



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario (relatore)
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nella camera di consiglio del 25 giugno 2013

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 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 (T.U.E.L.);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota n. prot. GE 2013/26464 pervenuta in data 29 maggio 2013, con la quale la Provincia di Mantova ha chiesto un parere nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, Francesco Sucameli.

OGGETTO DEL PARERE

Il Presidente della Provincia in epigrafe ha formulato alla Sezione una richiesta di parere concernente la possibilità di contrarre locazioni passive, stanti le attuali limitazioni introdotte a fine 2012.

Ci si riferisce alle prescrizioni di cui art. 12 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), poi novellato dal comma 138 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, introduttivo di un temporaneo divieto di acquisto immobili e di contrazione di locazioni passive durante il 2013.

L'istanza di parere sorge in relazione alle seguenti circostanze: la Provincia, a causa del sisma che nel 2012 ha colpito l'area lombardo-emiliana, in qualità di soggetto competente in materia di edilizia scolastica, ha dovuto far fronte al recupero di agibilità di un immobile ospitante un istituto di secondo grado; nelle more ha proceduto all'affitto di locali dove trasferire l'istituto in questione per permettere lo svolgimento delle attività scolastiche; in previsione dell'anno scolastico 2013-2014, peraltro, a causa dell'aumento delle iscrizioni, si renderebbe necessario affittare altri locali presso lo stesso locatore, adiacenti a quelli già condotti.

L'Ente, peraltro, trova ostacolo nella prefata norma, su cui chiede se sussistano margini interpretativi che consentirebbero in astratto la stipula della locazione, considerato che:

1) la stipula si porrebbe in termini di contratto accessorio o di patto aggiunto ampliativo del precedente contratto, in quanto per le condizioni economiche e normative, si farebbe riferimento al precedente, adottando, in proporzione alla quadratura, lo stesso prezzo di locazione;

2) in ogni caso il costo di tale ampliamento dell'originario oggetto contrattuale non comporterebbe maggiori oneri finanziari per la provincia, in quanto la Provincia di Mantova aveva in essere un'assicurazione per i danni da rischio sismico che tra le garanzie aggiuntive, prevedeva il rimborso per spese extra sostenute, (quali ad es. per affitto di locali), con un

limite d'indennizzo di euro € 200.000,00. Conseguentemente l'onere dell'estensione del contratto troverebbe copertura economica nel rimborso assicurativo.

PREMESSA

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze attribuite alla Corte dei conti dalla legge n. 131 del 2003 (recante la disciplina d'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Pertanto, la prima questione che si pone, riguardo al descritto quesito, è quella del rispetto delle condizioni di legge per accedere alla funzione consultiva della Corte. A tal fine si rammenta che ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003, Regioni, Province e Comuni possono chiedere alle Sezioni regionali – di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito – pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che, per consolidata giurisprudenza, gli enti elencati dalla legge possono rivolgersi direttamente alla Corte in funzione consultiva, senza passare necessariamente dal Consiglio delle autonomie locali.

Poiché il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a rappresentare l'ente (in sostituzione del sindaco, normalmente legittimato ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.), la richiesta di parere è proposta dall'organo legittimato a proporla ed è pertanto soggettivamente ammissibile.

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, in primo luogo occorre rammentare che la disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica. In

quest'ottica, appare chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive "in materia di contabilità pubblica" si ritagliano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Secondo le Sezioni riunite della Corte dei conti – intervenute con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 – il concetto di contabilità pubblica deve essere incentrato sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*" da intendersi in senso dinamico in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Deliberazione del 17 novembre 2010, n. 54).

Tuttavia, l'inerenza ad una materia di contabilità pubblica non esaurisce i presupposti di ammissibilità oggettiva di un quesito, presupposti che vanno ricavati, oltre che dalla lettera della legge, dalla natura della funzione consultiva. Essi vanno stabiliti in negativo, delineando il rapporto tra tale funzione e, da un lato, l'attività amministrativa, dall'altro, la funzione giurisdizionale civile, penale, amministrativa e contabile.

Rispetto all'attività amministrativa, questa Sezione, in più occasioni, ha riconosciuto che la funzione di cui al comma 8 dell'art. 7 della Legge n. 131/2003, è una facoltà conferita agli amministratori di Regioni ed enti locali per consentire loro di avvalersi, nello svolgimento delle funzioni loro intestate, di un organo neutrale e professionalmente qualificato, in grado di fornire gli elementi di valutazioni necessari ad assicurare la legalità della loro azione: è innegabile che i pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nello svolgimento dei procedimenti degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate.

Peraltro, la stessa giurisprudenza contabile ha puntualmente rammentato che dalla funzione consultiva resta esclusa qualsiasi forma di cogestione o co-amministrazione con l'organo di controllo esterno (cfr. *ex multis* parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36). Quindi, i quesiti, oltre a riguardare una questione di contabilità pubblica, devono avere carattere generale ed essere astratti, cioè non direttamente funzionali all'adozione di specifici atti di gestione, che afferiscono alla sfera discrezionale della potestà amministrativa dell'ente.

In secondo luogo, oltre a non intervenire nell'attività amministrativa nei termini predetti, tale funzione consultiva non deve sovrapporsi con l'esercizio di altre funzioni di controllo della Corte, né tantomeno interferire con l'esercizio di funzioni giurisdizionali (in sede civile, penale, amministrativa o contabile).

Venendo all'esame del quesito proposto nel caso di specie, sotto il profilo oggettivo, esso attiene alla corretta applicazione di disposizioni legislative volte al contenimento della spesa pubblica (dall'art. 1, comma 138 della Legge 24 dicembre 2012 n. 228).

Il quesito, inoltre, riveste portata generale ed astratta e non interferisce né con la sfera di discrezionalità riservata dalla legge alla pubblica amministrazione locale, né con possibili questioni attinenti alla giurisdizione civile, amministrativa o di responsabilità amministrativo-contabile.

Ne consegue che la richiesta di parere, rientrando nella nozione di contabilità pubblica, è oggettivamente ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

1. La disciplina delle locazioni passive, per gli enti locali (cfr. SCR Lazio, n. 20/2013/PAR sul rapporto di questa disciplina con l'art. 3 del D.L. n. 95/2012) è recata dall'art. 12 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), novellato dal comma 138 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, il quale dispone:

«1-quater. Per l'anno 2013 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, nonché le autorità indipendenti, ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), non possono [...] stipulare contratti di locazione passiva»; sono peraltro fatte salve le ipotesi in cui per le locazioni:

- a) *«si tratti di rinnovi di contratti»*, ovvero
- b) *«la locazione sia stipulata per acquisire, a condizioni più vantaggiose, la disponibilità di locali in sostituzione di immobili dismessi»* ovvero
- c) *«per continuare ad avere la disponibilità di immobili venduti»*.

In caso di stipula di un patto il cui contenuto è ricavato da uno preesistente *per relationem*, come nel caso di specie, si porrebbe questione se il contratto costituisca o meno rinnovo del precedente.

Tuttavia, il Collegio, ritiene risolutivo ai fini dell'esatta definizione dell'ambito applicativo della norma che vieta nuove locazioni nel 2013, il richiamo della *ratio* legislativa perseguita, ovvero, diminuire gli impegni di spesa (e i correlativi movimenti di cassa) per il conseguimento della disponibilità di immobili. Pertanto, si devono ritenere ricompresi del divieto di nuove locazioni passive per il 2013, solo le locazioni il cui canone grava, in definitiva, sulle casse dell'ente.

Considerato che gli oneri sostenuti dalla Provincia per il maggior canone di locazione, relativo ad ulteriori ed adiacenti locali necessari a far fronti alle maggiori iscrizioni scolastiche, sarebbero comunque coperti dall'indennizzo garantito da un'assicurazione per rischi sismici (la

quale rimborsa "extracosti" di tal fatta), appare evidente che la fattispecie straborda la casistica che la norma intende vietare.

In tal senso, si possono citare, in senso conforme, i precedenti ermeneutici relativi all'art. 6, comma 7 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge con la legge 30 luglio 2010, n. 122, recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica".

In relazione a tale norma, contenente un limite la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza non può essere superiore al 20% di quella sostenuta per l'anno 2009", le Sezioni riunite di questa Corte (deliberazione n. 7 del 2011) hanno stabilito che quando una norma non intende vietare di per sé una tipologia di spesa, bensì ridurla (come nel caso di specie, dove il divieto è, per l'appunto temporaneo, a chiara dimostrazione della mera finalità riduttiva), la norma limitativa non comprende le spese integralmente finanziate da soggetti estranei all'ente locale.

Ad analoghe conclusioni è pervenuta la Sezione regionale per il controllo della Toscana (deliberazione n. 175/2013/PAR) con riferimento alla norma di cui al comma 141, dell'art. 1, L. 228/2012, contenente una limitazione della spesa per la fornitura di mobili e arredi, quando la spesa viene finanziata da privati «*con l'utilizzo di provvista finanziaria neanche parzialmente o indirettamente correlabile a risorse pubbliche*».

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'estensore
(Dott. Francesco Sucameli)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il
03 luglio 2013
Il Direttore della Segreteria
(Dott.ssa Daniela Parisini)