



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 29 aprile 2013, composta da:

Dott. Claudio IAFOLLA	Presidente
Dott.ssa. Diana CALACIURA TRAINA	Consigliere
Dott. Giampiero PIZZICONI	Referendario, relatore
Dott. Tiziano TESSARO	Referendario
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19.7.2008;

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", ed, in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004 come modificata ed integrata dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e dalla deliberazione n.54/CONTR del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal comune di Verona n. prot. 29423 in data 28 gennaio 2013, qui pervenuta il giorno successivo e assunta al prot. n. 0000560;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione n. 53/2013 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, dott. Giampiero Pizziconi;

#### FATTO

Il comune di Verona, nella richiesta in epigrafe, premette che negli anni scorsi in ottemperanza alla Legge 24104/1941 n. 392 (recante "Trasferimento ai Comuni del servizio dei locali e dei mobili; degli Uffici giudiziari) che pone a carico dell'Ente Locale ove abbia sede un Tribunale l'obbligo di reperire gli spazi necessari ove allocare gli Uffici Giudiziari, ha stipulato con un Ente Pubblico (ex IPAB), un contratto di locazione passiva relativo ad una porzione di immobile ad uso direzionale, per ospitare la sede cittadina del Giudice di Pace (di seguito G.d.P.). Illustra, poi, l'ente che a seguito della recente soppressione di vari uffici periferici del G.d.P. siti in altrettanti Comuni minori della provincia e conseguenti al riordino delle circoscrizioni giudiziarie

attuato dal D. Lgs. 156/2012, l'ufficio del G.d.P. di Verona ha assunto competenza territoriale sul circondario anche in relazione alle competenze degli altri sopprimendi analoghi uffici. Proprio per assicurare sufficienti spazi per le relative attività istituzionali del suddetto organo giurisdizionale, il comune di Verona deve reperire ulteriori locali ove accogliere il personale degli uffici soppressi ed ora assegnato all'ufficio di G.d.P. che ha assunto la competenza circondariale.

Sul punto, l'ente evidenzia che il contratto di affitto delle sedi già destinate all'ufficio del G.d.P. risulta attualmente scaduto e, proprio per sopperire alle richiamate esigenze di spazi ulteriori, in fase di rinnovo. A tal fine l'ente locatore sarebbe disponibile a concedere ulteriori locali situati presso il medesimo compendio di proprietà (in tal modo, come sostiene il comune di Verona, ampliando l'oggetto del rapporto locatizio, "con un incremento di circa mq. 550 dello spazio attualmente occupato (mq. 1.180) e con una riduzione del valore unitario del canone rispetto a quello attualmente pagato (da E. 11,30/mq./mese ad E. 10,00/mq./mese)").

In relazione a tale esigenza contingente l'amministrazione comunale evidenzia alcune problematiche applicative della disciplina riguardante la riduzione della spesa delle pubbliche amministrazioni destinata ai contratti di locazione passiva prevista dall'articolo 1, comma 138, della L. 228/2012 (c.d. legge di stabilità 2013).

Infatti, in base a detta disposizione, il divieto per le pubbliche amministrazioni di stipulare per il 2013 contratti di locazione passiva potrebbe determinare nel caso di specie che il Comune, stante anche l'assenza di altri immobili di proprietà già pronti e idonei a ospitare tali funzioni giurisdizionali, potrebbe incidere sul contratto in essere in quanto la stipula dello stesso parrebbe non atteggiarsi come mero rinnovo in relazione alla circostanza (come sostiene anche il comune di Verona) che *"l'oggetto del rapporto vedrebbe un ampliamento della superficie necessaria ad uffici"*. L'ente richiedente evidenzia, poi, che *"al tempo stesso permane tuttavia l'obbligo del rispetto della citata-norma (L. n. 392/1941) e dei connessi obblighi sopravvenuti da essa scaturente e sopra accennati (ovvero la messa a disposizione di maggiori spazi necessari)"*.

Alla luce di quanto premesso, il comune di Verona *"chiede di esprimere un parere alla luce della disposizione di cui all'art. 1, comma 138, 1 — quater della L. 228/2012 in ordine alla legittimità o meno di procedere alla stipula di un nuovo/rinnovo Contratto di locazione passiva con medesimo proprietario al fine di ampliare gli spazi in questione per la finalità istituzionale sopra indicata"*.

#### DIRITTO

La richiesta del comune di Verona rientra nell'ambito dell'attività consultiva contemplata dall'art.7, comma 8, della legge 5 giugno

2003, n.131, espressamente richiamata.

Preliminarmente, rispetto all'esame del merito del quesito, occorre verificare se, nella fattispecie de qua, ricorrano i presupposti procedurali, soggettivi e oggettivi, necessari per l'ammissibilità della richiesta.

Dal punto di vista soggettivo, la richiesta è sicuramente ammissibile in quanto proviene dall'organo politico di vertice dell'Ente richiedente

Circa la sussistenza del presupposto oggettivo, si richiamano le deliberazioni del 27 aprile 2004 e n.5 del 10 marzo 2006 con le quali la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, ha adottato gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, affermando che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, accanto alle condizioni soggettive devono sussistere condizioni oggettive e, in particolare, l'attinenza con la materia della contabilità pubblica ed il carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito, di guisa che il parere non vada ad incidere su specifiche fattispecie concrete in ordine alle quali potrebbero anche pronunciarsi, nell'ambito della loro competenza, altri organi magistratuali.

Gli indirizzi ed i criteri generali della Sezione delle Autonomie, approvati con le delibere surrichiamate, hanno circoscritto l'ambito oggettivo di nozione di contabilità pubblica "alla normativa ed ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti

interventi di settore, compresi, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Per ultimo, l'ambito applicativo dell'attività consultiva è stato ulteriormente chiarito con la deliberazione 54/CONTR/2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti del 17 novembre 2010. Nel caso di specie, la richiesta del comune di Verona può essere ricondotta alla materia della contabilità pubblica, atteso che concerne l'interpretazione di norma limitativa delle spese generali delle amministrazioni pubbliche e che ha diretta incidenza sulle spese dell'Ente richiedente.

Da ultimo si evidenzia che l'esercizio dell'attività consultiva da parte della Sezione per prassi avviene allo stato degli atti e delle informazioni fornite dall'ente all'atto della richiesta essendo preclusi eventuali supplementi istruttori.

Passando all'esame del merito, si rileva che la questione sostanziale sottoposta all'attenzione di questa Corte concerne la possibilità per l'ente richiedente di stipulare un contratto di locazione passiva per un immobile destinato alle nuove esigenze di spazi degli uffici del G.d.P di Verona, conseguenti agli effetti del d.lgs /2012 di razionalizzazione delle sedi giudiziarie, pur in presenza di un esplicito divieto introdotto dall'articolo 1 comma 138 della Legge 228/2012 (ove viene consentito solo il mero

rinnovo di contratti di locazione passiva in essere e non la stipula di nuovi).

La norma vincolistica in questione prevede che *“138. All'articolo 12 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, dopo il comma 1 sono inseriti i seguenti: “.....1-quater. Per l'anno 2013 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, nonché le autorità indipendenti, ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), non possono acquistare immobili a titolo oneroso nè stipulare contratti di locazione passiva salvo che si tratti di rinnovi di contratti, ovvero la locazione sia stipulata per acquisire, a condizioni più vantaggiose, la disponibilità di locali in sostituzione di immobili dismessi ovvero per continuare ad avere la disponibilità di immobili venduti. Sono esclusi gli enti previdenziali pubblici e privati, per i quali restano ferme le disposizioni di cui ai commi 4 e 15 dell'articolo 8 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. Sono fatte salve, altresì, le operazioni di acquisto di immobili già autorizzate con il decreto previsto dal comma 1, in data antecedente a quella di entrata in vigore del presente decreto”.*

La disposizione appare finalizzata al contenimento delle spese

delle pubbliche amministrazioni destinate alle locazioni passive e va necessariamente posta in relazione alla disposizione di cui al decreto legge 95/2012 sulla spending review che all'articolo 3 recante "Razionalizzazione del patrimonio pubblico e riduzione dei costi per locazioni passive" al comma 1 prevede *"1. In considerazione dell'eccezionalità della situazione economica e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, per gli anni 2012, 2013 e 2014, l'aggiornamento relativo alla variazione degli indici ISTAT, previsto dalla normativa vigente non si applica al canone dovuto dalle amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché dalle Autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) per l'utilizzo in locazione passiva di immobili per finalità istituzionali"*. Come va tenuta in debita considerazione la disposizione di cui al comma 2 del medesimo articolo laddove si prevede che *"2. Al Decreto del Presidente della Repubblica 13 settembre 2005, n. 296 sono apportate le seguenti modifiche:*

*a) la lettera b) dell'articolo 10 è sostituita dalla seguente:*

*«b) le regioni, relativamente agli immobili dello Stato destinati esclusivamente a servizi per la realizzazione del diritto agli studi universitari, ai sensi dell'articolo 21 della legge 2*

*dicembre 1991, n. 390.....Alle regioni e agli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, può essere concesso l'uso gratuito di beni immobili di proprietà dello Stato per le proprie finalità istituzionali»; (25)*

*b) all'articolo 10, la lett. d) è abrogata;*

*c) all'articolo 11, la lett. a) è abrogata”.*

Tutti gli interventi del legislatore riguardanti l'utilizzo di immobili per il perseguimento dei fini istituzionali anche mediante il ricorso a contratti di locazione passiva, previsti dapprima dalla spending review e, successivamente dalla legge di stabilità 2013, sono dunque improntati ad una razionalizzazione e ad un efficace utilizzo degli immobili pubblici al fine di ottenere dei risparmi di spesa.

Quindi, il fine del legislatore in un ottica di riduzione complessiva degli oneri nell'ambito del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, è di ottenere risparmi di spesa attraverso: l'inserimento automatico di clausole contrattuali che blocchino l'aggiornamento automatico dell'indice Istat; il divieto di stipulare nuovi contratti di locazione passiva o la possibilità di rinnovarne solo quando l'onere rimane costante o solo quando la disponibilità di locali in sostituzione di immobili dismessi venga acquisita a condizioni più vantaggiose.

Detto risultato utile, tuttavia, va posto in relazione con lo scopo che lo stesso legislatore si prefigge attraverso altre norme dell'ordinamento giuridico tuttora vigenti.

Nel caso in specie, si fa specifico riferimento all'obbligo, richiamato nella richiesta di parere, che pone a carico dell'ente locale ove abbia sede un Tribunale di reperire gli spazi necessari ove allocare gli Uffici Giudiziari.

Detto obbligo discende dall'articolo 1 della Legge 24 aprile 1941, n. 392 recante "Trasferimento ai Comuni del servizio dei locali e dei mobili degli Uffici giudiziari" che al comma 2 prevede che *".....a decorrere dal 1° gennaio 1941 sono obbligatorie per i Comuni:*

*1° le spese necessarie per il primo stabilimento delle Corti e Sezioni di Corti di appello e relative Procure generali, delle Corti di assise, dei Tribunali e relative Regie procure, e delle Preture e sedi distaccate di Pretura;*

*2° le spese necessarie per i locali ad uso degli Uffici giudiziari, e per le pigioni, riparazioni, manutenzione, illuminazione, riscaldamento e custodia dei locali medesimi; per le provviste di acqua, il servizio telefonico, la fornitura e le riparazioni dei mobili e degli impianti per i detti Uffici; nonché per le sedi distaccate di Pretura, anche le spese per i registri e gli oggetti di cancelleria;...."*

Detta norma impone, dunque, ai comuni nel cui territorio sono situate le circoscrizioni giudiziarie, di sostenere gli oneri necessari al loro funzionamento (esclusi quelli per il personale che rimangono di competenza dell'amministrazione giudiziaria) tra le quali sia annoverano anche quelli necessari alla messa a

disposizione degli immobili finalizzati allo svolgimento dell'attività giudiziaria.

Le circoscrizioni giudiziarie hanno subito negli anni successivi alla data di entrata in vigore della richiamata disposizione numerose modifiche.

L'ultima in ordine di tempo è intervenuta a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 156 recante *"Revisione delle circoscrizioni giudiziarie - Uffici dei giudici di pace, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148"*.

Il decreto, in attuazione della delega contenuta nell'articolo 1 della legge 14 settembre 2011, n. 148 ed "al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza" (articolo 1 comma 2 della Legge delega) interviene a *"ridefinire, anche mediante attribuzione di porzioni di territori a circondari limitrofi, l'assetto territoriale degli uffici giudiziari secondo criteri oggettivi e omogenei che tengano conto dell'estensione del territorio, del numero degli abitanti, dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale del bacino di utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale, e del tasso d'impatto della criminalità organizzata, nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane"* (articolo 1, comma 2, lettera b), della legge delega).

In attuazione dei principi della delega, l'articolo 1 del decreto

prevede la soppressione di numerosi uffici del G.d.P. con il trasferimento delle relative competenze territoriali ai corrispondenti uffici circondariali (la soppressione degli uffici e la riassegnazione ai circondari viene contemplata nelle allegate tabelle A e B del decreto).

Per quello che qui interessa, nella tabella a allegata al decreto viene previsto l'accorpamento presso l'ufficio del G.d.P. di Verona dei soppressi analoghi uffici del G..d.P. di Caprino Veronese, Isola della scala, Soave, Legnago.

L'attribuzione all'ufficio circondariale delle competenze dei relativi uffici soppressi determina ai sensi dell'articolo 4, comma 2 del medesimo decreto recante *"Riassegnazione dei magistrati onorari e del personale amministrativo"* che *"2. Con decreto del Ministro della giustizia il personale amministrativo in servizio presso gli uffici soppressi del giudice di pace viene riassegnato in misura non inferiore al 50 per cento alla sede di tribunale o di procura limitrofa e, nella restante parte, all'ufficio del giudice di pace presso il quale sono trasferite le relative competenze"*. Con la conseguenza che a fronte della soppressione di quattro uffici di giudice di pace presso la circoscrizione territoriale di Verona il 50% del dei magistrati onorari e del personale amministrativo che vi prestava servizio è per legge riassegnato all'ufficio del G.d.P di Verona determinandosi, a seguito della detta riassegnazione, esigenze di collocazione spaziale di detto personale. Il tutto, garantendo

una invarianza degli oneri a carico della finanza pubblica (articolo 1 comma 2 lettera q), della Legge delega e articolo 6 del decreto attuativo) ed un obbligatorio necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti (articolo 1 comma 3 della Legge delega) tra le quali si annovera la richiamata legge 932/1941.

Il comune di Verona intenderebbe soddisfare le richiamate esigenze attraverso la stipula di un contratto di locazione con lo stesso ente pubblico (ex IPAB) concedente l'immobile attualmente utilizzato (con oneri a carico del comune conseguenti alla citata legge 932/1941) per ospitare l'ufficio del G.d.P.: contratto che, tuttavia, contemplerebbe un immobile diverso seppur attiguo all'attuale ma di dimensioni maggiori e, quindi, in grado di poter "riallocare" il personale giudiziario di cui sopra. Detto negozio giuridico a detta dell'ente non sembrerebbe, tuttavia, atteggiarsi come un mero rinnovo del contratto in essere, in relazione al fatto che l'oggetto dello stesso appare diverso in quanto l'immobile, seppur attiguo a quello oggetto dell'attuale contratto è di maggiori dimensioni e, diverso, di conseguenza sarebbe anche il relativo canone di locazione.

La Sezione, premesso che per consolidate posizioni interpretative non può rendere pareri su questioni applicative che interessino casi concreti come sembrerebbe emergere nella fattispecie in questione, ritiene tuttavia di dover fornire

una lettura più ampia della problematica prospettata dall'ente in relazione ad un presunto contrasto che emergerebbe tra le disposizioni di carattere generale sopra richiamate che impongono a tutte le pubbliche amministrazioni (e, quindi anche a quelle territoriali) una riduzione degli oneri per spese di locazione passiva e quelle che, di converso, impongono agli enti locali di adempiere a particolari obblighi imposti, da altre norme dell'ordinamento giuridico. Obblighi che, come in questo caso, involgono la tutela di diritti costituzionalmente riconosciuti quali quello alla garanzia della tutela giurisdizionale e che trovano, al tempo stesso, anche a livello comunitario e sovranazionale, ampie forme di riconoscimento. Come illustrato, infatti, da un lato si manifesta l'esigenza per il comune di Verona di dare attuazione in adempimento delle disposizioni derivanti dalla richiamata legge 932/1941 che obbliga l'ente locale che ospita l'ufficio giudiziario, di sostenere gli oneri relativi alla messa a disposizione delle sedi necessarie all'espletamento dell'attività giudiziaria e nel contempo rispettare la norma di cui all'articolo 1 comma 138 della legge 228/2012 che pone il divieto di stipulare nuovi contratti di locazione passiva salvo che si tratti di meri rinnovi degli esistenti.

Va premesso che il parere, come è prassi di questa Corte, viene reso allo stato degli atti prodotti nella richiesta ed in relazione alle (sommarie) informazioni fornite dall'ente e che,

quindi, non appare possibile accertare se il comune abbia già valutato alternative modalità di soluzione delle problematiche allocative derivanti dall'accorpamento dei quattro uffici dei G.d.P. presso la sezione circondariale di Verona. Soluzione che potrebbe essere fornita, ad esempio, dall'utilizzo delle opportunità offerte alle amministrazioni territoriali (regioni ed enti locali) dalla nuova formulazione dell'articolo 10 del D.P.R. 13 settembre 2005 n. 296 recante *"Regolamento concernente i criteri e le modalità di concessione in uso e in locazione dei beni immobili appartenenti allo Stato"* che al comma 1 prevede che *"Sono legittimati a richiedere a titolo gratuito la concessione ovvero la locazione dei beni immobili di cui all'articolo 9, con gli oneri di ordinaria e straordinaria manutenzione a loro totale carico gli enti territoriali"*. E nel quale, altresì, si prevede in base alla modificata lettera b) di detto comma che *"Alle regioni e agli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, può essere concesso l'uso gratuito di beni immobili di proprietà dello Stato per le proprie finalità istituzionali"*.

Orbene, ritiene il Collegio che, qualora la locazione passiva rappresentata dall'ente sia l'unica strada percorribile, la richiamata presunta antinomia tra le due disposizioni vada risolta i da un lato, nell'ottica del rapporto di specialità – generalità tra le norme interessate e nell'altro, attraverso una lettura costituzionalmente orientata delle disposizioni in

oggetto che tenga in debito conto la *ratio* che il legislatore persegue con la norma vincolistica che vieta la stipula di nuovi contratti di locazione passiva.

Ricorda innanzi tutto la Sezione, che la possibilità offerta dall'ordinamento di poter adire al giudice di pace per la risoluzione di controversie che insorgono tra i consociati, costituisce esplicitazione del diritto alla tutela giurisdizionale previsto dall'art. 24, primo comma, della Costituzione *"diritto, questo, che la Corte ha già annoverato "fra quelli inviolabili dell'uomo, che la Costituzione garantisce all'art. 2" (sent. n. 98 del 1965), e che non esita ad ascrivere tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio" (Corte Costituzionale sent. n. 18 del 1982)".* Peraltro, la stessa Corte Costituzionale ha anche affermato che *"il diritto alla tutela giurisdizionale si colloca al dichiarato livello di principio supremo solo nel suo nucleo più ristretto ed essenziale [...], ma tale qualifica non può certo estendersi ai vari istituti in cui esso concretamente si estrinseca e secondo le mutevoli esigenze [...] pur se taluni di questi istituti siano garantiti da precetti costituzionali"* (sent. n. 18 del 1982). La Corte ha altresì affermato che la determinazione concreta di modalità e oneri non deve rendere difficile o impossibile l'esercizio del diritto, ostacolando sino

al punto di pregiudicarlo o renderlo particolarmente gravoso (sent. n. 186 del 1972). E tale principio di non aggravamento finalizzato alla tutela del cittadino che formula domanda di tutela giurisdizionale opera anche nei confronti degli apparati dello Stato e delle pubbliche amministrazioni che sono chiamati a mettere a disposizione dell'utente un'organizzazione giudiziaria funzionale ed efficiente idonea a garantire appieno il diritto di cui all'articolo 24 primo comma.

Alla luce di quanto evidenziato si può ritenere che la Legge 932/1941 e le norme succedutesi nel tempo che ridisegnano dette circoscrizioni (tra le quali da ultimo il d.lgs 156/2001 che ridisegna la disposizione degli uffici del G.d.P sul territorio nazionale) possano essere considerate norme speciali che contemplano specifiche modalità di organizzazione dell'attività giudiziaria sul territorio nazionale al fine di contribuire a garantire il diritto alla tutela giurisdizionale di cui all'articolo 24 della Costituzione.

In via di prima approssimazione ed in base al principio enunciato dal noto *brocardo* "*lex specialis derogat generali*" detta disposizione prevarrebbe sulla norma, sussumibile nella categoria della generalità, prevista dall'articolo 1, comma 138 della legge 22872012 nella parte in cui impone il divieto a tutte le pubbliche amministrazioni di stipulare nuovi contratti di locazione passiva. Quest'ultima disposizione si pone infatti come norma vincolistica di carattere generale a carattere

immediatamente precettivo, come già affermato da questa stessa Corte (deliberazione Sezione di controllo per il Lazio n. 20/2013/PAR). Peraltro come già accennato, la *ratio* delle disposizioni che riordinano le circoscrizioni degli uffici dei G.d.P. e di quelle che vietano di stipulare nuovi contratti di locazione passiva appare unica: quella di contenere la spesa pubblica, attraverso la razionalizzazione e l'efficientamento dell'organizzazione giudiziaria nel primo caso e mediante una riduzione degli oneri da locazioni passive nel secondo caso.

Rileva poi il Collegio che, al di là di una lettura che superi il problema della contestuale operatività delle due disposizioni (almeno nel caso prospettato che si atterrebbe nell'ipotesi formulata dal comune di Verona, tuttavia, quale unica modalità operativa ed escludendo altre soluzioni prospettate dalla Sezione) mediante il ricorso al criterio di specialità- generalità, la norma vincolistica di carattere generale di cui all'articolo 1, comma 138 lascerebbe spazio anche ad una ulteriore lettura possibilista.

La *ratio* della disposizione in esame, infatti, è tesa ad assicurare una riduzione della spesa da locazioni passive per tutte le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione ed individuate con il ricorso all'elenco tenuto dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. La norma utilizza l'elenco, infatti, per individuare le amministrazioni

destinatario del divieto ma, ritiene il Collegio, anche per delineare la componente della contabilità nazionale sulla quale si produrranno gli effetti del risparmio atteso: il conto economico consolidato della pubblica amministrazione.

Sullo steso aggregato, peraltro, tendono ad incidere anche i positivi effetti di razionalizzazione ed efficientamento conseguenti all'applicazione della riorganizzazione degli uffici dei G.d.P. di cui al richiamato d.lgs 156/2012. Effetti che nel caso prospettato dal comune di Verona, si sostanziano nella chiusura di quattro uffici provinciali del G.d.P. della provincia di Verona (Caprino Veronese, Isola della scala, Soave, Legnago) con la conseguenza che gli immobili che li accoglievano, messi a disposizione ai sensi della richiamata legge 932/1941 dai comuni che li accoglievano, verranno dismessi da detto utilizzo (quali che siano state le modalità con le quali l'ente locale interessato li aveva resi disponibili: acquisendone l'uso con locazione passiva, ottenendone la disponibilità gratuita con accordo tra amministrazioni, utilizzando immobili propri ecc).

Il venir meno dei quattro uffici provinciali (già ricordato) e l'accorpamento presso l'ufficio del G.d.P. di Verona dovrebbe determinare in risparmio complessivo di spesa anche nel caso, come quello prospettato, in cui la locazione passiva sia destinata ad acquisire un immobile di dimensioni tali da garantire la funzionalità degli uffici soppressi già ubicati presso

immobili comunque ormai dismessi. In detta circostanza, una lettura della norma di cui all'articolo 1, comma 138, come disposizione tesa non soltanto alla mera individuazione delle amministrazioni destinatarie del divieto ma, nell'ottica di una interpretazione costituzionalmente orientata nel senso sopra richiamato, destinata a considerare il risparmio conseguente all'introduzione del vincolo come complessivo nell'ambito del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, potrebbe rendere armonico il quadro di tutte le disposizioni che regolano la fattispecie. Infatti, considerando operativa nel caso in specie l'eccezione dello stesso comma 138 nella parte che ammette invece la stipula dei contratti di locazione passiva *"per acquisire, a condizioni più vantaggiose, la disponibilità di locali in sostituzione di immobili dismessi"* si consentirebbe di superare il vincolo di carattere generale in tutte le ipotesi, come quella in questione, ove altre norme impongono un contestuale obbligo la cui attuazione determinerebbe un'apparente antinomia. In tal modo verrebbe garantita anche l'osservanza del principio direttivo della citata legge delega sul riordino degli uffici giudiziari nella parte in cui si afferma che *"La riforma realizza il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti"*.

Conclusivamente ed alla luce delle complessive considerazioni sopra richiamate, la Sezione ritiene che il comune di Verona potrà procedere alla stipula del contratto di locazione per

mettere a disposizione locali idonei all'ufficio circoscrizionale del G.d.P in relazione alle nuove esigenze conseguenti alla soppressione degli altri uffici provinciali, qualora si realizzino le circostanze da ultimo citate:

- che la stipula del contratto di locazione passiva con lo stesso ente pubblico (ex IPAB) concedente l'immobile attualmente utilizzato mediante il quale il comune di Verona intenderebbe soddisfare le richiamate nuove esigenze di spazi sia l'unica soluzione prospettabile tra quelle che l'ordinamento mette a disposizione delle amministrazioni territoriali (vedasi sul punto l'eventuale possibilità di ricorrere alle previsioni del riformulata lettera b) del comma 1 dell'articolo 10 del D.P.R. 13 settembre 2005 n. 296, norma richiamata nel parere);
- ovvero che il contratto di locazione passiva da stipulare, che contemplerebbe un immobile diverso seppur attiguo all'attuale ma di dimensioni maggiori in grado di poter riallocare il personale giudiziario dei soppressi uffici del G.d.P., sia in grado di assicurare complessivamente delle condizioni più vantaggiose intese a livello di circoscrizione provinciale. Cioè non in relazione ai meri oneri derivanti dal contratto per la locazione passiva del nuovo immobile (che per la maggiore esigenza di spazi che deve garantire sarà sicuramente più oneroso rispetto al precedente) ma al rapporto tra gli stessi

oneri e i risparmi di spesa complessivamente derivanti dalla dismissione degli immobili (localizzati nel territorio degli altri comuni della provincia) in precedenza adibiti ad uffici dei G.d.P. ed ora soppressi.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del comune di Verona.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 29 aprile 2013.

Il magistrato relatore

Il Presidente

F.to Dott. Giampiero Pizziconi

F.to Dott. Claudio Iafolla

Depositato in Segreteria il 30/04/2013 IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

(F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese)