



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 170/2021/SRCPIE/PAR

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.	Claudio CHIARENZA	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Referendario
Dott.	Marco MORMANDO	Referendario
Dott.	Diego Maria POGGI	Referendario
Dott.ssa	Stefania CALCARI	Referendario
Dott.ssa	Rosita LIUZZO	Referendario
Dott.	Massimo BELLIN	Referendario
Dott.	Fabio D'AULA	Referendario
Dott.	Paolo MARTA	Referendario
Dott.ssa	Maria DI VITA	Referendario relatore
Dott.	Massimiliano CARNIA	Referendario

nella camera di consiglio del giorno 22 dicembre 2021

svolta mediante videocollegamento in remoto

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di **Basaluzzo (AL)** con nota prot. n. 20399, pervenuta a questa Sezione in data 30 novembre 2021 per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte;

visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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;

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;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

visto l'art. 85, comma 3, lettera e), del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, che consente lo svolgimento delle adunanze e delle camere di consiglio mediante modalità telematiche con collegamento dei magistrati partecipanti da remoto e che dispone che il luogo da cui si collegano i magistrati e il personale addetto è considerato aula di adunanza o camera di consiglio a tutti gli effetti di legge;

visto l'art. 26 ter del D.L. 14 agosto 2020 n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, che ha esteso fino al termine dello stato di emergenza da Covid-19 l'operatività delle previsioni dei commi 2, 5, 6 e 8 bis del citato art. 85 del D.L. n. 18 del 2020;

Visti l'art. 6 e il punto 4 dell'allegato A del richiamato D.L. n. 105 del 2021 con cui è stata prorogata fino al 31 dicembre 2021 l'operatività delle previsioni dei commi 2, 5 e 8 bis del citato art. 85 del decreto legge n. 18 del 2020;

Visto il Decreto del 18 maggio 2020, n. 153, con cui, ai sensi dell'art. 20 *bis* del Decreto Legge 18 ottobre 2012, n. 179 (convertito con modificazioni con la Legge 17 dicembre 2012, n. 221), il Presidente della Corte dei conti ha dettato le norme tecniche in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza per lo svolgimento delle funzioni di controllo della Corte dei conti e per la firma digitale dei relativi atti, e il successivo Decreto del 27 ottobre 2020 con cui, in considerazione del perdurare dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, il Presidente della Corte dei conti ha ritenuto necessario mantenere fino al termine dello stato di emergenza le regole tecniche e operative in vigore in materia di svolgimento delle adunanze e delle camere di consiglio mediante collegamento in remoto;

visto il Decreto 30 ottobre 2020, n. 6, con cui il Presidente della Sezione ha adottato le misure organizzative per lo svolgimento delle attività della Sezione nel rispetto delle "nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia contabile" previste dall'art. 85 del Decreto

Legge n. 18 del 2020, prevedendo, tra l'altro, lo svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze pubbliche da remoto;

vista l'ordinanza n. 6/P.ag./2021 del 13 dicembre 2021, con la quale il Presidente Aggiunto ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio, svolta in videoconferenza effettuata tramite applicativo in uso alla Corte dei conti, con collegamento dei membri del collegio da remoto;

Udito il relatore, Referendario dr.ssa Maria Di Vita,

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Basaluzzo (AL) ha formulato un quesito riguardante l'interpretazione dell'art. 3, rubricato "razionalizzazione del patrimonio pubblico e riduzione dei costi per locazioni passive", del D.L. n. 95 del 2012 convertito con L. n. 135 del 2012 recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini".

In particolare si richiede se su un bene, non destinato a servizi pubblici o uffici, di cui l'ente abbia il godimento in forza di un contratto di locazione passiva, sia possibile eseguire degli investimenti consistenti in migliorie anche in grado di mutarne la destinazione d'uso.

Ciò in quanto dalle citate disposizioni di cui all'art. 3 del D.L. n. 95 del 2012, che prevedono una riduzione del 15% sui canoni di locazione per i contratti in corso e pongono limiti al rinnovo e alla conclusione di nuovi contratti emergerebbe un generale disfavore per la stipula da parte delle pubbliche Amministrazioni di locazioni passive, come sottolineato anche dalla delibera Corte dei Conti sezione Controllo per il Lazio n. 3/2012.

AMMISSIBILITA' DEL QUESITO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri "in materia di contabilità pubblica".

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie della Corte ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Preliminarmente occorre dunque valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto, avendo anche riguardo alle precisazioni fornite dalla Sezione delle autonomie (delibera 10 marzo 2006, n. 5) e dalle Sezioni riunite in sede di controllo (delibera 17 novembre 2010, n. 54).

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere è ammissibile, in quanto proviene dal Sindaco del Comune di Basaluzzo che, in quanto legale rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L., è l'organo istituzionalmente legittimato a richiederlo; la stessa, inoltre, risulta inviata tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, in conformità a quanto dispone la legge.

Sotto il profilo oggettivo, l'ammissibilità di ogni richiesta di parere si riscontra allorché il quesito inerisca, in termini generali e astratti, all'interpretazione della normativa in tema di contabilità pubblica. Secondo la consolidata giurisprudenza contabile, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti, le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare 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 della Corte quale organo magistratuale.

Al riguardo, si evidenzia che il quesito posto dal Comune di Basaluzzo è formulato in termini non del tutto astratti. L'Ente si riferisce alla specifica tipologia di lavori da realizzare, richiedendo *"se sia possibile investire sul bene medesimo (eseguire dei lavori di trasformazione, delle migliorie in genere, canalizzazione, pulizia, trasformazione in parcheggio) in generale mutarne di fatto la destinazione, convertirlo in area a servizi pubblici"*.

Inoltre, viene chiesto se l'esecuzione dei lavori sia legittima nell'ipotesi di inserimento del bene locato nel programma delle valorizzazioni immobiliari, per una opzione finale d'acquisto (cfr. scheda di accompagnamento).

L'ipotesi prospettata non appare peraltro chiara considerato che il programma delle valorizzazioni immobiliari, ai sensi dell'art. 58 D.L. 2008 n. 112, non dovrebbe includere beni di proprietà di terzi, ma beni pubblici che ricadono nel territorio di competenza dell'ente non strumentali all'esercizio di funzioni istituzionali e suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione.

Ciò posto, si ritiene comunque possibile fornire indicazioni di carattere generale sull'interpretazione da dare al cennato all'art. 3 del D.L. n. 95 del 2012, intendendo tale

quesito come volto a conoscere se la citata norma costituisca un limite all'esecuzione da parte di un Comune di lavori di miglioria su un bene di terzi condotto in locazione e non destinato ad attività istituzionali, in assenza di un'ipotesi certa di acquisto, così come già sintetizzato in premessa.

Con riferimento alla afferenza della norma alla materia della contabilità pubblica si rammenta che le Sezioni Riunite, nella deliberazione n. 54 del 2010, hanno evidenziato che la funzione consultiva può essere svolta anche per *"quei quesiti che risultino connessi alla modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza"*.

La disciplina richiamata persegue la chiara finalità di realizzare una riduzione della spesa pubblica e ha formato di frequente oggetto di pareri della Corte dei Conti sebbene con riferimento a quesiti diversi da quello in esame, riguardanti prevalentemente l'applicabilità delle previsioni in materia di riduzione del canone ai contratti stipulati tra due amministrazioni pubbliche (cfr. oltre alla deliberazione della Sezione di Controllo per il Lazio n. 3/2013 citata dall'Ente, ex multis, deliberazioni Sezione di Controllo per il Piemonte n. 76/2015, Sezione di controllo per l'Emilia Romagna n.157/2015 e n.14/2019, Sezione di controllo per la Lombardia n. 285/2014 e n. 258/2016 Sezione di Controllo per le Marche n. 122/2016).

Alla luce di quanto sopra, considerata la possibilità di fornire indicazioni di carattere generale sull'interpretazione dell'art. 3 del D.L. n. 95 del 2012 e valutata l'attinenza del quesito proposto con la materia della contabilità pubblica, si ritiene che, anche sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere sia ammissibile.

MERITO

Preliminarmente appare utile richiamare le previsioni dell'art. 3, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla L. 7 agosto 2012, n. 35 cui fa riferimento l'Ente.

Si tratta di una norma che si inserisce nel contesto di una serie di provvedimenti normativi volti a razionalizzare la gestione del patrimonio pubblico e a ridurre il costo complessivo delle locazioni passive per le Amministrazioni dello Stato e per gli Enti locali (cfr. per questi ultimi anche il comma 1 *quater* dell'art. 12 del D.L. 98/2011, introdotto dalla legge n. 228/2012 che aveva vietato per il 2013 la stipula di locazioni passive).

L'art. 3 D.L. 6 luglio 2012, n. 95 contiene una serie di interventi mirati alla realizzazione del descritto obiettivo di riduzione della spesa: al comma 1 viene stabilito il blocco dell'adeguamento ISTAT per i canoni dovuti da Amministrazioni incluse nel conto economico consolidato per il triennio 2012-2014 (poi prorogato fino al 2021) mentre al

comma 3 viene prevista, per Regioni ed enti locali, fino al 2013, la possibilità di recedere anche in deroga ai termini di preavviso previsti dai contratti.

Le misure specificatamente richiamate dall'ente, ovvero la riduzione del 15% dei canoni e i limiti al rinnovo, sono quelle contenute nel comma 4 che così dispone: *"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. 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 con riferimento al rinnovo sempre il comma 4 stabilisce che lo stesso è consentito delle seguenti condizioni:

"a) disponibilità delle risorse finanziarie necessarie per il pagamento dei canoni, degli oneri e dei costi d'uso, per il periodo di durata del contratto di locazione;

b) permanenza per le Amministrazioni dello Stato delle esigenze allocative in relazione ai fabbisogni espressi agli esiti dei piani di razionalizzazione di cui all'articolo 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, ove già definiti, nonché di quelli di riorganizzazione ed accorpamento delle strutture previste dalle norme vigenti".

L'ambito di applicazione di tali disposizioni è stato esteso anche a Regioni ed enti locali dal comma 7 del medesimo art. 3, come riscritto dal citato D.L. n. 66 del 2014, in base al quale *"le previsioni cui ai commi da 4 a 6 si applicano altresì alle altre Amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, in quanto compatibili".*

Nella disposizione citata dall'Ente il legislatore non ha preso specificatamente in considerazione la fattispecie oggetto del quesito del Comune, ovvero l'esecuzione di lavori di miglioria del bene locato. I limiti posti da tale norma riguardano peraltro immobili condotti in locazione per finalità istituzionali, mentre l'Ente sembra porre un quesito con riferimento alle ipotesi di bene locato per fini non istituzionali di cui si intenderebbe, appunto, mutare la destinazione d'uso.

L'ambito di applicazione della norma non può essere esteso alla fattispecie oggetto della richiesta di parere neanche in forza di un'interpretazione estensiva o analogica. In proposito occorre sottolineare che alcune pronunce delle sezioni di Controllo della Corte dei Conti hanno qualificato la norma in materia di riduzione del canone come norma di

carattere eccezionale e come tale non suscettibile di applicazione analogica ai sensi dell'art. 14 preleggi (cfr. Sezione di controllo per l'Emilia Romagna, Deliberazioni n.157/2015 e n. 16/2020).

Ma anche laddove la norma non venisse ritenuta "eccezionale", difficilmente la fattispecie prospettata dall'Ente potrebbe essere ricondotta nel suo ambito di applicazione come "caso simile" o "materia analoga". L'art. 3 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, nel porre un tetto di spesa, fa, infatti, riferimento all'obbligazione principale a carico del conduttore, ovvero al pagamento del canone, mentre l'esecuzione di lavori di miglioria esula dalle prestazioni a cui è tenuto quest'ultimo, rappresentando una vicenda del tutto eventuale del contratto.

Non soccorrono rispetto al quesito in esame neanche i limiti posti dalla norma in materia di rinnovo, pure richiamati dall'Ente, che riguardano vicende relative alla fase finale del rapporto.

Nella sua richiesta di parere l'Ente sembra in effetti ravvisare un limite alla realizzazione di lavori su beni di terzi condotti in locazione non tanto nella diretta applicazione della norma, ma nel fine da essa perseguito ovvero limitare il ricorso alle locazioni passive e contenerne il costo.

Sebbene i principi posti dall'art. 3 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95 non possano essere considerati principi generali dell'ordinamento da cui ricavare, neanche sulla scorta del canone dell'*analogia iuris*, un divieto all'esecuzione di migliorie su beni di terzi, si deve ritenere che l'obiettivo perseguito dalla norma, come correttamente messo in luce dal Comune, debba comunque essere adeguatamente ponderato nell'esercizio delle concrete scelte discrezionali dell'Ente che dovranno essere ispirate a ragionevolezza e logicità.

Si consideri in proposito anche quanto disposto dal principio contabile allegato n. 4/3 al D. Lgs. 118/2011, al punto 4.18 da cui si ricava implicitamente conferma della possibilità per gli enti locali di eseguire migliorie su beni di terzi. Il principio contabile in parola regola i criteri di ammortamento da seguire nel caso in cui l'ente faccia investimenti apportando miglioramenti su immobili di terzi di cui si vale in locazione (gli stessi andranno iscritti tra le immobilizzazioni immateriali e ammortizzati nel periodo più breve tra quello in cui le migliorie possono essere utilizzate - vita utile residua dell'immobile del terzo - e quello di durata residua del contratto di locazione).

Tale principio richiede anche espressamente che il revisore renda uno specifico parere che avrà ad oggetto *"la verifica, da effettuarsi per ogni singolo caso, di una convenienza dell'ente ad apportare migliorie su beni di terzi, in uso, a qualunque titolo detenuti, tenendo in debito conto dei casi in cui la spesa è prevista come obbligatoria dalla legge"*.

Nella valutazione dei benefici dell'operazione che, come sottolineato, dovrà formare oggetto di specifica verifica da parte del revisore, l'Ente dovrà attentamente considerare anche le finalità sottese all'art. 3 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, evitando condotte che possano essere considerate un'elusione dei tetti di spesa fissati dalla norma.

È, infatti, di tutta evidenza che il risparmio conseguito attraverso la prevista riduzione del 15% applicata sul canone di locazione corrisposto per i contratti in corso e, per i nuovi contratti, su quello congruo dall'Agenzia del demanio (comma 6 art. 3 citato), potrebbe essere annullato dai costi sostenuti per le migliorie. L'esecuzione di lavori di investimento, nella misura in cui produce un aumento di valore del bene, potrebbe in sostanza essere, nel caso concreto, lo strumento per trasferire al proprietario del bene risorse maggiori di quelle consentite con l'introduzione del citato limite di spesa.

Bisogna infatti rammentare che in base alla disciplina posta dall'art. art. 1592 del codice civile i costi sostenuti dal conduttore per le migliorie rimangono, come regola generale, a suo carico. Tale norma prevede infatti che *"salvo disposizioni particolari della legge o degli usi, il conduttore non ha diritto a indennità per i miglioramenti apportati alla cosa locata. Se però vi è stato il consenso del locatore, questi è tenuto a pagare un'indennità corrispondente alla minor somma tra l'importo della spesa e il valore del risultato utile al tempo della riconsegna"*.

In assenza di deroghe alla citata disciplina codicistica, nei casi di una prospettiva solo eventuale di acquisto del bene e di una durata residua del contratto di locazione non allineata con la vita utile dell'investimento, l'impiego di risorse per lavori di miglioria potrebbe, dunque, non corrispondere a parametri di convenienza economica.

In conclusione sarà l'Amministrazione a dover valutare in relazione, all'uso a cui il bene è destinato, al regolamento del contratto di locazione, sia con riferimento alla durata che al regime dei rimborsi per eventuali migliorie, alle concrete prospettive di futura acquisizione del bene, se vi sia un interesse pubblico prevalente che giustifichi l'esborso di somme per lavori di miglioria e di trasformazione sul bene locato avendo cura di assicurare che le iniziative adottate non si traducano, nella sostanza, in uno strumento per eludere l'applicazione di norme imperative di finanza pubblica.

P.Q.M.

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

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato nelle camere di consiglio del giorno 22 dicembre 2021, svoltasi in videoconferenza con collegamento da remoto.

Il Relatore
F.to Dr.ssa Maria Di Vita

Il Presidente
F.to Dr. Claudio Chiarenza

Depositato in Segreteria il **27 dicembre 2021**

Il Funzionario Preposto
F.to Nicola Mendoza