



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Sonia Martelli Presidente
dott. Marcello Degni Consigliere (Relatore)
dott. Giampiero Maria Gallo Consigliere
dott.ssa Maura Tina Pasqua Carta Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza Primo Referendario
dott. Giuseppe Vella
dott.ssa Rita Gasparo Referendario
dott. Francesco Liguori Referendario
dott.ssa Valeria Fusano Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli Referendario
dott. Francesco Testi Referendario
dott.ssa Giulia Ruperto Referendario

nella Camera di consiglio da remoto del 23 febbraio 2022, ai sensi dell'art. 85, commi 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27 e ss.mm.ii. (emergenza epidemiologica COVID-19), e dell'articolo 16, comma 7, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, ai sensi del quale sono ulteriormente prorogati al 31 marzo 2022 i termini di cui al citato art.85, commi 2, 5, 6 e 8-bis d.l. 18/2020, ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere formulata dal Comune di Casalpusterlengo (LO)

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 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 la nota prot. n. 0001260 del 28 gennaio 2022, con la quale il Sindaco del Comune di Casalpusterlengo (LO) 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. 11 del 1° febbraio 2022, con la quale il Presidente della Sezione ha assegnato la richiesta di parere al relatore, dott. Marcello Degni, fissando l'adunanza odierna per deliberare su di essa;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta di parere con modalità da remoto;

DATO atto che il collegamento avvenuto a mezzo della piattaforma "Microsoft teams" con la partecipazione dei magistrati componenti il Collegio;

UDITO il relatore, dott. Marcello Degni

PREMESSO IN FATTO

Il sindaco del comune di Casalpusterlengo (LO) chiede un parere in ordine alla possibilità per un Comune, in coerenza col quadro normativo vigente, di concedere in locazione alle Amministrazioni dello Stato, a canone agevolato e per finalità istituzionali, un immobile adibito a caserma già in sua proprietà e da dotare di alcuni rinnovati elementi di arredo, questi ultimi previamente da acquistare da parte dell'Ente Locale.

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 Casalpusterlengo (LO) 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 co-amministrazione 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 Casalpusterlengo (LO), 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).

Il quesito formulato è attinente 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, afferiscono alla gestione dei beni del patrimonio comunale e possono determinare ricadute sulla tenuta degli equilibri economico-finanziari di bilancio dell'Ente".

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. La questione è stata già ampiamente affrontata dalla Sezione nella deliberazione nr. 2 del 13 gennaio 2021, cui si rinvia per l'inquadramento ermeneutico e il richiamo del quadro normativo rilevante. In particolare 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 all'art. 1, 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 nr. 2 del 2021), e da altre Sezioni di controllo (nr. 91/2017 Liguria, nr. 40/2017 Basilicata e nr. 118/2018 e 151/2017 Emilia-Romagna, la prima e la terza citate nella richiesta di parere).
2. La norma da ultimo richiamata (art. 3, comma 2 bis della legge 135/2012), di cui il comune istante chiede alla Sezione una interpretazione, non considera la eventuale presenza di arredi nell'immobile da concedere, e pertanto, in base al principio generale per cui *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*, non è suscettibile di interpretazione estensiva. Si tratta, infatti, di due fattispecie distinte. Nella prima, il rapporto tra le due amministrazioni pubbliche si riferisce solo all'utilizzo del bene immobile, nella seconda si tratta anche dell'uso di beni mobili che il locatore mette a disposizione del conduttore, destinandoli a servizio od ornamento della cosa principale. Tale ipotesi ha trovato, del resto, una sua autonoma evidenza in tema di equo canone. L'art. 12 della legge n. 392 del 1978 prevede, infatti, una deroga a tale disciplina "Se l'immobile locato è completamente arredato con mobili forniti dal locatore e idonei, per consistenza e qualità, all'uso convenuto, il canone determinato ai sensi dei commi precedenti può essere maggiorato fino ad un massimo del 30 per cento".
3. Quanto al canone di locazione agevolato osserva la Sezione che lo stesso rappresenta un onere corrente (nel senso della minore entrata) per il comune (e, nello stesso modo, a maggior ragione, andrebbe considerato il comodato gratuito). Alla base della spesa ci deve quindi essere una valida motivazione che, nel caso all'esame, è rappresentata dalla tutela del bene pubblico sicurezza dei cittadini, il quale "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).

4. 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 sopra citate. La richiamata esigenza di 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".
5. Il complesso delle disposizioni normative sopra richiamate, come si sostiene nella 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". L'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.
6. Rientra nella autonoma determinazione del comune anche la decisione di dotare l'immobile di "alcuni rinnovati elementi di arredo, questi ultimi previamente da acquistare da parte dell'Ente Locale". Nella richiesta di parere si afferma che "la locazione è in scadenza e deve essere stipulato un nuovo contratto" e che "nell'ottica di migliorare la funzionalità degli arredi e l'accessibilità della cittadinanza", il comune ne vorrebbe sostenere l'onere. La questione attiene alla competenza dell'ente e la Sezione non può esprimersi in merito. Sotto il profilo contabile si tratta di una spesa discrezionale non ricorrente la cui natura (corrente o capitale) dipende dalla tipologia degli arredi. Spetta pertanto al comune la decisione, in coerenza con gli equilibri di bilancio.

Rientra nella autonoma determinazione del comune, in coerenza con le finalità dell'ente e con gli equilibri di bilancio la decisione di concedere in locazione alla amministrazione dello Stato un immobile di sua proprietà adibito a caserma da allestire con alcuni rinnovati elementi di arredo, questi ultimi previamente da acquistare da parte dell'Ente Locale.

Così deliberato nella camera di consiglio da remoto del 23 febbraio 2022.

Il Relatore

(dott. Marcello Degni)

Il Presidente

(dott.ssa Sonia Martelli)

Depositata in Segreteria il

1 marzo 2022

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)