



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Maura Carta	Consigliere (relatore)
Rita Gasparo	Primo Referendario
Francesco Liguori	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Francesco Testi	Referendario
Iole Genua	Referendario

nella camera di consiglio del 25 giugno 2024 ha assunto la seguente:

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere formulata dal Comune di VILLA CARCINA (BS)

VISTA la nota pervenuta in data 6 maggio 2024, acquisita in pari data al protocollo C.d.c. n. 6970, con la quale il Sindaco del Comune di Villa Carcina ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA l'ordinanza n. 115 del 7 maggio 2024 con la quale il Presidente ha convocato l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, dott.ssa Maura Carta,

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Villa Carcina (BS) ha formulato una richiesta di parere in ordine alla possibilità del Comune di provvedere con oneri a proprio carico, per l'intero o in compartecipazione, alle spese e agli oneri di manutenzione straordinaria di una caserma dei Carabinieri.

Nella nota il Sindaco precisa che l'ente locale, in una prospettiva di collaborazione, cooperazione e coordinamento tra istituzioni e di risposta alle esigenze della collettività,

volte a promuovere la sicurezza integrata, *“intende valutare le proprie possibilità di intervento indirizzate al recupero manutentivo della locale caserma dei Carabinieri, bene demaniale che necessita di interventi, al fine di consentire la permanenza del Comando quale fondamentale presidio a tutela della sicurezza dei cittadini sul territorio del Comune”*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Considerazioni preliminari.

La Sezione prima di esaminare nel merito la richiesta formulata dal Comune ai sensi dell'art. 7, comma 8 L. 131/2001, è tenuta a verificare la sussistenza di alcuni ineludibili presupposti.

In base ai consolidati principi elaborati dalla giurisprudenza giuscontabile per il rilascio di un parere ai sensi della predetta normativa devono sussistere, contestualmente, le seguenti condizioni: la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale dell'ente, il quesito deve rientrare nella materia della contabilità pubblica, la questione posta deve avere carattere di generalità e astrattezza e non deve interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti ovvero ad altri organi giurisdizionali (*ex multis* Corte dei Conti Sezioni Autonomie n. 5/2006; n. 54/SEZAUT/2010, n. 3/SEZAUT/2014; n. 14/SEZAUT/2022/QMIG e n. 2/SEZAUT/2023/QMIG).

Ammissibilità in senso soggettivo.

La richiesta di parere all'esame della Sezione risulta ammissibile sotto l'aspetto soggettivo, in quanto sottoscritta dal Sindaco, organo politico di vertice e rappresentante legale (artt. 50 e 53 del d.lgs. 267/2000).

Ammissibilità in senso oggettivo.

Il quesito in esame è diretto a verificare se sia consentito destinare risorse comunali per interventi manutentivi da realizzare nella locale caserma dei Carabinieri, essendo irrilevante, quanto allo specifico profilo dell'ammissibilità, se si tratti di un bene demaniale, come si prospetta nella richiesta, oppure se appartenga al patrimonio indisponibile dello Stato.

La questione rientra nella materia della contabilità pubblica poiché concerne la destinazione di risorse per la manutenzione straordinaria di un bene, non di proprietà, né nella disponibilità dell'ente locale, strumentale alla realizzazione di un interesse pubblico (ordine pubblico e sicurezza) e perché gli eventuali impegni di spesa possono incidere sugli equilibri del bilancio, soprattutto avuto riguardo ai limiti di spesa per investimento.

Tale conclusione è rafforzata dai principi ripetutamente affermati dalla Sezione delle Autonomie che ha riconosciuto come *“l'ampliamento 'dinamico' della nozione di contabilità*

pubblica non inerisce alle materie in sé considerate, quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa» (cfr. tra le più recenti Sezioni Autonomie n. 5/2022/QMIG e n. 9/SEZAUT/2022/QMIG).

La richiesta va, quindi, considerata ammissibile con la precisazione che, sebbene posta quale caso concreto, la sua portata è generale, per cui sarà come tale scrutinata con riferimento alle regole da applicare alle iniziative di spesa di una amministrazione comunale su beni appartenenti ad altre Amministrazioni pubbliche.

MERITO

Il quesito verte sulla possibilità per il Comune di concorrere, in tutto o in parte, alle spese per manutenzione straordinaria di una caserma, ma non richiama alcuna disposizione da applicare o interpretare.

Per rispondere, quindi, risulta utile un sintetico inquadramento normativo.

La Costituzione, dopo aver stabilito la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza (art. 117, comma 2, lett. h), nell'art. 118 riconosce la possibilità di prevedere, con legge statale, forme di coordinamento fra Amministrazioni centrali e periferiche, in vista del potenziamento della sicurezza a livello locale (Sezioni Autonomie n. 16/2014(QMIG)).

Dopo la riforma dell'art. 118 Cost. il legislatore ha previsto forme di collaborazione fra amministrazioni centrali e locali per migliorare la sicurezza dei territori:

- così, l'art. 1, comma 439, della L. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007) sulla realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente ed in generale per la sicurezza dei cittadini, prevede la possibilità di stipula di convenzioni fra il Ministro dell'Interno e per sua delega, i Prefetti e gli enti territoriali, regolate da un accordo quadro, stipulato risalente al 20 marzo 2007 (cd. Patto Sicurezza);
- l'art. 3, comma 2 bis, della legge 135/2012, a parziale modifica del comma 439, art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, ha riconosciuto ai comuni la facoltà di concedere in uso gratuito alle amministrazioni dello Stato, per le finalità istituzionali di queste ultime, beni immobili di proprietà;
- l'art. 3, comma 4 bis, 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), riconosce ai comuni la facoltà di contribuire al pagamento del canone di locazione di immobili, di proprietà di terzi, destinati a caserme delle forze dell'ordine (peraltro,

tale previsione ha superato l'orientamento negativo espresso dalle Sezioni autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 16/2014/QMIG).

Nel 2017 il legislatore ha introdotto ulteriori disposizioni per favorire il coordinamento tra enti per la promozione della "sicurezza integrata" definita quale *"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 territoriale"* (art. 1 d.l. 14/2017 conv. nella legge n. 48/2017).

L'art. 4 del citato d.l. 14/2017 è esplicito nel definire la sicurezza urbana *"il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale..... cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato.... e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni"* (la norma è richiamata dalla sentenza della Corte Cost. n. 69/2023 in tema di polizia locale).

Queste disposizioni hanno il dichiarato scopo di tutelare la sicurezza dei cittadini essendo l'"ordinato vivere civile" meta di uno Stato di diritto, libero e democratico (così, Corte Cost. n. 47/2024).

Si tratta, come di tutta evidenza, per un verso, di norme che prevedono specifiche possibilità di intervento degli enti locali per sostenere la concreta ed effettiva collaborazione logistica, strumentale e finanziaria delle forze dell'ordine che garantiscono la sicurezza del territorio (accordi quadro, contributi per canoni di locazione, comodato di immobili) e contribuire a promuovere la sicurezza. Per altro verso, in tema di "sicurezza integrata", a differenza delle ipotesi appena citate, ogni soggetto istituzionale contribuisce al perseguimento del fine attraverso lo sviluppo delle proprie competenze all'interno del proprio ambito di azione.

Escludendo, quindi, che la norma abilitante un intervento quale quello per cui v'è quesito possa rinvenirsi nel quadro della "sicurezza integrata", occorre a questo punto verificare se siano ammissibili ulteriori e diverse forme di contribuzione da parte dei comuni -dirette a riqualificare caserme o altri presidi di sicurezza pubblica- motivate dall'esigenza di contribuire alla tutela della sicurezza dei cittadini sul territorio comunale.

La questione è stata oggetto di varie pronunce della Corte dei conti.

Questa Sezione ha ritenuto ammissibile l'utilizzo di risorse comunali per partecipare ad interventi manutentivi da realizzare nelle caserme, stante l'interesse

pubblico anche locale alla tutela della sicurezza dei cittadini. In tale prospettiva è stato riconosciuto che l'ente locale può valutare la possibilità di stipulare un accordo con comuni limitrofi nel cui ambito è insediata una stazione dei Carabinieri per contribuire alle spese di manutenzione straordinaria dell'immobile sulla base di un contratto di locazione perfezionato con uno dei comuni proponenti nell'ambito di un accordo di programma, così come di acquistare elementi di arredo da destinare ad un immobile comunale da adibire a caserma (cfr. rispettivamente Sezione Lombardia n. 2/2021/PAR e n. 33/2022/PAR).

E' da sottolineare, tuttavia, come gli interventi a carico degli enti locali previsti dalle norme sopra richiamate rappresentino ipotesi tipizzate e specifiche, peraltro incidenti in maniera mediata sull'ordine pubblico e la sicurezza, che non consentono di accedere da parte dei comuni a soluzioni generalizzate e ad azioni non disciplinate.

Da qui l'esclusione di interpretazioni estensive o analogiche, sia per gli accordi quadro per la collaborazione logistica, strumentale e finanziaria, sia per i contributi per i canoni di locazione e per la concessione del comodato (così, Sezione Controllo Campania n. 8/2017/PAR; Sezione Controllo Piemonte n. 37/2020/PAR e n. 41/2023/PAR).

Fatte queste premesse chiarificatrici, si può procedere alla risposta al quesito formulato dal Comune istante il quale vuole conoscere se possa erogare un contributo per interventi manutentivi, in via esclusiva o quale forma di compartecipazione, *"al fine di consentire la permanenza del Comando"*.

La richiesta di intervento, peraltro così eccentricamente motivata, deve essere respinta per un duplice ordine di ragioni:

- gli interventi di compartecipazione degli enti locali alle spese per caserme ed altri edifici utilizzati per garantire la sicurezza dei cittadini sono ammessi di norma nell'ambito di accordi di programma, preferibilmente con altri Comuni limitrofi in quanto le norme che li prevedono rispondono ad ipotesi tipizzate che ne rivelano il connotato di eccezionalità e che ne esclude interpretazioni analogiche o estensive;
- la decisione comunale di provvedere, con oneri a proprio carico o in compartecipazione, ad interventi manutentivi non può e non deve essere condizionata dalla dipendenza da tale decisione della permanenza o meno della stazione dei Carabinieri nel territorio.

La motivazione addotta dal Comune, infatti, dissociando esplicitamente l'intervento di manutenzione che si vorrebbe fare a carico del bilancio comunale rispetto a pur astratte finalità di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, fa sì che, se anche vi fosse una norma di legge che per tali scopi consentisse di finanziare l'intervento oggetto del

quesito, una iniziativa così avulsa dalle predette finalità resterebbe comunque priva di causa e non supererebbe un ipotetico vaglio di legittimità.

Del resto, se la permanenza della stazione dei Carabinieri non è di per se parametro sufficiente sul quale misurare il soddisfacimento anche parziale delle finalità di ordine pubblico e sicurezza, sotto altra prospettiva, è ben difficile pensare che le istituzioni preposte a tali funzioni possano subordinare o rivedere le loro valutazioni strategiche - tra le quali la necessità o meno di presidiare un territorio- in base alla sussistenza di un intervento economico posto a carico della comunità locale.

A margine, si deve rappresentare che le opere di miglioramento di immobili (tanto più se di terzi) si connotano come manutenzione straordinaria e, quindi, spese di investimento, per loro natura delimitate nel tempo, a differenza del canone di locazione che è una spesa corrente al pari del comodato gratuito (onere corrente nel senso di minore entrata).

La previsione e la contabilizzazione di tali spese, sulla base del decreto legislativo n. 118 del 2011, allegato 4/3, paragrafo 6.1.1, lett. a), deve considerare che trattasi di trasferimenti in c/capitale ad altri enti pubblici (cfr. cit- SRC Lombardia n. 2/2021), ciò che esclude l'estemporaneità e la mancanza di programmazione di una iniziativa del genere e comporta la necessità di individuare specifiche fonti di finanziamento.

P.Q.M

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia, esprime parere negativo sul quesito formulato nei sensi di cui in motivazione.

Così deliberato nella camera di consiglio tenutasi il 25 giugno 2024.

Il Relatore
Maura Carta

Il Presidente
Antonio Buccarelli

Depositata in Segreteria il
15 luglio 2024

Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)