

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 23 luglio 2015 composta da:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	Presidente
Consigliere	Luca Fazio	
Consigliere	Stefania Petrucci	
Referendario	Rossana De Corato	
Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Adesso	Relatore

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Ugento (LE), trasmessa con prot. n. 14384 del 9 luglio 2015 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia il 10 luglio 2015 prot. 0002349-10/07/2015-SC-PUG-T75-A;

Vista l'ordinanza 54/2015 e successive modificazioni con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 23 luglio 2015;

udito il relatore, Referendario Carmelina Adesso.

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Ugento chiede alla Sezione un parere in relazione all'ambito di applicazione dell'art. 3 comma 4 d.l. 6 luglio 2012 n. 95, conv. con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012 n. 135 e modificato, da ultimo, con d.l. 24 aprile 2014 n. 66 conv. dalla l. 23 giugno 2014 n. 89 (riduzione automatica del canone a partire dal 1 luglio 2014 nella misura del 15% anche in deroga ad eventuali clausole difformi apposte dalle parti, salvo il diritto di recesso).

In particolare, il Sindaco espone che:

-il Comune di Ugento ha stipulato un contratto di locazione ad uso non abitativo di un immobile urbano destinato al deposito di reperti archeologici e di materiali dell'archivio storico;

-il suddetto immobile è stato adeguato alla normativa vigente in materia di deposito dei reperti archeologici e dei materiali dell'archivio storico di intesa con le competenti Sovrintendenze Archeologica ed Archivistica che hanno seguito i lavori di adeguamento e solo all'esito dell'acclarata esecuzione a perfetta regola d'arte hanno rilasciato il nulla osta al trasferimento dei reperti;

-in data 29/12/2014 è stato perfezionato l'atto di permuta con il quale il Comune di Ugento ha ottenuto dall'Agenzia del Demanio di Bari un immobile sito in Ugento da destinare ad Archivio Storico Comunale e deposito di reperti archeologici;

-i locali sopra indicati dovranno essere sottoposti ad interventi di manutenzione e, pertanto, permangono le condizioni che hanno determinato la necessità di prendere in locazione l'immobile *de quo*;

-l'art. 3 comma 4 d.l. 95/2012, conv. dalla l. 135/2012 e mod. dal d.l. 66/2014 conv. dalla l. 89/2014, impone la riduzione automatica dei canoni a partire dal 1 luglio 2014 nella misura del 15%, anche in deroga ad eventuali clausole difformi apposte dalle parti e salvo il diritto di recesso;

- l'art 1, comma 388, della l. 27 dicembre 2013 n. 147 (legge di stabilità 2014) prevede che l'Agenzia del Demanio, nell'ambito della propria competenza di monitoraggio, autorizzi le Amministrazioni Pubbliche presenti nell'elenco Istat, individuate ai sensi dell'art. 1 comma 2 l. 31 dicembre 2009 n. 196, mediante il rilascio di nulla osta, al rinnovo dei contratti di locazione, nel rispetto dell'applicazione di prezzi medi di mercato, soltanto a condizione che non sussistano immobili demaniali disponibili, comminando la nullità per i contratti stipulati in violazione di tali previsioni;

-la procedura prevede che, affinché l'Agenzia possa effettuare le attività di propria competenza, le Amministrazioni pubbliche richiedenti debbano compilare ed inviare all'Agenzia medesima la scheda relativa al quadro esigenziale;

- è stata inoltrata all'Agenzia del Demanio la scheda relativa al quadro esigenziale;

- l'Agenzia ha verificato che non sussistono immobili demaniali disponibili da destinare a sede di deposito del materiale del Museo Civico (art 1 comma 388 l. 147/2013);

-il canone annuo proposto è coerente con i prezzi medi di mercato;

Premesso quanto sopra, il Sindaco osserva che l'applicazione dell'abbattimento del 15% ad un canone di locazione già modesto potrebbe indurre la proprietà a non voler rinnovare il contratto, mettendo l'Amministrazione Comunale nella condizione di dover stipulare un nuovo contratto ad un canone eventualmente più alto di quello attualmente corrisposto, con ciò vanificando proprio la finalità di vantaggio perseguita dalla norma.

Per tali motivi, richiamando la deliberazione n. 8/PAR/2015 della Sezione controllo Toscana (dalla quale si deduce che, nel silenzio della norma, appare plausibile una

interpretazione integrativa che, in luogo della riduzione del 15% ad un canone di importo già modesto-provocando il recesso da parte del privato e la successiva stipula di un contratto meno vantaggioso – consenta di mantenere in essere il contratto in corso al canone attuale fino alla naturale scadenza con eventuale rinnovo alle medesime condizioni), l'istante formula il seguente quesito *"se la norma consenta margini di discrezionalità e, nell'affermativa, se questi possano operare nel caso di un immobile di proprietà di privati, il cui canone di locazione originariamente pattuito (senza considerare pertanto l'ulteriore riduzione di cui nell'articolo 24, comma 4, lett. b) del Decreto Legge 24 aprile 2014 n. 66, convertito con modificazione dalla Legge 23 giugno 2014 n. 89) rispetti l'applicazione dei prezzi medi di mercato congruiti dall'Agenzia del Demanio"*

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ammissibilità, sia soggettiva che oggettiva, della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione al profilo di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Ugento, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, si rammenta che la Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di *"contabilità pubblica"*.

Il Collegio evidenzia che le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con

la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "contabilità pubblica" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati, non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità, e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Stante quanto sopra, il quesito formulato dal Comune di Ugento rientra nel perimetro della contabilità pubblica, come sopra delineato, in quanto volto all'interpretazione delle disposizioni dettate al fine del contenimento della spesa pubblica.

Tuttavia, l'esame della questione deve essere condotto su un piano di generalità ed astrattezza, poiché ogni decisione circa l'applicazione in concreto delle disposizioni in materia di contabilità pubblica è di esclusiva competenza dell'ente locale, rientrando nella discrezionalità e responsabilità dell'amministrazione.

Passando al merito della richiesta, l'Ente formula un quesito in relazione al perimetro applicativo dell'art. 3, comma 4, del d.l. 95/2012, come modificato dall'art. 24 comma 4 del d.l. 66/2014, chiedendo se la riduzione ivi prevista del 15% dei canoni di locazione passiva consenta margini di discrezionalità per l'ente locale nel caso in cui il canone originariamente pattuito rispetti i prezzi medi di mercato "congruiti" dall'Agenzia del Demanio.

La norma in questione, prima della modifica introdotta con d.l. 66/2014 conv. in l. 89/2014, prevedeva che, ai fini del contenimento della spesa pubblica, i canoni relativi ai contratti di locazione passiva aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale e stipulati dalle Amministrazioni centrali e dalle Autorità indipendenti, compresa la Consob, fossero ridotti del 15% di quanto corrisposto a decorrere dal 1 luglio 2015. La disposizione, inoltre, sanciva che "a decorrere dalla data dell'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto la riduzione di cui al periodo precedente si applica comunque ai contratti di locazione scaduti o rinnovati dopo tale data" e 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".

Il taglio dei canoni di locazione e la connessa finalità di contenimento della spesa, pertanto, vengono garantiti attraverso il meccanismo di sostituzione automatica di clausole difformi di cui

all'art. 1339 c.c. (in questo senso, l'ulteriore precisazione dell'operatività dell'inserzione automatica *"anche in deroga alle eventuali clausole difformi apposte dalle parti"* risulta chiaramente pleonastica) con la conseguenza che il contratto conserva la propria validità ed efficacia, nonostante la modifica *ex lege* della clausola di determinazione del corrispettivo del godimento, secondo la disciplina della c.d. *"nullità parziale"* (art 1419 co. 2 c.c.) e salvo il diritto di recesso del locatore, quale unico rimedio a disposizione della parte locatrice a fronte della eteromodifica in corso di esecuzione di una clausola essenziale.

La disposizione in esame, che si inserisce chiaramente nel quadro degli interventi di c.d. *Spending review* (cfr. Sezione controllo Emilia Romagna, deliberazione n. 1/PAR/2015), è stata modificata dall'art 24 comma 4 lett. a) e b) del d.l. 66/2014 conv. in l. 89/2014 che, da un lato, ha anticipato l'operatività temporale della decurtazione dal 1 luglio 2015 al 1 luglio 2014 e, dall'altro lato, ha riscritto il comma 7, stabilendo 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 dello spazio di applicazione soggettiva delle predette misure.

L'ambito applicativo della disciplina in esame, così come scaturente dalle modifiche da ultimo indicate, comprende sia le locazioni passive in cui la controparte sia un'altra pubblica amministrazione (e non solo un privato proprietario di immobile, cfr. Sezione controllo Lombardia, deliberazione n. 285/PAR/2014) sia i contratti stipulati dall'ente locale antecedentemente all'entrata in vigore del d.l. 66/2014 e della relativa legge di conversione (Sezione controllo Emilia Romagna, deliberazione n. 1/PAR/2015, Sezione controllo Veneto, deliberazione n. 272/PAR/2015).

Sempre con riferimento alla delimitazione del perimetro di applicazione, il nuovo comma 7 dell'art. 3 include tra le disposizioni che si applicano alle amministrazioni di cui all'art. 1 comma 2 del d lgs 165/2001, in quanto compatibili, anche la previsione del comma 6 del medesimo articolo, a mente del quale *"Per i contratti di locazione passiva, aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale di proprietà di terzi, di nuova stipulazione a cura delle Amministrazioni di cui al comma 4, si applica la riduzione del 15 per cento sul canone congruito dall'Agenzia del Demanio"*.

L'espressione *"canone congruito dall'Agenzia del Demanio"* si riferisce alla valutazione, demandata all'Agenzia, nell'ambito della sua attività di monitoraggio, di congruità del prezzo rispetto ai prezzi medi di mercato. Infatti, con specifico riferimento ai rinnovi dei contratti di locazione e nel perseguimento dell'obiettivo di contenimento della spesa, l'art. 1 comma 388 l. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014) sancisce che *" i contratti di locazione di immobili stipulati dalle amministrazioni individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, non possono essere rinnovati, qualora l'Agenzia del demanio, nell'ambito delle proprie competenze, non abbia espresso nulla osta sessanta giorni prima della data entro la quale l'amministrazione locataria può avvalersi della facoltà di comunicare il recesso dal contratto. Nell'ambito della propria competenza di*

monitoraggio, l'Agenzia del demanio autorizza il rinnovo dei contratti di locazione, nel rispetto dell'applicazione di prezzi medi di mercato, soltanto a condizione che non sussistano immobili demaniali disponibili. I contratti stipulati in violazione delle disposizioni del presente comma sono nulli."

Alla luce di quanto sopra, il rinnovo dei contratti di locazione, è soggetto al nulla osta dell'Agenzia del Demanio, il cui rilascio è, a sua volta, subordinato all'assenza di immobili demaniali disponibili ed al rispetto dei prezzi medi di mercato con conseguente nullità dei contratti stipulati in violazione di tali disposizioni.

Nel caso di locazioni di nuova stipulazione, gli enti locali potranno rivolgersi all'Agenzia del Demanio per la valutazione di congruità del prezzo: come precisato dalla medesima Agenzia (circolare n. 16155/2014 dell'11 giugno 2014) si tratta di una scelta facoltativa (ma prudentiale, anche al fine di non incorrere in responsabilità per danno erariale) in quanto le disposizioni in esame si applicano ai soggetti di cui all'art 1 comma 2 d lgs 165/01 *"in quanto compatibili"*. In ogni caso, a norma del comma 6, sul canone congruito si applica la riduzione del 15%.

Proprio l'espressione *"in quanto compatibili"* utilizzata dal legislatore ha fatto sorgere dubbi interpretativi in merito alla sussistenza di margini di discrezionalità nell'applicazione della disposizione per l'ente locale nel caso in cui il canone, relativo ad un contratto rinnovato, sia stato *"congruito"* dall'Agenzia a norma dell'art 1 comma 388 l. 147/2013 e, quindi, sia in linea con i prezzi medi di mercato.

Sul punto si è pronunciata la Sezione controllo Toscana con deliberazione n. 8/PAR/2015 (richiamata anche dall'Ente istante), la quale, dopo aver premesso che le esigenze di razionalizzazione del patrimonio e di riduzione dei costi, sempre più pressanti nell'attuale congiuntura economica, non ammettono, nelle intenzioni del legislatore fatte palesi nel testo, alcuna deroga, ha precisato che *"la locuzione "in quanto compatibili" non vale, pertanto, a valle, a relativizzare la portata dell'obbligo introducendovi un margine di discrezionalità, ma opera piuttosto, a monte, per delimitare l'ambito soggettivo di applicazione della norma, per individuare, cioè, la platea dei soggetti che sono tenuti a realizzarne il contenuto precettivo: fra questi, come detto, gli enti locali"*.

A fronte della decurtazione automatica ed obbligatoria del canone di locazione, pertanto, l'unico rimedio per il locatore privato è il recesso dal contratto, *"In questo caso, ove permangano le esigenze locative in capo all'amministrazione, ad esse si potrà far fronte con contratti di nuova stipulazione, ai quali si applicherà, ai sensi del comma 6 del medesimo articolo 3, la riduzione del 15 per cento sul canone ritenuto congruo dall'Agenzia del demanio."*

L'assenza di alternative valide allo scioglimento unilaterale del contratto, che lascia l'amministrazione priva di un bene necessario ai propri fini istituzionali, con la conseguente esigenza di rivolgersi nuovamente al mercato per reperirlo, è suscettibile di determinare un effetto esattamente contrario a quello avuto di mira dalla disposizione, stante il rischio di addivenire alla stipulazione di un nuovo contratto ad un canone superiore a quello precedente.

In altre parole, l'esito dell'operazione concreta (recesso-stipula di nuovo contratto) è manifestamente incoerente nel caso in cui "il canone corrisposto al privato, in base al contratto di locazione in corso, sia già inferiore all'importo ritenuto congruo dall'Agenzia del demanio, ridotto del 15 per cento. In tale ipotesi, infatti, ove l'ulteriore automatica riduzione, operata ai sensi dell'art. 3, comma 4, inducesse il privato ad esercitare il proprio diritto di recesso, l'amministrazione si troverebbe nella necessità di stipulare un nuovo contratto ad un canone più alto di quello attualmente corrisposto, con ciò vanificando proprio la finalità di vantaggio per l'Erario perseguita dalla norma (senza contare gli inevitabili inconvenienti, sul piano logistico e organizzativo, di un eventuale trasferimento di uffici)".

Se, da un lato, si impone l'esigenza di evitare che la decurtazione automatica ed il conseguente recesso del locatore vanifichino l'obiettivo di contenimento della spesa cui l'intera disciplina di ispira, dall'altro lato, non è consentito subordinare l'applicazione della disposizione alla mera eventualità del recesso e della conseguente necessità di rivolgersi nuovamente al mercato. Ed, infatti, la Sezione fiorentina, nel ribadire l'obbligatorietà della disciplina, ne circoscrive l'eccezione a un caso particolare: al caso in cui il canone in corso sia già inferiore all'importo ritenuto congruo dall'Agenzia del demanio, ridotto del 15%. E' chiaro che, in questo caso, l'eventuale nuovo contratto stipulato, anche in applicazione del comma 6 dell'art. 3 d.l. 95 (canone "congruito" ridotto del 15%), sarà necessariamente più oneroso rispetto a quello originario, in contrasto con l'obiettivo di contenimento della spesa.

La Sezione, pertanto, non ravvisa ragioni per discostarsi dai principi sopra indicati, precisando che, come osservato dalla Sezione fiorentina, è rimessa alla discrezionalità dell'ente la valutazione complessiva dell'economicità dell'operazione, in coerenza con la citata disciplina di contenimento della spesa.

PQM

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Ugento (LE)

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 23 luglio 2015.

Il Relatore

F.to Carmelina Adesso

Il Presidente

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 23/07/2015

Il Direttore della Segreteria

F.to Marialuce Sciannameo