



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere (relatore)
dott.ssa Khelena Nikifarava	referendario

Adunanza del 6 febbraio 2020

Richiesta di parere del Comune di Galliera (BO)

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;

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

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni;

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;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

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 n. 54 del 17 novembre 2010;

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

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Galliera (BO) del 2 settembre 2019, pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Emilia-Romagna in data 7 gennaio 2020, acquisita a prot. CDC n. 25 del 7 gennaio 2020;

Visto il parere del gruppo di lavoro tecnico istituito presso il suddetto Consiglio delle Autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 9 del 4 febbraio 2020, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

Considerato in

Fatto

Il Sindaco del Comune di Galliera (BO), ha inoltrato a questa Sezione, anche per mezzo del Consiglio delle Autonomie locali, una richiesta di parere in merito alla possibilità o meno per l'Ente di applicare la riduzione del 15%, prevista dall'art. 3, comma 4, del D.L. n. 95/2012, convertito in legge 135/2012, come modificato dal D.L. n. 66/2014, convertito nella Legge n. 89/2014, ai canoni di locazione passiva o alle indennità corrisposte dalle Pubbliche Amministrazioni per utilizzi in assenza di titolo.

In particolare, il Comune di Galliera precisa di aver stipulato un contratto di locazione con l'Azienda USL di Bologna, in data 3/11/2011, avente ad oggetto un immobile di proprietà comunale, al fine di consentirne l'utilizzo e destinarlo a Centro di Medicina Generale, per un importo complessivo annuo di euro 6.000,00.

Successivamente, la conduttrice ha comunicato all'Ente la riduzione del canone annuale ad € 5.100,00, in forza del disposto del citato art. 3 comma 4 del decreto legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito con modificazioni, dalla legge n. 135/2012, come successivamente modificato dall'art. 24, comma 4 del D.L. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge 23/06/2014 n. 89, il quale, statuisce che "Ai fini del contenimento della spesa pubblica, con riferimento ai contratti di locazione passiva..... i canoni di locazione sono ridotti a decorrere dal 1° luglio 2014 della misura del 15 per cento di quanto attualmente disposto...". Precisa il Comune nella richiesta di parere, che l'Azienda USL supportava la sua richiesta richiamando alcune deliberazioni della Corte dei conti, tra le quali la n. 122/2016 della Sezione Regionale di Controllo per le Marche, e la n. 14/2019 di

questa Sezione.

L'Ente richiedente, tuttavia, ha precisato di non condividere la lettura delle citate norme fatta dall'Azienda sanitaria conduttrice e ritenendo, per converso, non sussistere i presupposti per dare corso alla riduzione richiesta, in accordo ad una ulteriore deliberazione della Corte dei conti, Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna, del. n. 157/2015, la quale ha ritenuto che 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, in quanto "il contenimento della spesa pubblica" "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...".

Diritto

I. Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza dei requisiti, soggettivo e oggettivo, di ammissibilità.

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dall'art. 7, comma 8 L. n. 131/2003, stante la natura speciale della funzione consultiva intestata alla Corte.

La richiesta di parere in esame proviene dal Comune di Galliera (BO), per il tramite del C.A.L., ed è stata sottoscritta dal suo Sindaco. Essa, dunque, sotto il profilo soggettivo, è ammissibile.

I pareri sono previsti, dalla L. n. 131/2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie nei citati atti d'indirizzo, deve ritenersi riferito alla "*attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli*".

Da ultimo, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale ex art. 17, comma 31, d.l. n. 78/2009, conv. in l. n. 102/2009, hanno evidenziato che, in una visione dinamica della contabilità pubblica - che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - talune materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica, possono ritenersi ad essa riconducibili

per effetto della particolare considerazione loro riservata dal legislatore nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica (Del. n. 54/2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche riguardo a quesiti che siano 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, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

La funzione consultiva, poi, non può rivolgersi a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto d'iniziativa giudiziarie, anche eventuali, proprie della Procura della stessa Corte dei conti, né può avere ad oggetto condotte suscettibili di essere sottoposte all'esame di organi della giurisdizione ordinaria, contabile o tributaria, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali.

Infine, ed è questa la considerazione che rileva nel caso di specie, possono rientrare nella funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti le sole richieste di parere volte a ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale, a differenza di quanto avviene nell'esercizio della funzione giurisdizionale, di competenza di distinte Sezioni della Corte, che ha per oggetto fattispecie concrete.

Al riguardo va ribadito il principio consolidato per cui la richiesta di parere, pur essendo originata da un'esigenza dell'Amministrazione di gestire una situazione determinata, deve essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica, che poi spetterà all'Amministrazione applicare al caso di specie, non potendo essere rivolta ad ottenere indicazioni specifiche per l'attività gestionale concreta. In caso contrario l'attività consultiva della Corte si risolverebbe, di fatto, in una sorta di coamministrazione (cfr. in senso conforme, sezione Piemonte, pareri 17 giugno 2010 n. 44 e 5 ottobre 2006 n. 4; Sez. controllo Lombardia pareri 5 ottobre 2007 n. 21 e 18 marzo 2008, n. 14). Come precisato nel documento d'indirizzo sopra richiamato, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole *"questioni volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale"*, dovendo pertanto ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, al fine di evitare che, di fatto, l'ausilio consultivo possa tradursi in un'intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali (delibera n. delibera n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, cit.).

II. Nell'ipotesi sottoposta all'esame della Sezione, emerge *per tabulas* che il quesito formulato è privo del carattere di astrattezza e generalità, in quanto fa espresso e specifico riferimento ad un caso concreto.

Il tenore della richiesta – postulando la conferma della correttezza di determinate scelte concrete ovvero l'espressione delle valutazioni su comportamenti amministrativi che rientrano invece nella competenza e nella discrezionalità esclusiva degli organi di governo dell'ente - potrebbe determinare l'eventuale coinvolgimento diretto di questa Sezione di controllo nella sfera dell'amministrazione attiva e *"nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale"* (Sezione delle Autonomie, delibera n. 5/AUT/2006): dovendosi ribadire che nell'esercizio della funzione consultiva, le Sezioni regionali di controllo non possono diventare *"organi di consulenza generale delle autonomie locali"*.

Alla luce delle considerazioni esposte questa Sezione non può quindi pronunciarsi in ordine alla legittimità dei comportamenti in essere o *in itinere* dell'amministrazione: di talché, il Collegio, in un'ottica collaborativa e sempre in linea generale, enuncia i principi – cfr. deliberazioni di questa Sezione di controllo n.157/2015 e n.14/2019 - che regolano la fattispecie in esame, a partire dal quadro normativo di riferimento.

III. L' art. 3, comma 4, del decreto legge 6 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. [...]"*.

A tale riguardo, il Collegio aveva già ritenuto (sia nella delibera n. 157/2015, che nella successiva delibera n. 14/2019, che della prima riprende

espressamente i medesimi contenuti e principi), che il 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"*. In tal senso, l'indirizzo uniformemente espresso da questa Sezione – sia nella delibera n. 157/2015 che nella delibera n.14/2019 - valorizzava testualmente, riconfermandone i principi, la 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)"*. Nella delibera n. 157/2015, si era precisato quindi che *"tale finalità (il contenimento della spesa pubblica) 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"*.

Nella successiva delibera n. 14/2019 si sottolineava nuovamente che *"una previsione normativa formulata per un contratto di locazione non può trovare 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"*.

IV. Conclusivamente, nelle ipotesi considerate, è stato ribadito il principio relativo all'insuscettibilità dell'applicazione analogica, ovvero in casi simili o materie analoghe, della norma di carattere eccezionale, con la conseguenza che una previsione normativa formulata per un contratto di locazione non può trovare 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.

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 la deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Galliera (BO) e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;
- che la stessa sia pubblicata sul sito Internet istituzionale della Corte dei conti - banca dati del controllo;
- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito Internet istituzionale ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Bologna, nell'adunanza del 6 febbraio 2020.

Il presidente

f.to (*Marco Pieroni*)

Il relatore

f.to (*Tiziano Tessaro*)

Depositata in segreteria il 6 febbraio 2020

Il direttore di segreteria

f.to (*Rossella Broccoli*)