



REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA  
composta dai magistrati

Dott. Salvatore SFRECOLA	Presidente
Dott. Fulvio Maria LONGAVITA	Consigliere
Dott.ssa Beatrice MENICONI	Referendario
Dott. Antonio DI STAZIO	Referendario relatore

nella Camera di consiglio del 28 maggio 2013

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

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

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

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 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTE le leggi n. 15 del 4 marzo 2009 e n. 69 del 18 giugno 2009;

VISTO il D.L. 78 del 1 luglio 2009, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, recante tra l'altro disposizioni in materia di attività consultiva della Corte dei conti;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000 recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della stessa Corte, come modificata dalle delibere SS.RR. n. 2 del 3 luglio 2003, n. 1 del 17 dicembre 2004 e dalla delibera del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9, contenente "Modificazioni ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTA la nota n. 65460 prot. del 3 aprile 2013, con la quale il Sindaco del Comune di Perugia, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria, ha

inoltrato a questa Sezione richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, referendario dott. Antonio Di Stazio;

RILEVATO in

#### F A T T O

Con la nota indicata in premessa il Comune di Perugia ha chiesto di conoscere l'avviso di questa Corte "circa la possibilità, stante il disposto dell'art. 1, comma 138, 1 *quater* della legge n. 228/2012, di stipulare una locazione passiva, oltre le condizioni poste dalla norma, per provvedere a rispondere alle nuove esigenze allocative degli uffici giudiziari, così come ridisegnati dal decreto legislativo n. 155 del 17 settembre 2012".

Al riguardo il Comune fa presente che:

a) ai sensi dell'art. 1 della legge 24 aprile 1941, n. 392, l'Ente è tenuto a sostenere le spese necessarie per i locali ad uso degli uffici giudiziari nonché per la provvista dei relativi servizi e utenze;

b) il decreto legislativo 7 settembre 2012, 155, recante "Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148", ha disegnato un nuovo assetto degli uffici giudiziari di Perugia (Tribunale, Giudice di Pace e Ufficio NEP presso la Corte di Appello), prevedendo l'accorpamento delle sezioni distaccate e degli uffici del giudice di pace;

c) per poter soddisfare le nuove esigenze allocative di detti uffici, non disponendo il Comune di immobili di proprietà da destinare a tale scopo, l'Amministrazione ha l'esigenza di reperire sul mercato immobiliare ulteriori spazi in deroga a quanto previsto dall'art. 1, comma 138, della legge 228/2012;

d) "sussiste incertezza sull'interpretazione" del richiamato art. 1, comma 138, della legge n. 228/2012 (legge di stabilità 2013).

#### D I R I T T O

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, attribuisce alle Regioni e, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, ove istituito, ai Comuni, alle Province e alle Città Metropolitane la facoltà di richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri "nelle materie di contabilità pubblica".

A tale riguardo, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia, la Sezione delle Autonomie di questa Corte, con deliberazione adottata nell'adunanza del 27 aprile 2004 e con le successive n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, allo scopo di individuare, in particolare, i soggetti legittimati a formulare la richiesta di parere e l'ambito nel quale la detta funzione può essere esercitata.

Alla luce dei predetti principi va, quindi, verificata, in via preliminare, la sussistenza dei requisiti, soggettivo e oggettivo, di ammissibilità del parere richiesto dal Comune di Perugia.

Il Collegio ritiene la richiesta soggettivamente ammissibile, sia con riguardo alla natura dell'ente, il Comune, legittimato in tal senso dall'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, sia all'organo che ha formulato il quesito, il Sindaco, vertice politico e rappresentante legale dell'Ente.

Inoltre, sotto il profilo del procedimento seguito, la richiesta è stata correttamente inoltrata dal Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria.

Anche quanto al profilo oggettivo, la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile. Il quesito, infatti, investe questioni di carattere generale concernenti *materie di contabilità pubblica*, secondo l'accezione tradizionale che richiama la normativa sulla contabilità generale dello Stato e degli enti pubblici territoriali, fatta propria dalla Sezione delle Autonomie nelle richiamate deliberazioni 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006 e dalle Sezioni riunite della Corte dei conti (delibera n. 54 del 17 novembre 2010), incentrata 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 anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri, quali l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.

Invero, il quesito proposto, in quanto volto a conoscere l'avviso della Corte in merito all'interpretazione della normativa concernente l'apposizione di limiti generali alla stipulazione di contratti di locazione passiva in rapporto all'esigenza di soddisfare un servizio di primario rilievo, come quello della Giustizia, affidato alle cure degli enti locali, attiene certamente a norme di natura contabile nei termini innanzi precisati.

Inoltre, in ossequio al principio secondo il quale le richieste di parere devono avere carattere generale e non possono riguardare l'adozione di specifici atti di gestione, al fine di salvaguardare l'autonomia dell'Amministrazione e la posizione di terzietà della Magistratura contabile, la Sezione ritiene che la richiesta di parere sia correttamente finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica, che spetterà

all'Amministrazione applicare in concreto e che, pertanto, possa considerarsi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

Nel merito, il Comune di Perugia, come innanzi specificato, intende conoscere l'avviso della Sezione sulla possibilità di stipulare una locazione passiva per rispondere alle nuove esigenze allocative degli uffici giudiziari, emerse a seguito del riassetto dei tribunali e delle Procure della Repubblica in attuazione del decreto legislativo n. 155 del 7 settembre 2012, "oltre le condizioni poste dall'art. 1, comma 138, 1 *quater* della legge n. 228/2012" (legge di stabilità per il 2013).

Occorre, dunque, richiamare il quadro normativo di riferimento per individuare le motivazioni che, in diritto, possono sorreggere il parere richiesto.

Rilevano, al riguardo, in primo luogo, le disposizioni normative che assegnano ai comuni l'onere della provvista dei locali per le esigenze degli uffici giudiziari e delle spese di funzionamento degli stessi ed il decreto legislativo n. 155/2012 che, in adempimento della prevista riorganizzazione dei Tribunali e delle Procure della Repubblica ne ha disposto l'accorpamento.

A fronte di questa esigenza il Comune di Perugia, non disponendo di immobili di proprietà da destinare allo scopo, chiede di poter reperire sul mercato immobiliare ulteriori locali "in deroga a quanto previsto dall'art. 1, comma 138, della legge 228/2012" (legge di stabilità 2013).

Questa disposizione, inserendo il comma 1-quater nell'art. 12 del D.L. 6 luglio 2011 n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011 n. 111, così recita: *"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 acquistare immobili a titolo oneroso ne' stipulare contratti di locazione passiva salvo che si tratti di rinnovi di contratti, ovvero la locazione sia stipulata per acquisire, a condizioni più vantaggiose, la disponibilità di locali in sostituzione di immobili dismessi ovvero per continuare ad avere la disponibilità di immobili venduti. Sono esclusi gli enti previdenziali pubblici e privati, per i quali restano ferme le disposizioni di cui ai commi 4 e 15 dell'articolo 8 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. Sono fatte salve, altresì, le operazioni di acquisto di immobili già autorizzate con il decreto previsto dal comma 1, in data antecedente a quella di entrata in vigore del presente decreto.*"

La norma suddetta introduce, quindi, per tutti gli enti pubblici facenti parte del conto economico consolidato della pubblica amministrazione, ad esclusione degli enti previdenziali, il divieto, *per l'anno 2013*, di stipulare ex novo contratti di locazione

passiva.

Nessun dubbio può sussistere circa l'applicabilità ai comuni della normativa anzidetta, essendo tale tipologia di enti compresi nel conto consolidato delle amministrazioni pubbliche, adottato dall'Istat in adempimento della legge 196/2009 e s.m.i. e pubblicato nella G.U. n. 228 del 30 settembre 2011.

La medesima norma introduce, tuttavia, due deroghe al divieto di stipulare locazioni passive per l'anno 2013: 1) in caso di rinnovo di precedenti contratti; 2) qualora la locazione venga stipulata al fine di acquisire, a condizioni più vantaggiose, la disponibilità di locali in sostituzione di immobili dismessi ovvero per continuare ad avere la disponibilità di immobili venduti.

Della portata applicativa del divieto sancito da detta norma si è già occupata questa Corte dei conti (Sezione regionale Lazio, deliberazione n. 20/2013/PAR), la quale ha escluso la possibilità per un comune di ricorrere al contratto di locazione passiva per reperire locali da adibire a sede della farmacia comunale. A tale conclusione la Corte è pervenuta in base ad una interpretazione strettamente letterale dell'art. 1, comma 138, 1 quater, della legge 228/2012, precisando che il principio "*in claris non fit interpretatio*", codificato dall'art. 12 delle Disposizioni preliminari al Codice Civile del 1942, rappresenta il primo e principale criterio interpretativo, potendosi ricorrere ad altri canoni nel caso eccezionale in cui l'effetto giuridico risultante dalla formulazione della legge sia incompatibile con il sistema normativo ovvero nel caso in cui la lettera della norma da interpretare sia ritenuta non chiara o equivocabile.

Tuttavia, la pronuncia della Sezione Lazio attiene a fattispecie diversa da quella rimessa alla valutazione di questo Collegio, nella quale vengono in rilievo obblighi di provvedere (alla messa a disposizione di locali ad uso degli uffici giudiziari) nel quadro di una disciplina finalizzata alla riduzione della spesa pubblica.

Nella fattispecie delineata dal Comune di Perugia, oggetto del presente parere, infatti, il contratto di locazione passiva che l'ente intende stipulare è volto a soddisfare le nuove e maggiori esigenze allocative del locale tribunale, in conseguenza della soppressione del Tribunale e della Procura della Repubblica di Orvieto, e delle Sezioni distaccate del Tribunale del capoluogo di Assisi, Città di Castello, Foligno, Gubbio e Todi, così come disposto dal D. Lgs. 7 settembre 2012 n. 155, in assenza di immobili di proprietà da destinare a tali esigenze.

La Corte osserva che il Comune è tenuto a soddisfare le accresciute esigenze allocative degli uffici giudiziari in adempimento di un preciso obbligo di legge. La legge 24 aprile 1941 n. 392 (artt. 1 e 2) impone, difatti, ai comuni nei quali hanno sede gli uffici giudiziari l'obbligo di provvedere, con diritto ad un contributo annuale a carico

dello Stato, nella misura stabilita da apposita tabella, a seguito di specifico rendiconto approvato dalla Commissione per la manutenzione:

1) alle spese necessarie per il primo stabilimento delle Corti e Sezioni di Corti di appello e relative Procure generali, delle Corti di assise, dei Tribunali e relative Regie procure, e delle Preture e sedi distaccate di Pretura;

2) alle spese necessarie per i locali ad uso degli Uffici giudiziari, e per le pigioni, riparazioni, manutenzione, illuminazione, riscaldamento e custodia dei locali medesimi; per le provviste di acqua, il servizio telefonico, la fornitura e le riparazioni dei mobili e degli impianti per i detti Uffici; nonché per le sedi distaccate di Pretura, anche le spese per i registri e gli oggetti di cancelleria;

3) alle spese per la pulizia dei locali innanzi indicati esclusa quella nell'interno delle stanze adibite agli Uffici alla quale attendono o gli uscieri giudiziari a termini dell'art. 175 del testo organico approvato con R. decreto 28 dicembre 1924, n. 2271, ed in loro mancanza dei giornalieri a' sensi del R. decreto 7 marzo 1938, n. 305, ovvero, negli Uffici giudiziari ai quali giusta la tabella organica non è addetto alcun usciere, le persone nominate dai capi degli Uffici medesimi a norma dell'art. 141, lettera F), del regolamento generale giudiziario approvato con R. decreto 14 dicembre 1865, n. 2641.

E', quindi, indubbio che l'attuale quadro normativo, come sopra descritto, se da un lato impone ai comuni di soddisfare le nuove esigenze allocative dei tribunali e delle procure della Repubblica, conseguenti all'accorpamento delle sedi soppresse, dall'altro pone limiti rigorosi all'utilizzo della locazione passiva.

Occorre verificare, in primo luogo, ai fini del parere che la Corte è chiamata rendere, se l'intervento che il comune di Perugia è tenuto ad effettuare possa trovare adeguata copertura nella disciplina contenuta nel richiamato art. 1, comma 138, della legge n. 228/2012 il quale prevede, come già detto, alcune deroghe al divieto di stipulare locazioni passive. In particolare, la norma consente, per l'anno 2013, sia il rinnovo dei contratti di locazione in scadenza sia la locazione stipulata per acquisire, "a condizioni più vantaggiose", la disponibilità di locali in sostituzione di immobili dismessi nonché con riferimento ad alcune tipologie di enti e amministrazioni tra le quali non rientra l'Amministrazione giudiziaria.

Questa Corte è dell'avviso che l'esigenza manifestata dal Comune di Perugia possa essere soddisfatta nel quadro della suddetta disciplina derogatoria per le considerazioni che seguono.

Il D. Lgs. n. 155/2012 e la legge di stabilità 2013 perseguono entrambi l'obiettivo di realizzare un risparmio della spesa pubblica. Il citato decreto legislativo n. 155, nel prevedere la soppressione di uffici giudiziari anche a fini di maggiore funzionalità del Servizio Giustizia, con contestuale riduzione degli oneri gravanti sul

bilancio dello Stato, introduce una "clausola di invarianza" della spesa (art. 10) nel senso che l'attuazione della riorganizzazione degli uffici giudiziari non può comportare "nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica", specificando che "all'attuazione si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente".

La soppressione del Tribunale di Orvieto e delle sedi distaccate del Tribunale di Perugia, attuata con il citato D. Lgs. n. 155 del 2012, ha comportato, unitamente al trasferimento all'Ufficio accorpante delle funzioni esercitate dalle sedi soppresse, il contestuale aggravio, in capo al comune in cui ha sede il tribunale accorpante, dell'obbligo, sancito dalla citata legge n. 392 del 1941, di provvedere alle esigenze, anche allocative, di detto ufficio.

Appare, dunque, ragionevole, secondo questa Corte, ritenere che il legislatore, nell'ambito del piano di riorganizzazione degli uffici giudiziari, abbia inteso consentire ai comuni in cui hanno sede gli uffici giudiziari accorpanti di assumere oneri per locazioni passive "a condizioni più vantaggiose" in sostituzione degli immobili dismessi dagli enti locali nei quali avevano sede gli uffici giudiziari soppressi.

In tal modo viene salvaguardato l'obiettivo, fissato dal legislatore nazionale, di conseguire un risparmio della spesa pubblica, sia attraverso il processo di riorganizzazione delle strutture giudiziarie (v. art. 1, comma 2, della legge delega n. 138 del 2011), sia mediante la previsione di limiti all'acquisto di immobili o all'utilizzo delle locazioni passive, *"salvo che si tratti di rinnovi di contratti, ovvero la locazione sia stipulata per acquisire, a condizioni più vantaggiose, la disponibilità di locali in sostituzione di immobili dismessi"* ai sensi dell'art. 1, comma 138, della legge di stabilità 2013, in assenza di immobili di proprietà per cui la locazione costituisca l'unico strumento per acquisire la disponibilità di locali necessari per adempiere, nell'immediato, all'obbligo normativo di provvedere alle esigenze di detti uffici. Diversamente opinando, gli effetti positivi della riorganizzazione giudiziaria, anche in termini di maggiore efficienza ed efficacia del Servizio Giustizia, sarebbero pressoché nulli a causa della insufficienza delle risorse necessarie per soddisfare le esigenze degli uffici accorpanti.

In tal modo, nel rispetto del citato precetto normativo, l'acquisizione in locazione di nuovi immobili non si tradurrà in un aggravio di spesa per l'erario.

In conclusione, la Corte ritiene che il Comune di Perugia possa stipulare, per l'anno 2013, locazioni passive per reperire immobili da destinare alle accresciute esigenze allocative del locale tribunale, "a condizioni più vantaggiose" rispetto alle spese complessivamente sostenute dall'amministrazione giudiziaria per assicurarsi la disponibilità degli immobili destinati agli uffici giudiziari soppressi, quali risultanti dai rendiconti approvati dalla "Commissione di manutenzione" del Ministero della giustizia

per l'esercizio finanziario 2012 ed ammessi a contributo a carico del bilancio dello Stato.

P. Q. M.

nelle suestese considerazioni è il parere di questa Sezione.

**Dispone**

che, a cura della Segreteria, la presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Perugia.

Così deciso nella Camera di consiglio del 28 maggio 2013.

Il Relatore

f.to Dott. Antonio Di Stazio

Il Presidente

f.to Dott. Salvatore SFRECOLA

Depositato in Segreteria il 30 maggio 2013

Il Funzionario

f.to Nicola Mendoza