Deliberazione n. 128/2025/PAR

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Mario	NISPI LANDI	Presidente
Giampiero Maria	GALLO	Consigliere
Francesco	BELSANTI	Consigliere
Paolo	BERTOZZI	Consigliere
Rosaria	DI BLASI	Primo Referendario (relatore)
Anna	PETA	Primo Referendario
Lucia	MARRA	Referendario
Matteo	LARICCIA	Referendario

Nell'adunanza del 19 giugno 2025,

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/1/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 5/6/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle autonomie approvate nelle adunanze del 27/4/2004 e del 4/6/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 5/AUT/2006, che ha precisato i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva intestata alle Sezioni territoriali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la legge regionale n. 22/1998, poi sostituita dalla legge regionale n. 36/2000, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTA la convenzione del 16 giugno 2006 tra Sezione regionale di controllo, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "*ulteriori forme di collaborazione*" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003;

VISTA la propria deliberazione n. 100/2025/INPR, con le quale è stato approvato il programma di attività della Sezione regionale di controllo per il 2025;

VISTA l'ordinanza n. 17/2025 del Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana, di ripartizione delle funzioni di controllo tra i magistrati della Sezione;

VISTA la richiesta di parere presentata dall'ente, come di seguito meglio specificata;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 18/2025 con cui è stata convocata la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, Primo Ref. Rosaria Di Blasi;

PREMESSO IN FATTO

1. Con nota trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali ed acquisita al protocollo della Sezione in data 12 maggio 2025, al n. 2559, il Sindaco del Comune di Castellina in Chianti (SI) ha formulato richiesta di parere ex art. 7, comma 8, l. 5 giugno 2003, n. 131.

2. La menzionata richiesta contiene un quesito concernente la possibilità per il Comune di effettuare interventi di manutenzione straordinaria, con oneri a carico del proprio bilancio, su un tratto di strada di proprietà di un diverso soggetto istituzionale.

3. Ai fini di una migliore comprensione del quesito, l'ente premette che all'interno del centro abitato di Castellina in Chianti, lungo la strada provinciale n. 76° - direttrice Castellina in Chianti provenendo da San Donato in Poggio (segnatamente "Via Fiorentina") - insiste un muro che è stato oggetto di ripetuti episodi di crollo, ultimo dei quali in data 27 novembre 2012. L'amministrazione, pertanto, nel rappresentare l'assenza di elementi tali da giustificare l'emanazione di provvedimenti contingibili e urgenti, ritiene doveroso provvedere, con interventi di manutenzione straordinaria, alla sistemazione del tratto di strada provinciale e al muro di sostegno.

4. L'ente, dopo aver richiamato il comma 4 ed il comma 5 dell'art. 30 del d.lgs. n. 285/1992 (Nuovo codice della strada), sostiene che tale normativa "*non consente un'agevole e immediata azione amministrativa, in quanto la stessa è rallentata, da un lato, dalla necessità di addivenire a un accordo tra amministrazioni e/o frontisti e, dall'altro lato, dalla decisione in merito al riparto della spesa il quale deve avvenire con decreto del presidente della regione, su proposta «del competente ufficio tecnico» il quale non è agevolmente identificabile nell'ufficio tecnico della Regione piuttosto che nell'ufficio tecnico della Provincia.*"

5. Tutto ciò premesso, l'Ente chiede alla Sezione se sia possibile per il Comune effettuare interventi di manutenzione straordinaria, anche esclusivamente e interamente con proprie risorse finanziarie, su un tratto di strada provinciale insistente nel centro abitato.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Il corretto esplicarsi della funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è subordinato all'esame, in via preliminare, delle condizioni di ammissibilità

della richiesta, nel rispetto di quanto previsto all'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, così come interpretato e integrato dalla giurisprudenza di questa Corte. Secondo il consolidato orientamento al riguardo, occorre valutare, infatti, l'ammissibilità dei quesiti, sia con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente (profilo soggettivo), sia con riferimento all'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, così come nel tempo perimetrata dalle Sezioni riunite e dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti (profilo oggettivo).

Il legittimo esercizio della funzione consultiva presuppone, inoltre, che la richiesta di parere contenga quesiti di carattere generale e astratto, sì da escludere che la Sezione regionale di controllo possa ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'ente oppure esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti, con l'effetto di interferire con le attività di altri organi magistratuali.

1. Ammissibilità soggettiva

1.1 Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere può ritenersi ammissibile, in quanto è formulata dal Comune di Castellina in Chianti, è firmata dal Sindaco, quale legale rappresentante dell'ente, ai sensi e per gli effetti dell'art. 50, comma 2, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, ed è stata sottoposta alla Corte per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, istituito, nella Regione Toscana, con L. R. 21 marzo 2000, n. 36.

2. Ammissibilità oggettiva

2.1. Sotto il profilo oggettivo, l'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, attribuisce agli enti locali la facoltà di rivolgere richieste di pareri "*in materia di contabilità pubblica*". A tal riguardo, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno accolto una visione dinamica della nozione di contabilità pubblica, "*che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione di bilancio a quello inerente i relativi equilibri*" (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10). Ciò può legittimare richieste di parere che sollecitino l'interpretazione di materie di per sé estranee, nel loro nucleo originario, alla nozione stretta di contabilità. Le Sezioni Riunite hanno tuttavia chiarito che l'ampliamento della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate, quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione (anzi, "limitatamente all'interpretazione") di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10; Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

2.2. D'altra parte, la Sezione delle autonomie ha evidenziato la necessità di privilegiare una nozione di contabilità pubblica tale da non investire ogni attività che, direttamente o indirettamente, comporti una spesa e una conseguente fase contabile. La nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva deve essere pertanto limitata alla sola fase finanziaria degli interventi di settore (i bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli), non potendo estendersi a qualsivoglia attività amministrativa avente effetti finanziari. Ciò, infatti, determinerebbe una dilatazione dell'ambito oggettivo della funzione consultiva, tale da rendere le Sezioni regionali

di controllo della Corte dei conti organi di consulenza generale dell'amministrazione pubblica (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006 e n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

2.3. La Sezione delle Autonomie, inoltre, chiarisce che "*la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini (…) può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla "materia di contabilità pubblica*", in quanto "*si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede*" (Deliberazioni n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e 24/SEZAUT/2019). La funzione consultiva di questa Corte, infatti, 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). Le pronunce in sede consultiva della Corte dei conti, dunque, non possono interferire né sovrapporsi in alcun modo a quelle degli organi giudiziari.

2.4. La richiesta di parere, infine, deve connotarsi dei requisiti di generalità ed astrattezza, non potendo spingersi fino a valutazioni inerenti all'azione amministrativa da porre in essere in concreto (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). In tal senso, la richiesta deve attenere all'interpretazione di una disposizione di significato controverso, inerente alla materia contabile e non deve tradursi nella verifica di conformità a un parametro normativo di provvedimenti in corso di adozione ovvero già adottati. La Sezione di controllo non può, infatti, con la propria pronuncia, ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'ente, ovvero esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti dell'amministrazione.

2.5. Tutto ciò premesso il quesito, nei termini formulati dall'ente, deve considerarsi inammissibile in quanto riferito ad una fattispecie specifica e concreta.

Ciò nonostante, questa Sezione ritiene di poter esaminare la richiesta astraendo dalla stessa una formulazione che presenti i caratteri di generalità e astrattezza, ossia limitatamente all'interpretazione di disposizioni normative applicabili al caso di specie, nella misura in cui esse riguardino l'attività finanziaria e patrimoniale degli enti locali, in funzione di coordinamento della finanza pubblica. In tale ottica, il quesito concerne la questione di una possibile spesa da parte di una pubblica amministrazione e, in quanto tale, consente di essere analizzata alla luce dei principi generali che regolano la materia, in conformità all'orientamento secondo cui la Sezione di controllo può fornire indicazioni generali sull'interpretazione della disciplina applicabile, spettando all'Amministrazione di riferimento l'adozione delle decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva attività gestionale (cfr Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 78/2022/SCRPIE/PAR).

3. La valutazione preliminare sull'ammissibilità del quesito – che viene esaminato limitatamente ai profili indicati - consente di accedere all'analisi del merito.

Il quesito formulato dal Comune di Castellina in Chianti, esaminato in termini generali, concerne la possibilità di destinare risorse finanziarie comunali alla realizzazione di interventi

su beni non appartenenti al patrimonio dell'ente locale e, segnatamente, nel caso prospettato dall'istante, alla manutenzione straordinaria di una strada provinciale nel tratto insistente nel centro abitato del Comune.

3.1. Pare opportuno anteporre all'esame di merito della questione una succinta esposizione del regime normativo relativo alla tematica *de quo*.

Si premette che il Comune, ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL) è competente a esercitare tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, in particolare nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

Con specifico riferimento alla gestione e alla tutela della rete stradale, si rammenta che, ai sensi dell'art. 14, co. 1, del d.lgs. n. 285/1992 (Nuovo codice della strada), gli enti proprietari sono tenuti a provvedere alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, comprese le loro pertinenze e arredo, nonché attrezzature, impianti e servizi, allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione. Analogo principio si rinviene nell'art. 39 della l. n. 20 marzo 1865, n. 2248 – Allegato F (Legge sui lavori pubblici), che attribuisce ai Comuni l'onere della costruzione, sistemazione e manutenzione delle strade comunali; allo stesso modo, l'art. 37 attribuisce alle province i medesimi oneri relativi alla viabilità provinciale.

In ordine alla qualificazione di una strada in termini di strada comunale, provinciale, regionale o statale e all'individuazione dei rispettivi Enti proprietari, occorre tenere in considerazione quanto previsto dall'art. 2, co. 5, del Codice della strada il quale, per le esigenze di carattere amministrativo e con riferimento all'uso e alle tipologie dei collegamenti svolti, traccia una distinzione in virtù delle indicazioni di cui al successivo comma 6, al quale si rinvia. Preme, tuttavia, richiamare in questa sede quanto disposto dal comma 7 dell'art. 2 citato, secondo il quale le strade urbane di cui al comma 2, lettere D, E e F (strade urbane di scorrimenti, di quartiere e strade locali) "*sono sempre comunali quando siano situate nell'interno dei centri abitati, ad eccezione dei tratti interni di strade statali, regionali o provinciali che attraversano centri abitati con popolazione non superiore a diecimila abitanti*".

In tema di muri prospicienti alle arterie stradali viene in rilievo l'art. 30 del citato Codice della Strada, il quale definisce una serie di obblighi e ripartizioni di competenza tra soggetti pubblici e privati, in funzione della tutela dell'incolumità pubblica e della salvaguardia delle infrastrutture. Nello specifico, gli oneri di costruzione e riparazione delle opere di sostegno lungo le strade e autostrade sono posti a carico dell'ente proprietario della strada, se diretti a garantire la stabilità e alla conservazione delle strade, mentre, qualora necessari unicamente a difendere e a sostenere i fondi adiacenti, detti oneri di costruzione e riparazione sono posti a carico dei proprietari dei fondi stessi (comma 4); nell'ipotesi di scopo promiscuo, invece, le spese sono ripartite in proporzione all'interesse coinvolto (comma 5). Inoltre, in sede di costruzione di nuove strade, la legge pone a carico dell'ente cui appartiene la strada la costruzione di opere di sostegno anche se dirette a difendere e a sostenere i fondi adiacenti, salvo l'obbligo dei proprietari dei fondi di provvedere alla manutenzione e all'eventuale riparazione o ricostruzione di tali opere (comma 6).

3.2. Inquadrata così la fattispecie, si tratta di stabilire se sia legittimo per l'ente comunale provvedere, mediante risorse finanziarie proprie, a interventi di manutenzione straordinaria su strada provinciale e sul connesso muro di sostegno nel tratto di strada situato all'interno del centro abitato, in luogo dell'ente proprietario.

Se da un lato, come visto, è la legge a stabilire tassativamente l'ordine di competenze spettanti a ciascun ente pubblico - non alterabile dal singolo ente, pena l'indebita invasione di competenze altrui – dall'altro, occorre considerare che il territorio comunale, di norma, è caratterizzato da una pluralità di strade di competenza di altri enti pubblici (Stato, Regioni o Province), sicché appare evidente l'interesse del Comune al corretto stato manutentivo della rete viaria insistente sul proprio territorio, ai fini della tutela dell'interesse pubblico e della sicurezza della collettività locale.

Al riguardo, appare utile il richiamo ad alcuni orientamenti della giurisprudenza contabile in materia.

Innanzitutto, ai sensi dell'art. 3, co. 2, del TUEL il Comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo, sicché qualunque intervento economico posto in essere dall'amministrazione comunale, qualificabile come legittimo sotto il profilo dell'azione amministrativa, deve necessariamente essere finalizzato al perseguimento di un interesse pubblico concreto, riferibile alla comunità di riferimento (cfr. (cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazioni n. 29/2016/SCRPIE/PAR).

Conseguentemente, la Sezione non ritiene di discostarsi dall'orientamento giurisprudenziale prevalente secondo il quale se l'intervento del Comune è intrapreso nel perseguimento di tali finalità, nell'interesse delle esigenze della collettività, "*l'erogazione di un finanziamento non può equivalere ad un depauperamento del patrimonio comunale, in considerazione dell'utilità che l'ente o la collettività ricevono dallo svolgimento del servizio pubblico o di interesse pubblico effettuato dal soggetto che riceve il contributo*". Tale conclusione si fonda sull'assunto – condiviso da questa Sezione - secondo cui "*il baricentro dell'attenzione circa il corretto impiego delle risorse pubbliche si è ormai attestato in correlazione con l'effettiva realizzazione di un interesse pubblico (riferibile all'ente interessato) a prescindere dal formale soggetto destinatario in via diretta dell'attribuzione patrimoniale*" (cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazioni n. 29/2016/SCRPIE/PAR e n. 78/2022/SRCPIE/PAR; Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 135/2019/PAR).

Peraltro, non si rinvengono nell'ordinamento disposizioni o principi che impediscano al Comune di effettuare attribuzioni patrimoniali a terzi se necessarie a soddisfare esigenze e interessi della collettività, tanto più in un'ottica attuativa del principio di sussidiarietà ex art. 118 Cost. (cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 262/2012/PAR). Anzi, sotto tale profilo, occorre considerare che il paragrafo 4.18 dell'allegato n. 4/3 al d.lgs. n. 118/2011, dedicato alla contabilità economico-patrimoniale, affronta l'argomento dei criteri di ammortamento da seguire – tra gli altri – nell'ipotesi di investimenti dell'ente aventi ad oggetto miglioramenti su beni di terzi, dei quali l'ente stesso "si avvale" o "non si avvale", ammettendosi implicitamente la possibilità di eseguire una tale tipologia di interventi, ferma l'esistenza di un interesse pubblico sottostante.

Inoltre, anche in ordine alla qualificazione soggettiva del percettore del contributo comunale o che, comunque, trae vantaggio dall'intervento effettuato ad opera del Comune, occorre precisare che il fine pubblico perseguito dall'operazione economica, posta in essere dall'ente pubblico erogante, rende irrilevante la natura pubblica o privata del soggetto destinatario/beneficiario dell'attribuzione patrimoniale, alla luce dei principi generali dell'attività amministrativa, che consentono alle amministrazioni, nell'adozione degli atti di natura non autoritativa, di operare mediante gli strumenti del diritto privato, ampliando così le modalità di azione consentite nel perseguimento dell'interesse pubblico (in senso conforme, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazioni n. 29/2016/SCRPIE/PAR e n. 78/2022/SRCPIE/PAR; Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 135/2019/PAR).

3.3. Nel caso di specie, pertanto, l'effettiva capacità dell'operazione economica di generare un beneficio a favore del territorio comunale e della collettività rappresentata, sarebbe idonea a giustificare l'intervento manutentivo da parte del Comune, anche in via sussidiaria, in vista di un efficace e immediato perseguimento dell'interesse pubblico e della tutela della sicurezza della comunità locale. In ogni caso, l'eventuale attribuzione dovrà essere conforme al principio di congruità della spesa mediante una valutazione comparativa degli interessi complessivi dell'ente locale (cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 262/2012/PAR).

Spetta al Comune, pertanto, nell'esercizio della propria discrezionalità, effettuare le dovute valutazioni in ordine alla proporzionalità tra l'intervento economico da sostenere – nella specie di manutenzione straordinaria di una strada provinciale e del muro di sostegno nel tratto insistente sul territorio comunale - e il perseguimento dell'interesse pubblico a beneficio della collettività rappresentata, affinché l'azione non si concretizzi in un depauperamento del patrimonio dell'ente, nei termini sopra rappresentati (cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 135/2019/PAR). Nell'esercizio della medesima discrezionalità, inoltre, gli enti coinvolti possono legittimamente valutare l'opportunità di regolare siffatte tipologie di interventi mediante la conclusione di appositi accordi interistituzionali, idonei a disciplinare le rispettive attribuzioni, anche dal punto di vista dei rapporti finanziari, in applicazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, co. 2, Cost. (cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazioni n. 29/2016/SCRPIE/PAR e n. 78/2022/SRCPIE/PAR; Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 135/2019/PAR)**.**

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal Comune di Castellina in Chianti, con la nota in epigrafe indicata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa a cura della Segreteria al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Sindaco dell'ente richiedente.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 19 giugno 2025.

Il Relatore
Rosaria Di Blasi
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Mario Nispi Landi
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 25 giugno 2025.
Il funzionario preposto al Servizio di supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)