

Sul comodato che spesso viene utilizzato come

...forme di contribuzione volte al pagamento del canone di locazione.

Ciò anche in considerazione del carattere non episodico della contribuzione,

che deve presumersi possa interessare la gestione del bilancio dell'ente ben

oltre l'esercizio in corso e che, pertanto, mal si attaglia alla natura transitoria

degli accordi in questione, la cui durata in generale è annuale.

Corte dei Conti

Sezione delle Autonomie

N. 16 /SEZAUT/2014/QMIG

Adunanza del 27 maggio 2014

Presieduta dal Presidente della Corte – Presidente della Sezione delle autonomie

Raffaele SQUITIERI

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione Mario FALCUCCI, Antonio DE SALVO, Adolfo

Teobaldo DE GIROLAMO, Ciro VALENTINO, Ennio

COLASANTI, Raffaele DAINELLI, Salvatore

SFRECOLA, Gaetano D'AURIA, Roberto TABBITA,

Maria Giovanna GIORDANO, Giovanni DATTOLA,

Carlo CHIAPPINELLI

Consiglieri Teresa BICA, Mario PISCHEDDA, Carmela IAMELE,

Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Paola COSA,

Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Andrea

LIBERATI, Paolo VALLETTA, Luca FAZIO, Laura

D'AMBROSIO, Stefania PETRUCCI, Angela PRIA

Primi referendari Francesco ALBO, Giuseppe TETI, Valeria FRANCHI

Referendari Francesco MAFFEI

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

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto

12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

Visto l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, come dalle stesse modificato con le deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo, ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione n. 229/CP/2008 del 19 giugno 2008;

Visto l'art. 6, comma 4 del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, in base al quale, per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie adotta apposita delibera di orientamento;

Visto il quesito posto dal Sindaco del Comune di Russi (RA) in ordine alla possibilità che per il pagamento del canone di locazione di un immobile di proprietà privata adibito a caserma della locale stazione dei Carabinieri i relativi oneri possano essere legittimamente imputati al bilancio del comune;

Vista la deliberazione n. 92/2014, depositata in data del 26 marzo 2014, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna ha rimesso al Presidente della Corte dei conti la valutazione in ordine al deferimento della questione di massima alla Sezione delle autonomie, ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, ovvero alle Sezioni Riunite ex art. 17, comma 31, del d.l. 1 luglio 2009, n. 78 convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista l'ordinanza n. 11 del 14 maggio 2014 del Presidente della Corte dei conti, con la quale, valutata l'insussistenza dei presupposti per il deferimento alle Sezioni Riunite, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009, la questione medesima è stata rimessa alla Sezione delle autonomie;

Vista la nota prot. n. 527 del 20 maggio 2014, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato la Sezione delle autonomie per l'odierna adunanza, con iscrizione della questione proposta dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna con deliberazione n. 92/2014 al 1° punto dell'ordine del giorno;

Udito il relatore, Consigliere Paola Cosa

**PREMESSO**

Con deliberazione n. 92/2014, depositata in data 26 marzo 2014, la Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, in esito alla richiesta di parere proposta, in data 13 novembre 2013, dal Sindaco del Comune di Russi (RA), ha sospeso il giudizio, rimettendo gli atti al Presidente della Corte dei conti, per il deferimento della questione alla Sezione delle autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ovvero alle Sezioni Riunite, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. 1 luglio 2009, n. 78 convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

La richiesta rivolta dal suddetto Comune, per il tramite del competente Consiglio delle Autonomie Locali, è tesa a conoscere l'avviso della Sezione Regionale di controllo per l'Emilia Romagna in merito alla possibilità o meno, nel caso in cui la locale stazione dell'Arma dei Carabinieri avesse necessità di reperire sul mercato un immobile di proprietà privata da adibire a nuova sede (in sostituzione della precedente dichiarata parzialmente inagibile e per questo motivo dismessa) ed ove l'Arma non fosse in grado di pagare, con i fondi ministeriali, il relativo canone di locazione, che il Comune contribuisca al pagamento del suddetto canone, addebitando legittimamente la spesa al bilancio comunale. Le perplessità sollevate dal Comune scaturiscono dall'assetto dato delle competenze istituzionali così come ripartite dalla Costituzione fra i diversi livelli di governo.

Nella stessa sede è stato chiesto dal Comune di sapere se, una volta riconosciuta la legittimità della contribuzione al pagamento del canone di locazione a carico del bilancio dell'ente, l'erogazione possa essere effettuata direttamente a vantaggio del proprietario dell'immobile, ovvero sia necessario che il Comune eroghi la somma al competente Ministero dell'Interno.

La Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia Romagna ha valutato positivamente l'ammissibilità del parere richiesto, sia sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto formulata dal Sindaco del Comune di Russi e veicolata per il tramite del competente Consiglio delle Autonomie Locali, che sotto il profilo oggettivo dell'attinenza del quesito alla "materia di contabilità pubblica", in quanto il quesito "attiene alla valutazione della legittimità di un atto di gestione che potrebbe incidere sugli equilibri di bilancio".

Nel merito la Sezione remittente ha richiamato precedenti pronunce adottate in sede consultiva da altre Sezioni regionali di controllo relativamente alla prospettata questione.

In particolare, i pareri espressi dalle Sezioni regionali di controllo per il Friuli Venezia Giulia n. 25/VIIIC/2004 e per la Sardegna, n.3/2010/PAR, che hanno ritenuto i quesiti posti rispettivamente dal Comune di San Giovanni al Natisone e dal Comune di Sestu oggettivamente ammissibili e nel merito si sono espresse, in un caso ritenendo plausibile per l'ente rinunciare a parte del canone locatizio dovutogli allo scopo di favorire la presenza sul territorio comunale di un presidio dell'Arma dei Carabinieri, nell'altro caso considerando legittima l'assunzione a carico del bilancio comunale degli oneri finanziari necessari per il pagamento del canone di locazione di una caserma, nel quadro dei rapporti e delle valutazioni assunte dalle competenti amministrazioni in sede interistituzionale, per la salvaguardia dell'ordine pubblico ed il potenziamento della sicurezza pubblica a livello locale..

Di diverso avviso le Sezioni regionali di controllo per la Calabria (delibera n.289

del 2009) e per la Campania (delibera n.66 del 2012), che hanno ritenuto inammissibili, sotto il profilo oggettivo, le richieste di parere rivolte dai Comuni di Caraffa di Catanzaro e di Teano, in merito alla possibilità di imputare legittimamente a carico del bilancio comunale la spesa connessa in un caso alla costruzione di una caserma e nell'altro caso all'erogazione di un contributo all'affitto per i locali in uso alla caserma dei Carabinieri.

La Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia Romagna ha preso atto dell'esistenza in merito alla questione all'odierno esame di un conflitto interpretativo circa l'ambito di estensione della facoltà, riconosciuta dalla vigente normativa, in capo agli enti territoriali, di contribuire alle spese per il potenziamento della sicurezza a livello locale. Tale possibilità è riconosciuta, infatti, da alcune Sezioni regionali semplicemente sulla base dell'interesse alla condivisione delle esigenze di ordine e sicurezza pubblica, considerato bene primario della collettività. Diversamente opinando, la Sezione remittente, in adesione a quanto espresso in merito dalla Sezione Calabria, ritiene che tale possibilità debba essere limitata ai soli casi in cui si miri, attraverso una specifica convenzione fra amministrazione centrale ed ente locale, a perseguire un potenziamento dei presidi di sicurezza sul territorio.

In considerazione del predetto contrasto interpretativo, la Sezione Regionale di controllo per l'Emilia Romagna ha sospeso la decisione e rimesso la questione alla valutazione del Presidente della Corte dei conti.

Il Presidente della Corte dei conti, con l'ordinanza n.11 del giorno 14 maggio 2014, ha deferito la questione alla Sezione delle autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l.n.174/2012, fissando, con successiva convocazione del 20 maggio 2014, la discussione della questione al 1° punto all'ordine del giorno dell'odierna adunanza. La Sezione delle autonomie, prendendo atto della necessità di superare l'anzidetto contrasto giurisprudenziale, ritiene che la questione prospettata dalla Sezione remittente rivesta i caratteri della questione di massima e meriti l'adozione di una pronuncia di orientamento.

#### **CONSIDERATO**

La questione all'esame concerne la possibilità che il comune imputi legittimamente a carico del bilancio comunale la contribuzione al pagamento del canone di locazione per un immobile di proprietà privata destinato ad essere adibito a caserma dell'Arma dei Carabinieri.

In particolare, la Sezione è chiamata ad esprimere il proprio avviso in merito alla questione di massima concernente la corretta interpretazione delle disposizioni recate dall'art. 1, comma 439, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) ove si prevede espressamente che "per la realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini, il Ministro dell'Interno e per sua delega i Prefetti, possono stipulare convenzioni con le regioni e gli enti locali, che prevedano la contribuzione logistica, strumentale e finanziaria delle stesse regioni e degli enti locali."

1. In primo luogo, occorre valutare la pregiudiziale relativa all'ammissibilità, sotto il profilo oggettivo, della questione posta all'odierno esame dalla Sezione remittente. Al riguardo, le Sezioni regionali di controllo chiamate ad esprimersi su questioni analoghe hanno assunto posizioni contrastanti. In particolare, le Sezioni per la Campania e la Calabria, come brevemente riassunto nella parte in fatto, hanno ritenuto

il quesito inammissibile, in quanto riferito ad uno specifico atto gestionale e perciò carente del requisito della generalità.

Di converso, le Sezioni di controllo per le Regioni Friuli Venezia Giulia e Sardegna hanno valutato il quesito ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, in quanto inerente a scelte amministrative dell'ente non ancora poste in essere e riguardanti la disciplina da applicarsi alla gestione del patrimonio del Comune, pertanto riconducibili nell'alveo della materia di contabilità pubblica.

La Sezione delle autonomie ritiene che il quesito posto, diretto a conoscere la legittimità dell'erogazione a carico del bilancio comunale, involge una tematica connessa alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro degli specifici obiettivi di contenimento della spesa pubblica, sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, contenuti nelle leggi finanziarie (ora leggi di stabilità), possa essere considerato ammissibile anche sotto il profilo oggettivo. Infatti, oggetto del quesito in esame è stabilire se gli oneri da sostenere per il pagamento del canone di locazione possano essere legittimamente imputati al bilancio del comune. Ciò postula un'attività di interpretazione di norme che regolano la gestione finanziaria e che sovrintendono al coordinamento della finanza pubblica, nonché alla salvaguardia degli equilibri di bilancio.

In particolare, la questione oggetto di parere può essere ricondotta nell'ambito della "materia di contabilità pubblica" nell'accezione dinamica di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/2010, da ultimo 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.

Atteso, poi, che nella fattispecie sottoposta all'attenzione della Sezione delle autonomie non rilevano atti di gestione adottati o adottandi, il quesito in esame consente alla Corte di esprimere il proprio avviso in merito limitatamente al richiamo di principi e regole che l'ente potrà tenere nella dovuta considerazione nell'esercizio della propria discrezionalità, per assumere le determinazioni di competenza, salvaguardando tanto l'autonomia gestionale dell'ente richiedente quanto la posizione di terzietà ed indipendenza rivestita dalla Corte dei Conti nell'esercizio della funzione consultiva.

2. Per quanto riguarda il merito, occorre inizialmente considerare 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 .

E' 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.

3. Dall'attuale assetto delle competenze istituzionali nonché dall'articolazione costituzionale della finanza pubblica deriva, come corollario, il principio di autonomia finanziaria di entrata e di spesa riconosciuta in capo agli enti locali, che, avvalendosi delle proprie risorse finanziarie e patrimoniali provvedono all'espletamento delle funzioni e dei compiti istituzionalmente intestatigli. Pertanto, gli oneri finanziari

collegati al pagamento del canone di locazione di un immobile di proprietà privata adibito a caserma, coerentemente con il quadro delle competenze istituzionali e con il citato principio di autonomia finanziaria, ricadono, come già precisato, sul bilancio dello Stato.

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.

Al riguardo, occorre rammentare che diverse sono le forme di collaborazione fra amministrazioni centrali e locali previste da disposizioni di legge, intervenute negli ultimi anni, in vista del perseguimento dell'obiettivo del miglioramento delle condizioni di sicurezza locale. In primo luogo, devono rammentarsi "le convenzioni in materia di sicurezza", introdotte dall'art. 39 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, che il Dipartimento della Pubblica sicurezza può stipulare con soggetti pubblici e privati, al fine di contribuire, attraverso la fornitura di mezzi, attrezzature e locali, ad incrementare la sicurezza pubblica. Con successiva disposizione di cui all'art. 1, comma 439, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) il legislatore ha previsto, per la realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente ed in generale per la sicurezza dei cittadini, la possibilità di stipula di convenzioni fra il Ministro dell'interno e per sua delega, i Prefetti e gli enti territoriali. Convenzioni queste ultime che hanno ad oggetto la contribuzione logistica, strumentale e finanziaria e che hanno trovato nell'Accordo quadro, stipulato, in data 20 marzo 2007, fra il predetto Ministero e l'ANCI, le linee generali di regolazione. Al predetto Accordo hanno fatto seguito una serie di "Patti per la sicurezza", sottoscritti dagli enti territoriali, fra i quali si annoverano sedici Regioni ed i Comuni di Roma, Milano, Torino, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari e Napoli.

Con l'Accordo Quadro del marzo 2007 si è avviata una nuova fase di collaborazione fra istituzioni centrali e locali nel campo della sicurezza, caratterizzate dall'evidenziazione delle specificità delle singole realtà territoriali.

4. Per quanto attiene alle risorse finanziarie per l'attuazione delle predette forme di concertazione interistituzionale, occorre precisare che le contribuzioni finanziarie a tal fine destinate dalle regioni e dagli enti locali sono state escluse dall'applicazione dell'art. 1, comma 46, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) che limita, per ciascuna amministrazione, l'importo complessivo delle riassegnazioni a quelle effettuate nell'anno 2005.

Inoltre, negli articolati dei Patti per la sicurezza, fino ad ora adottati, gli enti firmatari hanno introdotto previsioni specifiche per l'istituzione di un apposito fondo, presso la competente Prefettura per finanziare la realizzazione di progetti e programmi speciali, con lo stanziamento di somme ad hoc, in aggiunta a quelle già destinate presso ciascuna amministrazione alla finalità della sicurezza locale.

5. Premesso quanto sopra, è anche da rappresentare che, alla luce dell'attuale quadro normativo vigente in materia di acquisto e locazione di immobili da parte delle Amministrazioni dello Stato, nonché alla luce del processo di razionalizzazione della

gestione del patrimonio immobiliare, avviato ai sensi dell'art. 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria per il 2010) e proseguito con l'intervento delle disposizioni recate dal d.l. 6 luglio 2011, n. 98 convertito in legge con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, nonché dal d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, le Amministrazioni dello Stato, ivi compreso il Ministero dell'Interno per quanto riguarda le caserme, prima dell'avvio della ricerca di soluzioni "allocative" sul mercato, devono rivolgersi all'Agenzia del Demanio per l'accertamento dell'esistenza di immobili di proprietà dello Stato, ma anche degli enti locali, idonei all'utilizzo richiesto.

Solo in caso di indisponibilità è possibile per le anzidette amministrazioni fare luogo ad indagini di mercato per reperire immobili di proprietà privata, che risultino idonei alle specifiche esigenze e, soprattutto, in linea con le necessità già rappresentate nel Piano triennale dei fabbisogni di spazi allocativi, tenendo presenti, comunque, gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, nonché di razionalizzazione dell'utilizzo del patrimonio immobiliare pubblico.

Ulteriori limiti in materia sono stati introdotti, com'è noto, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità per il 2013), che, all'art. 1, comma 138, ha apportato modifiche alla citata normativa, vietando sostanzialmente per il 2013 l'acquisto di immobili a titolo oneroso, ma anche la stipula di contratti di locazione passiva, salvo che si tratti di rinnovi di contratti, ovvero che la locazione sia stipulata per acquisire, a condizioni più vantaggiose, la disponibilità di locali in sostituzione di immobili dismessi.

Le anzidette disposizioni trovano applicazione nel caso di specie e rappresentano il quadro normativo di riferimento, sia in termini gestionali che di limiti alla spesa, per le Amministrazioni centrali, per la stipula di contratti di locazione passiva e, quindi, anche per l'Amministrazione dell'Interno, che deve applicarle nella scelta della corretta soluzione allocativa delle caserme per le forze di polizia.

6. Premesso quanto sopra, conclusivamente, deve considerarsi che la Costituzione, pur attribuendo allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza (art. 117, comma 2, lett. h), tuttavia, riconosce, nella nuova formulazione dell'art. 118, l'esigenza di stabilire, con legge statale, forme di coordinamento fra Amministrazioni centrali e periferiche, in vista del potenziamento della sicurezza a livello locale.

Al riguardo, deve osservarsi che una specifica base normativa e soprattutto finanziaria è stata posta dall'art. 1, comma 439, della legge finanziaria per il 2007, che autorizza i Prefetti a stipulare convenzioni con le Regioni e gli enti locali per realizzare programmi straordinari, tesi ad un potenziamento dei presidi di sicurezza sul territorio, accedendo alle risorse logistiche, strumentali e finanziarie messe a disposizione dagli enti che aderiscono.

Le disposizioni in parola prevedono, fra l'altro, la costituzione di un fondo speciale in cui allocare le risorse per l'acquisizione di mezzi e tecnologie, una contabilità speciale per accelerare le procedure e la verifica periodica dello stato di attuazione degli obiettivi concordati, nella prospettiva di un'eventuale rimodulazione degli stessi, in vista del rinnovo stesso delle convenzioni.

La finalità di potenziamento della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza trova pieno riconoscimento nell'ambito dell'autonomia degli enti, che sono chiamati a

valutare le necessità della collettività amministrata in termini di priorità e di compatibilità finanziarie e gestionali e, sulla scorta di tali valutazioni, ad avviare le eventuali concertazioni interistituzionali, volte all'adozione di specifici protocolli d'intesa che individuino obiettivi e risorse.

Pertanto, ferma restando l'importanza degli strumenti di concertazione interistituzionale e la rilevanza degli obiettivi di potenziamento della sicurezza pubblica da perseguire nell'ambito degli appositi programmi, di cui all'art. 1, comma 439, della legge finanziaria per il 2007, tuttavia la Sezione ritiene che non possano rientrare nell'ambito degli anzidetti strumenti le forme di contribuzione come quella in esame, volte al pagamento del canone di locazione. Ciò anche in considerazione del carattere non episodico della contribuzione, che deve presumersi possa interessare la gestione del bilancio dell'ente ben oltre l'esercizio in corso e che, pertanto, mal si attaglia alla natura transitoria degli accordi in questione, la cui durata in generale è annuale.

P.Q.M.

La pronuncia di orientamento generale della Sezione delle autonomie della Corte dei conti sulla questione di massima rimessa dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, con deliberazione n. 92/2014 del 26 marzo 2014, in merito alla possibilità o meno che il comune possa legittimamente imputare a carico del proprio bilancio la spesa derivante dalla contribuzione al pagamento del canone di locazione di un immobile di proprietà privata adibito a caserma della locale stazione dell'Arma dei Carabinieri è nei termini specificati in motivazione.

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna renderà il parere richiesto tenendo conto delle indicazioni enunciate nel presente atto di orientamento, al quale si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato in Roma, nell'adunanza del 27 maggio 2014.

Il Relatore Il Presidente

F.to Paola Cosa F.to Raffaele Squitieri

Depositata in segreteria il giorno 9 giugno 2014

Il Dirigente

F.to Renato Prozzo