



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Alessandra Molina	Referendario (relatore)
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario

nella camera di consiglio da remoto del 7 ottobre 2020 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Sulla richiesta di parere della Città di Olgiate Comasco (CO);

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 la richiesta di parere n. 20444 del 24 settembre 2020, presentata dal Sindaco della Città di Olgiate Comasco e acquisita al protocollo pareri di questa Sezione con il n. 51, in pari data;

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 52 del 24 settembre 2020, con la quale il Presidente ha assegnato la richiesta di parere al Referendario Alessandra Molina, fissando l'adunanza odierna per deliberare su di essa;

VISTA l'ordinanza n. 36/2020, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza con modalità da remoto;

DATO ATTO che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma "Microsoft Teams";

UDITO il relatore, dott.ssa Alessandra Molina.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco della Città di Olgiate Comasco (CO) ha formulato una richiesta di parere relativa all'ambito di applicazione di alcune disposizioni emanate dal legislatore in seguito all'emergenza epidemiologica da COVID-19 al fine di garantire il mantenimento dell'equilibrio del sinallagma nei contratti di durata, nonostante le sopravvenienze determinate dalla pandemia.

In particolare, l'Ente, ritenuto che tale normativa ponga un problema interpretativo circa il rapporto tra i principi generali che regolano l'attività amministrativa e la natura di norma speciale di molte disposizioni emanate a seguito della diffusione della pandemia, ha formulato i seguenti quesiti:

1. *“se la normale capacità negoziale che spetta ai privati nel riequilibrare le prestazioni in un contratto, ove il sinallagma contrattuale sia stato compromesso da una causa di impossibilità sopravvenuta, si applichi anche alla fattispecie di impossibilità sopravvenuta derivante dalla pandemia in atto. In altri termini si chiede se, di fronte ad una normativa di emergenza che ha definito con puntualità gli effetti che tale imprevisto evento ha provocato negli adempimenti degli obblighi (...) residui in capo all'ente, che agisce iure privatorum, la capacità ulteriore di rinegoziazione del contratto oltre il puntuale disposto normativo”.*
2. *“se la disciplina di cui al comma 3 dell'art. 216 del Decreto legge n. 34/2020, possa applicarsi anche ai contratti di locazione per lo svolgimento di attività sportive nel caso in cui la proprietà sia pubblica e l'immobile sia stato affittato attraverso l'istituto della locazione ad uso commerciale, in quanto il relativo bene appartiene al patrimonio disponibile dell'ente”.*

CONSIDERATO IN DIRITTO

In via preliminare la Sezione ritiene la valida costituzione del Collegio mediante collegamento da remoto, stante il perdurare dello stato di emergenza epidemiologica per COVID-19 e tenuto conto che l'esercizio dell'attività consultiva, ex art. 7 comma 8 della legge n. 131/2003, non implica alcun contraddittorio con l'Ente che ha richiesto il parere.

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'articolo 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

La Sezione delle Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 13/SEZAUT/2007, n. 9/SEZAUT/2009, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 4/SEZAUT/2014/QMIG e n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, nonché, da ultimo, con la deliberazione 11/SEZAUT/2020/QMIG, ha esplicitato i requisiti 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, penale, amministrativa e contabile) indicanti i caratteri di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte dei conti in sede consultiva, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore ai sensi del citato articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.

Questa Sezione è pertanto chiamata a verificare, in via preliminare, se la richiesta di parere di cui trattasi presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, sia sotto il profilo oggettivo.

I. Ammissibilità soggettiva.

Sotto il profilo soggettivo, nel caso di specie si osserva che il Comune rientra nel novero degli enti contemplati dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 e che il Sindaco della Città di Olgiate Comasco (CO), attuale istante, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale, ai sensi dell'articolo 50 del TUEL.

La richiesta è dunque da ritenersi soggettivamente ammissibile in quanto proviene dall'organo legittimato a proporla.

II. Ammissibilità oggettiva.

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

La Corte dei conti, con diverse deliberazioni sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG), sia delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010), ha indicato il perimetro della funzione consultiva sulla materia della “contabilità pubblica”, precisando che la stessa coincide con il sistema di norme e principi che regolano l’attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici e che, pertanto, la funzione consultiva della Corte non può essere intesa come consulenza generale.

In particolare, nella deliberazione n. 5/2006/SEZAUT è stato precisato che *«la materia della contabilità pubblica (...) non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale»*, in quanto *«ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l’estensione dell’attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell’azione amministrativa con l’ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali»*. Pertanto, l’ambito della materia della contabilità pubblica deve ritenersi circoscritto alla *“normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l’attività finanziaria che precede o che segue i relativi interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l’acquisizione delle entrate, l’organizzazione finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l’indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli”* (cfr. Sezione Autonomie della Corte dei conti n. 5/2006).

La funzione consultiva, peraltro, non può interferire con le altre funzioni attribuite alla Corte dei conti (di controllo e giurisdizionali) o ad altra magistratura. A tale proposito, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con la deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, ha precisato che *“appare opportuno ribadire che la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari”*.

A tale ultimo riguardo, la stessa Sezione delle Autonomie con la citata deliberazione 24/SEZAUT/2019/QMIG ha altresì ritenuto che *«la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini (...) può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla "materia di contabilità pubblica"»*, in quanto *«si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede»*.

Con riferimento al caso di specie, il contesto sopra delineato induce a ritenere che i quesiti in esame non siano attinenti all'ambito della contabilità pubblica.

E difatti, il primo quesito investe il rapporto tra i rimedi previsti dalla disciplina civilistica generale per preservare l'equilibrio contrattuale nei contratti a prestazioni corrispettive e quelli previsti dalla legislazione speciale dell'emergenza ed è volto a conoscere se, in seguito all'emergenza da COVID 19, possa configurarsi, in capo ai contraenti di un rapporto contrattuale, una generale facoltà di rinegoziazione delle condizioni contrattuali anche al di fuori delle ipotesi specifiche previste dalla normativa emergenziale.

In particolare, l'ente cita, a titolo esemplificativo, l'articolo 65 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, il quale prevede, tra l'altro, che *“al fine di contenere gli effetti negativi derivanti dalle misure di prevenzione e contenimento connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, ai soggetti esercenti attività d'impresa è riconosciuto, per l'anno 2020, un credito d'imposta nella misura del 60 per cento dell'ammontare del canone di locazione”*, ma nulla dice in ordine alla possibile modifica del canone del contratto, chiedendo se siano ammissibili *“ulteriori interventi di riequilibrio contrattuale”*, consentiti dal codice civile, rispetto a quelli già normati in seguito alla pandemia.

Con il secondo quesito, connesso al primo, l'Ente chiede se l'articolo 216, comma 3, del decreto-legge n. 34 del 2000, norma specificamente dettata dal legislatore per il caso di immobili di proprietà privata, possa trovare applicazione nel caso in cui il bene rientri nel patrimonio disponibile di un ente pubblico e sia locato secondo la disciplina delle locazioni commerciali.

In particolare, il citato articolo 216, comma 3, del decreto-legge n. 34 del 2020, prevede che *«la sospensione delle attività sportive, disposta con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri attuativi dei citati decreti legge 23 febbraio 2020, n. 6, e 25 marzo 2020, n. 19, è sempre valutata, ai sensi degli articoli 1256, 1464, 1467 e 1468 del codice civile, a decorrere dalla data di entrata in vigore degli stessi decreti attuativi, quale fattore di sopravvenuto squilibrio dell'assetto di interessi pattuito con il contratto di locazione di palestre, piscine e impianti sportivi di proprietà di soggetti privati. In ragione di tale squilibrio il conduttore ha diritto, limitatamente alle cinque mensilità da marzo 2020 a luglio 2020, ad una corrispondente riduzione del canone locatizio che, salva la prova di un diverso ammontare a cura della parte interessata, si presume pari al cinquanta per cento del canone contrattualmente stabilito»*.

Tale norma, anch'essa dettata nell'ambito della legislazione emergenziale, fa quindi riferimento alle conseguenze della sospensione delle attività sportive in ragione dell'emergenza sanitaria, quale possibile elemento di squilibrio dell'assetto di interessi pattuito con i contratti di locazione e, in quanto tale, destinato a incidere sul sinallagma contrattuale.

Appare dunque evidente come entrambi i quesiti, relativi alla cognizione e all'accertamento di posizioni di diritto soggettivo, di naturale spettanza del giudice ordinario, siano strettamente attinenti alla materia civilistica della responsabilità contrattuale e, pertanto, non possano farsi rientrare nell'ambito della contabilità pubblica come perimetrata dalla giurisprudenza consolidata sopra richiamata, mancando quei profili di specializzazione funzionale che giustificano la funzione consultiva di questa Corte.

Inoltre, con specifico riferimento al tema oggetto del secondo quesito, si segnala che presso la giurisdizione ordinaria risulta attualmente pendente un contenzioso in materia. Pertanto, qualunque decisione nel merito da parte di questa Sezione finirebbe per sovrapporsi a pronunce di altri organi giudiziari, rischiando di prefigurare soluzioni non conciliabili con quelle spettanti ai competenti organi della giurisdizione. Per quanto sopra esposto, la richiesta formulata dalla Città di Olgiate Comasco (CO) va dichiarata inammissibile sotto il profilo oggettivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, dichiara inammissibile la richiesta di parere di cui in epigrafe.

Così deliberato nella camera di consiglio da remoto del 7 ottobre 2020.

Il Relatore

(dott.ssa Alessandra Molina)

Il Presidente

(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria

l'8 ottobre 2020

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)