



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Delibera n. 40/2020/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

| | | |
|----------|---------------------|-----------------------|
| Dott.ssa | Maria Teresa POLITO | Presidente |
| Dott. | Luigi GILI | Consigliere |
| Dott.ssa | Laura ALESIANI | Referendario |
| Dott. | Marco MORMANDO | Referendario |
| Dott. | Diego Maria POGGI | Referendario |
| Dott.ssa | Stefania CALCARI | Referendario |
| Dott.ssa | Rosita LIUZZO | Referendario relatore |

Nella Camera di consiglio del 21 aprile 2020

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

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Vista la legge 7 aprile 2014, n. 56, recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni;

Visto l'art. 84, comma 6, del D.L. 18/2020, richiamato dall'art. 85, comma 1, che consente lo svolgimento delle Camere di consiglio mediante modalità telematiche con collegamento dei magistrati partecipanti da remoto e che dispone che *"Il luogo da cui si collegano i*

magistrati e il personale addetto è considerato camera di consiglio a tutti gli effetti di legge”;

Visti i decreti 25 marzo 2020 n. 2 e 15 aprile 2020 n. 3, con cui il Presidente ha adottato le misure organizzative per lo svolgimento delle attività della Sezione nel rispetto delle *“nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia contabile”*, previste dall'art. 85 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, prevedendo, tra l'altro, lo svolgimento delle Camere di consiglio in remoto, utilizzando i programmi informatici per la videoconferenza;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5/AUT/2006;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9/AUT/2009;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 3/SEZAUT/2014/QMIG del 19 febbraio 2014;

Vista la richiesta di parere proveniente dalla Sindaca della **Città Metropolitana di Torino**, pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte (acquisita al protocollo in data 07.04.2020 n.0006337), ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio, svolta in videoconferenza effettuata tramite applicativo in uso alla Corte dei conti, con collegamento dei membri del collegio dai propri domicili;

Udito il relatore, Referendario Dott.ssa Rosita Liuzzo;

PREMESSO IN FATTO

Con nota indicata in epigrafe la Sindaca della Città Metropolitana di Torino ha formulato una richiesta di parere, ponendo il seguente quesito:

“Si chiede all'Ill.mo Consiglio delle Autonomie Locali di voler adire la Spett.le Corte dei conti - Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte nell'esercizio della funzione consultiva, ex articolo 7 comma 8 della Legge n. 131/2003, in merito all'interpretazione dell'inciso Amministrazioni dello Stato, di cui all'articolo 1 comma 616 della Legge di Bilancio 2020 n. 160/2019, esprimendo autorevole parere circa la coerenza esterna di quest'ultima disposizione che, raccordata, sistematizzata ed armonizzata con il complessivo impianto normativo in materia di riqualificazione e razionalizzazione della

spesa, potrebbe essere intesa ed estesa, in chiave applicativa, a tutte le Amministrazioni Pubbliche di cui fa menzione l'articolo 1 comma 2 del D. Lgs. n. 165/2001."

AMMISSIBILITÀ

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 ha previsto che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Successivamente, con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio della suddetta attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

In via preliminare occorre, pertanto, valutare l'ammissibilità dell'istanza, presentata dalla Sindaca della Città Metropolitana di Torino, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, sua generalità ed astrattezza, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale).

Sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere è ammissibile, poiché proviene dalla Sindaca della Città Metropolitana di Torino che, essendo rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art.1, comma 8, della legge n. 56 del 2014, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiederlo; la stessa, inoltre, risulta inviata tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, in conformità a quanto dispone la legge.

Sotto il profilo oggettivo, prioritariamente, occorre sottolineare come l'esercizio della funzione consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sia subordinato alla riconducibilità delle questioni proposte nell'alveo della materia della "contabilità pubblica", nonché alla sussistenza nell'istanza di parere delle condizioni individuate nelle pronunce di orientamento generale della Sezione delle Autonomie (deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009) e delle Sezioni Riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/10).

Con riferimento alla materia della contabilità pubblica, la Sezione delle Autonomie ha chiarito come la stessa possa assumere un "ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'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" (Sez. Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006).

Sul significato da attribuire alla materia della contabilità pubblica, successivamente, sono intervenute anche le Sezioni Riunite della Corte dei conti, con una pronuncia adottata in

sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge n. 78/2009, convertito con modificazioni con legge n. 109/2009. Le stesse hanno delineato una nozione di contabilità pubblica 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 (Deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010; cfr. anche deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG secondo cui: *"Anche le Sezioni Riunite della Corte (deliberazione n. 54/2010), pronunciandosi ex art. 17, comma 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102, con riferimento ad altre fattispecie, hanno condiviso la prospettazione della Sezione delle autonomie. In quella sede è stato altresì precisato che "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 questa particolare evenienza, dunque, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica"*).

Sempre con riferimento all'ammissibilità oggettiva del parere, la Sezione delle Autonomie ha chiarito che *"la materia della contabilità pubblica (...) non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale"*, in quanto *"ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita 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, deliberazione n. 5 del 17/02/2006).

Il limite della funzione consultiva, come sopra precisato, comporta l'esclusione di qualsiasi possibilità d'intervento della Corte dei conti nella valutazione della concreta attività gestionale ed amministrativa, ricadente nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge, al fine di non trasformare la suddetta attività in una modalità di co-amministrazione, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte (cfr. atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9). Per questa ragione, la funzione consultiva può riguardare le sole richieste di parere volte a ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale, e, inoltre, non può

rivolgersi a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto di iniziative, anche eventuali, proprie della Procura della stessa Corte dei conti, né può avere ad oggetto condotte suscettibili di essere sottoposte all'esame della giurisdizione ordinaria, contabile o tributaria, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali. È da escludere, inoltre, qualsiasi interferenza, ancorché potenziale, con le altre funzioni intestate a questa Sezione regionale di controllo.

Per quanto sopra esposto la richiesta di parere formulata dalla Città Metropolitana di Torino si configura ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, in quanto relativa all'interpretazione di una normativa, volta a conseguire risparmi di spesa, attinente alla gestione del patrimonio.

MERITO

Il parere, oggetto della presente disamina, riguarda l'analisi dell'ambito di applicazione dell'art.1, comma 616, della legge n. 160 del 27/12/2019 (Legge di Bilancio 2020). In particolare, con il quesito si chiede se sia possibile estendere la sua portata applicativa a tutte le "amministrazioni pubbliche," di cui fa menzione l'articolo 1 comma 2 del decreto legislativo n. 165/2001 e non limitarlo alle "amministrazioni dello Stato" in esso testualmente citate.

L'art. 1, comma 616, invero, dispone che: *"al fine di conseguire ulteriori risparmi di spesa connessi ai contratti di locazione passiva in immobili di proprietà privata, le amministrazioni dello Stato di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, incluse la Presidenza del Consiglio dei ministri e le agenzie, anche fiscali compresa l'Agenzia del demanio, nonché gli organi di rilevanza costituzionale, possono procedere, ferme restando le disposizioni di cui ai commi da 1 a 6 dell'articolo 3 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e laddove conveniente, alla rinegoziazione dei contratti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, alle condizioni e nei termini previsti dal comma 617".*

Il successivo comma 617 disciplina le condizioni e i termini della rinegoziazione, consistenti nella verifica con l'Agenzia del demanio della convenienza della rinegoziazione e nella proposta, entro centocinquanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, della rinegoziazione del contratto in corso mediante la stipula di un nuovo contratto della durata di nove anni a fronte di un canone annuo commisurato al valore minimo locativo, fissato dall'Osservatorio del mercato immobiliare, ridotto del 15 per cento.

Infine, il comma 618 prevede che, entro trenta giorni dal ricevimento della proposta di rinegoziazione, il privato potrà scegliere se accettarla e, in caso contrario, il contratto vigente continua a produrre effetti fino alla naturale scadenza.

Le disposizioni normative richiamate attribuiscono, espressamente, alle amministrazioni dello Stato (specificando a titolo esemplificativo la Presidenza del Consiglio

dei ministri, le agenzie anche fiscali, compresa l'Agenzia del demanio, nonché gli organi di rilevanza costituzionale) la facoltà di procedere alla rinegoziazione dei contratti di locazione passiva di immobili di proprietà privata, in corso alla data di entrata in vigore della legge, con lo scopo di ottenere, da una parte, l'allungamento dei termini di durata del contratto, e, dall'altra, il conseguimento di risparmi di spesa attraverso la riduzione del canone di locazione.

Chiarita la portata della disposizione, rispetto alla quale si chiede l'espletamento della attività interpretativa di questa Corte, occorre, prima di procedere nell'esame del parere, fare una premessa sui canoni ermeneutici vigenti nel nostro ordinamento giuridico, in quanto essi costituiscono necessario supporto alla presente analisi.

L'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale, approvate preliminarmente al codice civile con Regio Decreto 16 marzo 1942 n. 262, rubricato "*Interpretazione della legge*", prevede che: "*Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse e dalla intenzione del legislatore*".

Nella norma si colgono due diversi canoni ermeneutici: il significato letterale delle parole e la *voluntas legislatoris*.

Nel primo caso si parlerà di interpretazione letterale, in virtù della quale la norma giuridica deve essere interpretata alla luce del significato letterale delle sue parole secondo la connessione di esse.

Nel secondo caso si parlerà di interpretazione funzionale o teleologica, attraverso la quale si dovrà ricercare l'intenzione del legislatore, dunque, gli scopi che il legislatore si è prefisso al momento della sua emanazione.

Per mezzo dell'attività di interpretazione letterale e funzionale, dunque, si potrà pervenire a tre distinte soluzioni: l'interpretazione letterale coinciderà con l'interpretazione logica (interpretazione dichiarativa); il significato proprio dell'espressione usata dalla legge sarà ristretto dall'interpretazione funzionale (interpretazione restrittiva); infine, l'interpretazione funzionale eccederà il senso ricavato letteralmente (interpretazione estensiva).

Applicando le coordinate tracciate al caso di specie, va evidenziato quanto segue.

L'interpretazione letterale dell'art. 1, comma 616, della legge n. 160 del 27/12/2019 induce a ritenere che la disposizione faccia riferimento esclusivamente alle amministrazioni dello Stato.

In primo luogo, in quanto l'espressione amministrazioni dello Stato, letteralmente, non include tutte le altre pubbliche amministrazioni annoverate dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165 del 2001. Al contrario, l'analisi della disposizione evidenzia, da una parte, che nell'ambito delle amministrazioni pubbliche si annoverano le amministrazioni dello Stato e, dall'altra, che le amministrazioni pubbliche non si esauriscono in esse. Peraltro, tutte le

volte in cui il legislatore ha voluto fare riferimento, in generale, alle amministrazioni pubbliche ha richiamato l'art. 1, comma 2, senza alcuna espressa limitazione.

In secondo luogo, poiché il legislatore, utilizzando la tecnica dell'esemplificazione, annovera soggetti giuridici riconducibili all'amministrazione dello Stato.

Il risultato dell'interpretazione letterale, tuttavia, va vagliato alla luce dell'interpretazione funzionale o teleologica dell'art. 1, comma 616, della legge n. 160 del 27/12/2019, che ci consente di ricostruire la volontà del legislatore. A tal fine è possibile ricorrere a due distinti criteri: uno storico e l'altro sistematico. Con il primo si ricerca la volontà del legislatore nel momento in cui la norma è stata adottata (interpretazione storica), con il secondo si interpreta la norma in connessione e con riferimento alla sua collocazione nell'ambito dell'ordinamento giuridico (interpretazione sistematica).

La ricerca della volontà del legislatore, al momento della adozione di una norma, può ricavarsi dalla lettura delle relazioni illustrativa e tecnica a corredo della stessa. Esse, infatti, hanno lo scopo di enunciare le motivazioni del provvedimento, le sue finalità, i suoi raccordi con la normativa previgente, i contenuti normativi delle disposizioni proposte e, in particolare con riferimento alla relazione tecnica, quantificare l'onere previsto, puntualizzando nel dettaglio le singole voci di spesa.

La relazione illustrativa al disegno di legge bilancio 2020, presentato al Senato il 2 novembre 2019 (A.S. 1586) dal Ministero dell'economia e delle finanze, con riferimento alla rinegoziazione contratti locazione passiva, prevede che *"La proposta normativa mira a conseguire ulteriori risparmi di spesa per il bilancio dello Stato relativamente ai contratti di locazione passiva di immobili di proprietà privata utilizzati dalle Amministrazioni dello Stato per usi istituzionali e va ad aggiungersi ad altre disposizioni normative - che rimangono in vigore - in tema di spending review che hanno introdotto misure di contenimento della spesa pubblica per canoni di locazione passiva"*.

Dalla sua lettura si evince solo un riferimento alle amministrazioni dello Stato e un correlato riferimento ai risparmi di spesa per il bilancio dello Stato.

Sempre, esclusivamente, alle amministrazioni dello Stato fa riferimento la relazione tecnica al disegno di legge bilancio 2020, nell'atto approvato dal Senato della Repubblica e trasmesso dal suo Presidente il 17 dicembre 2019 alla Camera dei deputati.

Oltre che dall'esame delle riportate relazioni illustrative e tecniche, le intenzioni del legislatore possono ricavarsi anche alla luce dell'interpretazione sistematica della norma e, dunque, ricostruendone il significato in relazione ad altre norme facenti parte dell'ordinamento giuridico.

In materia di locazione passiva si sono registrati diversi interventi normativi nel tempo. Analizzando gli stessi è possibile evidenziare come il legislatore, in alcuni casi, faccia riferimento alle amministrazioni pubbliche in generale e, in altri, si riferisca esclusivamente alle amministrazioni dello Stato. Peraltro, come si evidenzierà in seguito, riguardo a

specifici interventi normativi il legislatore, essendosi inizialmente riferito solo alle amministrazioni dello Stato, è intervenuto successivamente per estendere l'ambito di applicazione del provvedimento normativo a tutte le pubbliche amministrazioni. Quanto evidenziato dimostra, dunque, che gli atti normativi riferiti esclusivamente alle amministrazioni dello Stato, nella volontà del legislatore, non andavano estese ad altre amministrazioni pubbliche in quanto, in caso contrario, un intervento normativo successivo sarebbe stato giustificabile solo al fine di attuare una interpretazione autentica e non quale risultato di una nuova attività valutativa.

Un primo intervento normativo in materia si registra nel 2005 con la legge n. 266, la quale all'art. 1, comma 478, disponeva che: *" A fini di contenimento della spesa pubblica, i contratti di locazione stipulati dalle amministrazioni dello Stato per proprie esigenze allocative con proprietari privati sono rinnovabili alla scadenza contrattuale, per la durata di sei anni a fronte di una riduzione, a far data dal 1° gennaio 2006, del 10 per cento del canone annuo corrisposto. In caso contrario le medesime amministrazioni procederanno, alla scadenza contrattuale, alla valutazione di ipotesi allocative meno onerose"*.

Con la legge n. 266 del 2005 si introduce, con esclusivo riferimento alle amministrazioni dello Stato, la possibilità di rinnovo dei contratti di locazione a fronte della riduzione del canone locativo. Anche in tale contesto, dunque, come nel caso sottoposto al presente esame, il legislatore limita l'ambito di applicazione della norma alle amministrazioni dello Stato e non lo prevede per le amministrazioni pubbliche in generale.

Un successivo analogo intervento si registra nel 2012 con il decreto-legge n. 95, che all'art. 3, comma 4, prevede che: *"Ai fini del contenimento della spesa pubblica, con riferimento ai contratti di locazione passiva aventi ad oggetto immobili a uso istituzionale stipulati dalle Amministrazioni centrali, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché dalle Autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) i canoni di locazione sono ridotti a decorrere dal 1° luglio 2014 della misura del 15 per cento di quanto attualmente corrisposto. A decorrere dalla data dell'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto la riduzione di cui al periodo precedente si applica comunque ai contratti di locazione scaduti o rinnovati dopo tale data. 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. Analoga riduzione si applica anche agli utilizzi in essere in assenza di titolo alla data di entrata in vigore del presente decreto"*.

Con questo secondo intervento normativo il legislatore, in relazione alla riduzione dei canoni di locazione, si rivolge solo alle amministrazioni centrali e non alle pubbliche amministrazioni in generale. Tuttavia, nel 2014 il legislatore interviene nuovamente con il decreto-legge n. 66, attraverso il quale modifica il comma 7 dell'art. 3 del decreto-legge

n. 95 con lo scopo, questa volta, di estendere alle altre pubbliche amministrazioni (di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165 del 2001) l'ambito di applicazione del citato comma 4 (norma relativa alla riduzione del canone di locazione). In particolare, il comma 7 (modificato) prevede 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. Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano possono adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente al fine di conseguire risparmi non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione della presente disposizione"*.

È proprio il richiamato intervento modificativo a dimostrare che, nei casi in cui il legislatore ha ritenuto di dover estendere l'ambito di applicazione di una norma a tutte le pubbliche amministrazioni, lo ha fatto espressamente (anche intervenendo successivamente) e che, quindi, le norme riferite esclusivamente alle amministrazioni dello Stato solo ad esse vanno riferite.

In seguito a tale norma, il legislatore interviene, nuovamente, in materia di contratto di locazione passiva con l'art. 1, commi 616- 620 della legge di bilancio 2020. Anche in questo caso, però, come nei casi precedentemente illustrati, si riferisce esclusivamente alle amministrazioni dello Stato. E, alla luce della ricostruzione operata, può ritenersi che la norma debba applicarsi solo ad esse, in quanto, come si evince da quanto sopra riportato, quando il legislatore si è voluto riferire a tutte le amministrazioni pubbliche, è espressamente intervenuto in tal senso secondo l'antico brocardo latino *"Ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit"*. Invero, nella legge n. 266 del 2005, in tema di rinnovo dei contratti di locazione a fronte della riduzione del canone locativo, si è limitato a fare riferimento alle amministrazioni dello Stato senza estenderne successivamente il campo di applicazione, invece, con riferimento al decreto-legge n. 95 del 2012, concernente la riduzione dei canoni di locazione, ha, in seguito ad una successiva valutazione, esteso l'ambito di applicazione a tutte le pubbliche amministrazioni.

Tale ultimo passaggio è stato, già, colto dalla giurisprudenza di questa Corte. Infatti, con una delibera della Sezione Emilia-Romagna, n. 155/2017/PAR, è stato evidenziato che: *"Si deve così confermare a tutt'oggi - superando le argomentazioni formulate dal Presidente della Provincia - che se la legge avesse voluto escludere alcune Amministrazioni pubbliche dall'applicazione della disposizione in esame lo avrebbe fatto in modo espresso, non diversamente da quanto stabilito dall'art. 1, comma 478, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 che, dettato dalle medesime esigenze di contenimento della spesa pubblica per locazioni passive, ha circoscritto la riduzione del canone ai soli "contratti di locazione stipulati dalle Amministrazioni dello Stato per proprie esigenze allocative con proprietari privati"*.

Inoltre, in una successiva delibera della Sezione Emilia-Romagna, n. 1/2015/PAR, con riferimento all'art. 3, comma 4, del decreto-legge n. 95/2012, si evidenzia in modo ancora più chiaro come la precedente versione della norma non riguardasse gli enti locali (perché riguardava solo le amministrazioni centrali) e che, quindi, in origine la volontà del legislatore era quella di non includere in generale tutte le pubbliche amministrazioni, volontà successivamente mutata per effetto dell'intervento modificativo avvenuto con il decreto-legge n. 66 del 2014. Nella delibera, infatti, si prevede che: *"A nulla rileva la circostanza che il contratto di locazione di cui alla richiesta di parere sia stato stipulato in data posteriore rispetto a quella di entrata in vigore della norma originaria, in quanto essa non riguardava gli enti locali"*.

In conclusione, alla luce dell'operazione ermeneutica condotta, può concludersi che l'interpretazione letterale (mediante la quale è stato dimostrato che la nozione di amministrazione dello Stato non possa estendersi fino ad includere tutte le pubbliche amministrazioni) coincida con l'interpretazione logica e che, quindi, la nozione di *"amministrazione dello Stato"* non possa essere estesa fino a ricomprendere tutte le *"amministrazioni pubbliche"* anche sulla base dell'analisi della volontà del legislatore.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte rende il parere nei termini suindicati. Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta. Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 21 aprile 2020.

Il Relatore

F.to Dott.ssa Rosita Liuzzo

Il Presidente

F.to Dott.ssa Maria Teresa Polito

Depositato in Segreteria il

23/04/2020

Il Funzionario Preposto

F.to Nicola Mendoza