



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo referendario – relatore
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

nella camera di consiglio del 14 settembre 2009

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

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;

vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

vista la deliberazione n.1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta di parere proveniente dal Sindaco del Comune di Brescia (BS);

Udito il relatore, dott. Giancarlo Astegiano

Premesso che

Con nota del 3 aprile 2009, il Sindaco del Comune di Brescia ha posto un quesito inerente l'interpretazione della disciplina legislativa che delimita le competenze fra lo Stato ed i Comuni in relazione alle spese da sostenere per la realizzazione e messa in funzionamento degli uffici giudiziari, con particolare riferimento a quelle inerenti l'attivazione di linee telefoniche presso la Sala intercettazioni del nuovo Palazzo di giustizia, appena realizzato e di prossima utilizzazione.

L'ente si pone il problema se i costi relativi all'attivazione di linee telefoniche specificamente destinate alle intercettazioni telefoniche rientrano fra i costi di sua competenza, tenuto conto della novità della questione, del loro rilevante ammontare, della circostanza che l'utilizzo di tale specifico servizio rientra nella completa disponibilità dell'Autorità giudiziaria e, da ultimo, dell'impatto negativo sulle finanze comunali, sia in termini di disponibilità delle risorse relative che del rispetto dei vincoli derivanti dal Patto di stabilità interno.

All'esito della camera di consiglio del 5 maggio 2009 è stato chiesto al Comune di trasmettere copia dei documenti inerenti la richiesta formulata dalla Procura della Repubblica di Brescia.

L'ente, in data 18 agosto 2009, ha provveduto alla trasmissione della comunicazione contenente la richiesta proveniente dalla Procura della Repubblica e di una nota, allegata alla stessa, del Ministro della Giustizia in data 25 luglio 2005. All'esito dell'attività istruttoria, il Presidente della Sezione ha fissato la camera di consiglio odierna.

Osserva che

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*pareri in materia di contabilità pubblica*".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento

della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Comune di Brescia, la Sezione osserva quanto segue.

In merito all'ammissibilità della richiesta

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 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 loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono 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 con l'organo di controllo esterno (per tutte 11 febbraio 2009, n. 36).

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

In relazione al profilo oggettivo, limiti vanno stabiliti solo in negativo. In proposito deve essere posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nella ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata e di spesa, di contrattualistica che tradizionalmente e

pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce la inammissibilità di richieste che interferiscano con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, che si risolvano in scelte gestionali, di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, che attengano a giudizi in corso, che riguardino attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e dirigenti degli enti e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

In merito al quesito posto dal Sindaco del Comune di Brescia

1) Il Sindaco del Comune di Brescia ha posto un quesito inerente l'interpretazione della disciplina legislativa che delimita le competenze fra lo Stato ed i Comuni in relazione alle spese da sostenere per la realizzazione e messa in funzionamento degli uffici giudiziari, con particolare riferimento a quelle inerenti l'attivazione di linee telefoniche presso la Sala intercettazioni del nuovo Palazzo di giustizia, appena realizzato e di prossima utilizzazione.

L'ente si pone il problema se i costi relativi all'attivazione di linee telefoniche specificamente destinate alle intercettazioni telefoniche rientrino fra i costi di sua competenza, tenuto conto della novità della questione, del loro rilevante ammontare, della circostanza che l'utilizzo di tale specifico servizio rientra nella completa disponibilità dell'Autorità giudiziaria e, da ultimo, dell'impatto negativo sulle finanze comunali, sia in termini di disponibilità delle risorse relative che del rispetto dei vincoli derivanti dal Patto di stabilità interno.

Al fine di meglio illustrare la richiesta, il richiedente ha messo in luce che:

- in vista dell'entrata in funzione del nuovo Palazzo di giustizia, il Procuratore della Repubblica di Brescia, richiamando la previsione contenuta nell'art. 1, co. 2 della legge 24 aprile 1941, n. 392, ha chiesto l'attivazione di linee telefoniche presso la sala intercettazioni;
- il Comune ha respinto la richiesta richiamando il disposto dell'art. 1, della legge 5 marzo 1973, n. 28 che individua le spese relative al funzionamento dei Palazzi di giustizia direttamente a carico dello Stato, fra le quali rientrerebbero anche le spese relative alle intercettazioni telefoniche perchè: i) si tratta di costi mai sostenuti dal Comune, del tutto eccezionali e conseguenza specifica del trasferimento degli uffici giudiziari; ii) la fornitura riguarda non le normali linee telefoniche ma, di fatto, specifici apparati destinati ad un utilizzo specifico collegato allo svolgimento di attività giudiziarie;

- la spesa è estremamente rilevante e stimabile nell'ordine di circa 250.000 – 300.000 euro annui e, conseguentemente, l'impatto sul bilancio comunale sarebbe notevole e comporterebbe, altresì, l'adozione di una specifica variazione al bilancio di previsione per l'esercizio 2009, già approvato dal Comune;
- l'onere riferito a tali spese non sarebbe quantificabile in modo esatto a priori, dipendendo dall'uso del servizio che verrà fatto dalle autorità giudiziarie dell'intero distretto di Corte d'Appello;
- trattandosi di spese di funzionamento rientrerebbero nel Titolo I° del bilancio comunale, con conseguenti possibili problemi di rispetto del Patto di stabilità, in relazione ad una spesa non prevista, non programmata e non dipendente dall'ente locale;
- il rimborso delle spese da parte del ministero della Giustizia in relazione alle spese sostenute dai Comuni non è totale ma parziale poichè dipende dall'entità di uno specifico fondo previsto, di anno in anno, dal bilancio dello Stato che, di fatto, assicurerebbe il rimborso di una percentuale di spesa pari a circa il 70% di quella effettivamente sostenuta.

2) La richiesta proveniente dal Sindaco del comune di Brescia, articolata e ben argomentata in ordine alla situazione normativa ed alle possibili conseguenze interpretative, riguarda un settore delicato e di estremo rilievo quale è quello della collaborazione nell'effettuazione di spese inerenti funzioni o servizi pubblici fra enti appartenenti a diversi livelli di governo.

I problemi sono molteplici e sono aumentati in seguito sia alla riforma costituzionale del 2001 che all'introduzione delle regole del Patto di stabilità interno.

L'equiordinazione degli enti che costituiscono la Repubblica, unita all'autonomia finanziaria di entrata e di spesa oltre chè alla progressiva limitatezza delle risorse, implica che, tendenzialmente, ciascun ente sia tenuto ad assolvere con le sue risorse, primariamente, i compiti di sua spettanza in base alle funzioni riconosciutegli dall'ordinamento ed agli obblighi previsti dalla legge.

Ed è proprio in relazione a quest'ultimo aspetto che viene in rilievo la richiesta del Sindaco del comune di Brescia.

E 'indubbio che la "funzione – servizio giustizia" è di competenza statale e, di conseguenza, i Comuni sono tenuti a concorrere alle spese relative nei soli limiti nei quali vi sia un'espressa previsione legislativa che individui un particolare obbligo.

3) La legislazione ordinaria che ha preceduto la riforma costituzionale del 2001 o, addirittura, quella precostituzionale, prevede, in numerosi casi, ad esempio in materia di giustizia e in materia di istruzione, che i Comuni concorrano all'effettuazione di spese riferite a materie di competenza statale, perlopiù in relazione alla costruzione e predisposizione di impianti degli edifici destinati ad espletare una specifica funzione – servizio pubblico.

Presumibilmente, la giustificazione di queste previsioni normative è rinvenibile nella circostanza che l'ente locale, sia per la sua vicinanza territoriale che per le sue funzioni, ha un'organizzazione più idonea di quella ministeriale a seguire la realizzazione di specifiche opere.

Ciò, in relazione particolarmente alla "funzione – servizio giustizia", sembrerebbe confermato dalla circostanza che è prevista la costituzione di uno specifico fondo nel bilancio dello Stato, destinato al rimborso delle spese sostenute dagli enti territoriali.

Tuttavia, se questo meccanismo presentava problemi anche prima della riforma costituzionale del 2001 e del riconoscimento costituzionale della progressiva autonomia finanziaria degli enti territoriali, successivamente la questione è più delicata.

Infatti, da un lato, l'ente locale è dotato di risorse proprie con le quali deve far fronte alle politiche ed ai compiti di sua spettanza e non può contare su alcuna forma di sostegno finanziario generalizzato da parte dello Stato, se non nei limiti di alcuni trasferimenti, perlopiù finalizzati e, comunque, in via di progressiva riduzione.

Dall'altro, i fondi stanziati nel bilancio dello Stato per il rimborso agli enti locali delle spese inerenti la "funzione – servizio giustizia" non sono elevate e, come ha messo in luce il Sindaco del Comune di Brescia, insufficienti a garantire un rimborso totale dei costi sostenuti dai Comuni.

Con la conseguenza che l'ente locale corre il rischio di sostenere spese che dovrà finanziare con risorse proprie, non potendo contare su un integrale rimborso da parte dello Stato.

In presenza di una situazione di questo genere è evidente che le disposizioni inerenti interventi finanziari a carico dei Comuni e riferiti a funzioni statali debbono essere interpretate in senso stretto, tenendo anche conto della circostanza che, molte di esse, quali quelle riferite all'edilizia giudiziaria, sono state introdotte nell'ordinamento prima del processo di riforma che negli ultimi anni ha interessato la Repubblica.

4) La legislazione ordinaria, anche precostituzionale, prevede che i Comuni siano tenuti a sostenere le spese inerenti l'edilizia giudiziaria al fine di garantire la realizzazione ed il funzionamento degli uffici giudiziari (artt. 1 e 2, l. 24 aprile 1941, n. 392).

La disciplina legislativa in questione contiene anche un'indicazione esemplificativa riferita alle spese che devono essere sostenute dagli enti locali, dalla quale si evince che, in ogni caso, si tratta di spese riferite alla messa in funzione degli edifici ed al loro mantenimento in situazione di efficienza.

Non si tratta, in alcun caso, di spese che possano essere riferite alle singole funzioni giurisdizionali, civili o penali.

La disciplina successiva ha affinato la predetta normativa, senza modificare le finalità e, quindi, anche a seguito della disciplina legislativa inerente il Patto di stabilità, che

in alcuni anni ha previsto espressamente l'esclusione di alcune specifiche spese dal meccanismo vincolativo, si evince che i Comuni sono tenuti a sostenere unicamente le spese riferite all'edilizia giudiziaria, finalizzate a rendere utilizzabile e funzionale la struttura destinata a rendere il servizio giustizia.

5) Le spese relative alle linee telefoniche necessarie per attivare un servizio di intercettazione telefoniche ed i costi inerenti l'espletamento di quest'attività esulano dal concetto di spese relative all'edilizia giudiziaria di competenza del Comune.

Si tratta di costi destinati a permettere lo svolgimento di un'attività di indagine prevista e disciplinata dalla legislazione processual-penale, finalizzata a scopi inerenti lo svolgimento dei compiti istituzionali della magistratura penale.

In sostanza, il legislatore stabilisce, sia nella materia penale che in quella civile, le attribuzioni degli organi giurisdizionali e, nell'ambito di questa disciplina, individua gli strumenti che possono essere utilizzati, quale, con riferimento al caso di specie, quello delle intercettazioni telefoniche, stanziando le risorse necessarie per il loro concreto espletamento.

6) In conclusione. I costi inerenti le intercettazioni telefoniche, tipico strumento di indagine della magistratura penale, esulano dai costi inerenti l'edilizia giudiziaria di competenza comunale e rientrano fra quelli di competenza statale conseguenti alla individuazione degli strumenti processuali che la magistratura può utilizzare nello svolgimento della sua attività istituzionale.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
Giancarlo Astegiano

Il Presidente
Nicola Mastropasqua

Depositata in Segreteria
in data 02 ottobre 2009
Il Direttore della Segreteria
Daniela Parisini