)
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio da remoto del 13 gennaio 2021 ex art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificato dall'art. 26 ter del decreto-legge 14 agosto 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, ha assunto la seguente:

DELIBERAZIONE

nei confronti del comune di Comun Nuovo (BG)

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, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

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 l'ordinanza n. 36/2020, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza con modalità da remoto

DATO ATTO che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma "Microsoft teams"

vista la richiesta di parere n. 9046 del 18 dicembre 2020, proposta dal Sindaco del Comune di Comun Nuovo, acquisita al protocollo pareri di questa Sezione al n. 63 in data 18 dicembre 2020, nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;

vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

vista l'ordinanza n. 65 del 21 dicembre 2020, con la quale il Presidente ha disposto l'assegnazione del parere al Consigliere Marcello Degni;

udito il relatore Consigliere Marcello Degni;

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del **Comune di Comun Nuovo (BG)** formula cinque quesiti che insistono sul medesimo oggetto: la possibilità per un comune di sostenere spese relative ad una stazione dell'Arma dei Carabinieri. In particolare, si chiede: "se un Comune possa legittimamente stipulare un accordo di programma con altri Comuni territorialmente limitrofi nel cui ambito è insediata una Stazione dei Carabinieri al fine di contribuire alle spese ed oneri connessi alle opere di manutenzione straordinaria dell'immobile occupato dalla predetta Stazione dell'Arma dei Carabinieri" (quesito 1); se ciò possa essere effettuato nel caso in cui la suddetta stazione detenga "detto immobile sulla base di un contratto di locazione perfezionato con uno dei Comuni proponenti il predetto accordo di

programma” (quesito 2); se sia legittimo il criterio “di ripartizione percentuale di tali oneri e spese”, in base alla “ponderazione tra popolazione e superficie del territorio dei singoli Comuni coinvolti” (quesito 3); se sia legittimo per un comune contribuire “alle spese ed oneri di manutenzione straordinaria di un immobile di proprietà di altro Comune sul quale non vanti alcun diritto reale o di obbligazione” (quesito 4); ed infine, quali siano “le corrette modalità di contabilizzazione delle somme oggetto del predetto contributo per la manutenzione straordinaria dell’immobile” (quesito 5).

CONSIDERATO IN DIRITTO

Verifica della ammissibilità della richiesta di parere.

1. Soggettiva

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla riconducibilità della richiesta proveniente dal Comune di Comun Nuovo (BG) all’ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall’art. 7, comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell’efficienza e dell’efficacia dell’azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell’art. 7 della legge n. 131 del 2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione dell’ente con l’organo di controllo esterno (per tutte, v. la deliberazione di questa Sezione n. 36 del 2009).

Quanto alla legittimazione ad inoltrare le istanze di parere sotto il profilo soggettivo, nel caso di specie si osserva che il Comune rientra nel novero degli enti contemplati dall’art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 e che il Sindaco del Comune di Comun Nuovo (BG), attuale istante, è l’organo

istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale (cfr. gli artt. 50 e 53 del T.U.E.L.); la richiesta è dunque soggettivamente ammissibile (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 13 del 17 dicembre 2007; deliberazione n. 347/2015/PAR di questa Sezione).

2. Oggettiva

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre preliminarmente rilevare che la disposizione, contenuta nell'ottavo comma dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente settimo comma, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare: a) il rispetto degli equilibri di bilancio; b) il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma; c) la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo. Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che l'ottavo comma prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente settimo comma, rese esplicite, in particolare, dall'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 e che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano per l'intrinseca connessione con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo a dette Sezioni 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, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria 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 del 2010).

I quesiti formulati, pur non richiamando specifiche disposizioni legislative al fine di avere dalla Sezione criteri interpretativi, sono attinenti con la materia della contabilità pubblica, tenuto conto, oltre alla richiamata pronuncia delle Sezioni Riunite, anche delle deliberazioni della Sezione autonomie (cfr., ex plurimis, deliberazione n.3/2014/SEZAUT), in quanto verte sulla corretta applicazione di disposizioni di legge che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica (cfr. in

proposito, Corte cost. 108/2011; 148/2012; 161/2012), impongono alle pubbliche amministrazioni misure di contenimento della spesa.

Quanto poi alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, l'istanza, pur prospettando un caso specifico, in apparente contrasto con il carattere della generalità e dell'astrattezza che deve caratterizzare le richieste di parere, è tale da consentire comunque a questa Sezione di indicare i principi di diritto riferibili in generale alla prospettata problematica, indipendentemente dal caso concreto cui l'ente ha inteso riferirsi. La questione, infine, non interferisce con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, né con un giudizio civile o amministrativo pendente. Sulla base di quanto evidenziato, la richiesta di parere, è oggettivamente ammissibile.

MERITO

1. Preliminarmente occorre individuare il quadro normativo rilevante ai fini del parere, stante anche la carenza di indicazioni da parte del comune istante. Sotto questo profilo, vertendo i quesiti sulla contribuzione di spese per manutenzione straordinaria dell'immobile, le disposizioni che maggiormente si adattano al trattamento della fattispecie sono il comma 4-bis dell'art. 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, introdotto dalla legge 208/2015 (comma 500), che riconosce ai comuni la facoltà di contribuire al pagamento del canone di locazione determinato dall'agenzia delle entrate, di immobili, di proprietà di terzi, destinate a caserme delle forze dell'ordine e il precedente art. 3 comma 2 bis della legge 135/2012, che ha introdotto una modifica al comma 439 della legge 30 dicembre 2004, n.311 riconoscendo ai comuni la facoltà di concedere in uso gratuito alle amministrazioni dello Stato, per le finalità istituzionali di queste ultime, beni immobili di loro proprietà. Entrambe le disposizioni, riscontrate da deliberazioni analoghe, da questa (nr. 231 del 2017), e da altre Sezioni di controllo (nr. 91/2017 Liguria, nr. 40/2017 Basilicata e nr. 118/2018 e 151/2017 Emilia-Romagna, queste ultime citate nella richiesta di parere), non si riferiscono specificamente alla tipologia di spesa indicata nei pareri, ma possono essere utilizzate per un ragionamento ermeneutico.
2. La manutenzione straordinaria di un immobile si connota come spesa di investimento, per sua natura delimitata nel tempo, mentre il canone di locazione è una spesa corrente e la stessa natura di onere corrente (nel senso della minore entrata) presenta il comodato gratuito di un bene comunale. L'analogia si ritrova nella finalità delle disposizioni con la fattispecie in esame, che è quella della tutela del bene pubblico sicurezza dei cittadini che *"non può appartenere ad un unico livello di Amministrazione (lo Stato) ma deve rappresentare una responsabilità per tutti gli enti che si occupano degli interessi pubblici della collettività amministrata,*

concorrendo, infatti, "a soddisfare interessi pubblici generali meritevoli di intensa e specifica tutela". E la sicurezza pubblica è certamente un bene meritevole di tutela "allargata" (Liguria 91/2017). L'argomentazione relativa alla competenza esclusiva statale in tema di sicurezza (art.117, comma 2, lettera h), richiamata dalla deliberazione nr. 40/2017 della Basilicata, attiene alla sfera legislativa e non esclude la possibilità di forme di coordinamento in base al principio di sussidiarietà, come indicano le disposizioni legislative richiamate (e altre volte a disciplinare forme di collaborazione tra le amministrazioni territoriali e quelle statali per conseguire obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza locale, come l'art. 39 della legge 3/2003, sulle convenzioni in materia di sicurezza, e il comma 439 della legge 296/2006 sui programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini). La richiamata collaborazione si può ritrovare anche nell'art. 54 del TUEL che tra le attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale include la "vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico", assicurando "anche la cooperazione della polizia locale con le Forze di polizia statali".

3. Il complesso delle disposizioni normative sopra richiamate, come si sostiene nella richiamata deliberazione della sezione Emilia-Romagna nr. 151/2017 (con riferimento al comma 500 della legge 208/2015) "ha superato la posizione precedentemente espressa dalla Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 16/2014", che aveva escluso la possibilità per i comuni appartenenti al territorio di competenza "di contribuire al pagamento del canone di locazione". È evidente che la materia in esame rientra nella competenza dello Stato e, nel caso specifico del ministero dell'interno, su cui gravano pertanto in prima istanza i relativi oneri. Il presupposto per un'attivazione del comune deve pertanto basarsi su una specifica richiesta del livello superiore di governo e un intervento sussidiario, per essere coerente con le finalità istituzionali proprie degli enti locali, deve essere motivato dalla necessità di assicurare il mantenimento di un presidio di pubblica sicurezza. E questo compito spetta all'ente nell'esercizio della propria autonomia istituzionale, nell'ambito del sistema multilivello, sulla base degli strumenti normativi esistenti.
4. Con riferimento ai quesiti sottoposti alla sezione si può quindi affermare che il comune, nell'esercizio della sua autonomia, può valutare la possibilità di stipulare un accordo di programma con altri Comuni territorialmente limitrofi nel cui ambito è insediata una Stazione dei Carabinieri al fine di contribuire alle spese ed oneri connessi alle opere di manutenzione straordinaria dell'immobile occupato dalla predetta Stazione dell'Arma dei Carabinieri" con l'obiettivo del mantenimento del presidio di sicurezza pubblica sul proprio territorio. Non appare rilevante ai fini della legittimità l'ubicazione della caserma nel

territorio del comune, o la titolarità della proprietà dell'immobile, ma il fatto che l'area territoriale coperta dalla stazione di sicurezza includa il comune di Comun Nuovo. Quanto alla ripartizione delle spese, la questione attiene alla competenza dell'ente e la Sezione non può esprimersi sulla legittimità del criterio prospettato ("ponderazione tra popolazione e superficie del territorio dei singoli Comuni coinvolti"); infine, per quanto concerne la contabilizzazione, (quesito 5) la fattispecie si inquadra, sulla base del decreto legislativo nr. 118 del 2011 (allegato 4/3, paragrafo 6.1), nel caso in cui l'amministrazione pubblica (il comune di Comun Nuovo) faccia investimenti apportando miglioramento su immobili di un altro ente pubblico (uno dei comuni limitrofi) "di cui non si vale" (la sede della stazione dei carabinieri); pertanto l'operazione va contabilizzata con le modalità previste per i trasferimenti in c/capitale ad altri enti pubblici.

P.Q.M.

Il Collegio si pronuncia nel senso che il comune, nell'esercizio della sua autonomia, può valutare la possibilità di stipulare un accordo di programma con altri Comuni territorialmente limitrofi nel cui ambito è insediata una Stazione dei Carabinieri al fine di contribuire alle spese ed oneri connessi alle opere di manutenzione straordinaria dell'immobile occupato dalla predetta Stazione dell'Arma dei Carabinieri" (quesito 1).

Non appare rilevante ai fini della legittimità l'ubicazione della caserma nel territorio del comune (quesito 2), o la titolarità della proprietà dell'immobile (quesito 4), ma il fatto che l'area territoriale coperta dalla stazione di sicurezza includa il comune di Comun Nuovo. Quanto alla ripartizione delle spese (quesito 3), la Corte non può interferire nella relativa quantificazione, che afferisce alla discrezionalità amministrativa dell'ente. Infine, l'eventuale partecipazione concretizza una spesa in conto capitale che va contabilizzata con le modalità previste per i trasferimenti in c/capitale ad altri enti pubblici (quesito 5).

Così deliberato nella Camera di consiglio del 13 gennaio 2021.

Il Relatore
(Marcello Degni)

Il Presidente
(Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

19 gennaio 2021

Il Direttore della Segreteria

(Susanna De Bernardis)