

Deliberazione n. 2/2005/leg

REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 12 maggio 2005

Composta da:

Bruno PROTA	Presidente
Vittorio GIUSEPPONE	Consigliere Relatore
Elena BRANDOLINI	Referendario

Visto il decreto n. 6053 del 16 dicembre 2004 del Prefetto della Provincia di Rovigo approvativo di un contratto di locazione ad uso di civile abitazione di immobile di proprietà del Fondo Edifici di culto;

Visto il rilievo istruttorio n. 5 in data 7.3.2005 dell' ufficio di controllo della Sezione del controllo per il Veneto;

Vista la relazione in data 27/4/2005 prot. n. 2496/7/P del Magistrato istruttore;

Vista l' ordinanza con la quale il Presidente della Sezione Regionale di controllo per il Veneto ha convocato il Collegio per la adunanza odierna al fine di emettere la pronuncia sulla legittimità del provvedimento suindicato;

Vista la nota della Segreteria della Sezione prot. n. 2507/7/P in data 28/04/2005 con la quale è stata data notizia del deferimento alle Amministrazioni interessate;

Visto l' art. 24 del r.d. 12 luglio 1934 n. 1214, nel testo sostituito dall' art. 1 della legge 21 marzo 1953, n. 161;

Visto l' art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visti gli articoli 2 e 5 del decreto-legge 23 ottobre 1996 n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996 n. 639;

Visto l' art. 2 della Deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, approvativa del regolamento per la organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

Udito il relatore Consigliere Vittorio Giuseppone;

Intervenuto il rappresentante dell' Amministrazione.

Ritenuto in

FATTO

In data 21 febbraio 2005 è pervenuto per il prescritto controllo preventivo di legittimità ex art. 3, comma 1, della legge n. 20/94, il decreto 6053 in data 16.12.04 concernente l'approvazione di contratto di locazione di civile abitazione, adottato dalla Prefettura di Rovigo, ed avente ad oggetto l' immobile di proprietà F.E.C. (Fondi Edifici del Culto), sito in Rovigo in via G.Galilei n. 7/a.

La locazione viene stipulata per anni quattro, rinnovabile di ulteriori quattro, a partire dal 1° gennaio 2005, con corresponsione di canone annuo pari ad euro 4.663,20.

Risulta dagli atti che trattasi di rinnovo di contratto di locazione intercorrente tra le medesime parti, di cui il precedente in regime

di equo canone e l'attuale con determinazione del canone in regime di libero mercato dei fitti, tenuto conto di una serie di variabili in relazione alla posizione ed al grado di vetustà dell'immobile.

L'esame del decreto e della prodotta documentazione ha posto in luce che l' Agenzia del Demanio di Rovigo aveva determinato in euro 5.397,84 il canone annuo da applicarsi a partire dal mese di gennaio 2005 e da adeguarsi annualmente sulla base degli indici ISTAT. Detto canone veniva contestato dall'inquilina poiché determinato in regime di libero mercato e non più con i criteri stabiliti dalle norme sull'equo canone, come previsto dal precedente contratto, e nettamente superiore all'affitto stabilito per appartamenti di analoghe caratteristiche, siti nello stesso stabile. L'inquilina chiedeva, pertanto, l'adeguamento del canone così determinato a quello di ammontare maggiore degli alloggi situati nello stesso stabile e di uguali caratteristiche. Faceva, altresì, presente l'ulteriore disagio derivante dal sostenimento di maggiori spese per riscaldamento e condominio, rispetto agli altri inquilini, posta l'ubicazione dell'appartamento all'ultimo piano.

L'istanza veniva accolta dalla Prefettura di Rovigo la quale, sulla scorta di una serie di considerazioni ed al fine di mantenere un equilibrio generale dei canoni, riteneva conveniente per l'Amministrazione la prosecuzione del rapporto locativo ad un canone inferiore a quello determinato dall'Agenzia del Demanio e quindi procedeva al rinnovo della locazione con un canone annuo

pari ad euro 4.663,20. Richiamava, a sostegno del proprio operato, la circolare n. 8/FI/1397/2192/AP del 1° settembre 1999 della Direzione Generale degli Affari dei Culti che, nel ribadire la necessità di adeguare l'attività di gestione dei beni fruttiferi del FEC a criteri di efficacia e di redditività, specificava che "tale tipo di contratto può avere un contenuto patrimoniale estremamente libero, nel senso che tutto quello che non è espressamente vietato dalla legge, può validamente formare oggetto del negozio giuridico, semprechè si raggiunga l'accordo tra le parti."

Non ritenendo condivisibili le motivazioni addotte a sostegno della riduzione del canone determinato dalla competente Agenzia del Demanio, l'ufficio di controllo con formale rilievo istruttorio n. 5 del 7 marzo 2005 richiamava l'attenzione del Prefetto sulla circostanza che la legge 9 dicembre 1998, n. 431, e la successiva circolare della Direzione Generale degli Affari dei Culti consentono margini di trattativa rivolti a procurare vantaggio all'amministrazione, mentre nel caso in esame si realizzerebbe una fattispecie esattamente contraria, ovvero si agisce in senso negativo sul canone determinato dal competente ufficio territoriale.

L'Amministrazione, con nota del 14 marzo 2005, ha controdedotto osservando che l'attuale legge regolatrice dell'istituto della locazione prevede, accanto al contratto concordato, anche il contratto libero, sia nel contenuto patrimoniale che normativo, finalizzato all'accordo tra le parti e alla liberalizzazione del canone

locatizio. A sostegno della propria tesi, l'amministrazione richiama la circolare n. 8F1/1937/2192/AP del 1° luglio 1999 con la quale il Ministero dell'Interno, Direzione Generale degli Affari del Culto, ha sottolineato che il tipo di contratto che "risulta più vantaggioso e che maggiormente si adatta alla necessità del Fondo Edifici di Culto è indubbiamente quello c.d. libero....che consente una maggiore adattabilità alle singole situazioni". Avendo, quindi, l'Agenzia del demanio determinato il canone sulla base dei parametri convenzionali utili e vincolanti qualora il contratto fosse stato di tipo "regolamentato", l'amministrazione procedente ha ritenuto di addivenire a libera contrattazione allo scopo di garantire una attività di gestione dei beni FEC efficace e proficua. Sostiene ancora l'amministrazione che tale scelta, comportante il mantenimento del rapporto locativo con l'inquilina in luogo dell'esperimento di apposita gara, è stata ritenuta congrua e vantaggiosa per il FEC poiché l'operata riduzione annuale del canone di locazione (pari ad euro 734,64) risulta essere meno penalizzante se comparata ai costi da sostenere per una nuova assegnazione ed ai mancati introiti per i tempi di definizione della pratica. Ad ulteriore sostegno, l'amministrazione quantifica detti costi nel modo che segue:

interventi necessari al ripristino dell'alloggio ai fini di una nuova locazione: euro 2.500,00;

mancato introito canoni durante l'espletamento della procedura di scelta del nuovo locatario (5 mesi circa): euro 2.249,10;

costi per procedura coattiva di sfratto: non quantificabili;

mancato introito della differenza di canone di locazione nelle more della definizione della pratica di sfratto.

Non condividendo le argomentazioni poste a sostegno del provvedimento e rilevando che nel caso di specie sono stati violati tutti e tre i principi che necessariamente devono presiedere allo svolgimento dell' iter contrattuale per il rinnovo dei contratti di locazione (assenza di gara, assenza di pubblicità, non applicazione del canone stabilito dalla competente Agenzia del Demanio), il Magistrato istruttore ha trasmesso gli atti per il deferimento alla Sezione del controllo.

Con nota pervenuta il 10.5.05 l'Amministrazione ribadisce la legittimità del proprio operato e ritenendo di aver rispettato i principi della pubblicità, dell' efficacia e dell' economicità dell' azione amministrativa, chiede l'ammissione al visto del provvedimento in epigrafe.

DIRITTO

Il caso che la Sezione è chiamata a discutere presuppone l'esame della normativa attualmente in vigore (l. 431/1998) la quale prevede, limitatamente alle locazioni abitative, due distinti modelli di conclusione del contratto di locazione e, precisamente: uno, detto "ordinario" o "libero", caratterizzato dall'autonomia privata in ordine alla libera determinazione del canone ma con prescrizione imperativa della durata contrattuale non inferiore a quattro anni e rinnovazione automatica del contratto alla prima

scadenza e facoltà di procedere alla rinegoziazione del contenuto contrattuale alla seconda scadenza. Esso è a totale vantaggio del locatore poiché la tutela dell'inquilino si realizza solo attraverso la maggiore durata della locazione;

l'altro, detto "convenzionale" o "alternativo", di minore durata contrattuale (tre anni, con proroga di diritto per altri due), è caratterizzato dall'adozione di un contratto tipo predisposto sulla base di accordi definiti in sede locale fra le organizzazioni della proprietà edilizia e le organizzazioni dei conduttori maggiormente rappresentative. In esso, quindi, la misura del canone e le altre condizioni contrattuali non sono liberamente determinabili dalle parti, ma determinate dagli accordi fra contrapposte associazioni di categoria. La minore remuneratività del canone trova compenso nella durata più breve del rapporto e nelle agevolazioni fiscali poste dalla legge a favore del locatore che adotti tale modello, con ciò rinunciando ad una maggiore redditività del proprio immobile.

In siffatto sistema il legislatore pone in equilibrio, salvaguardandole, le esigenze di entrambe le parti: nel primo caso, infatti, il canone di mercato, maggiormente remunerativo per il locatore, si contempera con la garanzia, per il conduttore, di un contratto più lungo; ciò equivale, per il locatore, ad una maggiore redditività del bene conseguente ad un arco temporale di indisponibilità dello stesso più ampio; nel secondo caso, invece, la contrazione della durata contrattuale determina una

minore redditività del bene, posto che il locatore può tornare a goderne direttamente in tempi brevi.

Non sussiste pertanto alcun disposto normativo o interpretativo che possa avallare la tesi dell' amministrazione precedente. Tra l'altro l'invocata autonomia privata, ovvero la facoltà che le parti nell'esercizio della loro autonomia contrattuale possano derogare alla disciplina legale tipica (o normotipo) sia pure nel limite di cui all'art. 1322, comma 2°, del codice civile (c.d. meritevolezza della causa concreta), è un principio di natura squisitamente privata che, se applicato all'amministrazione pubblica, deve essere necessariamente temperato con le esigenze pubbliche tipiche della funzione svolta. Infatti non v'è dubbio alcuno che la legge n. 222/1985, istituendo il F.E.C. come persona giuridica, abbia voluto creare un ente strumentale avente gli stessi obiettivi dello Stato, dotandolo di una autonomia organizzativa e contabile intesa a conseguire una amministrazione più snella ed efficiente, ancorché sottoposta alle norme di contabilità dello Stato, in vista di un migliore rendimento dell'ingente patrimonio di pertinenza (cfr. Consiglio di Stato, III sez., parere del 7 marzo 1989 n. 265/89).

In aggiunta al disposto normativo, sussistono precise direttive del Ministero dell'Interno, Direzione Generale degli Affari del Culto, del 17 marzo 1997, con le quali è stato fornito un univoco indirizzo per lo svolgimento dell'attività contrattuale concernente la locazione ad uso abitativo di immobili urbani di proprietà del

Fondo. In detta direttiva, nel richiamare i fini istituzionali del Fondo, il Ministero ricorda che questi “impongono che il patrimonio disponibile venga utilizzato per produrre capitali da destinare alla conservazione, restauro e valorizzazione degli edifici di culto” e quindi individua, quali aspetti qualificanti dell'intero iter contrattuale, la pubblicità del procedimento amministrativo, i criteri di scelta del contraente (gara) e la quantificazione del canone. In merito ai criteri che devono presiedere allo svolgimento dell'iter contrattuale per il rinnovo delle locazioni, il Ministero si sofferma, in particolare, sulla necessità di trasparenza dell'azione amministrativa. Dispone, infatti, che l'assegnazione degli immobili deve essere ispirata a principi di trasparenza e di concorsualità tra gli interessati attraverso adeguate forme di pubblicità, nonché l'adozione di criteri oggettivi per la successiva assegnazione. L'adozione delle forme di pubblicità deve essere finalizzata “ad ottenere le migliori condizioni possibili di locazione, coinvolgendo il maggior numero possibile di interessati alla presentazione di offerte, eventualmente anche di importo superiore al canone determinato dall'Agenzia del Demanio in regime di libero mercato, e che dovrà essere assunto soltanto come base per le eventuali ulteriori offerte. Di conseguenza, la scelta del contraente dovrà ricadere su colui il quale avrà presentato l'offerta più vantaggiosa in aumento rispetto al canone base determinato in regime di libero mercato”. Solo a parità di offerta sarà preferito il precedente

locatario.

Nella stessa linea anche la successiva circolare applicativa della legge n. 431/1998, la quale sottolinea più volte che la libertà di contenuto si estrinseca a favore dell'amministrazione, tant'è che dispone, tra le altre, la possibilità di richiedere gli aggiornamenti ISTAT fino alla misura del 100%, e demanda ai singoli Prefetti di "valutare caso per caso, avendone facoltà, quali clausole inserire nel contratto, alla ricerca di sempre più efficaci forme di gestione che privilegino l'ottica della massima redditività dei beni fruttiferi", confidando "nell'assunzione di consone iniziative e di adeguati interventi nel quadro di una attività di gestione sempre più efficace e proficua".

Giova, a questo punto, soffermare l'attenzione sui tre principi cardine (gara, pubblicità, canone) che - più volte richiamati nelle esplicative circolari ministeriali - devono presiedere ai rinnovi di contratti di locazione.

Per quanto concerne la gara, il rappresentante dell'amministrazione nella trattazione orale ha sostenuto - alla pari della pubblicità - che questa deve essere svolta solo nei casi di unità abitative libere.

L'assunto, alla luce della normativa in vigore e, soprattutto, delle circolari ministeriali, non appare condivisibile.

Per quanto riguarda la determinazione del canone, il medesimo rappresentante ha sostenuto che quello indicato dall'Agenzia del Demanio corrisponde ad una approssimazione di massima,

suscettibile di ritocchi in relazione alle condizioni dell' immobile da locare.

Anche tale assunto non appare condivisibile: infatti la valutazione dell' Agenzia del Demanio si atteggia quale accertamento tecnico alla cui applicazione l'autorità procedente è vincolata, salvo nel caso di impugnativa sotto il solo profilo dell' errore di fatto.

La valutazione dell' Agenzia del Demanio di Rovigo, resa in data 27.9.04, appare ben motivata e basata su elementi probatori incontrovertibili e previo sopralluogo, per cui non appare rettificabile in ribasso in relazione a considerazioni di merito o di fatto, le quali non possono trovare ingresso nella fattispecie in esame. Anzi, ove fosse stata indetta la gara, la valutazione del Demanio avrebbe costituito la base d'asta dalla quale sarebbero partite le offerte in aumento dei partecipanti e alla quale – con il canone offerto – l'attuale conduttrice non avrebbe neanche potuto partecipare.

PQM

ricusa il visto e la conseguente registrazione al decreto in epigrafe.

L'Estensore

Il Presidente

Dr. Prof. Vittorio Giuseppone

Dr. Bruno Prota

Depositato in Segreteria il 30 maggio 2005

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Dott. Elena Papiano

