



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Antonio De Salvo	presidente;
dott. Marco Pieroni	consigliere;
dott. Massimo Romano	consigliere;
dott. Italo Scotti	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Riccardo Patumi	primo referendario;
dott. Federico Lorenzini	primo referendario(relatore).

Adunanza del 15 dicembre 2015.

Visto l'art. 100, comma secondo, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 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;

Visto l'articolo 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la legge regionale del 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali, insediatosi il 17 dicembre 2009;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n.9/SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n.3/SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Reggio Emilia, pervenuta a questa Sezione in data 22 ottobre 2015;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle autonomie locali;

Viste l'ordinanza presidenziale n. 52 del 23 novembre 2015, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella camera di consiglio del 15 dicembre 2015 il relatore Federico Lorenzini;

Ritenuto in

Fatto

Il Sindaco del Comune di Reggio nell' Emilia ha inoltrato a questa Sezione una richiesta di parere con la quale intende conoscere se l'art.3, comma 4 (richiamato dal successivo comma 7) del d.l. n.95/2012, convertito dalla l. n.135/2012 e s.m.i., che prevede, a decorrere dall'1 luglio 2014, la riduzione nella misura del 15 per cento dei canoni di locazione corrisposti per i contratti di locazione passiva stipulati dalle amministrazioni di cui all'art.1 comma 2 del d.lgs.165/01, trovi applicazione anche nell'ipotesi in cui il comune abbia dato in concessione e non in locazione un determinato immobile ad altro ente pubblico.

Diritto

Ammissibilità soggettiva ed oggettiva

L'art. 7, comma 8, della legge n.131/2003-disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane, la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In via preliminare, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa).

Nella fattispecie in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto è stata formulata per il Comune di Reggio nell'Emilia dal Sindaco, organo rappresentativo dell'ente ai sensi dell'art.50, comma 2, del tuel.

In ordine all'attinenza del quesito proposto con la materia della contabilità pubblica, la Sezione, tenuto conto degli orientamenti espressi nelle pronunce di orientamento generale delle Sezioni riunite (cfr. deliberazione 17 novembre 2010, n.54) e della Sezione delle autonomie

(cfr., *ex plurimis*, deliberazione n.3/2014/SEZAUT), ritiene che la richiesta di parere in esame sia ammissibile sul piano oggettivo, in quanto verte sull'interpretazione di disposizione di legge che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica (cfr. in proposito, Corte cost. 108/2011; 148/2012; 161/2012) stabilisce misure di riduzione della spesa per le pubbliche amministrazioni.

Quanto, poi, alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, la Sezione ritiene che la richiesta di parere presenti, altresì, il carattere della generalità e dell'astrattezza, nei limiti in cui possono essere indicati principi interpretativi utilizzabili anche da parte di altri enti, qualora insorgesse la medesima questione; infine, non vi è interferenza con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, né con un giudizio civile o amministrativo pendente.

La richiesta di parere è, pertanto, ammissibile e può essere esaminata nel

Merito

In via preliminare, occorre operare una breve ricognizione del quadro normativo di riferimento.

Il richiamato art.3, comma 4, del decreto legge 06 luglio 2012, n.95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n.135, come successivamente modificato dall'art.24, comma 4 del decreto legge 24 aprile 2014, n.66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n.89, statuisce che "Ai fini del contenimento della spesa pubblica, con riferimento ai contratti di locazione passiva aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale stipulati dalle Amministrazioni centrali ... i canoni di locazione sono ridotti a decorrere dal 1° luglio 2014 della misura del 15 per cento di quanto attualmente corrisposto. ... 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 successivo comma 7 del medesimo articolo puntualizza, altresì, che "Fermo restando quanto previsto dal comma 10, le previsioni di 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. ..."

Il problema esegetico che si pone, alla luce del richiamato contesto fattuale e normativo, è duplice. In primo luogo, sotto il profilo soggettivo, afferma l'applicabilità della summenzionata previsione normativa quando le parti del rapporto di concessione siano due pubbliche amministrazioni. In secondo luogo, sotto il profilo oggettivo, riguarda l'applicabilità in sé della prescrizione, prevista nell'ambito dei rapporti di locazioni, anche ai rapporti di concessione di beni pubblici.

Sotto il primo profilo, in sé assorbente rispetto al quesito posto, la disposizione del novellato art.3, comma 4 del d.l. n.95/2012 non pare applicabile nell'ipotesi in cui il rapporto intervenga tra due pubbliche amministrazioni. E' preclusiva, in tal senso, l'interpretazione finalistica e financo letterale della normativa richiamata avente, peraltro, natura di norma eccezionale e, come tale insuscettibile di applicazione "oltre i casi e i tempi" in essa considerati (cfr. art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale). Si osserva, infatti che la statuizione oggetto di disamina è applicabile, prima di ogni ulteriore considerazione, quando realizzi la finalità richiamata nel testo di legge di "contenimento della spesa pubblica". All'evidenza, tale finalità non si realizza qualora il rapporto concessorio, cui sarebbe eventualmente da applicare la riduzione automatica del canone nella misura del 15 per cento, intervenga tra due pubbliche amministrazioni. Infatti l'effetto pratico sarebbe del tutto neutro rispetto all'obiettivo del contenimento della spesa pubblica, essendo di assoluta evidenza che l'inserzione automatica ex art.1339 c.c. di una tale clausola nel rapporto intercorrente tra due pubbliche amministrazioni, pur comportando per l'una un risparmio nella misura del 15 per cento di quanto corrisposto in precedenza, per l'altra comporterebbe, in egual misura, un minor introito.

Sotto il secondo profilo dell'ambito oggettivo, poi, presenta non pochi profili di criticità l'applicazione di una norma di carattere eccezionale, prevista per l'ipotesi di contratti di locazione, a una concessioni di beni.

Preliminarmente, non è revocabile in dubbio e si ribadisce il carattere di norma eccezionale della previsione citata, appunto di eccezione alla regola generale, principio cardine dell'ordinamento, per cui le parti del rapporto negoziale (nella fattispecie locativo) sono vincolate nei termini contrattualmente previsti. Ne consegue, pertanto, che l'insuscettibilità dell'applicazione analogica, ovvero in casi simili o materie analoghe, della norma di carattere eccezionale, inevitabilmente preclude che una previsione normativa formulata per un contratto di locazione trovi applicazione per la fattispecie non sovrapponibile di un rapporto di concessione di beni demaniali o patrimoniali indisponibili, attesa la loro diretta destinazione alla realizzazione di interessi pubblici (cfr. C.S.U. del 26 giugno 2003, n.10157).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna esprime il proprio parere, sul quesito riportato in epigrafe, nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

che, a cura della Segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del comune di Reggio nell'Emilia e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione

Emilia-Romagna;

che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta Segreteria.

Così deciso in Bologna, nella camera di consiglio del 15 dicembre 2015.

Il Presidente
f.to (Antonio De Salvo)

Il Relatore
f.to (Federico Lorenzini)

Depositata in segreteria il 15 dicembre 2015.

Il Direttore di segreteria
f.to (Rossella Broccoli)