

Deliberazione n. 151/2017/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Carlo Greco	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Paolo Romano	consigliere
dott. Riccardo Patumi	primo referendario (relatore)
dott. Federico Lorenzini	primo referendario

Adunanza del 12 ottobre 2017

Richiesta di parere del Comune di Bomporto (Mo)

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;

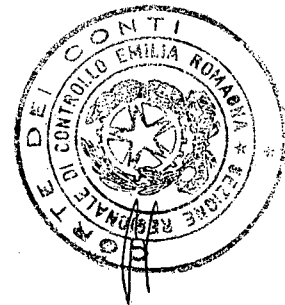
Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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 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 formulata dal Sindaco del Comune di Bomporto (MO), pervenuta a questa Sezione l'11 luglio 2017;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 63 dell'11 ottobre 2017, 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 Bomporto ha rivolto a questa Sezione una richiesta di parere avente ad oggetto la possibilità di stipulare un contratto di *rent to buy* relativo ad un immobile destinato a caserma.

In particolare, il Sindaco istante, ha domandato:

- se un comune possa legittimamente stipulare un contratto di *rent to buy* concernente un immobile da adibire a caserma dei Carabinieri;

- quali sono le corrette modalità di contabilizzazione del corrispettivo e dell'eventuale pagamento del saldo finale per l'acquisto dell'immobile;

- quali responsabilità potrebbero configurarsi in caso di mancato esercizio dell'opzione di acquisto, con conseguente perdita delle somme versate a titolo di acconto.

Ritenuto in

Diritto

1. L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai 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 del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa).

2. In relazione al primo profilo, si ritiene che la richiesta di parere sia ammissibile, in quanto proveniente dall'organo rappresentativo del Comune, il Sindaco.

3. Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre prima di tutto evidenziare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 del 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.

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.

Sull'esatta individuazione di tale locuzione e, dunque, sull'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni di regionali di controllo della Corte dei conti, che non può essere intesa quale una funzione di carattere generale, sono intervenute sia le Sezioni riunite sia la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d.l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174/2012:

Con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni riunite 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".



Di recente, la Sezione delle autonomie, con la deliberazione 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" (criterio in sé riduttivo ed insufficiente), anche l'attinenza del quesito proposto ad "una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali". E' 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.

Sulla base di quanto evidenziato, le prime due richieste di parere, concernenti la possibilità per un comune, in generale, di utilizzare lo strumento del rent to buy in riferimento ad un immobile da adibire a caserma dei carabinieri e la corretta contabilizzazione dell'operazione, sono oggettivamente ammissibili. Diversamente, questa Sezione non può esprimersi in merito alle conseguenze, sul piano della responsabilità, che deriverebbero dal mancato esercizio dell'opzione di acquisto, poiché, così facendo, di fatto svolgerebbe una forma di controllo preventivo, non previsto dall'ordinamento, su un concreto atto di gestione; inoltre, rischierebbe di interferire con un'eventuale futura azione esercitata dalla Procura contabile.

4. Preliminarmente, occorre individuare il **quadro normativo** rilevante ai fini del parere.

La legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)", all'art. 1, comma 500, ha previsto quanto segue: "All'articolo 3 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, dopo il comma 4 è inserito il seguente: '4-bis. Per le caserme delle Forze dell'ordine e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco ospitate presso proprietà private, i comuni appartenenti al territorio di competenza delle stesse possono contribuire al pagamento del canone di locazione come determinato dall'Agenzia delle entrate'".

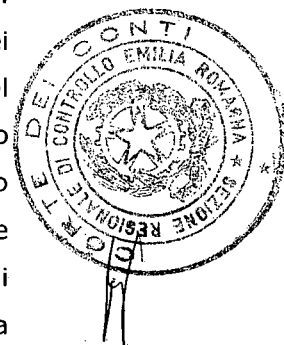
Passando al contratto di locazione con riscatto, o *rent to buy*, occorre ricordare che è stato disciplinato dal legislatore statale con il d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (recante "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive", c.d. "decreto sblocca Italia"), convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, che, all'art 23 (rubricato "Disciplina dei contratti di godimento in funzione della successiva alienazione di immobili"), ha previsto quanto segue:

"1. I contratti, diversi dalla locazione finanziaria, che prevedono l'immediata concessione del godimento di un immobile, con diritto per il conduttore di acquistarlo entro un termine determinato imputando al corrispettivo del trasferimento la parte del canone indicata nel contratto, sono trascritti ai sensi dell'art. 2645-bis codice civile. La trascrizione produce anche i medesimi effetti di quella di cui all'art. 2643, comma primo, numero 8) del codice civile.

1-bis Le parti definiscono in sede contrattuale la quota dei canoni imputata al corrispettivo che il concedente deve restituire in caso di mancato esercizio del diritto di acquistare la proprietà dell'immobile entro il termine stabilito¹.

2. Il contratto si risolve in caso di mancato pagamento, anche non consecutivo, di un numero minimo di canoni, determinato dalle parti, non inferiore ad un ventesimo del loro numero complessivo. Per il rilascio dell'immobile il concedente può avvalersi del procedimento per convalida di sfratto [...].

¹ Il comma 1-bis è stato aggiunto in sede di conversione.



5. [...] In caso di risoluzione per inadempimento del conduttore, il concedente ha diritto alla restituzione dell'immobile ed acquisisce interamente i canoni a titolo di indennità, se non è stato diversamente convenuto nel contratto”.

Il *rent to buy*, come configurato dal legislatore, risulta dalla combinazione di un contratto di locazione, con un preliminare di vendita di un immobile; in particolare, viene in rilievo un preliminare unilaterale, giacché solo il proprietario dell'immobile è vincolato alla stipulazione del definitivo.

Poiché nel contratto in analisi una parte dei canoni dev'essere imputata al prezzo del bene, è previsto che il conduttore, qualora decida di acquistare il bene, detragga dal prezzo detta parte. L'opzione di acquisto può essere esercitata entro un termine stabilito dalle parti, ma non superiore a 10 anni; nel caso in cui, diversamente, fosse previsto l'obbligo di acquistare il bene, il contratto concretamente posto in essere non rientrerebbe nel *rent to buy*.

Una fondamentale tutela per il conduttore è costituita dalla previsione della trascrizione del contratto nei registri immobiliari; ciò consente al conduttore di acquistare il bene libero da ipoteche o pignoramenti che emergano dopo la trascrizione, la quale ha durata massima di 10 anni.

Qualora il conduttore decida di non acquistare l'immobile, il proprietario trattiene, in base agli accordi, anche la parte della quota dei canoni imputata al corrispettivo.

5. È ora possibile entrare nel merito.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 16/SEZAUT/2014/QMIG, del 9 giugno 2014, a seguito di una rimessione degli atti operata da questa Sezione, aveva adottato una pronuncia di orientamento in merito alla possibilità, per i comuni appartenenti al territorio di competenza, di contribuire al pagamento del canone di locazione per immobili adibiti a caserme di Forze dell'ordine. Con tale pronuncia la Sezione delle autonomie, aderendo alla prospettazione fatta propria da questa Sezione, aveva ritenuto che gli oneri finanziari collegati al pagamento del canone di locazione di un immobile di proprietà privata adibito a caserma di una Forza dell'ordine, dovessero ricadere interamente sul bilancio dello Stato, rimanendo conseguentemente precluso agli enti locali la possibilità di contribuire. Ciò, poiché “la competenza in materia di

accasermamento per l'assolvimento da parte dell'Arma dei carabinieri, dei compiti di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza spetta la Ministero dell'interno", inoltre, aveva rilevato la Sezione citata, "la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza risulta, in forza di quanto disposto dall'art. 117, comma 2, lett. H della Costituzione chiaramente intestata, in via esclusiva, allo Stato e che, quindi, i relativi oneri finanziari ricadono direttamente sul bilancio statale"; da ultimo, aveva evidenziato che "dall'attuale assetto delle competenze istituzionali nonché dall'articolazione costituzionale della finanza pubblica deriva, come corollario, il principio di autonomia finanziaria di entrata e di spesa riconosciuta in capo agli enti locali, che, avvalendosi delle proprie risorse finanziarie e patrimoniali provvedono all'espletamento delle funzioni e dei compiti istituzionali intestatigli. Pertanto, gli oneri finanziari collegati al pagamento del canone di locazione di un immobile di proprietà privata adibito a caserma, coerentemente con il quadro delle competenze istituzionali e con il citato principio di autonomia finanziaria, ricadono, come già precisato, sul bilancio dello Stato".

La Sezione delle autonomie, infine, aveva ricordato come la Costituzione, pur attribuendo allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza, con l'art. 118, comma 3, riconosca in materia forme di coordinamento fra Stato e Regioni, disciplinate con legge statale.

È ora possibile rispondere al quesito.

Il legislatore statale, con la previsione di cui all'art. 1, comma 500, della citata legge di stabilità 2016, in forza della quale per le caserme delle Forze dell'ordine ospitate presso proprietà private i comuni appartenenti al territorio di competenza possono contribuire al pagamento del canone di locazione, ha superato la posizione precedentemente espressa dalla Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 16/2014, che aveva escluso detta possibilità. Tuttavia, la stipulazione da parte di un comune di un contratto di *rent to buy* implica l'obbligo di dover integralmente corrispondere il canone di locazione dell'immobile; diversamente, il legislatore si è riferito ad un "contributo", quindi ad un mero concorso *pro quota*, non anche alla possibile assunzione integrale dell'onere in argomento. Peraltro, come evidenziato dalla Sezione delle autonomie, la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza risulta, in forza di quanto disposto dalla Costituzione, intestata in via esclusiva allo Stato; inoltre, il



principio di autonomia finanziaria di entrata e di spesa riconosciuta in capo agli enti locali, per il quale gli stessi, avvalendosi delle proprie risorse finanziarie e patrimoniali provvedono all'espletamento delle funzioni e dei compiti istituzionali intestatigli. Per tali ragioni, questa Sezione ritiene che la più volte citata disposizione di cui all'art. 1, comma 500, debba essere considerata di stretta interpretazione, poiché introduce una possibilità che si pone come eccezione al riparto delle funzioni. Né può condurre ad una diversa interpretazione la previsione di cui all'art. 118, comma 3, della Costituzione, poiché la singola assunzione degli oneri di locazione da parte di un ente locale non rientra nelle forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza. Ne consegue che un comune può contribuire al pagamento del canone di locazione per un immobile adibito a caserma per una Forza dell'ordine, ma non anche ad assumersi l'intero onere nell'ambito di un contratto di *rent to buy*.

Per completezza, si evidenzia come la soluzione individuata non escluda per gli enti pubblici la possibilità in astratto di utilizzare lo strumento del *rent to buy*. Il ricorso a quest'ultima operazione, tuttavia, dev'essere accompagnato da particolari cautele, anche in considerazione degli estesi effetti temporali prodotti dal contratto e della circostanza che all'eventuale mancato esercizio dell'opzione di acquisto consegue la perdita della quota dei canoni imputata al prezzo del bene.

6. La seconda questione prospettata, concernente le modalità di contabilizzazione dell'operazione, pur ammissibile, è assorbita dalla risposta in merito all'impossibilità di utilizzare lo strumento del *rent to buy* nel caso in analisi.

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

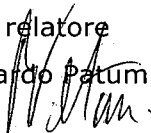
Che, a cura della Segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Bomporto e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna.

Che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la

predetta Segreteria.

Così deciso in Bologna, nella Camera di consiglio del 12 ottobre 2017.

Il relatore
Riccardo Patumi



Il presidente

Carlo Greco



Depositata il 12 ottobre 2017

Il direttore di segreteria

(Rossella Broccoli)

