



Repubblica italiana

Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Mario Scano	PRESIDENTE
Dott. Nicola Leone	CONSIGLIERE
Dott.ssa Maria Paola Marcia	CONSIGLIERE RELATORE
Dott.ssa Valeria Mistretta	I REFERENDARIO
Dott.ssa Lucia d'Ambrosio	I REFERENDARIO
Dott.ssa Valeria Motzo	I REFERENDARIO

nella camera di consiglio del 20 gennaio 2010 ;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978 n. 21 e il decreto legislativo 9 marzo 1998 n. 74 (norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna);

Visto l'art. 7 della legge 5 giugno 2003 n. 131, recante l'adeguamento dell'ordinamento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

Vista la deliberazione n. 47 del 28 settembre 2009 con la quale il Consiglio delle Autonomie ha trasmesso alla Sezione del controllo la richiesta di parere del Comune di SESTU;

Vista la nota prot. n. 4729087 del 22 ottobre 2009 con cui il Presidente della Sezione ha assegnato la relativa istruttoria al Consigliere Maria Paola Marcia;

Vista la nota n. 5773696 del 13 gennaio 2010 con cui il Magistrato istruttore,

Consigliere Maria Paola Marcia, ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

Vista l'ordinanza n. 1/2010 con la quale il Presidente della Sezione del controllo per la Regione autonoma della Sardegna ha convocato la Sezione medesima per l'adunanza del 20 gennaio 2010 per deliberare in ordine alla richiesta di parere;

Udito il relatore Consigliere Maria Paola Marcia;

P R E M E S S O

Il Sindaco del Comune di Sestu, rappresentando che le forze dell'Arma dei carabinieri sono ospitate in immobile di proprietà privata detenuto in locazione, il quale risulta ormai del tutto inadeguato (per la vetustà e la necessità di interventi manutentivi), stante l'indisponibilità finanziaria del competente Ministero dell'Interno, ha domandato se il Comune possa sostenere i costi di locazione di una apposita struttura da reperire nel mercato per destinarla all'uso temporaneo di caserma per l'Arma.

Ovvero, ha domandato se possa individuarsi terreno appartenente al patrimonio disponibile del Comune, da concedere gratuitamente o in diritto di superficie per la costruzione *"...di una struttura operativa da realizzarsi a carico del Ministero dell'Interno..."*.

In sostanza l'Ente domanda se *<<...una finalità di interesse generale, nella fattispecie di maggiore sicurezza territoriale, può essere considerata prevalente al rispetto del principio di redditività e l'interesse alla corretta gestione delle risorse finanziarie e del patrimonio immobiliare pubblico (ex art. 58 del Decreto Legge n. 112/08 e convertito nella Legge 133/08)..>>*.

C O N S I D E R A T O

1. L'art. 7, comma 8 cit. legge n. 131 del 2003 prevede che le richieste di parere vengano, di norma, formulate tramite il Consiglio delle Autonomie locali oramai istituito e funzionante. Il Consiglio, poiché ha riconosciuto alla questione sollevata rilevanza di portata generale per il sistema delle Autonomie, ha

trasMESSO la richiesta di parere alla Sezione. Si ravvisa quindi la sua ammissibilità soggettiva.

2. Sotto il profilo dell'ammissibilità oggettiva, l'attività consultiva intestata alla Corte dei conti da un lato deve restare circoscritta alle discipline (e ai relativi atti applicativi) dettate in materia di bilanci e relativi equilibri, acquisizione di entrate, gestione delle spese (nelle quali rientra la spesa per gli Organi e il personale), disciplina del patrimonio, rendicontazione; dall'altro non può concernere fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale, né deve rispondere a quesiti che formano oggetto di esame da parte di altri Organi, nonché tali da poter formare oggetto di eventuali iniziative giudiziarie da parte della Procura regionale della stessa Corte dei conti.

La presente richiesta si considera ammissibile in quanto riguarda la disciplina da applicarsi alla gestione del patrimonio del Comune.

3. Il Comune domanda, in primo luogo, se sia consentito assumere gli oneri finanziari necessari per la "*locazione temporanea*" di un edificio (da reperire nel mercato) da adibire a caserma, sul presupposto della necessità di garantire alla popolazione adeguata prevenzione di forme di conflittualità e di comportamenti criminosi (ossia di assicurare la tutela della sicurezza pubblica).

Le perplessità del Comune risiedono nel riparto delle competenze fondamentali disegnato in Costituzione, secondo cui la materia dell' "*ordine pubblico e sicurezza*" risulta con chiarezza intestata allo Stato in via esclusiva (cfr. art. 117, comma 2 lett. h) con i correlati effetti sul piano dell'assunzione degli oneri finanziari, i quali dovrebbero –coerentemente- ricadere sullo Stato.

4. Nell'attuale assetto federalista-autonomista, infatti, l'articolazione costituzionale della finanza pubblica postula che ciascun Soggetto del sistema provveda all'espletamento dei compiti che gli vengono attribuiti avvalendosi delle proprie risorse. In attuazione di tale criterio è dettato il principio di autonomia finanziaria di entrata e spesa in capo ai Comuni e ai restanti Enti territoriali, le cui risorse

finanziarie e patrimoniali valgono a “...*finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite...*” (cfr. art. 119 cost).

Nel caso in cui, invece, venisse consentito un ipotetico temporaneo trasferimento di funzioni dallo Stato all'Ente locale, ciò dovrebbe avvenire con la contestuale attribuzione delle risorse con cui farvi fronte. In tali termini dispone il TUEL n. 267/2000 quando prevede che eventuali funzioni per servizi di competenza statale possono essere affidate ai Comuni dalla legge, sempreché si regolino contestualmente i relativi rapporti finanziari per assicurare le risorse necessarie a farvi fronte (cfr. art.14 TUEL).

Tuttavia, il nuovo titolo V cost. dispone nel senso che la legge statale disciplina forme di coordinamento fra lo Stato e le Regioni nella materia dell'ordine pubblico e della sicurezza (art. 118 comma 3). Sono state, infatti, assunte diverse disposizioni con cui si articolano modalità di collaborazione strutturali ed operative tra le amministrazioni territoriali e quelle statali per conseguire obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza locale. Si citano a tal fine: le “*convenzioni in materia di sicurezza*”, assunte tra le competenti Autorità statali e soggetti pubblici e privati, dirette a fornire mezzi, attrezzature, locali ecc... (cfr. legge 16 gennaio 2003 n. 3 art. 39); “ *i piani coordinati di controllo del territorio....che determinano i rapporti di reciproca collaborazione fra contingenti di personale della polizia municipale e provinciale e gli organi di polizia dello stato...*” (cfr. D.L.23 maggio 2008 n. 92 art. 7 convertito nella legge 24 luglio 2008 n. 125); le convenzioni tra Ministro dell' Interno(o Prefetti), regioni e enti locali per la realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia/sicurezza dei cittadini che prevedano”... *la contribuzione logistica, strumentale o finanziaria delle stesse regioni o enti locali....*”(legge finanziaria 2007- legge 27 dicembre 2006 n. 296). Il processo di partecipazione da parte dei diversi Soggetti del sistema al governo della sicurezza ha, altresì, condotto alla sigla del “patto per la sicurezza” tra il Ministero dell'Interno e l'ANCI (in data 20

marzo 2007).

In attuazione, inoltre, dei soprarichiamati criteri di cooperazione interistituzionale la Regione Sardegna ha programmato finanziamenti di urbanizzazione per realizzare o ristrutturare edifici comunali da destinarsi ad uso di caserme (cfr. programma di opere pubbliche di interesse degli enti locali adottato con delibera di Giunta n. 35/16 del 8.8.2006).

In conseguenza delle considerazioni sin qui svolte, deve concludersi che le esigenze di tutela dell'ordine pubblico rappresentate dal Comune vanno ad inserirsi- necessariamente- nel quadro dei rapporti e delle valutazioni da assumersi in sede interistituzionale, secondo l'assetto e con le procedure sopra riferiti. Esclusivamente in tale contesto concertativo allargato potranno assumersi le deliberazioni degli Enti interessati (Stato ed Enti territoriali), incidenti sulle rispettive dotazioni finanziarie o patrimoniali in relazione alle eventuali forme di contribuzione alla spesa necessarie per le esigenze di salvaguardia della sicurezza pubblica. Sul punto si sottolinea che la normativa specificamente intervenuta – introducendo una deroga ai principi generali di cui al paragrafo n.4- circoscrive l'impegno economico-finanziario in capo agli Enti territoriali, quanto a modi e tempi, senza prevederne in alcun caso un totale accollo a carico degli stessi .

5. Per quel che attiene, in secondo luogo, all'applicabilità al caso in esame delle particolari procedure richiamate dal Comune (art. 58 del D.L. 25 giugno 2008 n. 112, convertito con la legge 6 agosto 2008 n. 133), si osserva in via generale che le nuove forme di gestione del patrimonio risultano espressamente finalizzate alla “*valorizzazione*” economica delle dotazioni immobiliari degli enti territoriali ivi nominati, con ciò intendendosi che le diverse forme di utilizzo o destinazione ivi consentite devono mirare all'incremento di valore economico delle dotazioni stesse onde trarne maggiore redditività finale. Trattasi, infatti, di gestire dinamicamente partite del patrimonio immobiliare per potenziare, in definitiva, le entrate di natura non tributaria. Se ne ricava, in conseguenza, la regola generale secondo cui gli atti

di disposizione degli immobili in favore di terzi sono sempre da assumersi a titolo oneroso .

Nell'ambito di tali nuove procedure segnatamente si contempla che *<<i soggetti possono in ogni caso individuare forme di valorizzazione alternative, nel rispetto dei principi di salvaguardia dell'interesse pubblico e mediante l'utilizzo di strumenti competitivi>>* (comma 7 del cit. art. 58).

Va, perciò, tenuto conto del fatto che la disciplina de quo ammette l'estensione agli Enti territoriali delle analoghe procedure già introdotte per i beni immobili dello Stato (cit. art. 58 comma 6 ,con cui si richiama la normativa recata dl'art 3 bis D.L. 25 settembre 2001 n. 351 convertito nella legge 23 novembre 2001 n. 410*<<disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare>>*). Con riguardo ai beni dello Stato la normativa in argomento prevede atti di disposizione (locazioni o concessioni) necessariamente a titolo oneroso, eventualmente preceduti da accordi di programma o conferenze di servizi, tali in ogni caso da garantire il *"...raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario ..."*. In tale contesto potranno favorirsi le forme di collaborazione operativa già delineate, specificamente rivolte a concertare finalità comuni di tutela della sicurezza pubblica.

6. In conseguenza, ai medesimi principi di assenza di gratuità risponderebbe anche l'eventuale costituzione di diritto di superficie in favore dello Stato su terreno ricadente sul patrimonio disponibile del Comune (per l'edificazione della struttura da adibire a caserma) asserita ai sensi dell'art. 953 c.c. (*"costituzione a tempo determinato"*).

In tal caso l'atto convenzionale costitutivo del diritto reale (auspicabilmente preceduto dalla redazione di un programmato piano economico-finanziario) con cui si detta il regime quanto più dettagliato delle rispettive obbligazioni, dovrà esternare approfonditamente le ragioni economico-finanziarie portate a sostegno,

che comprovino il perseguimento della finalità della redditività del bene immobile o del suo incremento di valore, in parallelo a quelle di eventuale salvaguardia della sicurezza pubblica.

Tutto ciò premesso e considerato, la Sezione.

D E L I B E R A

e nei termini sopraesposti è reso il parere richiesto dal Comune di SESTU

O R D I N A

che la deliberazione sia trasmessa rispettivamente al Sindaco del Comune di SESTU, al Direttore generale del Comune e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 20 gennaio 2010.

IL RELATORE

(Maria Paola Marcia)

IL PRESIDENTE

(Mario Scano)

Depositata in Segreteria in data 28/01/2010

IL DIRIGENTE

(Giuseppe Mullano)

F.to Anna Maria Ferrero