



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere
dott. Cristian Pettinari	Consigliere
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Primo referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario (relatore)
dott. Massimo Galiero	Referendario
dott. Massimiliano Maitino	Referendario

Adunanza dell'11 maggio 2026

**Richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003,
da parte del Comune di Guiglia (MO)**

VISTO l'art. 100, c. 2, Cost.;

VISTA la L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il T.U. delle Leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTI la L. 14 gennaio 1994, n. 20 e succ. mod. ed int. e il D.L. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla L. 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

VISTA la del. n. 14 del 16 giugno 2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

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

VISTO l'art. 17, c. 31, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3 agosto 2009, n. 102;

VISTO l'art. 6, c. 4, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la L.R. Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del

Consiglio delle Autonomie locali;

VISTE la del. n. 9/SEZAUT/2009/INPR, la del. n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e la del. n. 5/SEZAUT/2022/QMIG della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti;

VISTE le del. n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti;

VISTA la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Guglia (MO) in data 23 marzo 2026;

VISTO il decreto presidenziale n. 15/2026 del 23 marzo 2026, con il quale la questione è stata deferita all'esame collegiale di questa Sezione regionale di controllo per il giorno 11 maggio 2026;

VISTA la nota prot. n. 033866 del 02/04/2026 con cui il Consiglio delle autonomie locali (C.A.L.), ai sensi dell'art. 4, c. 2 e 3, della Convenzione sottoscritta in data 15 maggio 2025 di collaborazione tra Regione Emilia-Romagna, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia – Romagna e Consiglio delle Autonomie Locali in merito all'esercizio delle funzioni di controllo e consultiva di cui alla L. n. 131 del 2003, ha inviato a questa Sezione regionale di controllo la propria istruttoria tecnica, acquisita al protocollo di questa Sezione n. 1528 del 02/04/2026;

VISTA l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata l'odierna Camera di consiglio;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, dott. Antonino Carlo

RITENUTO IN FATTO

1. Il Sindaco del Comune di Guiglia (MO) ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003, in merito alla possibilità per un Comune di acquisire un immobile al proprio patrimonio al fine di destinarlo a caserma dell'Arma dei Carabinieri.

Preliminarmente, l'Ente rappresenta il seguente quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento:

- l'art. 3, c. 2-bis del D.L. n. 95/2012 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;
- l'art. 14, c. 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"*;

- come da ultimo evidenziato dalla Sezione regionale di Controllo per la Basilicata con parere n. 1/2026/PAR *"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. Contr. Liguria, del. nn. 91/2017/PAR e 79/2020/PAR; Sez. Contr. Toscana, del. n. 26/2020/PAR; Sez. Reg. Contr. Emilia-Romagna, del. n. 127/2022/PAR nonché, da ultimo, Sez. Contr. Lombardia, del. n. 364/2025/PAR)";

Quanto sopra premesso, l'Ente chiede se *"sia possibile per un Comune acquisire al proprio patrimonio indisponibile (art. 826, c. 3, c.c), anche mediante partecipazione ad asta pubblica fissando un valore massimo di acquisto, un immobile privato oggetto di esecuzione, per destinarlo a caserma dei Carabinieri come sempre esistita sul territorio comunale, al fine di non privarsi del presidio dell'Arma, in ragione della sua fondamentale funzione di garanzia di sicurezza per la comunità amministrata"*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere

1.- L'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003 attribuisce alle Regioni e, di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche a Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

1.1.- In proposito, si è precisato nell'attività consultiva contabile, in più occasioni, che la funzione di cui al c. 8 dell'art. 7 della L. 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 propria attività amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione ivi previsti – si è specificato – si inseriscono dunque 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 coamministrazione dell'ente con l'Organo di controllo esterno (per tutte, v. del. della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 36/2009).

In sede di ermeneusi di detta disposizione, contenuta, come si è detto, nel c. 8 dell'art. 7 della L. 131 del 2003, si è evidenziato come essa debba essere raccordata poi con il precedente c. 7, 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. 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, c. 31, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 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 (del. n. 54/CONTR/10; v. anche Sezione delle autonomie, del. n. 17/2020/QMIG; del. n. 5/SEZAUT/2022/QMIG e del. n. 14/SEZAUT/2022/QMIG).

Al riguardo, si è anche 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». Tuttavia, le stesse Sezioni riunite, nel prosieguo, hanno specificato che ciò avviene limitatamente "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" (Sezioni riunite, del. n. 54/CONTR/10; Sezione delle autonomie, del. n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

Nell'interpretazione di tale disposizione, le Sezioni regionali di controllo hanno poi affermato che il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività

gestionale ed amministrativa, che ricade nell'esclusiva competenza dell'ente che la svolge; richiede che i quesiti posti presentino i caratteri della generalità e dell'astrattezza, in quanto volti ad ottenere chiarimenti interpretativi in ordine a disposizioni normative riguardanti l'attività finanziaria e patrimoniale degli enti locali; esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali, ovvero con altre competenze della stessa Corte dei conti o di altri organi (per tutte, *ex plurimis*, del. n. 127/2022/PAR della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna e del. n. 337/2018/PAR della Sezione regionale di controllo per la Lombardia).

2.- Al riguardo, la Sezione rammenta poi che la recente L. n. 1 del 7 gennaio 2026, recante *"Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale"* (in vigore dal 22 gennaio 2026), contempla al primo comma dell'art. 2 (rubricato "Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica") una nuova funzione della Corte dei conti, intestata alla Sezione centrale per il controllo di legittimità sugli atti e finalizzata alla resa di pareri in materia di contabilità pubblica, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico, *"anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre"*.

La medesima Legge, al secondo periodo dell'art. 2, c. 1, stabilisce altresì che analoga funzione consultiva è attribuita, a livello territoriale, anche alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, che rendono, analogamente, pareri ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni che ne facciano richiesta, nel rispetto dei presupposti e delle cause di esclusione previsti dal primo periodo.

Infine, l'art. 2, c. 2, della medesima legge stabilisce che detti pareri *«sono resi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta»* e che, *«in caso di mancata espressione del parere nel termine di cui al primo periodo, lo stesso si intende reso in senso conforme a quanto prospettato dall'amministrazione richiedente, ai fini dell'esclusione della gravità della colpa [...], ovvero in senso*

negativo qualora l'amministrazione richiedente non abbia prospettato alcuna soluzione».

2.2.- Per un'interpretazione analitica di tali disposizioni si rinvia ai pareri di questa Sezione nn. 14, 15 e 16/2026/PAR, nei quali si è ampiamente argomentato in relazione al fatto che l'art. 2 della L. n. 1/2026:

a) ribadisce la sussistenza di una competenza generale a rendere «pareri in materia di contabilità pubblica», formulati su questioni generali ed astratte ed assoggettati al regime di ammissibilità definito dai consolidati orientamenti del Giudice contabile in materia di funzione consultiva;

b) enuclea, al contempo, una funzione consultiva ulteriore in materia di contabilità pubblica (definita dall'«anche») in riferimento a «questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro», purché sussista, in tal caso, l'estraneità delle questioni così poste «ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità» ed «a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre».

Si è quindi osservato che, anche nell'esercizio di tale funzione consultiva, il ruolo di ausilio della Corte dei conti non può che essere comunque concepito e svolto in coerenza con il ruolo proprio di una magistratura, restando preclusa qualsiasi forma di co-amministrazione o di cogestione in quanto incompatibile con il concetto costituzionale di ausiliarietà e con la posizione di neutralità, indipendenza ed imparzialità che contraddistingue l'attività magistratuale (v. ancora le delibere nn. 3 del 2024 e 4 del 2025 delle Sezioni riunite).

3.- Ciò posto, il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla riconducibilità della richiesta proveniente dal Comune di Guiglia all'ambito delle funzioni consultive come ora attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti.

1.1. Ammissibilità in senso soggettivo

4.- 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 dalle indicate disposizioni di legge e che il Sindaco del Comune, 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, del. n. 13 del 17 dicembre 2007 e del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, del. n. 347/2015/PAR).

1.2. Ammissibilità in senso oggettivo

5.- Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, attesa la sussistenza di una funzione consultiva ora suscettibile d'esplicarsi con limiti diversi a seconda del tema considerato, è necessario *in primis* individuare a quale specifico ambito della funzione consultiva stessa si indirizzi il parere; ciò, indipendentemente da qualsivoglia autoqualificazione l'ente abbia dato alla propria istanza (cfr. *ex multis* i pareri di questa Sezione nn. 14, 15 e 16/2026/PAR).

5.1.- In tal senso, la richiesta di parere – presentata dall'Ente ai sensi dell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003 – riguarda l'interpretazione e l'applicazione di disposizioni di legge e principi di diritto che afferiscono alla gestione dei beni immobili comunali al fine di garantire la permanenza del presidio dell'Arma dei Carabinieri sul territorio comunale.

In disparte la qualificazione operata dell'Ente circa la norma applicabile al caso in esame e che legittima l'attività consultiva della Corte dei conti, il Collegio, nell'obiettivo di sgombrare il campo da possibili dubbi interpretativi legati alla non perfetta coordinazione tra l'art. 7 della L. n.131/2003 e l'art. 2 della L. n. 1/2026 ritiene che la richiesta di parere formulata dal Comune non può esser sussunta sotto l'egida dell'art. 2 della L. n. 1/2026 in ragione del fatto che la novella del 2026 introduce una funzione consultiva ulteriore in materia di contabilità pubblica (introdotta dal termine "anche") in riferimento a «questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro" poiché non si rinviene nella questione posta alcuna connessione all'attuazione nel PNRR o del PNC.

Pertanto, nel caso specifico, qualora si volesse accogliere una interpretazione "ampia" del suddetto art. 2 ciò determinerebbe una dichiarazione di irricevibilità della richiesta dell'Ente per indeterminatezza tenuto conto che l'Ente medesimo non specifica la modalità attraverso la quale l'immobile, una volta acquisito al patrimonio indisponibile, sarebbe poi destinato a caserma dei Carabinieri. Al riguardo, la Sezione regionale di controllo per il Molise, esaminando una fattispecie analoga a quella oggetto del presente quesito, nella quale l'immobile acquisito sarebbe poi stato destinato all'Arma attraverso una locazione, ha

affermato che "un ipotetico decreto di approvazione del contratto intercorrente fra il Comune e l'Arma potrebbe essere potenzialmente sottoposto al controllo preventivo (v. lett. "g") dell'art. 3, lett. g) della L. n. 20/1994, che fa riferimento agli ".....altri contratti passivi, se di importo superiore ad un decimo del valore indicato per gli appalti pubblici". Siccome, però, il quesito qui analizzato non indica un valore (né certo, né presuntivo e nemmeno "tendenziale") del contratto di locazione, ne discenderebbe la dichiarazione di sua irricevibilità".

Nel caso oggetto del presente esame, l'inammissibilità per indeterminatezza dovrebbe essere dichiarata sia in ragione della mancanza di indicazione espressa della modalità attraverso la quale l'immobile sarebbe poi destinato all'Arma dei Carabinieri, sia in ragione della mancata indicazione del valore presunto di un eventuale contratto. Al riguardo e per completezza, la Sezione osserva che il solo riferimento alla possibilità di concedere alle Amministrazioni statali l'uso gratuito di beni immobili di loro proprietà di cui all'art. 3, c. 2-*bis* del D.L. n. 95/12, effettuato dall'Ente in "premessa" del quesito, ma poi non riportato in esso, non sia idoneo ad evitare la suddetta indeterminatezza.

Alla luce di tali coordinate la richiesta di parere va dunque sussunta sotto la disciplina di cui all'art. 7, c.8, L. n. 131/2003, valutazione che peraltro è sostenuta dallo stesso Comune che presenta il quesito ai sensi e per gli effetti della predetta disciplina.

Con riferimento a tale disposizione, il perimetro della riconducibilità della richiesta di parere alla materia della contabilità pubblica è stato delineato dalla Corte dei conti, come si è detto, in diverse pronunce susseguitesi nel tempo (cfr. Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, del. n. 54/CONTR/10; Sez. delle Autonomie, del. n. 14/SEZAUT/2022/QMIG e n. 5/SEZAUT/2022/QMIG). Si rinvia, in particolare, al § 1.1. del *Diritto*.

5.2.- Ciò posto, deve rilevarsi come la questione prospettata dall'Ente riguardi la gestione dei beni del patrimonio comunale con riferimento alla possibilità di acquisire al patrimonio indisponibile del Comune un immobile per destinarlo a caserma dei Carabinieri e come essa rientri nel concetto di "contabilità pubblica" così come sopra delineato, ma come, tuttavia, essa sottenda a valutazioni specifiche attinenti la concreta attività gestionale ed amministrativa, di esclusiva competenza del Comune richiedente, con particolare riferimento alle modalità concrete attraverso le quali si acquisirebbe tale immobile e che il Comune individua nella *"partecipazione ad asta pubblica fissando un valore massimo di acquisto, di un immobile privato oggetto di esecuzione"*.

Così come formulato dal Comune, il quesito, secondo le coordinate ermeneutiche elaborate nel tempo dalla Corte dei conti e di cui si è fatta succintamente menzione, è da ritenersi inammissibile sotto il profilo oggettivo in quanto non risulta connotato dai caratteri della generalità e dell'astrattezza.

È, infatti, evidente come la scelta delle modalità concrete di acquisizione dell'immobile da destinare a caserma dei Carabinieri dipenda da una valutazione eminentemente discrezionale affidata all'esclusiva cognizione dell'Amministrazione.

5.3.- Tuttavia, il quesito in parola può essere considerato ricorrendo ad una riformulazione dei suoi contenuti volta a delineare i profili astratti e generali della vicenda e, nello specifico, fornendo il parere con riferimento alla questione *"se sia possibile per un Comune acquisire al proprio patrimonio indisponibile un immobile per destinarlo a caserma dei Carabinieri come sempre esistita nel territorio comunale, al fine di non privarsi del presidio dell'Arma, in ragione della sua fondamentale funzione di garanzia di sicurezza per la comunità amministrata"*.

Ferma restando l'inammissibilità oggettiva del quesito posto dal Comune e prendendo in esame il quesito così come sopra riformulato, la Sezione, quindi, può fornire una risposta limitandosi ad esaminare la questione nei termini sopra indicati.

6.- Venendo all'esame della questione nei termini descritti, è necessario delineare il quadro normativo di riferimento utile alla soluzione del quesito posto, quadro normativo costituito dalle seguenti disposizioni:

- l'art. 117 Cost., che al c. 2, lett. h), riconduce alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza;

- l'art. 118 Cost, laddove stabilisce che *"La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali"*;

- l' art. 14 c. 3 del T.U.E.L. che stabilisce: *"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"*;

- gli artt. 15 e 20 della L. n. 121/1981 che tracciano un ruolo attivo del Sindaco nel contesto delle tematiche dell'ordine e della sicurezza pubblica;

- l'art. 57, c. 2, lett. f) del D.L. n. 124/2019 con il quale è stato disposto che agli enti locali **cessano** di applicarsi le disposizioni in materia di contenimento e di riduzioni della spesa di cui all'art. 12, c. 1-ter del D.L. n. 98/2011, vale a dire le limitazioni in materia di acquisto di immobili che veniva consentito ove ne fossero comprovate documentalmente l'indispensabilità e l'indilazionabilità;

- l'art. 39 della L. n. 3/2003 che prevede la possibilità di stipulare convenzioni tra il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno e soggetti pubblici e privati diretta a fornire, con la contribuzione degli stessi soggetti, servizi specialistici, finalizzati ad incrementare la sicurezza pubblica;

- l'art. 1, c. 439 della L. n. 296/2006 che prevede la stipula di convenzioni da parte del Ministro dell'interno e dei prefetti (su delega del Ministro) con le regioni e gli enti locali che prevedano la contribuzione logistica, strumentale e finanziaria delle stesse regioni e enti locali per la realizzazione dei "programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini";

- l'art. 3, c. 2-bis e comma 4-bis del D.L. n. 95/2012 che prevedono, rispettivamente, 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 e 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.

Nell'ambito del suddetto quadro normativo, la Sezione rammenta che la giurisprudenza della Corte dei conti si è già pronunciata in merito alla possibilità per i comuni di acquisire immobili anche per destinarli ad Amministrazioni statali, di sostenere spese in materia di accasermamento e di coadiuvare le amministrazioni statali nell'ambito delle competenze di sicurezza pubblica nel territorio, stabilendo i principi che devono indirizzare l'attività amministrativa nelle valutazioni di propria competenza e che di seguito, a titolo esemplificativo e non esaustivo, si compendiano:

- la Sezione delle Autonomie, con del. n. 16/SEZAUT/2014/QMIG 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, c. 2, lett. f) 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” affermando il principio di massima, sulla specifica questione posta dalla Sezione regionale di controllo per l’Emilia Romagna, secondo cui “(...) 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 statali 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. (...) 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. Peraltro, 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”.

- la Sezione regionale di controllo per la Liguria, con del. n. 91/2017/PAR e con del. n. 79/2020/PAR ha affermato, rispettivamente, che *“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 “allargata” e che “non è possibile escludere che un comune, quale ente pubblico con finalità*

generalmente maggiormente "prossimo" alla collettività amministrata, si adoperi con attività amministrativa e finanziaria per garantire la sicurezza pubblica nel proprio territorio, anche coadiuvando l'attività delle amministrazioni statali competenti";

- la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con del. n. 198/2024/PAR ha affermato che *"Il riconoscimento dell'autonomia negoziale in materia di acquisizione di beni patrimoniali disponibili non elide, infatti, la necessità che la sottoscrizione dei contratti di acquisto avvenga nel rispetto dei principi di buon andamento (art. 97, comma 2, Cost.) e dell'equilibrio di bilancio (art. 97, comma 1, e 119 comma 1 Cost.), anche laddove l'ente non faccia ricorso all'indebitamento ed utilizzi risorse disponibili. Il principio di buon andamento combinato con quello dell'equilibrio di bilancio vincola l'amministrazione a impiegare nel modo più efficiente possibile le risorse di cui dispone ai fini del perseguimento degli interessi pubblici affidati alla sua cura. Il principio di finalizzazione alla cura degli interessi pubblici permea l'amministrazione pubblica nel suo complesso ed è applicabile anche all'attività di diritto privato, nel rispetto di quanto previsto dagli artt. 81, 97 e 119 Cost., oltre che dall'art. 1, comma 1, della legge n. 241/1990. Per tale motivo nell'ipotesi genericamente dedotta in sede di quesito (peraltro, allo stato venuta concretamente meno anche quale mera prospettazione ipotetica), è necessario che il Comune svolga e dia atto di un'approfondita istruttoria, documentando la ragionevolezza e l'utilità dell'acquisto del bene, la finalità pubblica perseguita e formulando una analisi costi/benefici dell'operazione. Una volta determinatosi per l'acquisto, il relativo iter procedimentale va inoltre improntato al rispetto dei principi generali dell'attività amministrativa di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nel rispetto delle norme che regolano l'acquisizione di beni e di tutela della concorrenza e parità di trattamento".*

- la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con del. n. 364/2025/PAR, si è pronunciata nel senso che *"l'acquisto di un immobile da parte di un comune da concedere in locazione ad altra amministrazione dello Stato sia ammissibile ove rispondente al miglior soddisfacimento di un interesse pubblico, la cui valutazione spetta unicamente all'Ente locale" rammentando la necessità "in aggiunta ad un'attenta valutazione della congruità del corrispettivo pattuito, di operare nel rispetto dei canoni generali di tutela della concorrenza e parità di trattamento";*

- la Sezione regionale di controllo per la Basilicata, con del. n. 1/2026/PAR, pur riconoscendo che a fronte della competenza esclusiva dello Stato nella materia dell'ordine pubblico e sicurezza di cui all'art. 117, c. 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)” ha affermato tuttavia che *“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”;*

- la Sezione regionale di controllo per il Molise, con del. n. 34/2026/PAR, confermando il principio già affermato dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia con del. 364/2025/PAR secondo cui è ammissibile l’acquisto di un immobile da parte di comune da concedere in locazione ad altra amministrazione dello Stato ove rispondente al miglior soddisfacimento di un interesse pubblico, la cui valutazione spetta unicamente all’Ente locale, ha aggiunto la considerazione secondo cui *“la scelta che l’ente locale è chiamato (eventualmente) a compiere deve prendere in considerazione tutte le possibili alternative, a partire dalla “ipotesi zero” (vale a dire dall’ipotesi di non realizzazione dell’intervento) ed inclusa l’ipotesi “intermedia” di valorizzazione funzionale di beni immobili già appartenenti al patrimonio disponibile dell’ente ed utilizzabili per lo scopo indicato) e che “la decisione finale assunta – se del caso – dall’ente dovrà tenere conto, nella sua motivazione, delle operazioni valutative compiute.”*

Quanto sopra premesso, la Sezione osserva come dal suddetto quadro normativo e giurisprudenziale emerga con chiarezza l'affermazione del principio generale della legittimazione degli enti locali a concorrere a garantire l'ordine pubblico e la sicurezza sul territorio anche attraverso l'esercizio della propria autonomia negoziale, da esercitarsi nel rispetto dei principi di buon andamento e dell'equilibrio dei bilanci di cui agli artt. 97, c. 1 e 2 Cost., 119 c. 1 Cost. e 81 Cost.

Con riferimento alla possibilità di acquistare un immobile da destinare ad altra amministrazione tra le quali si annovera anche il Ministero dell'interno e nello specifico l'Arma dei Carabinieri, questa Sezione osserva che la suddetta giurisprudenza risulta sostanzialmente concorde nel considerare ammissibile l'acquisto di un immobile da parte di un Comune da far confluire nel patrimonio disponibile dell'Ente, con successiva locazione dello stesso (e conseguente generazione di un'entrata), ove rispondente al miglior soddisfacimento dell'interesse pubblico. Tale valutazione di rispondenza è di competenza dell'ente, previa attenta valutazione della congruità del corrispettivo pattuito e con obbligo di dare conto, nelle motivazioni, delle operazioni valutative svolte. Inoltre, risulta consolidato il principio secondo cui le spese 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) rientrano nella competenza dello Stato e, per esso, del Ministero dell'interno.

Per un corretto esame della questione, poi, non va sottaciuto un altro aspetto di particolare importanza e che si riferisce alla competenza (esclusiva) del Ministero dell'interno sotto il profilo della (razionale) distribuzione territoriale dei presidi di polizia, distribuzione funzionale a garantire uniformità su tutto il territorio nazionale dei livelli di garanzia delle prestazioni afferenti all'ordine e la sicurezza pubblica (*arg.* art. 117, lett.m) Cost.). Spetta infatti al Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle Forze di Polizia, del suddetto Dicastero l'esercizio delle attività di pianificazione generale della dislocazione delle Forze di polizia, nonché la pianificazione finanziaria e la determinazione dei programmi di razionalizzazione nella materia in argomento.

In tal senso, l'aspirazione del Comune circa la permanenza del presidio dell'Arma dei Carabinieri sul proprio territorio va raccordata con le esigenze

pianificatorie e di razionalizzazione dei presidi delle Forze di polizia (e, quindi, dell'Arma dei Carabinieri) come sopra succintamente enunciate.

Tutto ciò premesso si può ora pervenire a formulare le conclusioni circa la questione rappresentata.

In primo luogo, deve rimarcarsi che, nel contesto del quesito posto dall'Ente, non risultano specificate le modalità attraverso le quali il bene acquistato sarà poi destinato all'Amministrazione. Questo profilo non è secondario; tutt'altro.

La Sezione ritiene, infatti, che, nel contesto delle possibilità degli enti locali a "concorrere a garantire l'ordine pubblico e la sicurezza sul territorio" anche attraverso l'esercizio della propria autonomia negoziale, l'azione amministrativa debba essere esercitata nel rispetto dei principi di buon andamento e della indeclinabile garanzia dell'equilibrio dei bilanci di cui agli artt. 97, c. 1 e 2 Cost., 119 c. 1 Cost. e 81 Cost.

In tale quadro (coerentemente con l'assetto normativo complessivamente enunciato in parte motiva), è pertanto possibile per l'Ente acquisire un bene al proprio patrimonio indisponibile, ove ciò risponda al miglior soddisfacimento dell'interesse pubblico, previa attenta valutazione della congruità del corrispettivo, nel rispetto dei canoni generali di tutela della concorrenza e parità di trattamento, motivando la decisione finale con le valutazioni compiute. Tali valutazioni dovranno comprendere, altresì, un'attenta ponderazione del successivo contratto da sottoscrivere con l'Amministrazione dell'interno tenendo anche conto delle spese future a carico dell'Ente che a detto contratto conseguiranno.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna dichiara inammissibile il quesito posto dal Comune di Guiglia, pur esprimendo il proprio orientamento nei termini generali ed astratti di cui in motivazione.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa, mediante posta elettronica certificata, al Sindaco del Comune di Guiglia (MO);
- che la stessa sia pubblicata sul sito *Internet* istituzionale della Corte dei conti – banca dati del controllo;

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

Rammenta all'Amministrazione l'obbligo di pubblicazione sul sito *web* istituzionale della presente deliberazione, ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. n. 33/2013.

Così deciso in Bologna nella Camera di Consiglio dell'11 maggio 2026.

Il Relatore
Antonino Carlo
(*firmato digitalmente*)

Il Presidente
Prof. Marcovalerio Pozzato
(*firmato digitalmente*)

Depositata in segreteria in data 13 maggio 2026

Il Funzionario preposto
Anna Maria Frate
(*firmato digitalmente*)