



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Alberto Rigoni	Consigliere
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere
dott. Marco Scognamiglio	Primo referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario (relatore)
dott. Massimo Galiero	Referendario

Adunanza del 20 marzo 2024
Richiesta di parere
del Comune di Bedonia (PR)

VISTO l'art. 100, c. 2, Cost.;

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

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTI la L. 14 gennaio 1994, n. 20 e il D.L. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla L. 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 del. n. 14/2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti;

VISTA la L. 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la L.R. Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTA la del. n. 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti;

VISTA la del. n. 3/SEZAUT/2014/QMIG della Sezione delle autonomie della

Corte dei conti;

VISTA la del. n. 5/SEZAUT/2022/QMIG della Sezione delle autonomie della Corte dei conti;

VISTE le del. n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti;

VISTO l'art. 17, c. 31, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3 agosto 2009, n. 102;

VISTO l'art. 6, c. 4, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Bedonia (PR) in data 25 gennaio 2024;

VISTO il decreto presidenziale n. 6/2024 del 29 gennaio 2024, con il quale la questione è stata deferita all'esame collegiale di questa Sezione regionale di controllo per il giorno 20 marzo 2024;

VISTA l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata l'odierna Camera di consiglio;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, dott. Antonino Carlo

Ritenuto in

FATTO

1. Il Sindaco del Comune di Bedonia (Parma) ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003, in merito alla possibilità per l'Ente di accettare la proposta di rinegoziazione e rideterminazione al ribasso del canone di locazione di un contratto formulata dal Consorzio Agrario di Parma - Soc. Coop. a.r.l. (di seguito Consorzio Agrario di Parma)

L'Ente rappresenta, nel merito, che:

- l'amministrazione comunale di Bedonia ha sottoscritto nel 2016 un contratto di locazione con la Ditta REALCO S.C. a cui è subentrato nell'aprile 2021 il Consorzio Agrario di Parma;
- a ridosso della scadenza del pagamento anticipato in unica soluzione del 1° febbraio, il conduttore ha chiesto all'amministrazione comunale la rinegoziazione dei termini contrattuali di locazione del sopracitato contratto esponendo una serie di problematiche per la cui descrizione l'Ente rimanda alla richiesta del Consorzio stesso, allegata alla richiesta formulata dal Comune;

- il Comune richiede quindi un parere riguardo alla possibilità di accettare o meno la proposta di rinegoziazione e rideterminazione al ribasso del canone di locazione.

2. Risulta dalla nota prot. 9213 del 16 novembre 2023, allegata dal Comune, a cui l'Ente rimanda per la descrizione dell'istanza, che il Consorzio Agrario di Parma abbia fatto richiesta di rinegoziazione dei termini contrattuali di locazione per l'immobile sito nel Comune di Bedonia, Via dello Sport, n. 3 per le seguenti ragioni:

- il carico fiscale, l'alta inflazione e il conseguente aumento dei tassi di interesse, la riduzione della domanda ed il costante aumento dei costi energetici rappresentano i principali ostacoli dell'attività di impresa per il presente e per l'immediato futuro, senza dimenticare che il tessuto economico risulta già segnato da due anni difficili a causa dell'emergenza sanitaria e, infine, dal conflitto che vede contrapposti Russia e Ucraina;
- come altre realtà produttive, il Consorzio Agrario di Parma ha messo in atto una strategia aziendale caratterizzata dalla riduzione dei consumi, dall'ottimizzazione degli investimenti e dall'aumento, seppur contenuto, dei prezzi dei prodotti commercializzati;
- proprio al fine di evitare un progressivo rialzo dei prezzi, che si ripercuoterebbero inevitabilmente sul consumatore finale, il Consorzio Agrario di Parma richiede di poter fruire, per un arco temporale di tre anni a partire dalla prossima annualità, di condizioni contrattuali differenti dalle attuali.

Nello specifico, il Consorzio Agrario di Parma ha chiesto di poter ridefinire i parametri economici nel modo seguente:

- canone di affitto annuo pari a € 24.000,00, da corrispondersi secondo le modalità vigenti;
- aggiornamento del canone d'affitto base, a partire dal 01/02/2025 e così successivamente per gli anni seguenti, nella misura del 75% di variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, verificatesi nell'anno precedente.

3. Per completezza, si rileva che il contratto di locazione stipulato a suo tempo, anch'esso allegato dal Comune, prevedeva un canone di affitto annuo pari a € 33.000,00 annui, oltre IVA, ridotto nei primi sei anni (fino al 1° gennaio 2023) a € 12.506,75, oltre IVA e l'aggiornamento annuale del canone, a partire dal 1° gennaio 2019, nella misura del 100% di variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, verificatesi nell'anno precedente.

Considerato in

DIRITTO

1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere

L'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche a Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica. Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale).

1.1 Ammissibilità soggettiva

In relazione al requisito dell'ammissibilità soggettiva, i presupposti per la richiesta del parere devono essere vagliati in relazione alla legittimazione dell'ente ed alla capacità della persona fisica firmataria ad essere qualificata come organo dotato di legale rappresentanza.

Al riguardo, come chiarito dalla Sezione delle Autonomie (del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG), questo aspetto sottende l'analisi della legittimazione soggettiva "esterna" ed "interna".

La prima, intesa come legittimazione a richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo, *"appartiene alle Regioni, che la esercitano direttamente, e a Comuni, Province e Città metropolitane, le cui richieste sono formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito"* (del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). L'elencazione dei soggetti legittimati a richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo, contenuta nell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003, è stata ritenuta tassativa dalla giurisprudenza contabile (cfr. Sez. Autonomie, del. n. 13/AUT/2007) che è altresì intervenuta per meglio delineare i confini di tale previsione (ad esempio, sancendo che la legittimazione a richiedere pareri possa essere riconosciuta anche in capo alle Unioni di comuni limitatamente a questioni inerenti alle funzioni proprie esercitate dall'Unione stessa, posto che a tal fine questa può essere assimilata al comune in quanto proiezione dei singoli enti partecipanti finalizzata all'esercizio congiunto di funzioni di competenza comunale - Sez. Autonomie, del. n. 1/SEZAUT/2021/QMIG).

Per quanto concerne la "legittimazione soggettiva interna", la Sezione delle Autonomie ha chiarito che questa "riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere" e che, pertanto, nel caso di un Comune "... ai sensi dell'art. 50, c. 2, TUEL, è il Sindaco il legale rappresentante dell'ente comunale e, pertanto, tale figura istituzionale costituisce organo di vertice politico con legittimazione soggettiva interna ed esterna a sollecitare l'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti" (del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

La richiesta di parere sottoposta all'odierno esame risulta ammissibile sotto l'aspetto soggettivo in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune di Bedonia, organo legittimato a rappresentare l'ente.

Per completezza, si rappresenta che l'istanza è stata trasmessa direttamente dall'Ente locale e non per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo previsto dall'art. 123 della Costituzione. Tuttavia, l'art. 7, c. 8, della L. 131/2003, nel prevedere che le richieste possano essere formulate "di norma" tramite il Consiglio delle autonomie locali, non esclude la possibilità di un rapporto diretto tra le Amministrazioni e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

1.2 Ammissibilità oggettiva

Il perimetro della riconducibilità della richiesta di parere alla materia della contabilità pubblica è stato delineato dalla Corte dei conti in diverse pronunce susseguitesi nel tempo (Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, del. n. 54/CONTR/10; Sez. Autonomie, del. n. 14/SEZAUT/2022/QMIG e n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

Con del. 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni Riunite in sede di controllo hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni tradizionalmente ad essa riconducibili (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i "quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

La Sezione delle Autonomie, con la del. n. 3/2014/SEZAUT, ha operato ulteriori ed importanti precisazioni rilevando come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere possono essere, oltre "... all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio

dell'ente", anche l'attinenza del quesito proposto ad "... una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali". È stato, altresì, ribadito come "materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica". Solo in tale particolare evenienza, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica.

Al contrario, la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, la possibile interferenza con funzioni requirenti e giurisdizionali delle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti o di altra magistratura, nonché il rischio di un inserimento nei processi decisionali degli enti territoriali, che ricorre quando le istanze consultive non hanno carattere generale e astratto, precludono alle Sezioni regionali di controllo la possibilità di pronunciarsi nel merito.

La questione contenuta nella richiesta di parere del Comune di Bedonia riguarda la gestione di un contratto di locazione stipulato con il Consorzio Agrario di Parma, con l'utilizzo di risorse patrimoniali di proprietà del Comune. Si tratta quindi di valutare se l'Ente locale, in assenza di una specifica pronuncia del giudice (evidentemente dotato di cognizione giurisdizionale), possa accettare una proposta di riduzione del canone precedentemente pattuito.

La suddetta richiesta, con riferimento al vaglio dell'ammissibilità oggettiva, risulta avere caratteristiche analoghe a quelle poste a base della richiesta di parere già oggetto della del. n. 32/2021/QMIG di questa Sezione regionale di controllo con la quale questa medesima Sezione ha deferito la questione della possibile riduzione di un canone di locazione in relazione ai riflessi della emergenza pandemica da COVID - 19 all'esame delle Sezioni Riunite in sede di controllo che, sui punti oggetto della rimessione, hanno deliberato con del. n. 7/2021/QMIG.

Pertanto, analogamente a quanto affermato da questa Sezione con la citata del. n. 32/2021/QMIG, l'oggetto del quesito può dirsi *"riconducibile alla materia della contabilità pubblica in quanto la sua risoluzione presenta sicuri riflessi sulla gestione del bilancio dell'ente (nella specie, con riferimento ai contratti di locazione in essere)" e "il quesito ...pur traendo origine da una specifica e peculiare vicenda gestionale – involge l'interpretazione, in termini generali ed astratti, di questioni di indubbio rilievo per la corretta formazione e gestione dei*

bilanci degli enti locali (cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, 241/2015/PAR)”.

Il Collegio ritiene che, nonostante il Sindaco ometta di descrivere la normativa di riferimento, dal contenuto del quesito posto, emerga con sufficiente chiarezza che la richiesta di parere riguarda la possibile applicabilità, nel caso descritto, dell'art. 1, c. 1-*bis* della L. n. 241/1990 il quale prevede che “La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente”.

Tenuto conto delle coordinate normative e giurisprudenziali come sopra ricostruite, quindi, al quesito posto dal Sindaco del Comune di Bedonia, può risponderci solo in termini generali ed astratti e facendo solo riferimento alla possibilità di “utilizzare” per la possibile soluzione della questione la “capacità di diritto privato” (cfr. l'art. 1, c. 1- *bis* della L. n. 241/1990 sopracitato), mentre, rispetto alla fattispecie concreta richiamata nella richiesta di parere posta dal Sindaco, la soluzione rimane nella discrezionalità dell'Ente che adotterà la decisione nel rispetto della vigente normativa.

Negli stretti limiti dei termini che precedono, la questione si delinea, pertanto, come oggettivamente ammissibile.

E negli stessi confini ermeneutici si ritiene che non vi sia interferenza con altre funzioni intestate alla Corte o ad altre giurisdizioni tenuto conto che la Sezione si esprimerà solo con riguardo all'interpretazione di norme di legge rilevanti sul piano amministrativo.

2 Merito

La vicenda esposta dal Comune concerne la possibilità per l'Ente di accettare la proposta di rinegoziazione del contratto di locazione in essere con il Consorzio Agrario di Parma in punto di rideterminazione al ribasso del canone a suo tempo pattuito.

L'operazione descritta in fatto è sovrapponibile (ancorché non integralmente) ad una vicenda (in parte analoga) per la quale questa Sezione aveva ritenuto di deferire la questione alle Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte dei conti (cfr. del. n. 32/2021/QMIG).

Il Collegio, quindi, ritiene di esaminare la richiesta di parere partendo da tale precedente.

L'elemento di convergenza tra le due fattispecie (quella odierna e quella oggetto della rimessione alle Sezioni riunite in sede di controllo) è la richiesta di riduzione del corrispettivo dei contratti di locazione “di diritto privato” a fronte di situazioni

eccezionali e straordinarie e come tali non facilmente immaginabili in sede programmatoria da parte dell'impresa.

In quella occasione, i contratti erano stipulati con imprese esercenti attività di ristorazione e gli stessi esercizi commerciali erano stati oggetto dei plurimi provvedimenti di chiusura al pubblico emanati nel corso dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Orbene, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno affermato, con del. n. 7/2021/QMIG, che gli enti locali *"possono assentirvi (alla riduzione del canone, n.d.r.), in via temporanea, all'esito di una ponderazione dei diversi interessi coinvolti, da esternare nella motivazione del relativo provvedimento, in particolare considerando elementi quali:*

i. la significativa diminuzione del valore di mercato del bene locato;

ii. l'impossibilità, in caso di cessazione del rapporto con il contraente privato, di utilizzare in modo proficuo per la collettività il bene restituito, tramite gestione diretta ovvero locazione che consenta la percezione di un corrispettivo analogo a quello concordato con l'attuale gestore o, comunque, superiore a quello derivante dalla riduzione prospettata;

iii. la possibilità di salvaguardia degli equilibri di bilancio dell'ente, e nello specifico la mancanza di pregiudizio alle risorse con cui la medesima amministrazione finanzia spese, di rilievo sociale, del pari connesse alla corrente emergenza epidemiologica, anche alla luce della diminuita capacità di entrata sempre correlata alla situazione contingente."

Tuttavia, in termini più generali, va evidenziato come sia *"... opportuno rimarcare come le alterne fasi del ciclo economico, modificando le prospettive di ritorno sugli investimenti, implicino in via fisiologica fluttuazioni di reddito a fronte di costi fissi (tra cui, ad es., i canoni di locazione). Anche se le variare condizioni di mercato possano aver ridotto le prospettive di profitto e, quindi, le decisioni di investimento valutate in senso dinamico potrebbero non risultare più sostenibili da parte di attori privati, la presenza di una fase avversa del ciclo economico, in una logica di mercato, è insita nel rischio di impresa"* e che *"le considerazioni svolte nella SRCERO/32/2021/QMIG e nella conseguente deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo, se valgono nell'eccezionalità della situazione creatasi come conseguenza di provvedimenti restrittivi a carico di alcune attività economiche operati dal Governo italiano durante la pandemia, non possono automaticamente estendersi a comprendere qualunque fluttuazione economica negativa, che, semmai, dovrebbe indurre gli*

*enti locali ad adottare misure di particolare cautela a salvaguardia dei propri equilibri di bilancio”.*¹

*E, quindi, va rilevato che “sussistono sostanziali differenze tra le due fattispecie, visto che le procedure di rinegoziazione sulle quali si sono pronunciate le Sezioni Riunite promanavano da imprese esercenti attività di ristorazione ed erano motivate dai plurimi provvedimenti di chiusura emanati nel corso dell’emergenza epidemiologica da COVID 19”.*²

Ora, tenuto conto delle analogie e differenze con le situazioni emergenziali citate, nel quadro della capacità giuridica “comune” dell’Ente quale soggetto di diritto, le prospettazioni addotte dal Consorzio Agrario di Parma andranno valutate con riferimento alle ragioni (che debbono essere ritenute prevalenti per l’ente locale) dell’equilibrio (in senso dinamico) del bilancio dando adeguatamente conto (naturalmente, anche nei confronti del richiedente) delle motivazioni poste alla base del processo decisionale così come esiterà nelle determinazioni finali del Comune e senza che il Comune medesimo assuma rischi impropri.

In tal senso, il Collegio non ritiene di discostarsi dalle conclusioni affermate dalla Sezione regionale di controllo per la regione Lombardia con la citata del. n. 129/2021/PAR, con riferimento al punto in cui la predetta Sezione lombarda afferma che “*la sintesi a carattere generale operata dalle Sezioni Riunite in sede di controllo nella propria deliberazione dà delle indicazioni rilevanti sulla questione in esame, in particolare, lì dove evidenzia che “(i) principi (rilevanti anche in sede giuscontabile) di trasparenza, pubblicità e concorrenza, nonché di efficienza nella gestione del patrimonio pubblico, paiono quindi ostare alla concessione di un beneficio di carattere eccezionale (nel senso di esclusivo) al titolare della disponibilità di un bene pubblico, ove priva di contromisure. A fronte della riduzione del corrispettivo per il godimento concesso a quest’ultimo, infatti, l’ente interessato dovrebbe reperire aliunde le risorse per finanziare le proprie attività istituzionali, realizzando una specifica variazione del bilancio”.*

Conclusivamente, questa Sezione regionale di controllo ritiene di poter rispondere al quesito avanzato dal Sindaco del Comune di Bedonia, solo in termini generali ed astratti nel seguente modo: “la natura privatistica del contratto e la gestione negoziale delle sue sopravvenienze, pur rientranti nel raggio d’azione dell’ente in ragione della sua capacità giuridica generale, così come previsto dall’art. 1, c. 1-bis della L. 7 agosto 1990, n. 241, non sono prevalenti rispetto alle prescrizioni che il legislatore detta in tema di principi di trasparenza, pubblicità,

¹ Cfr. Sezione regionale di controllo per la regione Lombardia, del. n. 129/2021/PAR, pag. 6 e 7.

² Cfr. Sezione regionale di controllo per la regione Lombardia, del. n. 129/2021/PAR, pag. 6.

concorrenzialità e di gestione delle risorse pubbliche improntate ai criteri di efficacia, efficienza ed economicità; in tale quadro il comune ha l'obbligo di valorizzare i beni pubblici traendone il massimo risultato possibile ad esclusivo beneficio della comunità amministrata, anche riguardo alla disciplina europea agli aiuti di Stato. Pertanto, nell'esercizio della propria discrezionalità, il comune individua – a seguito di un adeguato percorso motivazionale - la migliore opzione concretamente praticabile nel caso concreto (e, naturalmente, senza che il Comune assuma rischi impropri) e, nel rispetto dell'intangibilità del principio dell'equilibrio di bilancio, assicurerà la disponibilità delle risorse necessarie per far fronte alle eventuali minori entrate derivanti dalla scelta operata”.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, in risposta al quesito posto dal Comune di Bedonia (PR), esprime il parere nei sensi di cui in motivazione e

DISPONE

- che la presente deliberazione sia trasmessa, mediante posta elettronica certificata, al Sindaco del Comune di Bedonia (PR);
- 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 all'Amministrazione l'obbligo di pubblicazione sul sito *web* istituzionale della presente deliberazione, ai sensi dell'art. 12 del D. Lgs. n. 33/2013.

Così deliberato in Bologna nella Camera di consiglio del 20 marzo 2024.

Il Relatore
Antonino Carlo
(*firmato digitalmente*)

Il Presidente
Marcovalerio Pozzato
(*firmato digitalmente*)

Depositata in segreteria in data 22 marzo 2024
Il Funzionario preposto
Nicoletta Natalucci
(*firmato digitalmente*)

