



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

nella Camera di consiglio del 22 gennaio 2026

composta dai magistrati:

Dott. Giuseppe Tagliamonte	Presidente
Dott. Lorenzo Gattoni	Referendario – <i>Relatore</i>
Dott.ssa Antonella Romanelli	Referendario

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante: "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti";

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 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" e in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Tito (PZ) con nota del 23.12.2025 acquisita da questa Sezione in pari data al prot. n. 2505;

VISTA l'ordinanza n. 1/2026 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione Regionale di Controllo per la Basilicata per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il magistrato relatore Dott. Lorenzo Gattoni;

Ritenuto in

FATTO

Con la nota in epigrafe richiamata, il Sindaco del Comune di Tito ha richiesto a questa Sezione un parere ex art. 7, comma 8, L. n. 131/2003, in ordine alla possibilità che *“il Comune di Tito, 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, utilizzi risorse proprie (applicazione di avanzo pari a circa 350 mila euro) per la realizzazione dei lavori di adeguamento dell'immobile di proprietà comunale alla normativa dettata in tema di realizzazione di Caserme, atteso che l'investimento richiesto dal Comando Regionale si configura come spesa di accasermamento di competenza del Ministero dell'Interno”*.

Nella richiesta di parere si precisa, inoltre, che *“gli interventi richiesti, quantificati in circa 350 mila euro, si configurano come spese di investimento finalizzate all'accasermamento pur se effettuati su immobili di proprietà comunale”* e che *“non esistono norme che autorizzino i Comuni a contribuire alla riqualificazione di caserme o altri presidi di sicurezza pubblica...non si prevedono accordi di programma con altri Comuni limitrofi essendo quelli più prossimi dotati di propria Caserma dei Carabinieri, né sono previsti programmi straordinari di incremento dei servizi specialistici di polizia attraverso specifiche convenzioni appositamente stipulate tra gli enti locali interessati ed il Ministro dell'interno (e/o, per sua delega, i Prefetti)”*.

Considerato in

DIRITTO

1. Occorre preliminarmente scrutinare la sussistenza delle condizioni di ammissibilità soggettiva ed oggettiva necessarie per l'esercizio della funzione consultiva di questa Sezione di Controllo a norma dell'art. 7, comma 8, L. n. 131/2003, il quale – innovando il sistema delle tradizionali funzioni intestate alla Corte dei Conti – ha previsto che *“Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane”*.

Il requisito di ammissibilità soggettiva postula la verifica della sussistenza di una doppia legittimazione: l'una di carattere esterno, relativa alla riconducibilità del richiedente tra gli enti legittimati a proporre l'istanza così come individuati dal medesimo art. 7, comma 8, L. n. 131/2003 (elencazione da ritenersi tassativa in quanto riproduttiva di quella contenuta nell'art. 114 Cost. di cui il predetto art. 7, comma 8, L. n. 131/2003 costituisce attuazione) e l'altra di carattere interno, volta ad accertare il possesso in capo al soggetto che sottoscrive la richiesta di parere, del potere di rappresentanza nei rapporti con la Corte dei Conti (cfr., tra le varie, Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, deliberazioni nn. 11/2020/QMIG e 1/SEZAUT/2021/QMIG; Sez. Reg. Contr. Lombardia, deliberazioni nn. 9/2022/PAR e 26/2022/PAR).

Dal punto di vista della c.d. “legittimazione soggettiva esterna” la richiesta di parere in esame è ammissibile, in quanto proviene da un Comune, come tale incluso nel perimetro dei soggetti giuridici indicati dalla citata disposizione.

Anche in ordine alla c.d. “legittimazione soggettiva interna”, che attiene al potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'Ente nella richiesta di parere, non si ravvisano ostacoli di sorta, in quanto l'istanza è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Tito, che, ai sensi dell'art. 50, comma 2, TUEL, è l'organo rappresentativo dell'Ente ed in quanto tale legittimato a manifestarne all'esterno la volontà.

Sotto questo profilo si rappresenta, tuttavia, che l'istanza in esame è stata trasmessa a questa

Sezione dal Comune di Tito direttamente e non per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, organo previsto dall'art. 123, comma 4, della Costituzione. Il Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Basilicata è stato istituito con L.R. n. 13/2021, costituito, ai sensi dell'art. 3, comma 1 della medesima legge, con delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale n. 42 del 21 ottobre 2025, e si è insediato in data 17 dicembre 2025, ovvero pochi giorni prima dell'invio della presente richiesta di parere da parte dell'Ente (23 dicembre). Tale circostanza induce il Collegio a ritenere che il mancato inoltro, nel caso di specie, dell'istanza per il tramite del CAL non costituisca causa ostativa di ammissibilità soggettiva della stessa, considerato, altresì, che, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, l'art. 7, comma 8 della L. n. 131/2003, nel prevedere che le richieste di parere possano essere formulate *"di norma"* tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, non esclude che *"ci sia un rapporto diretto tra le Amministrazioni e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti"* (cfr. Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr. Emilia-Romagna, deliberazioni nn. 7/2025/PAR, 119/2024/PAR, 108/2024/PAR, nonché in senso analogo, Sez. Reg. Contr. Basilicata, deliberazioni nn. 1/2019/PAR, 42/2018/PAR, 40/2017/PAR).

Tanto precisato, il Collegio non può esimersi dal rilevare, tuttavia, che l'avvenuta costituzione del CAL della Regione Basilicata e la sua piena operatività impongono di valorizzare il ruolo di detto Organo quale momento di raccordo tra le autonomie locali e la Corte dei Conti nello svolgimento della funzione consultiva ad essa assegnata dalla L. n. 131/2003. È pertanto auspicabile, per il futuro, che gli enti locali interessati non si sottraggano alla forma procedimentalizzata di trasmissione delle richieste di parere di cui all'art. 7, comma 8, L. n. 131/2003, atteso che il CAL *"è destinato a svolgere, tra l'altro, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere degli Enti locali da sottoporre alle Sezioni regionali di controllo"* (cfr. Sez. Reg. Contr. Basilicata, deliberazione n. 37/2018/PAR).

Per quanto concerne invece il requisito di ammissibilità oggettiva, la funzione consultiva della Corte dei Conti è circoscritta alla *"materia di contabilità pubblica"* che non va intesa come semplice tenuta delle scritture contabili e/o come normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, né, d'altro canto, può estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa in quanto *"le Sezioni regionali di*

controllo diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali” (cfr. Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006). E’ stato tuttavia evidenziato che la funzione consultiva della Corte dei Conti sarebbe troppo limitata se non potesse avere ad oggetto tutti quei “quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio” (cfr. Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede di Controllo, deliberazione n. 54/CONTR/2010).

Alla luce di quanto esposto, dunque, si dovranno ritenere inammissibili le richieste di parere che non presentino i caratteri della generalità e dell’astrattezza ma che viceversa concernano valutazioni di casi o atti gestionali specifici tali da determinare un’ingerenza della Corte dei Conti nella concreta attività dell’Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all’amministrazione attiva, del tutto incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte dei Conti quale organo magistratuale.

L’attività consultiva delle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti risulta, pertanto, indirizzata a fornire agli enti locali l’indirizzo di un organo magistratuale, indipendente e terzo, in ordine all’interpretazione di disposizioni di legge (che devono essere indicate dall’Ente: cfr. Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr. Lombardia, deliberazione n. 56/2016/PAR) in materia di contabilità pubblica, allo scopo di contribuire al superamento di situazioni di incertezza normativa. Sul punto è opportuno sottolineare che *“il quesito, pur se ovviamente originato da una esigenza concreta e specifica del soggetto richiedente, deve avere quale precipua finalità quella di acquisire chiarimenti e/o indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti afferenti alla contabilità pubblica; a contrario, non è possibile richiedere valutazioni su fattispecie o atti o comportamenti ben determinati ovvero precise, concrete e specifiche indicazioni operative e/o gestionali, riservate alla competenza (e discrezionalità) dell’Amministrazione”* (cfr. Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr. Puglia, deliberazione n. 163/2022/PAR).

La richiesta di parere, inoltre, deve essere preventiva rispetto all’adozione da parte dell’Amministrazione di concreti atti di gestione ad essa connessi, non essendo ammissibile l’esercizio *ex post* della funzione consultiva, ovvero con riguardo a comportamenti

amministrativi già posti in essere o a provvedimenti già adottati.

L'ausilio consultivo, infine, non può interferire con le funzioni requirenti e/o giurisdizionali della Corte dei Conti né con quelle di altri organi giudiziari: la Sezione delle Autonomie nella citata deliberazione n. 5/AUT/2006 ha esplicitamente affermato che la Corte dei Conti, nell'ambito dell'attività consultiva, non deve inserirsi in vertenze di carattere giudiziario in atto *"o in via di instaurazione"*, come può emergere, ad esempio, da un conflitto prodromico ad un contenzioso. La medesima Sezione delle Autonomie (cfr. deliberazione n. 24/2019/QMIG) si è ulteriormente pronunciata nel senso che *"la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari"*.

In considerazione di quanto sin qui evidenziato, il Collegio reputa la richiesta di parere formulata dal Comune di Tito ammissibile dal punto di vista oggettivo esclusivamente entro i limiti concernenti la corretta interpretazione ed applicazione di disposizioni di legge e di principi di diritto che afferiscono alla gestione dei beni del patrimonio comunale ed alla conseguente salvaguardia degli equilibri di bilancio, ferma restando l'autonomia decisionale dell'Ente nell'assunzione delle determinazioni di competenza rispetto al caso concreto descritto nell'istanza.

2. Nel merito, questo Collegio ritiene di dover fornire risposta negativa al quesito formulato dal Comune di Tito in quanto la competenza in materia di *"accasermamento"* (nel cui ambito rientra l'effettuazione dei lavori di adeguamento e/o miglioramento funzionale di un immobile da adibire a caserma) per l'assolvimento da parte dell'Arma dei Carabinieri dei compiti di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza spetta al Ministero dell'Interno. Al riguardo, la Sezione delle Autonomie ha affermato 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” (cfr. deliberazione n. 16/SEZAUT/2014/QMIG).

La Costituzione, pur attribuendo allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. h), riconosce, tuttavia, nel testo novellato dell’art. 118, la possibilità di prevedere, con legge statale, forme di coordinamento tra Amministrazioni centrali e periferiche, in vista del potenziamento della sicurezza a livello locale. Inoltre, l’art. 14, comma 3, TUEL dispone espressamente che *“Ulteriori funzioni amministrative per servizi di competenza statale possono essere affidate ai comuni dalla legge che regola anche i relativi rapporti finanziari, assicurando le risorse necessarie”*. Nel corso del tempo, sono state emanate specifiche disposizioni di legge volte a disciplinare forme di collaborazione tra le amministrazioni territoriali e quelle statali per conseguire obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza a livello locale.

Tra queste si richiamano:

- a)** le “convenzioni in materia di sicurezza” disciplinate dall’art. 39 della L. n. 3/2003 che prevede la possibilità, nell’ambito delle direttive impartite dal Ministro dell’Interno per il potenziamento delle attività di prevenzione, di stipulare convenzioni tra il Dipartimento della pubblica sicurezza e soggetti pubblici e privati dirette a fornire, con la contribuzione degli stessi soggetti, servizi specialistici, finalizzati ad incrementare la sicurezza pubblica;
- b)** i “programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini” codificati dall’art. 1, comma 439, L. n. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007) per la realizzazione dei quali *“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 o finanziaria delle stesse regioni e degli enti locali”*;
- c)** l’art. 3, comma 2-bis, D.L. n. 95/2012 che prevede la possibilità per le Regioni e gli Enti locali di concedere alle Amministrazioni statali, per fini istituzionali, l’uso gratuito di beni immobili di loro proprietà;
- d)** l’art. 3, comma 4-bis, D.L. n. 95/2012 che riconosce ai comuni la facoltà di contribuire al pagamento del canone di locazione di immobili, di proprietà privata, destinati a caserme delle Forze dell’ordine e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Da ultimo, il D.L. n. 14/2017 convertito, con modificazioni, dalla L. n. 48/2017 (*“Disposizioni urgenti in materia di sicurezza urbana”*), ha introdotto ulteriori disposizioni per favorire forme di collaborazione tra enti per la promozione della sicurezza integrata definita quale *“l’insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché dagli 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 territoriali”* (art. 1, comma 2, D.L. n. 14/2017).

3. In tale assetto, pertanto, gli enti territoriali possono essere chiamati a contribuire all’espletamento di funzioni connesse alla tutela dell’ordine pubblico e della sicurezza esclusivamente sulla base di specifiche norme ovvero di convenzioni interistituzionali perfezionate in esecuzione di puntuali previsioni di legge. Caratteristica essenziale e comune a tali forme di collaborazione è che le stesse intervengono, in via straordinaria ed integrativa, al fine di incrementare servizi di polizia, di soccorso e, in generale, di sicurezza dei cittadini ma non nella gestione ordinaria di essi che resta di esclusiva competenza ed onere dello Stato.

La giurisprudenza contabile ha ribadito, a più riprese, la natura eccezionale delle norme sopra indicate che, collocandosi nell’ambito delle possibili forme di collaborazione interistituzionale¹, non possono essere oggetto di interpretazione estensiva o analogica (cfr. Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr. Lombardia, deliberazione n. 171/2024/PAR; Sez. Reg. Contr. Piemonte, deliberazioni n. 41/2023/PAR, n. 37/2020/PAR; Sez. Reg. Contr. Campania, deliberazione n. 8/2017/PAR).

Gli interventi a carico degli enti locali contemplati dalle norme di settore rappresentano, dunque, ipotesi tipizzate e specifiche, incidenti soltanto in maniera mediata sulla tutela

¹ Si precisa che nella richiesta di parere, il Comune di Tito, nel richiamare la pronuncia n. 171/2024/PAR della Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia, ha espressamente escluso la fattibilità in concreto di tali forme di cooperazione interistituzionale affermando al riguardo che *“non si prevedono accordi di programma con altri Comuni limitrofi essendo quelli più prossimi dotati di propria Caserma dei Carabinieri, né sono previsti programmi straordinari di incremento dei servizi specialistici di polizia attraverso specifiche convenzioni appositamente stipulate tra gli enti locali interessati ed il Ministro dell’interno (e/o, per sua delega, i Prefetti)”*.

dell'ordine pubblico e della sicurezza, non consentendo, per l'effetto, di pervenire a soluzioni generalizzate e ad azioni non disciplinate, come prospettato nel caso di specie ove si configura una sostituzione, in via di fatto ed in assenza di una specifica previsione di legge in tal senso, del Comune di Tito in una attività (trasformazione di un immobile di proprietà comunale in caserma) riservata esclusivamente allo Stato e, per esso, al Ministero dell'Interno.

4. In definitiva, a fronte della competenza esclusiva dello Stato nella materia relativa alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza (art. 117, comma 2, lett. h), Cost.), non può escludersi, in linea generale, la possibilità che gli enti locali siano legittimati a concorrere alla cura in concreto di tale interesse, in quanto la sicurezza dei cittadini *«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 pubblica “allargata”»* (cfr. Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr. Liguria, deliberazioni nn. 91/2017/PAR e 79/2020/PAR; Sez. Reg. Contr. Toscana, deliberazione n. 26/2020/PAR; Sez. Reg. Contr. Emilia-Romagna, deliberazione n. 127/2022/PAR nonché, da ultimo, Sez. Reg. Contr. Lombardia, deliberazione n. 364/2025/PAR).

Tuttavia, le norme che prevedono interventi di compartecipazione degli enti locali alle spese per caserme ed altri edifici utilizzati per garantire la sicurezza dei cittadini rivestono natura eccezionale e non sono estensibili a fattispecie diverse da quelle disciplinate - come invero delineato nel caso in esame - prevedendosi l'esercizio da parte dell'Ente di funzioni "ordinarie" di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, con la conseguente assunzione dei relativi oneri finanziari, attraverso la sostituzione, in via di fatto ed in assenza di una specifica previsione di legge in tal senso, nell'attività di *“accasermamento”* in senso stretto (ovvero l'effettuazione dei lavori di adeguamento e/o miglioramento funzionale di un immobile di proprietà comunale al fine di una sua riconversione in caserma) di responsabilità ed onere esclusivi dello Stato e, per esso, del Ministero dell'Interno.

P.Q.M.

nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione Regionale di Controllo per la Basilicata in relazione alla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Tito con la nota in epigrafe citata.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, al Sindaco del Comune di Tito.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 22 gennaio 2026.

Il Relatore

F.to Dott. Lorenzo GATTONI

Il Presidente

F.to Dott. Giuseppe TAGLIAMONTE

Depositata in Segreteria il 22 gennaio 2026

Il Funzionario Preposto all'Ufficio di Supporto

F.to Dott. Giovanni CAPPIELLO