



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Donato Centrone	Presidente f.f.
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario (relatore)
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 15 ottobre 2014

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 le note del 16 e del 18 settembre 2014, con le quali il comune di Broni ha chiesto un parere nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;

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'art. 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 del Sindaco del comune sopra citato;

udito il relatore dott. Paolo Bertozzi.

premesse che

Con la note sopra citate, il sindaco del comune di Broni (PV), richiede un parere sulla corretta interpretazione dell'art. 3, comma 4, del decreto legge 6 luglio 2005, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2005, n. 35 concernente la riduzione del canone dei contratti di locazione di immobili a uso istituzionale stipulati dalle Amministrazioni centrali. Si premette, a tal fine, che la Prefettura di Pavia, con distinte comunicazioni del 6 e del 27 agosto 2014 ha informato il comune di Broni che i canoni dei contratti di locazione delle caserme dei Vigili e del fuoco e dei Carabinieri, immobili di proprietà comunale, devono essere ridotti nella misura del 15 per cento di quanto attualmente corrisposto in applicazione della disposizione di legge sopra richiamata.

Si riferisce al riguardo che la riduzione del canone di locazione comporterebbe una conseguente diminuzione delle entrate previste dal bilancio comunale, contraddicendo la *ratio* della cosiddetta *spending review*, che non sembrerebbe contemplare la riduzione della spesa pubblica a danno di un'altra articolazione della pubblica amministrazione. Cita, in tal senso, il Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri del 5 luglio 2012, ad oggetto: "*Disposizioni urgenti per la riduzione della spesa pubblica*", che, al punto D, in materia di razionalizzazione del patrimonio pubblico e riduzione dei costi per le locazioni passive, opera una netta distinzione fra gli immobili di proprietà di enti locali (per i quali, peraltro, deve esistere una condizione di reciprocità) e gli immobili, invece di proprietà di terzi, per i quali, e solo in quest'ultima ipotesi, sembrerebbe trovare applicazione la riduzione del canone in misura pari al 15 per cento.

ammissibilità

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Quest'ultime risultano quindi investite, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicazione delle

“forme di collaborazione” tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La Sezione Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, ha fissato i principi e le modalità per l’esercizio della funzione consultiva sopra descritta, individuando, tra l’altro, i soggetti legittimati alla richiesta di parere e le singole materie riconducibili alla nozione di contabilità pubblica.

Questa Sezione regionale è quindi chiamata a verificare, in via preliminare, l’ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell’organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

I. Ammissibilità soggettiva.

L’art. 7, comma 8, della citata legge 5 giugno 2003, n. 131, come detto, riserva la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica esclusivamente alle Regioni e, *“di norma per il tramite del consiglio delle Autonomie locali”*, ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane.

La medesima facoltà, stante la natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Corte, non può pertanto essere estesa a soggetti diversi da quelli espressamente indicati dalla legge.

La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell’ente, deve essere riconosciuta all’organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell’ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

La mancata formulazione delle richieste provenienti da Comuni, Province e Città metropolitane per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, secondo il consolidato orientamento della Sezione, non impedisce l’ammissibilità delle stesse, in attesa dell’entrata in funzione del predetto organo.

La richiesta di parere in esame, proveniente dal Sindaco del Comune, legale rappresentante dell’ente e, come tale, legittimato a proporla, deve quindi ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo.

II. Ammissibilità oggettiva.

La facoltà di richiedere pareri, oltre ad essere limitata ai soggetti sopra indicati, risulta legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non è quindi di carattere generale, ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti l’interpretazione di norme di contabilità e finanza

pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi nell'esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, con la deliberazione n. 54/2010, hanno precisato che la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana.

Le Sezioni regionali non possono pronunciarsi, inoltre, su quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

Alla luce delle predette considerazioni la richiesta in esame può ritenersi oggettivamente ammissibile in quanto attiene all'interpretazione di norme dirette al contenimento della spesa pubblica.

merito

L'art. 3, comma 4, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 35 dispone che *"ai fini del contenimento della spesa pubblica, con riferimento ai contratti di locazione passiva aventi ad oggetto immobili a uso istituzionale stipulati dalle Amministrazioni centrali, 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) i canoni di locazione sono ridotti a decorrere dal 1° luglio 2014 della misura del 15 per cento di quanto attualmente corrisposto"*.

La decorrenza del termine per la riduzione della misura del canone, originariamente fissata al 1° gennaio 2015, è stata anticipata al 1° luglio 2014 per effetto della modifica apportata dall'art. 24 del decreto legge 26 aprile 2014, n. 66, convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

Lo stesso art. 3, comma 4, stabilisce quindi che *"la riduzione del canone di locazione si inserisce automaticamente nei contratti in corso ai sensi dell'articolo 1339 c.c., anche in deroga alle eventuali clausole difformi apposte dalle parti, salvo il diritto di recesso del locatore"*.

Ne risulta sancita una riduzione *ex lege* degli importi dovuti dalle amministrazioni pubbliche centrali per canoni di locazione di immobili adibiti ad uso istituzionale, che si inserisce nel più ampio contesto di una serie di misure dirette al contenimento dei costi per locazioni passive a carico dei bilanci pubblici, previste dall'art. 3 del decreto legge n. 95/2012 ai successivi commi 5 e 6.

Il comma 7, nel testo riscritto dal citato decreto legge n. 66/2014, stabilisce poi che *"le previsioni cui ai commi da 4 a 6 si applicano altresì alle altre amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in quanto compatibili"* con una conseguente estensione dell'ambito di applicazione soggettiva delle predette misure.

L'interpretazione letterale della disposizione sopra richiamata che impone la riduzione dei canoni, riferendosi genericamente ai contratti di locazione passiva stipulati dalle amministrazioni centrali, senza fornire ulteriori precisazioni, porta ad affermare che la riduzione in parola debba essere disposta anche nell'ipotesi di locazioni stipulate con altre amministrazioni pubbliche, anche territoriali, proprietarie dell'immobile locato.

Si deve ritenere, infatti, che se la legge avesse voluto escludere queste ultime dall'applicazione della disposizione in esame lo avrebbe fatto in modo espresso, non diversamente da quanto stabilito dall'art. 1, comma 478, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 che, dettato dalle medesime esigenze di contenimento della spesa pubblica per locazioni passive, circoscriveva la riduzione del canone ai soli *"contratti di locazione stipulati dalle amministrazioni dello Stato per proprie esigenze allocative con proprietari privati"*.

Né tale supposta esclusione a favore del locatore pubblico risulta ricavabile in via interpretativa dai principi generali che regolano l'attività delle amministrazioni pubbliche.

Com'è noto le amministrazioni pubbliche possono agire anche nelle forme del diritto privato e concludere contratti che, per quanto non diversamente disposto dalla legge, sono soggetti alla disciplina dettata dal codice civile e della legislazione privatistica.

La legge statale, come si è fatto cenno, è più volte intervenuta a regolare la materia delle locazioni della P.A., introducendo a favore del conduttore pubblico, come nel caso in esame, una serie di eccezioni alla disciplina codicistica, giustificate essenzialmente dall'esigenza di contenimento della spesa pubblica.

Analoghe eccezioni non sono viceversa ravvisabili a favore del locatore pubblico, per il quale, in particolare, non è dato rintracciare, nel vigente quadro normativo, una disposizione che lo escluda dalla riduzione richiesta dall'art. 3, comma 4, del decreto legge n. 95/2012. Ne consegue, pertanto, che quest'ultimo disposto, a prescindere da ogni giudizio di legittimità costituzionale che non compete a questa Sezione in sede consultiva, debba trovare applicazione generalizzata nei confronti di tutti i locatori, quale che sia la natura pubblica o privata di questi.

Per la medesima ragione, il locatore pubblico, che subisce la riduzione del canone, può esercitare il diritto di recesso dal contratto come espressamente consentito dalla stessa disposizione di legge.

Alla luce delle predette considerazioni si deve quindi concludere che, allo stato attuale, la riduzione dei canoni corrisposti dalle amministrazioni pubbliche per la locazione di immobili a uso istituzionale, imposta dall'art. 3, comma 4, del decreto legge n. 95/2012, trova applicazione, in assenza di una contraria disposizione di legge, anche rispetto a contratti stipulati con enti territoriali proprietari, per i quali rimane salvo il diritto di recesso.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deciso nell'adunanza del 15 ottobre 2014.

Il Relatore
(dott. Paolo Bertozzi)

Il Presidente f.f.
(dott. Donato Centrone)

Depositato in Segreteria
il 27/10/2014

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)