CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Antonella Petrocelli	Consigliere
Marco Ferraro	I Referendario
Rita Gasparo	I Referendario (Relatore)
Valeria Fusano	I Referendario
Adriana Caroselli	I Referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nella camera di consiglio del 7 ottobre 2026 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere presentata dal Sindaco del Comune di Caselle Lurani (LO);

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni.

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti.

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", in particolare l'articolo 7, comma 8;

VISTA la legge 7 gennaio 2026, n. 1, ad oggetto "*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*", ed in particolare l'articolo 2;

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, così come successivamente modificata;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del comune di Caselle Lurani (LO), pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri in data 18 settembre 2026 ed acquisita al protocollo C.d.c. n. 16079 in pari data;

VISTA l'ordinanza n. 312/2026 con cui il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione per deliberare sull'istanza sopra citata.

UDITO il relatore, Antonella Petrocelli.

PREMESSO IN FATTO

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Caselle Lurani ha sottoposto a questa Sezione di controllo una richiesta di parere volta ad accertare se sia legittimo e contabilmente corretto finanziare lavori di ristrutturazione di un immobile, di proprietà del Comune di Sant'Angelo Lodigiano, adibito a Caserma dei Carabinieri.

Oltre a precisare che l'immobile, risalente al 1974, necessita di interventi di efficientamento energetico e adeguamento alle migliori condizioni del luogo di lavoro dei militari ospitati, l'istante prospetta che la spesa sarebbe posta a carico dell'Ente proprietario per il 50% mentre, per la restante somma, degli altri comuni appartenenti al bacino di riferimento della Caserma, tra cui il proprio Ente. L'improcrastinabilità degli interventi, rappresenta il Comune, risulta già condivisa dai Sindaci interessati al tavolo del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica presieduto dal Prefetto di Lodi.

Sul piano procedurale, lo stesso istante tratteggia un percorso bifasico articolato nella stipula di un accordo tra enti locali ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241/1990, seguito da una convenzione *ex* art. 30 del Tuel tra i Comuni interessati.

Nel richiamare, sulla questione, la posizione della giurisprudenza contabile e, precisamente, quanto affermato dalla Sezione regionale di controllo per la Basilicata nella deliberazione n. 1/2026/PAR, il legale rappresentante dell'Ente, pertanto, chiede: " *se da parte di questo Comune sia possibile seguire la prospettata modalità articolata nelle due fasi predette della iniziale adesione ad un Protocollo d'intesa preliminare tra tutti i Comuni interessati (con l'eventuale interessamento della Prefettura), seguita dalla sottoscrizione di una Convenzione ex art. 30 TUEL tra i Comuni*".

CONSIDERATO IN DIRITTO

In via preliminare, occorre soffermarsi sui requisiti di ammissibilità della richiesta di parere sopra emarginata, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti posti alla materia della contabilità pubblica.

Sul piano soggettivo, il quesito posto dal comune di Caselle Lurani risulta ammissibile, in quanto formulato dal Sindaco dell'Amministrazione richiedente, nella sua qualità di legale rappresentante pro tempore dell'Ente, ai sensi dell'art. 50 TUEL.

Sotto il profilo oggettivo, occorre ricordare che la funzione consultiva della Corte non può essere intesa come consulenza generale, ma, anche a seguito dell'entrata in vigore della L. 1/2026, è circoscritta dalla legge alla materia della contabilità pubblica, con la precisazione che -come dimostra il caso in esame- dallo stretto collegamento tra la soluzione prospettata e l'esonero di responsabilità previsto dalla citata legge a seguito dell'emissione del parere deriva che l'oggetto dell'esame della "nuova" funzione consultiva non possa che essere una fattispecie tratta dal caso concreto da cui origina, poiché, altrimenti, in assenza di un "fatto", non si giustificherebbe neppure l'effetto sostanziale di una esimente specifica.

In tale contesto, la richiesta di parere qui in esame si configura ammissibile, in quanto riconducibile all'interpretazione di disposizioni che disciplinano l'attività finanziaria e patrimoniale degli enti locali, in funzione di coordinamento della finanza pubblica.

NEL MERITO

Con la richiesta di parere esposta in narrativa il Sindaco del Comune di Caselle Lurani ha compulsato il Collegio a trattare nel merito un duplice quesito, formulato tra l'altro contestualmente e in termini identici dall'Ente capofila, proprietario dell'immobile ospitante la Caserma dei Carabinieri, e da altri enti insistenti sul suo stesso bacino di competenza territoriale.

Il primo quesito è se sia legittimo che il Comune provveda a carico del proprio bilancio, in co-finanziamento con gli altri attori citati nell'istanza, ai descritti "*lavori di efficientamento energetico dell'edificio e di adeguamento alle migliori condizioni del luogo di lavoro dei militari ospitati*".

Il secondo quesito verte invece sulla correttezza della procedura da seguire, evidentemente nell'auspicio della soluzione positiva del primo.

Detti quesiti originano, entrambi, dai dubbi interpretativi sulla compatibilità ordinamentale della prospettata soluzione alla luce delle considerazioni espresse dalla magistratura contabile, con richiamo esplicito alla deliberazione n. 1/2026/PAR della Sezione regionale di controllo per la Basilicata, di cui il Comune ha riportato i tratti salienti: la competenza in materia di

"*accasermamento*", qual è la realizzazione dei lavori di adeguamento dell'immobile di proprietà comunale alla normativa dettata in tema di realizzazione di Caserme, spetta al Ministero dell'Interno, in virtù della competenza esclusiva statale ex art. 117, comma 2, lett. h) Cost.; riconosciuta la possibilità di prevedere, con legge statale, forme di collaborazione interistituzionale *ex* art. 118 Cost, la natura eccezionale delle vigenti disposizioni di riferimento non le rende tuttavia suscettibili di essere oggetto di interpretazione estensiva o analogica.

In disparte il fatto che in tale precedente l'ente locale chiedeva di assumere un onere finanziario finalizzato alla trasformazione di un immobile preesistente, ai fini della sua specifica adibizione a caserma, caso di specie non sovrapponibile alla situazione fattuale in esame di lavori manutentivi su immobile comunale già adibito a Caserma dei Carabinieri, la soluzione positiva al primo quesito trova ancoraggio nello stesso quadro normativo sopra richiamato e nella giurisprudenza contabile formatasi su quesiti consimili. Sul punto, il precedente più prossimo alla presente questione della compartecipazione finanziaria ai lavori di efficientamento energetico dell'edificio del Comune di Sant'Angelo Lodigiano - attuale Caserma dei Carabinieri - e di adeguamento alle migliori condizioni del luogo di lavoro dei militari ospitati, da intendersi entrambi quali interventi di manutenzione straordinaria dell'immobile, è la deliberazione di questa Sezione n. 2 /2021/PAR.

Emblematico è il passaggio testuale secondo cui "*l'argomentazione relativa alla competenza esclusiva statale in tema di sicurezza (art.117, comma2, lettera h) attiene alla sfera legislativa e non esclude la possibilità di forme di coordinamento in base al principio di sussidiarietà*", rimesse alla disciplina della legge statale, come recita il successivo art. 118 Cost., comma 3. Il Collegio considera conferente, a tal proposito, il riferimento alle disposizioni legislative volte a disciplinare forme di collaborazione tra le amministrazioni territoriali e quelle statali per conseguire obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza locale. Tra queste, si veda l'art. 1, comma 439, della legge n. 296/2006 sui programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia e per la sicurezza dei cittadini, da realizzare attraverso la stipula di convenzioni tra diversi livelli di governo che prevedono "*la contribuzione logistica, strumentale o finanziaria*" delle autonomie territoriali. L'incremento del servizio per la sicurezza dei cittadini rappresenta un requisito di legge che, nel caso di specie, potrebbe intendersi indirettamente integrato anche mediante i previsti lavori di manutenzione straordinaria dell'immobile in parola, se tali da scongiurare il suo deterioramento strutturale e, con esso, il rischio di compromissione della continuità dell'azione di contrasto alla criminalità e di controllo del territorio ricoperto dall'ambito di azione del presidio dei Carabinieri (condizione peggiorativa che si verificherebbe in assenza di lavori).

La stessa declinazione del principio di sussidiarietà verticale di cui al 1 comma dell'art. 118 Cost. porta il Collegio a condividere la conclusione più volte tratta nei precedenti pronunciamenti della Corte dei conti secondo cui «*non è possibile escludere che un comune, quale ente pubblico con finalità generali 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*» (in tal senso, deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 364/2025/PAR; così anche deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Liguria n. 79/2020/PAR). Quanto precede trae forza dell'ormai consolidato assunto in forza del quale è pacificamente riconosciuto che «*la tutela del bene pubblico 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"*» (cfr. deliberazioni della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 364/2025/PAR, n. 2 /2021/PAR, deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Liguria n. 91/2017/PAR).

Il medesimo spirito finalistico di tutela della sicurezza pubblica partecipata nell'ambito di un sistema multilivello muove, tra le altre, la disposizione di cui al comma 4-*bis* dell'art. 3 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, che riconosce ai comuni la facoltà di contribuire al pagamento del canone di locazione di immobili, di proprietà di terzi, destinate a caserme delle forze dell'ordine. La collaborazione finanziaria prestata dai comuni trova qui compensazione e ritorno in termini di "sicurezza urbana"; tratto che porta il Collegio a cogliere un analogo aggancio finalistico nella collaborazione finanziaria esplicitata per il tramite del cofinanziamento dei lavori di ristrutturazione e adeguamento sull'immobile di proprietà di altro Comune, stando agli elementi in fatto riportati nella presente richiesta di parere.

Le suesposte considerazioni, in termini di una prospettiva di funzionalizzazione dell'interesse pubblico anche locale alla tutela della sicurezza dei cittadini, hanno portato a riconoscere in capo al Comune "*la possibilità di stipulare un accordo con comuni limitrofi nel cui ambito è insediata una stazione dei Carabinieri per contribuire alle spese di manutenzione straordinaria dell'immobile sulla base di un contratto di locazione perfezionato con uno dei comuni proponenti nell'ambito di un accordo di programma, così come di acquistare elementi di arredo da destinare ad un immobile comunale da adibire a caserma (cfr. rispettivamente Sezione Lombardia n. 2/2021/PAR e n. 33/2022/PAR)*". Nell'esercizio della sua discrezionalità amministrativa, pertanto, l'Ente, valutata positivamente la sussistenza dell'interesse

pubblico al concorso degli oneri finanziari dettati dall'operazione, ovvero la condivisa esigenza di tutela di continuità del servizio di sicurezza dei cittadini del comprensorio servito dalla Caserma dei Carabinieri, può determinarsi nel senso della compartecipazione alla spesa, seguendo poi lo schema procedurale che meglio si attaglia alla collaborazione interistituzionale: l'Intesa e l'Accordo di programma *ex* art. 34 Tuel.

Il richiamo che il Sindaco formula all'art. 30 del d. lgs. n. 267/2000, quale tipologia di intesa a valle della stipulazione di un preliminare Protocollo di intesa/Accordo tra i Comuni menzionati, da effettuarsi ai sensi dell'art. 15 della legge 241/90, non appare invece, a giudizio della Sezione, del tutto conferente al caso prospettato. Si rammenta infatti l'articolo 30 disciplina lo svolgimento in comune di servizi e funzioni, non già la realizzazione di interventi che possono essere annoverati nel campo di programmi e interventi di investimento. Tant'è che il comma 1 così recita: "*Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni*".

A giudizio del Collegio appare maggiormente confacente il richiamo all'art. 34 del medesimo d. lgs. n. 267/2000, che disciplina la stipulazione dell'Accordo di programma, tipicamente utilizzato tra gli enti locali per promuovere e attuare interventi concernenti, tra gli altri, la costruzione e la manutenzione straordinaria di immobili o altra forma di intervento di investimento. Infatti, senza illustrarne tutti gli ambiti dispositivi della norma citata, il primo comma dell'art. 34 delimita la portata applicativa alla "*definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti*".

Nell'ambito dell'Accordo di programma, ben possono e devono trovare spazio tutte le finalità illustrate nella richiesta di parere, quali l'interesse comune al mantenimento e miglioramento del presidio costituito dalla Caserma dei Carabinieri, la ripartizione dei costi di progettazione, ristrutturazione e manutenzione straordinaria, il ruolo del Comune Capofila proprietario dell'immobile e incaricato della funzione di stazione appaltante, le modalità di rendicontazione e controllo delle spese.

Le argomentazioni che precedono in riscontro alla richiesta di parere, unitamente agli approdi della giurisprudenza contabile in punto anche di corretta applicazione del principio di sussidiarietà, conseguentemente e in via conclusiva, possono orientare l'Amministrazione, a ritenere superati i profili di possibile violazione dell'art. 117, comma 2, lett. h) Cost.

A tal proposito, il Collegio ritiene opportuno formulare qualche precisazione a supporto della scelta del Comune di Caselle Lurani (e, con essa, dei Comuni coperti dal servizio dell'Arma dei Carabinieri

ospitati nella Caserma di Sant'Angelo Lodigiano).

In primo luogo, resta in ogni caso a carico dell'Ente la necessità di interloquire con il Ministero dell'Interno, per il tramite della Prefettura, per verificare la possibilità che gli anzidetti lavori possano trovare finanziamento in una macroprogrammazione, già esistente, a livello di governo statale (cfr. la recente deliberazione di questa Sezione n. 219/2026/PAR).

A valle di tale verifica, si rinviene più propriamente una corretta attivazione del quadro convenzionale nella partecipazione anche della Prefettura al Protocollo d'Intesa preliminare tra tutti i Comuni interessati; tanto meglio, poi, se l'accordo tra pubbliche amministrazioni *ex* art. 15 della legge n. 241/1990 trovasse fondamento giuridico nell'art. 1, comma 439, della legge n. 296/2006, con l'inserimento degli interventi di manutenzione straordinaria in un programma straordinario di mantenimento dei servizi di polizia e sicurezza dei cittadini.

La partecipazione dello Stato all'Intesa, attraverso la Prefettura, detto altrimenti, fungerebbe da tramite essenziale di riconoscimento dell'interesse statale degli interventi, ammettendone l'urgenza e validandone conseguentemente il relativo piano di azione; piano realizzabile grazie alla compartecipazione finanziaria dei comuni beneficiari del servizio, il cui criterio di riparto può poi trovare declinazione nel successivo livello convenzionale all'interno dell'Accordo di programma *ex* art. 34 Tuel.

Pur se il finanziamento dei lavori avviene attraverso la modalità del co-finanziamento di tutti i comuni, come riportato nelle premesse in fatto, senza involgere lo Stato, la sua partecipazione può determinarsi favorevolmente ad attivare un meccanismo di compensazione che deve essere opportunamente ricercato dagli stessi comuni, quindi auspicabilmente già a livello di Intesa. Differentemente dalla posizione dell'Ente capofila proprietario dell'immobile adibito a Caserma, difatti, costoro non beneficiano della successiva valorizzazione patrimoniale del bene, a seguito dell'ultimazione dei lavori, né possono pretendere una maggiorazione del canone di locazione.

Di risulta, stante l'assenza di un corrispettivo in termini economico-patrimoniali del contributo finanziario erogato dal Comune istante, non proprietario, per le già menzionate opere di efficientamento e adeguamento, un ritorno in favore della comunità amministrata dovrebbe essere quantomeno cercato nella garanzia del servizio. Ciò attraverso il vincolo di destinazione dell'immobile, che il richiedente parere dovrebbe pretendere dal Comune capo-fila e dalla Prefettura, poiché volto a conferire quella certezza del mantenimento del presidio di sicurezza anche sul proprio territorio per un periodo di tempo congruo misurabile, ad esempio, dall'ammortamento del trasferimento in conto capitale erogato.

Giova soggiungere, sempre in favore del Comune di Caselle Lurani, che, in tema di accresciuto valore dell'immobile in parola dopo gli interventi manutentivi, qualora venisse riconosciuto dal Ministero dell'Interno in favore del Comune di Sant'Angelo Lodigiano un adeguamento del canone locativo, a beneficio delle somme stanziate per la progettazione e l'esecuzione dei lavori, tale beneficio, come per i relativi oneri, andrebbe ripartito, nella formula ritenuta più congeniale, tra i Comuni facenti parte dell'ambito territoriale di attività della Caserma dei Carabinieri.

Profili tutti, quelli poc'anzi menzionati, rientranti a pieno titolo nella compiuta regolamentazione in sede di Accordo di programma *ex* art. 34 Tuel, in uno con gli altri ambiti di disciplina dello stesso (durata, la vigilanza sulla corretta esecuzione dei lavori e sul rispetto degli oneri o obblighi posti a carico dei soggetti firmatari, con descrizione degli stessi e indicazione delle relative scadenze, i criteri di ripartizione degli oneri futuri e ogni altro elemento utile a definire la compiuta realizzazione dell'Accordo medesimo).

P.Q.M.

La Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia – in riscontro all'istanza di parere formulata dal Sindaco del comune di Caselle Lurani si pronuncia come segue:

"*Stante l'urgenza dei lavori di ristrutturazione e manutenzione straordinaria dell'immobile di proprietà comunale adibito a Caserma dei Carabinieri del Comune di Sant'Angelo Lodigiano, l'Ente, nell'esercizio della sua discrezionalità amministrativa in sede di valutazione dell'interesse pubblico a garantire legalità e sicurezza pubblica a beneficio esclusivo e diretto della comunità amministrata (di portata pluricomunale per la pluralità dei comuni interessati), può legittimamente determinarsi al meccanismo del co-finanziamento. La modalità convenzionale prefigurata dal Comune di caselle Lurani deve trovare articolazione nelle due fasi della iniziale adesione ad un Protocollo d'intesa preliminare ai sensi dell'art. 15 della legge 241/90 tra tutti i Comuni interessati e con partecipazione della Prefettura, secondo i termini dettagliati in parte motiva, seguita dalla sottoscrizione di un Accordo di Programma ex art. 34 TUEL tra i medesimi attori comunali.*

Il Comune è altresì opportunamente chiamato ad attivarsi alle forme di tutela esposte nel corpo della motivazione in termini di resa del servizio a fronte del co-finanziamento erogato".

L'applicazione dell'esimente della responsabilità ex art. 2 della legge n. 1/2026 è rigorosamente subordinata alla corrispondenza precisa e puntuale della realtà fattuale, anche nei suoi sviluppi successivi al parere, con la ricostruzione fornitane dall'Ente in sede di istanza e sulla base della quale il parere viene rilasciato.

Così deliberato nella camera di consiglio del 7 ottobre 2026.

il Relatore il Presidente

(Rita Gasparo) (Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

13 ottobre 2026

Il Funzionario preposto

al servizio di supporto

(Susanna De Bernardis)