



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
Marco Ferraro	Primo Referendario
Rita Gasparo	Primo Referendario
Francesco Liguori	Primo Referendario
Valeria Fusano	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Primo Referendario (Relatore)
Francesco Testi	Primo Referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nell'adunanza del **25 marzo 2026** ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Como

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;

VISTO l'art. 2 della legge 7 gennaio 2026, n. 1, recante "*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*";

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

VISTA la nota pervenuta in data 12 marzo 2026 tramite il Portale Centrale Pareri ed acquisita al protocollo Cdc n. 2510, con cui il Sindaco del Comune di Como ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, c. 8, l. 131/2003;

VISTA l'ordinanza Presidenziale di assegnazione della richiesta di parere n. 98/2026;
UDITO il relatore, Adriana Caroselli;

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Como rivolge alla Sezione una richiesta di parere sulla corretta applicazione della norma che disciplina le spese per uffici giudiziari.

In particolare, il Sindaco, premesso che il Palazzo di giustizia ha sede in un immobile di proprietà comunale e richiamate le previsioni dell'art. 1 l. 392/1941 e le modifiche allo stesso apportate dalla l.190/2014 a decorrere dal primo settembre 2015, "*chiede se tra le spese obbligatorie trasferite in capo al Ministero della Giustizia rientrano anche quelle di manutenzione straordinaria e/o per interventi strutturali sull'immobile adibito a sede giudiziaria oppure se le stesse debbano essere sostenute dal Comune in qualità di proprietario del bene*".

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il Comune di Como rivolge alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, c. 8, l. 131/2003 avente ad oggetto il regime giuridico delle spese inerenti alla gestione degli immobili di proprietà dei comuni destinati ad uffici giudiziari.

Quanto all'ammissibilità soggettiva, la richiesta di parere del Comune di Como può essere esaminata nel merito in quanto proviene da un ente espressamente legittimato dalla legge ad accedere alla funzione consultiva ed è firmata del sindaco (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, formulata in termini generali ed astratti, investe le spese relative alla gestione del patrimonio comunale e, pertanto, è riconducibile alla contabilità pubblica (Sez. delle Autonomie n.17/2020/QMIG; Sez. reg. contr. Lombardia nn.87, 234 e 261/2024/PAR).

2. Come ricordato nella richiesta di parere, l'art. 1 l. 392/1941 ha posto a carico dei comuni le spese, indicate come obbligatorie, necessarie "*per il primo stabilimento*" e "*per i locali ad uso degli Uffici Giudiziari*" - salvo quelli aventi sede nel palazzo di Giustizia di Roma - per pigioni, riparazioni, manutenzione, illuminazione, riscaldamento e custodia, nonché per acqua, servizio telefonico, fornitura e riparazioni mobili e impianti, pulizia (salvo per quanto espressamente escluso), a fronte del riconoscimento da parte dello Stato di un contributo annuo nella misura stabilita nella tabella allegata alla legge.

Ai sensi dell'art. 2 della legge (abrogato dalla l. 190/2014) il contributo poteva essere aumentato e, comunque, rivisto in ogni momento, al ricorrere di particolari esigenze e, in particolare, nel caso di costruzione, ricostruzione, sopraelevazione, ampliamento o restauro generale di palazzi di giustizia (e relativo nuovo arredamento), sempre che tali interventi fossero stati eseguiti dallo Stato o da questo autorizzati con legge.

Il procedimento di liquidazione del contributo è stato disciplinato con d.P.R. n. 187/1998 (modificato con successivo d.P.R. n. 61/2014), la cui determinazione *“era affidata al Ministero della giustizia, nell’ambito di uno stanziamento dato, il cui importo risultava correlato alle spese anticipate dall’ente locale o, successivamente, ai costi standard corrispondenti ai singoli uffici”* (Cons. Stato, sez. V, n. 11440/2025).

Sulla base della legge del 1941 tali spese, pertanto, sono state *“sostenute dai comuni sede di uffici giudiziari e, attraverso un meccanismo di acconti e saldi, rimborsate ai Comuni dal Ministero della Giustizia, nel limite delle risorse di bilancio iscritte sul capitolo 1551 del Dipartimento dell’organizzazione giudiziaria”* (cfr. Anci, *Nota di lettura sulle norme di interesse dei comuni*, 14 gennaio 2015).

La descritta disciplina ha superato il vaglio di legittimità costituzionale nel 1986 (C. cost., sent. n. 186/1986) con argomentazioni ritenute dalla Cassazione non incrinata dalle successive modifiche apportate alla Costituzione in tema di autonomie locali (ss.uu. n. 15151/2015), ma anche dal giudice amministrativo, secondo cui il principio di corrispondenza tra esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari, e disponibilità di risorse, deve ritenersi, non assoluto, ma tendenziale (TAR Lazio, Roma, sez. I, n. 8368/2017 e n. 4581/2019), tale da giustificare, dunque, un ristoro parziale delle spese (cfr. Cons. Stato, sez. I, n.11440/2025).

In particolare, secondo la Suprema Corte *“pur considerando che la funzione giustizia è indubbiamente una funzione di competenza statale, non può ritenersi costituzionalmente illegittimo il corpus normativo antecedente alla novella del 2014, in quanto la comunità locale riceve indubbi benefici dallo stanziamento sul proprio territorio degli uffici giudiziari, sicché ragionevolmente, nell’esercizio della propria discrezionalità, il legislatore aveva previsto un sistema che non obbligava direttamente al pagamento il Ministero, ma obbligava al pagamento i comuni sede degli uffici, salvo un significativo contributo da parte dello Stato, previsto proprio in ragione della rilevanza statale della funzione esercitata”* (Cass. Ss.uu. ord. n.3874/2023).

A distanza di oltre settanta anni la l.190/2014 (art. 1, c. 526) ha modificato il secondo comma dell’art. 1 della l. 392/1941 prevedendo che *“a decorrere dal 1° settembre 2015 le spese obbligatorie di cui al primo comma sono trasferite dai comuni al Ministero della giustizia e non sono dovuti ai comuni canoni in caso di locazione o comunque utilizzo di immobili di proprietà comunale, destinati a sedi di uffici giudiziari. Il trasferimento delle spese obbligatorie non scioglie i rapporti in corso e di cui è parte il comune per le spese obbligatorie di cui al primo comma, né modifica la titolarità delle posizioni di debito e di credito sussistenti al momento del trasferimento stesso. Il Ministero della giustizia subentra nei rapporti di cui al periodo precedente, fatta salva la facoltà di recesso. Anche successivamente al 1° settembre 2015 i locali demaniali adibiti ad uso di uffici giudiziari continuano a conservare tale destinazione”*.

Con d.P.R. n.133/2015 sono state adottate le misure organizzative a livello centrale e periferico per l’attuazione delle disposizioni dei commi 527, 528, 529 e 530 dell’art. 1 l.190/2014 (ai sensi del quale l’importo complessivo delle spese per ciascun ufficio giudiziario viene determinato sulla base dei

costi standard per categorie omogenee di beni e servizi, in rapporto al bacino di utenza e all'indice delle sopravvenienze di ciascun ufficio giudiziario).

La legge, pertanto, innovando rispetto al regime pre-repubblicano e a far data dal 2015, ha posto direttamente a carico dello Stato tutte le spese obbligatorie elencate nel citato art. 1 l. 392/1941, ivi incluse quelle relative alla manutenzione degli immobili, sollevando dal relativo onere i comuni, ai quali, di conseguenza, non è più riconosciuto il contributo di ristoro prima previsto, né, per espressa previsione normativa, sono dovuti i canoni per la locazione o, comunque, per l'utilizzo degli immobili di loro proprietà destinati agli uffici giudiziari.

Il mancato riconoscimento di un corrispettivo per la concessione da parte dell'ente locale allo Stato degli immobili di proprietà, risolvendosi nella compartecipazione dello stesso alle spese della funzione statale, sembra trovare giustificazione in quella prossimità della funzione statale alla comunità locale, che per prima viene a beneficiare della presenza sul territorio degli uffici giudiziari, e che nel precedente regime normativo aveva giustificato il trasferimento ai comuni delle spese per il primo stabilimento e l'uso degli uffici giudiziari.

L'art. 1 l. 392/1941, nel testo integrato dalla legge del 2014, nulla aggiunge, né innova circa la tipologia di spese transitate a carico dello Stato, né, d'altronde, in ordine all'amministrazione tenuta ad eseguire le prestazioni finalizzate a adibire i locali ad uffici giudiziari, generanti le spese obbligatorie (in realtà, da intendersi correttamente come tutte le spese necessarie alla funzione amministrativa), limitandosi a sostituire il soggetto passivo dell'obbligazione.

A tale fine, si osserva come il trasferimento dell'onere economico in capo allo Stato, a fronte del venir meno per l'ente locale del contributo (pur seguito dal mancato riconoscimento di un corrispettivo per la concessione degli immobili di proprietà), abbia comportato l'effetto di "ricompattare" (e razionalizzare) in capo all'amministrazione centrale le funzioni amministrative ad essa intestate e connesse alla gestione e all'uso degli immobili finalizzati all'amministrazione della giustizia, anche se di proprietà dei comuni, riconducendo al soggetto che ne ha il godimento tutte le spese necessarie per gli interventi di manutenzione e adeguamento alle proprie specifiche esigenze.

Sotto altro profilo, deve considerarsi, inoltre, la peculiare natura del rapporto giuridico tra ente locale e Stato, il quale sembra ricondursi allo schema concessorio, piuttosto che al contratto di comodato, considerando il vincolo di destinazione pubblica sul bene comunale ex art. 826, c. 3, c.c., il quale, peraltro, essendo a beneficio di un'amministrazione pubblica diversa rispetto a quella titolare dell'immobile, comporta il riconoscimento in capo al titolare del diritto di godimento - lo Stato - di un potere incidente sul bene assimilabile alla potestà ablativa/conformativa, che trova fondamento nell'intestazione della funzione cui l'uso del bene è finalizzato.

Peraltro, con riferimento agli interventi di manutenzione e all'indomani della riforma del 2014, come ricordato dall'Anci nella nota di lettura menzionata, l'Agenzia del Demanio (cfr. circ. del 5 giugno 2015, prot. n. 11037/Dir) ha precisato come la gestione degli interventi sugli immobili destinati ad uffici giudiziari è *“rientrata nella disciplina generale del Sistema Accentrato delle Manutenzioni, essendo inoltre espressamente previsto il subentro del Ministero della Giustizia ai Comuni nei contratti di locazione degli immobili di proprietà privata adibiti ad uffici giudiziari, oltre alla concessione gratuita di quelli appartenenti al patrimonio dei singoli Comuni”*. In considerazione di ciò, si legge nella circolare, l'Agenzia assumerà, sulla base dell'attività di validazione ed assegnazione delle priorità tecniche da parte dei competenti Provveditorati per le Opere Pubbliche e nei limiti dei fondi disponibili, le decisioni di spesa per interventi anche di *“manutenzione ordinaria e straordinaria sugli immobili appartenenti al patrimonio dei singoli Comuni o di altri soggetti di cui sarà previsto l'utilizzo a titolo gratuito, salve eventuali eccezioni specificatamente previste”*.

Al riguardo si precisa nelle Linee guida del sistema accentrato delle manutenzioni - aggiornamento al d.l. 68/2022, che *“onde gestire al meglio tale ultima peculiare fattispecie [manutenzione ordinaria e straordinaria sugli immobili appartenenti al patrimonio dei singoli comuni o di altri soggetti di cui sarà previsto l'utilizzo a titolo gratuito, salve eventuali eccezioni specificatamente previste], particolarmente con riferimento agli interventi di manutenzione straordinaria, ritenendosi quantomeno opportuna una preventiva condivisione con la proprietà comodante, sarà definita con il Ministero della Giustizia la più idonea modalità operativa volta ad acquisire il formale consenso alla loro realizzazione”*. (così).

Sulla base di quanto sopra esposto e in risposta al quesito in esame, si deve concludere, pertanto, che le spese obbligatorie, indicate al comma 1 dell'art.1 l. 392/1941 e poste direttamente a carico dello Stato dal 2015, attengono a tutti quei servizi ed opere ritenuti dallo Stato stesso necessari a rendere l'immobile di proprietà dell'ente locale funzionale all'amministrazione della giustizia, ivi incluse, stante anche il mancato riconoscimento di un corrispettivo per la cessione del diritto di godimento a favore dello Stato, quelle di manutenzione straordinaria e/o per interventi strutturali.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, in risposta all'istanza di parere formulata dal Comune di Como rende il parere nei termini di seguito esposti:

“In base ai commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge 392/1941, come modificata ed integrata dai commi 526-530 dell'art. 1 della legge 190/2014, a decorrere dal 1° settembre 2015 le spese per uffici giudiziari siti in immobili di proprietà degli enti locali – per i quali cessa il riconoscimento di un corrispettivo per il concesso godimento – sono poste direttamente a carico dello Stato ed attengono a tutti quei servizi ed opere ritenuti

necessari a rendere l'immobile di proprietà comunale funzionale alle esigenze dell'Amministrazione della giustizia, ivi incluse quelle di manutenzione straordinaria e/o per interventi strutturali".

Così deliberato nella camera di consiglio del 25 marzo 2026.

il Relatore

Adriana Caroselli

il Presidente

Antonio Buccarelli

Depositata in Segreteria il

9 aprile 2026

Il funzionario preposto

Susanna De Bernardis