

Deliberazione n. 127/2022/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati*:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere
dott. Marco Scognamiglio	referendario
dott.ssa Elisa Borelli	referendario (relatore)
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario

* riuniti mediante collegamento telematico

**Adunanza del 5 ottobre 2022
Richiesta di parere
del Comune di Nonantola**

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto l'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010;

Vista la "convenzione sulle attività di collaborazione in merito all'esercizio delle funzioni di controllo e consultiva di cui alla legge n. 131 del 2003" tra la Regione Emilia-Romagna, questa Sezione regionale di controllo ed il Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione n. 11/2022/INPR del 21 dicembre 2021 e del 26 gennaio 2022 con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2022;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Nonantola in data 28 luglio 2022 tramite il Consiglio delle Autonomie Locali;

Vista la nota del 23 agosto 2022 con cui il gruppo tecnico del Consiglio delle autonomie locali ha trasmesso alla Sezione di controllo la richiesta di parere e la relativa nota istruttoria;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 65/2022 con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna camera di consiglio;

udito nella camera di consiglio il relatore, referendario Elisa Borelli.

Ritenuto in

FATTO

1. Il Sindaco del Comune Nonantola ha presentato una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, chiedendo se sia possibile, al fine di non privarsi del presidio dell'Arma dei Carabinieri, in ragione della sua fondamentale funzione di garanzia di sicurezza per la comunità amministrata, perseguire una delle seguenti soluzioni:

- a) procedere alla realizzazione diretta, su area di proprietà comunale, di un edificio da adibire a Caserma dei Carabinieri utilizzando risorse proprie, eventualmente richiedendo l'accensione di un mutuo, per poi stipulare con il competente Ministero dell'interno, per il tramite della Prefettura UTG di Modena, un contratto di locazione a canone agevolato, coincidente con il canone indicato nel contratto di locazione con i privati, scaduto;

b) ricorrere all'intervento di privati mediante un "project financing", con un bando per la concessione di area edificabile pubblica e costruzione, con obbligo di destinare un immobile a Caserma dei Carabinieri, per il quale il Comune si farebbe carico della quota di canone eccedente quella sostenuta dal Ministero dell'interno con il contratto di locazione con i privati, scaduto.

2. Il Consiglio delle autonomie locali (C.A.L.), in virtù della convenzione in essere con questa Sezione, ha istruito la richiesta di parere e fatto pervenire la propria nota istruttoria. Il CAL sostiene che il Comune, in linea con la normativa vigente in materia di programmazione dei lavori e di contrattualistica pubblica, potrebbe realizzare in proprio o, in alternativa, in *project financing*, l'immobile qualora esso sia inserito nella consueta programmazione dei lavori pubblici e successivamente potrebbe dare in locazione l'immobile alla Prefettura-UTG di Modena, perché se è previsto che è possibile dare in comodato d'uso gratuito immobili comunali alle amministrazioni statali (*ex art. 3, comma 2-bis, d.l. n. 95/2012*), a maggior ragione può essere convenuto un canone di locazione. Sulla contrazione del mutuo, il C.A.L. ritiene che l'operazione possa essere svolta subordinatamente alle ordinarie limitazioni riguardanti l'indebitamento degli enti locali.

Considerato in

DIRITTO

1. Ammissibilità soggettiva

La richiesta di parere è ammissibile sotto l'aspetto soggettivo in quanto formulata dal Sindaco del Comune, rispettivamente organo ed ente legittimati a ricorrere all'ausilio consultivo della Corte dei conti.

2. Ammissibilità oggettiva

Sotto il profilo oggettivo, occorre stabilire se la questione così posta all'esame di questa Corte attenga alla materia della contabilità pubblica, presenti il requisito della generalità e astrattezza e non interferisca con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale.

Quanto al primo aspetto, occorre delineare i confini della materia della contabilità pubblica, come fissati dalla giurisprudenza contabile in diverse pronunce susseguitesesi nel tempo (*ex plurimis*, Corte conti, Sezioni riunite in sede di controllo, delib. n. 54/CONTR/10; Sez. aut. deliberazioni n. 14/SEZAUT/2022/QMIG e n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

In particolare, le Sezioni riunite in sede di controllo, nella citata deliberazione n. 54/2010, come recentemente ribadito dalla Sezione delle autonomie nella richiamata deliberazione n. 5/2022, avevano puntualizzato che "ulteriori materie estranee, nel loro nucleo originario alla "contabilità pubblica" – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica". Ma le stesse Sezioni, nel prosieguo, specificavano che "ciò limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio".

La Sezione delle autonomie, nella deliberazione n. 16/2014/QMIG, con riferimento ad un quesito diretto a conoscere la legittimità dell'erogazione a carico del bilancio comunale del canone di locazione per un immobile di proprietà privata destinato ad essere adibito a caserma dell'Arma dei Carabinieri, ha ritenuto la questione riconducibile all'ambito della "materia della contabilità pubblica" nell'accezione dinamica di cui alla deliberazione delle Sezioni riunite n. 54/2010, ripresa dalla delibera n. 3/SEZAUT/2014, ove la Corte ha affermato che materie, nel loro nucleo originario estranee alla contabilità pubblica, possono essere ricondotte in tale ambito, in una visione dinamica del concetto, che sposti l'ottica dalla gestione strettamente intesa agli equilibri di bilancio ed alla funzione di coordinamento della finanza pubblica.

Tuttavia, come chiarito nella già richiamata deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/2010, l'attività consultiva prevista dall'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, non può estendersi fino al risultato di immettere la Corte dei conti nei processi decisionali degli Enti territoriali, posto che ogni determinazione concreta dell'agire amministrativo rientra nell'esclusiva competenza e responsabilità degli organi amministrativi di ciascun ente e resta governata dall'insieme di regole che presiedono al legittimo esercizio della più o meno ampia sfera di potestà discrezionale.

Il limite della funzione consultiva, come sopra precisato, comporta l'esclusione di qualsiasi possibilità d'intervento della Corte dei conti nella valutazione della concreta attività gestionale ed amministrativa, ricadente nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge, al fine di non trasformare la

suddetta attività in una modalità di co-amministrazione, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte (cfr. atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9).

Quanto poi alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, la Sezione ritiene che la richiesta presenti i caratteri della generalità e dell'astrattezza nei limiti in cui, pur contenendo una dettagliata descrizione della fattispecie specifica e concreta con la quale è evidentemente connessa, è purtuttavia da ritenersi ammissibile nei limiti in cui è volta ad ottenere chiarimenti interpretativi in ordine a disposizioni normative riguardanti l'attività finanziaria e patrimoniale degli enti locali, dettate dal legislatore nazionale in funzione di coordinamento della finanza pubblica, come tali riconducibili alla materia della contabilità pubblica oggetto della specifica funzione consultiva assegnata alle Sezioni regionali di controllo.

Con riferimento al terzo aspetto (non interferenza con le altre funzioni intestate alla Corte o ad altre giurisdizioni), la richiesta di parere formulata dal Comune di Nonantola deve ritenersi ammissibile sul piano oggettivo.

Per quanto sopra esposto la richiesta di parere all'odierno esame del Collegio si configura ammissibile esclusivamente entro i limiti relativi dell'interpretazione, in via generale ed astratta, della normativa concernente le possibili modalità di contribuzione degli enti locali alle spese che lo Stato sostiene in materia di sicurezza pubblica, in vista della realizzazione di un interesse pubblico ma non sulle specifiche operazioni di gestione prospettate.

3. Merito

3.1. Passando al merito della questione e tenuto conto delle predette osservazioni, si rende necessario delineare il quadro delle norme di contabilità pubblica aventi rilevanza ai fini della soluzione del quesito posto dal Comune.

3.1.1. In primo luogo, occorre chiedersi se, alla luce dell'attuale assetto delle competenze istituzionali, l'ente locale sia legittimato a concorrere alla tutela dell'interesse all'ordine pubblico ed alla sicurezza dei cittadini.

In tale ambito, la Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 16/2014, resa a seguito della deliberazione di questa Sezione n. 92/2014/PAR, ha avuto modo di affermare che: "la competenza in materia di *accasermamento* per l'assolvimento da parte dell'Arma dei Carabinieri dei compiti di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza spetta al Ministero dell'Interno. È anche da

considerare che la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza risulta, in forza di quanto disposto dall'art. 117, comma 2 lett. h) della Costituzione, chiaramente intestata, in via esclusiva, allo Stato e che, quindi, i relativi oneri finanziari ricadono direttamente sul bilancio statale e specificatamente sullo stato di previsione della spesa del predetto Ministero”.

La Sezione delle Autonomie ha precisato, altresì, che: “Tuttavia, deve considerarsi che il testo novellato dell'art. 118 della Costituzione prevede che la legge statale possa disciplinare forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza. Inoltre, l'art. 14 del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL) prevede la possibilità che la legge affidi ai Comuni eventuali ulteriori funzioni amministrative per servizi di competenza statale, assicurando, al contempo, le risorse necessarie e regolando i relativi rapporti finanziari.”.

A tale fine, sono state emanate specifiche disposizioni di legge volte a prevedere forme di collaborazione tra le amministrazioni territoriali e quelle statali per conseguire obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza a livello locale.

Al riguardo, si richiamano:

- l'art. 39 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, che prevede la possibilità, nell'ambito delle direttive impartite dal Ministro dell'interno per il potenziamento dell'attività di prevenzione, di stipulare convenzioni tra il medesimo Ministero e soggetti pubblici e privati dirette a fornire, con la contribuzione degli stessi soggetti, servizi specialistici, finalizzati ad incrementare la sicurezza pubblica (“convenzioni in materia di sicurezza”);
- l'art. 1, comma 439 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007), che autorizza i Prefetti, su delega del Ministro dell'interno, a stipulare convenzioni con le regioni e gli enti locali per realizzare programmi straordinari, tesi al potenziamento dei presidi di sicurezza sul territorio, accedendo alle risorse logistiche, strumentali e finanziarie messe a disposizione dagli enti che vi aderiscono (“programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini”).

Da ultimo, si rammenta che il decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48 (“Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città”), ha esteso ai Comuni diverse funzioni istituzionali di collaborazione per la promozione della sicurezza integrata.

Quindi, per quanto la materia relativa all'ordine pubblico ed alla sicurezza rientri nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. h) Cost., non può escludersi, in via generale, che l'ente locale sia

legittimato a concorrere alla tutela di tale interesse, in quanto la sicurezza dei cittadini rappresenta un interesse pubblico generale "meritevole di intensa e specifica tutela" da parte di tutti gli enti che si occupano degli interessi della collettività amministrata (cfr. Corte dei conti, Sez. reg. contr. Liguria delib. n. 91/2017; Sez. reg. contr. Toscana, delib. n. 25/2020/PAR).

3.1.2. Si evidenzia, altresì, che l'art. 1, comma 439, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, come modificato dall'art. 3, comma 2-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, prevede espressamente che le regioni e gli enti locali possono concedere l'uso gratuito degli immobili di loro proprietà alle amministrazioni statali per le proprie finalità istituzionali.

Anche l'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 95/2012 prevede la possibilità che allo Stato possa essere concesso, per fini istituzionali, l'uso gratuito di beni immobili di proprietà delle regioni e degli enti locali e, reciprocamente, alle regioni e agli enti locali possa essere concesso, per fini istituzionali, l'uso gratuito di beni immobili di proprietà dello Stato.

Si tratta di norme finalizzate a contenere la spesa per locazioni passive, favorendo l'utilizzo da parte delle amministrazioni pubbliche di immobili di regioni ed enti locali a titolo gratuito, in condizione di reciprocità.

Inoltre, si rammenta che il comma 4-*bis* dell'art. 3 del citato d.l. n. 95/2012, inserito dall'art. 1, comma 500, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, detta una disciplina peculiare per le caserme delle Forze dell'ordine e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco ospitate presso proprietà private, attribuendo ai comuni, appartenenti al territorio di competenza delle stesse la facoltà di contribuire al pagamento del relativo canone di locazione, come determinato dall'Agenzia delle entrate.

Secondo un orientamento della giurisprudenza contabile (cfr. Corte dei conti, Sez. reg. contr. Liguria delib. n. 91/2017), la *ratio* della norma appena richiamata è quella di ridurre il peso finanziario che grava sullo Stato consentendo ai Comuni di contribuire alla relativa spesa per finalità di "sicurezza pubblica".

Alcune Sezioni regionali di controllo (cfr. Corte conti, Sez. reg. contr. Campania, n. 8/2017; Sez. reg. contr. Piemonte, delib. n. 37/2020/PAR), pur richiamando la finalità di contenimento degli oneri per la finanza pubblica (e, in particolare, di quella statale), hanno valorizzato la natura eccezionale delle predette norme dal momento che, collocandosi comunque nell'ambito delle possibili forme di collaborazione interistituzionali, non possono essere oggetto di una interpretazione estensiva o analogica (in senso analogo, delib. n.

118/2018/PAR e n. 151/2017/PAR).

3.1.3. Ciò premesso, si evidenzia che le norme in materia di sicurezza c.d. "partecipata", sopra richiamate (art. 39 della legge n. 3/2003 e art. 1, comma 439, della legge n. 296/2006), prevedono la possibilità di partecipazione alla gestione della pubblica sicurezza da parte delle regioni e degli enti locali in un quadro di riferimento specifico, ovverosia nell'ambito di appositi programmi straordinari di incremento dei servizi specialistici di polizia, alla cui realizzazione i soggetti pubblici in questione possono partecipare con una forma di contribuzione, che può essere anche variamente articolata (logistica, finanziaria, strumentale) ma che, in ogni caso, deve essere disciplinata attraverso specifiche convenzioni appositamente stipulate tra gli enti locali interessati ed il Ministro dell'interno (e/o, per sua delega, i Prefetti).

Dalla richiesta di parere non si ricava il contesto di cooperazione interistituzionale all'interno del quale dovrebbero assumersi le deliberazioni degli enti interessati (Stato ed Enti territoriali), incidenti sulle rispettive dotazioni finanziarie o patrimoniali in relazione alle eventuali forme di contribuzione alla spesa necessarie per le esigenze di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza.

3.1.4. In conclusione, il Collegio rappresenta che la finalità di rafforzamento della sicurezza pubblica a livello locale può trovare spazio nell'ambito dell'autonomia degli enti, i quali sono chiamati a valutare le necessità della collettività amministrata in termini di priorità e di disponibilità finanziarie e, all'esito di tali valutazioni, ad avviare le concertazioni interistituzionali volte all'adozione di specifiche intese atte a individuare obiettivi e risorse.

Sulla scorta di tali coordinate interpretative di carattere generale, l'ente valuterà e individuerà, nell'ambito della discrezionalità e responsabilità che caratterizza l'agire amministrativo, la soluzione più vantaggiosa per la realizzazione dell'interesse pubblico.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, in risposta al quesito posto dal Comune di Nonantola, esprime il parere nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa, mediante posta elettronica certificata, al Sindaco del Comune di Nonantola e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;

- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Invita il Comune di Nonantola alla pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale ai sensi dell'articolo 1, comma 9, lett. f) della legge 6 novembre 2012, n. 190, che consente di individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge, e nel rispetto del principio generale della trasparenza, intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, anche al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella camera di consiglio mediante collegamento da remoto del 5 ottobre 2022.

Il presidente
Marco Pieroni
(firmato digitalmente)

Il relatore
Elisa Borelli
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 13 ottobre 2022

Il Funzionario preposto
Roberto Iovinelli
(firmato digitalmente)