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	Primo Referendario
Rita Gasparo	Primo Referendario
Valeria Fusano	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Primo Referendario (relatore)
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nell' adunanza del **7 ottobre 2026** ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Pieve Fissiraga (Lo)

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, 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;

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;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004 sull'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Pieve Fissiraga (Lo), pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri il 23 settembre 2026 ed acquisita in pari data al protocollo Cdc al n. 16180;

VISTA l'ordinanza Presidenziale di assegnazione della richiesta di parere n. 317/2026;

UDITA la relatrice, Adriana Caroselli;

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Pieve Fissiraga formula una richiesta di parere che la Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti è chiamata a rendere nell'esercizio della funzione consultiva, oggi regolata sia dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, che dall'art. 2 della recente legge n. 1/2026, il quale, tra le altre novità, precisa che "*è esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi*" e, al comma 2, che "*i pareri di cui al comma 1 sono resi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta*".

Il quesito concerne la possibilità di concorrere alle spese per l'esecuzione di lavori di ristrutturazione di un immobile di proprietà del comune di Sant'Angelo Lodigiano, sede della caserma dei Carabinieri, presidio di sicurezza anche per i comuni vicini.

Nel dettaglio, il Sindaco premette che l'immobile, risalente al 1974, necessita di lavori di efficientamento energetico e, in generale, di un rinnovato adeguamento alle migliori condizioni del luogo di lavoro dei militari e che tutti i sindaci dei comuni ricadenti nel territorio di competenza della caserma (Sant'Angelo Lodigiano, Borgo San Giovanni, Caselle Lurani, Castiraga Vidardo, Marudo, Pieve Fissiraga e Valera Fratta) concordano sulla necessità di eseguire e concorrere alle spese per tali indifferibili interventi, avendo condiviso un'intesa in tal senso in occasione del Comitato Provinciale per l'ordine e la Sicurezza Pubblica presieduto dal Prefetto.

Il Comune di Sant'Angelo Lodigiano, intenzionato a procedere alla ristrutturazione dell'immobile, ha proposto, pertanto, ai detti comuni di accollarsi la metà della spesa, previo raggiungimento di un accordo procedimentale ex art.15 l. 241/1990, seguito da una convenzione ex art.30 d.lgs. 267/2000, in cui siano definiti e regolati i termini della realizzazione dello stesso e, in particolare, la ripartizione dei costi di progettazione, ristrutturazione e manutenzione straordinaria, il ruolo del comune proprietario dell'immobile come soggetto attuatore e soggetto responsabile, i criteri di contribuzione da parte dei comuni, le modalità di rendicontazione della spesa.

L'accordo, si precisa, potrebbe dimostrare il perseguimento di un interesse pubblico comune, teso ad avvalorare la considerazione che il presidio dei Carabinieri arreca un beneficio a tutti i comuni partecipanti e la spesa prevista è funzionale alle rispettive finalità di sicurezza territoriale a tutela dell'intera comunità.

Nel quesito il Sindaco espone il percorso prospettato per realizzare l'intendimento sotteso alla richiesta di parere, articolato nelle due fasi dell'accordo/Protocollo d'intesa preliminare e della convenzione, chiedendo alla Sezione di pronunciarsi anche sulla possibilità di seguire tale prospettata modalità.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1.L'istanza di parere presentata dal Comune di Pieve Fassiraga supera il vaglio, sia di ammissibilità soggettiva, che di ammissibilità oggettiva, consentendo alla Sezione di pronunciarsi nel merito del quesito nei termini sottoesposti.

Sotto il profilo soggettivo, infatti, la richiesta proviene da un ente espressamente legittimato ad accedere alla funzione consultiva ed è firmata dal sindaco, organo di rappresentanza esterna (cd. ammissibilità soggettiva esterna e interna; cfr. di questa Sezione, delib. nn. 9 e 12 del 2022/PAR e n. 20/2023/PAR).

Quanto all'aspetto oggettivo, la richiesta può essere ricondotta alla contabilità pubblica, nell'accezione dinamica e funzionale elaborata nel tempo dalla giurisprudenza (Sez. reg. contr. Lombardia n. 171/2024/PAR), nella misura in cui investe il perimetro della capacità di spesa da riconoscersi in capo all'ente locale.

La ragione della riconducibilità alla materia della contabilità pubblica, dunque, non va ravvisata nella tutela del patrimonio, non essendo il comune istante titolare del bene da ristrutturare, quanto nella legittima ricaduta sul bilancio della spesa che lo stesso intende realizzare e, dunque, su profili attinenti alla sana e corretta gestione finanziaria dell'ente (Sez. reg. contr. Lombardia n. 171/2024/PAR; n. 2/2021/PAR).

Ai sensi del combinato disposto degli artt. 118 e 119 Cost., infatti, spetta ai comuni la gestione amministrativa dei bisogni espressi dal territorio – salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, il legislatore li conferisca ad enti di più estesa competenza–, per la cui attuazione godono di autonomia finanziaria di entrata e di spesa da esercitarsi, tuttavia, nel rispetto dell'equilibrio di bilancio, concorrendo ad assicurare i vincoli economico finanziari di derivazione europea.

2. Venendo al merito del quesito, come osservato di recente dalla Sezione, ai sensi dell'art. 11 c.c. i comuni godono di una capacità giuridica potenzialmente generale, che incontra, tuttavia, un limite - oltre che nelle norme che ne disciplinano l'attività - nel perimetro della funzione conferita dal legislatore all'ente e, dunque, nella sua competenza, la quale, peraltro, è presidiata da norme qualificabili come imperative ex art. 1418 c.c., la cui violazione comporta la radicale invalidità dell'atto (Cass. civ., sez. II, sent. n. 5234 del 21.4.2000; Sez. reg. contr. Lombardia n. 303/2026/PAR).

La capacità di diritto privato del comune, così come la propria potestà amministrativa, pur generale, risulta, quindi, delimitata e conformata dal fine pubblico, alla cui cura il legislatore ha preposto l'ente medesimo (cfr. Cons. Stato, VII, sent. n.9307/2025; Ad. Gen., n. 2/2000; sez. V, n. 6281/2002 e n.126/2006).

Ai sensi dell'art.3 Tuel il comune è un ente pubblico esponenziale a fini generali, ma di carattere locale, in quanto il territorio ne è l'elemento costitutivo e, al contempo, lo spazio entro il quale è

legittimato ad esercitare la sua sovranità (Sez. reg. contr. Piemonte n. 87/2026/PAR), come la sua capacità di diritto privato.

Il quesito posto dal comune istante concerne, dunque, la possibilità per l'ente locale di sostenere una spesa facente capo ad un diverso ente pubblico - o in quanto proprietario del bene o perché intestatario della funzione - perché ritenuta funzionale al perseguimento dei bisogni della collettività amministrata.

Al riguardo il Comune precisa di aver tenuto conto, nel porre il quesito, della pronuncia della Sezione regionale di controllo Basilicata n. 1/2026, che ha ribadito la competenza statale in materia di accasermamento (nel cui ambito rientra l'effettuazione di lavori di adeguamento e/o miglioramento funzionale dell'immobile adibito a caserma) e la natura eccezionale delle norme che prevedono forme di collaborazione interistituzionale per il potenziamento dei servizi di sicurezza sul territorio.

Con riferimento al primo aspetto, vale a dire alla possibilità per il comune di partecipare alle spese afferenti ad un bene intestato ad altro ente locale, ma ritenuto funzionale allo svolgimento di un comune servizio volto a beneficio di entrambe le comunità stanziate nei rispettivi territori, deve evidenziarsi come le forme di collaborazione interistituzionale finalizzate ad assicurare lo svolgimento coordinato, integrato ed efficace di funzioni e servizi siano da tempo incentivate dal legislatore, in quanto espressione dei principii costituzionali di leale collaborazione e buon andamento (si pensi, ad esempio, alle previsioni sull'accordo tra pubbliche amministrazioni di cui all'art.15 l. 241/1990 o alle disposizioni in materia di servizi pubblici, sia generale, che di settore, risalenti anche al periodo precedente alla Costituzione; ad es. art. 21 e ss. r.d. 2578/1925; l. 36/1994 confluita nel d.lgs. 152/2006).

Di tali principi sono espressioni, altresì, a livello locale, le disposizioni contenute nel Capo V del d.lgs. 267/2000, che individuano più forme collaborative (convenzioni, consorzi, unione dei comuni, esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni, accordi di programma), differenziate, non quanto alla finalità di efficientamento e rappresentatività, ma piuttosto per il grado d'intensità del vincolo aggregativo, il quale può comportare modalità diverse di partecipazione anche agli oneri connessi alla realizzazione del programma condiviso.

Ne consegue come, in via generale, non possa precludersi all'ente locale di partecipare ad una spesa facente capo ad un diverso ente (per es. in quanto proprietario del bene), purché ciò sia supportato da un progetto condiviso, ritenuto rispondente al miglior perseguimento degli interessi pubblici intestati alla comunità amministrata, la decisione venga assunta a fronte di una motivazione adeguata e vengano disciplinati nell'atto convenzionale interistituzionale gli aspetti gestionali ed economico finanziari.

Diversa è la questione relativa alla possibilità per l'ente locale di assumersi gli oneri economici di un'attività, espressione di una funzione attribuita dal legislatore ad altro ente pubblico.

Come rilevato, il comune è un ente a fini generali, a cui il legislatore ha conferito le funzioni amministrative connesse alla tutela del territorio e della comunità ivi stanziata, salvo che per assicurarne l'esercizio unitario, queste siano conferite ad enti di più estesa competenza, quali Province, Città metropolitane, Regioni e Stato (art. 118 Cost.).

In particolare, le funzioni fondamentali sono state riconosciute all'ente locale con l'art. 14, c. 32, d.l. 78/2010, conv. con l. 122/2010, nel cui elenco non figura la funzione generale attinente all'ordine pubblico e alla sicurezza, mentre è citata la polizia municipale e la polizia amministrativa locale, i cui compiti comprendono le funzioni di polizia giudiziaria, di polizia stradale e le funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza in collaborazione con le forze di polizia presenti sullo stesso (artt.3 e 5, l. 65/1986).

In tema di sicurezza sono stati adottate nel tempo plurime disposizioni normative tese a rafforzare ex art.118, c.3, Cost. le forme di coordinamento tra amministrazioni per la sicurezza integrata del territorio, da intendersi quale bene comune (v., in particolare, art. 4 d.l. 14/2017, conv. con l. 48/2017).

La Sezione in diverse occasioni si è pronunciata sulla possibilità per l'ente locale, al di fuori delle specifiche ipotesi normative di coordinamento tra amministrazioni per la sicurezza integrata del territorio, di partecipare alle spese volte ad assicurare sul territorio la permanenza del servizio svolto dalla locale stazione dei carabinieri, esigenza questa tanto più stringente quanto più ridotta è la dimensione demografica degli enti coinvolti, ma particolarmente sentita anche laddove lo specifico territorio richieda un particolare presidio di sicurezza.

Il quesito sollevato dal Comune di Pieve Fassiraga, il quale va risolto alla luce dei principi di legalità e di proporzionalità, trova, peraltro, una specifica risposta in un precedente parere reso dalla Sezione nel 2021, in cui si è affermato che "*il comune, nell'esercizio della sua autonomia, può valutare la possibilità di stipulare un accordo di programma con altri Comuni territorialmente limitrofi nel cui ambito è insediata una Stazione dei Carabinieri al fine di contribuire alle spese ed oneri connessi alle opere di manutenzione straordinaria dell'immobile occupato dalla predetta Stazione dell'Arma dei Carabinieri (quesito 1). Non appare rilevante ai fini della legittimità l'ubicazione della caserma nel territorio del comune (quesito 2), o la titolarità della proprietà dell'immobile (quesito 4), ma il fatto che l'area territoriale coperta dalla stazione di sicurezza includa il comune* [..]. *Quanto alla ripartizione delle spese (quesito 3), la Corte non può interferire nella relativa quantificazione, che afferisce alla discrezionalità amministrativa dell'ente. Infine, l'eventuale partecipazione concretizza una spesa in conto capitale che va contabilizzata con le modalità previste per i trasferimenti in c/capitale ad altri enti pubblici (quesito 5)*" (Sez. reg. contr. Lombardia n. 2/2021/PAR).

Inoltre, con deliberazione n. 171/2024/PAR è stato ribadito: "*Questa Sezione ha ritenuto ammissibile l'utilizzo di risorse comunali per compartecipare ad interventi manutentivi da realizzare nelle caserme, stante l'interesse pubblico anche locale alla tutela della sicurezza dei cittadini. In tale prospettiva è stato riconosciuto che l'ente locale può valutare 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)*". Fermo restando che "*la decisione comunale di provvedere, con oneri a proprio carico o in compartecipazione, ad interventi manutentivi non può e non deve essere condizionata dalla dipendenza da tale decisione della permanenza o meno della stazione dei Carabinieri nel territorio*" (del. 171/2024/PAR), ma trovare fondamento, ai fini del superamento del vaglio di legittimità, in uno specifico interesse pubblico proveniente dal territorio e valutato discrezionalmente dall'ente locale ai fini della migliore tutela della collettività di riferimento.

Più di recente (Sez. reg. Contr. Lombardia n. 364/2025/PAR) è stato affermato che "*In questo quadro, nel quale, come evidenziato dalla giurisprudenza contabile su quesito sovrapponibile a quello in esame, «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", il Collegio condivide la conclusione 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» (così, LIGURIA/ 79/2020/PAR)*".

In ragione dei richiamati principi di legalità e proporzionalità, è onere per l'ente locale fornire una puntuale motivazione della scelta di condividere con altre amministrazioni il progetto per il rafforzamento del presidio di sicurezza sul territorio, dando, altresì, conto del preventivo accertamento che le opere, alla cui realizzazione s'intende contribuire, non siano tra gli interventi già ammessi a finanziamento statale, trovando stanziamento nei programmi di cui l'art. 1, c. 475, l. 234/2021 e di cui al decreto interistituzionale del 14.9.2022 (per una disamina sul punto si rinvia alla propria deliberazione n. 219/2026/PAR).

In ordine al secondo quesito, circa le modalità mediante le quali pervenire all'attuazione dell'intendimento comune, non riguardando una questione interpretativa attinente alla contabilità pubblica, la Sezione si limita a rinviare alle considerazioni suesposte circa la legittimità della compartecipazione interistituzionale e, in particolare, della forma, già richiamata nei pareri citati, dell'accordo di programma ex art. 34 Tuel, quale modulo allargato anche alle amministrazioni di

livello diverso nel rispetto delle rispettive funzioni, il cui ricorso è rimesso, tuttavia, alla discrezionalità dell'ente locale.

Si precisa, infine, in punto di regolazione dei rapporti convenzionali attuativi, che nella determinazione degli importi a carico dei comuni partecipanti non potrà non tenersi conto del probabile incremento di valore che l'immobile locato, di proprietà del comune vicino, subirà in conseguenza dei lavori di miglioramento, così come del canone locativo dallo stesso percepito da parte dell'amministrazione centrale.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, in risposta all'istanza di parere del Comune di Pieve Fissiraga (Lo) si pronuncia come segue:

"*Può ritenersi consentito all'ente locale, il cui territorio ricade nella competenza della caserma sede nell'immobile di proprietà di un comune vicino, di partecipare alle spese di ristrutturazione e manutenzione di detto immobile, funzionale all'esercizio di un comune presidio sul territorio e previa verifica dell'esistenza di contributi statali per gli interventi da realizzare, ove sia ritenuto rispondente al miglior soddisfacimento degli interessi pubblici della comunità amministrata, la cui valutazione spetta unicamente all'Amministrazione. È rimessa, altresì, alla discrezionalità dell'ente locale l'individuazione dello strumento procedimentale e convenzionale mediante il quale realizzare, in accordo con i comuni vicini, l'intervento di ristrutturazione, nel rispetto dei principi di leale collaborazione, proporzionalità ed economicità*".

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

Adriana Caroselli — Antonio Buccarelli

Depositata in Segreteria il

20 ottobre 2026

p. il funzionario preposto

ai servizi di supporto

(Manuela Malusardi)