



Ministero

dell'Economia e delle Finanze

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

ISPETTORATO GENERALE DI FINANZA

UFFICIO IX

ISPETTORATO GENERALE DEL BILANCIO

UFFICIO XII

Prot. n. 90199

Roma, **05 AGO. 2011**

- Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri -
Segretariato Generale
ROMA
- Alle Amministrazioni Centrali dello Stato -
Gabinetto
LORO SEDI
- All' Amministrazione Autonoma dei Monopoli
di Stato
ROMA
- Al Consiglio di Stato
ROMA
- Alla Corte dei Conti
ROMA
- All' Avvocatura Generale dello Stato
ROMA
- Agli Uffici Centrali del Bilancio presso le
Amministrazioni Centrali dello Stato
LORO SEDI
- All' Ufficio Centrale di Ragioneria presso
l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli
di Stato
ROMA
- Alle Ragionerie Territoriali dello Stato
LORO SEDI
- e p.c.:
- All' Agenzia del Demanio
ROMA

OGGETTO: Disciplina sul c.d. "Conduttore unico" introdotta dall'articolo 2, comma 222, quarto periodo, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 – Chiarimenti.

PREMESSA

In seguito all'introduzione della normativa di cui all'oggetto sul c.d. "Conduttore unico", il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Agenzia del Demanio hanno fornito una serie di indicazioni in merito all'attuazione delle disposizioni in argomento.

Più nello specifico, con la circolare 3 maggio 2010, n. 9942, del Ministro dell'Economia e delle Finanze, (documento consultabile all'indirizzo internet http://www.dt.tesoro.it/it/cartolarizzazioni/fonti_normative/secondarie.html), sono stati delineati gli adempimenti connessi all'attuazione dell'articolo 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, mentre sono state diramate dall'Agenzia del Demanio puntuali istruzioni in ordine alla procedura ed alla documentazione necessaria per la sottoscrizione dei contratti di locazione con le circolari 4 ottobre 2010, n. 35309, e 18 gennaio 2011, n. 1779 (entrambe reperibili all'indirizzo <http://www.agenziademanio.it/export/demanio/servizi/Circolari/index.htm>).

Peraltro, da parte delle Amministrazioni interessate e degli uffici (di seguito, uffici riscontranti) appartenenti al sistema delle ragionerie del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (Uffici Centrali di Bilancio-UCB, Ufficio Centrale di Ragioneria-UCR e Ragionerie Territoriali dello Stato-RTS) sono pervenute richieste di maggiori chiarimenti in merito, stante il forte impatto innovativo recato da siffatta disciplina.

Con la presente circolare – redatta d'intesa con l'Agenzia del Demanio – si forniscono una serie di indicazioni in materia, non solo allo scopo di corrispondere alle cennate richieste di chiarimenti, bensì con l'obiettivo di fornire una completa, ancorché sintetica, visione d'insieme dei principali aspetti concernenti l'uso governativo di immobili in conduzione passiva.

1. QUADRO NORMATIVO ED AMBITO DI APPLICAZIONE

L'articolo 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 – come modificato dall'articolo 1, comma 23-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, dall'articolo 15, comma 3-*quater*, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 26, e, successivamente, dall'articolo 8, comma 9, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nonché dal decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 luglio 2011, n. 111 – ha recato molteplici novità relativamente alle modalità di monitoraggio dei beni appartenenti allo Stato ed agli Enti pubblici, nonché, per quanto qui di specifico interesse, in materia di locazione passiva da parte delle 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.

In particolare, il quarto periodo del menzionato comma 222 prevede, segnatamente alle predette Amministrazioni dello Stato, che a decorrere dal 1° gennaio 2011 è nullo, con talune specifiche eccezioni, ogni contratto di locazione passiva di immobili non stipulato dall’Agenzia del Demanio.

Appare del tutto evidente, dunque, che non è consentito, a pena di nullità dell’atto e di responsabilità amministrativa del funzionario pubblico contravventore, alle Amministrazioni dello Stato, come individuate dalla norma richiamata, procedere in via autonoma e diretta alla stipula di un contratto di locazione passiva immobiliare, con la sola eccezione dei contratti stipulati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, purché dichiarati indispensabili per la protezione degli interessi della sicurezza dello Stato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, stante l’esplicita previsione in tal senso recata dal medesimo quarto periodo del menzionato articolo 2, comma 222.

In altri termini, tutte le Amministrazioni dello Stato di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001 (Amministrazioni centrali, Istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, aziende ed amministrazioni statali ad ordinamento autonomo) e le Agenzie, quali enti strumentali, riconducibili alle anzidette Amministrazioni dello Stato (Agenzie fiscali, Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni-ARAN, ecc.), non possono più, a far data dal 1° gennaio scorso, stipulare autonomamente contratti di locazione passiva, fatta salva la ricordata specifica eccezione valevole per la sola Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La disciplina in rassegna è volta, in concreto, ad introdurre un regime accentrato delle locazioni passive, con il chiaro fine di rispondere a principi di economicità e trasparenza nonché di conseguire risparmi di spesa.

Ciò posto, più strettamente sotto il profilo giuridico, la disposizione recata dal quarto periodo del richiamato comma 222 è qualificabile come norma con portata repressiva, prevedendo una specifica sanzione – la nullità del contratto – quale reazione dell’ordinamento alla violazione di un divieto, per cui è da ritenere di stretta interpretazione, non essendo suscettibile di un’applicazione per analogia.

Cosicché, la normativa *de qua*, oltre ad interessare sotto il profilo soggettivo esclusivamente la platea dei soggetti sopra ricordati, investe solamente la stipula di nuovi contratti di locazione passiva, mentre non si estende a tutti gli altri rapporti *lato sensu* correlati all’utilizzazione di un immobile appartenente ad un terzo (ad esempio, comodato, occupazioni extra-contrattuali o *sine titulo*).

Peraltro, in virtù della vigente normativa speciale afferente agli immobili all’estero –

stante pure la diversità e la molteplicità di ordinamenti giuridici esistenti nei vari Paesi – è da ritenere che restino escluse dall’ambito applicativo della disciplina in rassegna le ipotesi di conduzione passiva di siffatti immobili, per cui la stipula dei relativi contratti continua ad essere curata dal competente Ministero degli Affari Esteri.

Per completezza, si espone che la normativa in discorso non introduce novità relativamente alla disciplina ed ai procedimenti inerenti alla manutenzione ordinaria ed alle eventuali spese condominiali degli immobili condotti, restando immutate le disposizioni previgenti, stante pure la previsione di cui all’articolo 2, comma 222, terzo periodo, lettera d), della legge n. 191/2009.

Del pari, permane l’applicabilità dell’ordinaria disciplina attinente alle modalità di conservazione e d’uso del bene, con il connesso regime delle relative responsabilità.

Ciò nondimeno, per la manutenzione ordinaria afferente agli immobili condotti in locazione passiva e di proprietà di soggetti privati, significative novità legislative sono state recentemente introdotte dall’articolo 12, commi 2 - 10, del decreto-legge n. 98/2011, il quale stabilisce, tra l’altro, che a decorrere dal 1° gennaio 2012 tutte le decisioni di spesa relative sono di competenza dell’Agenzia del Demanio, fatte salve alcune specifiche esclusioni. Alle Amministrazioni usuarie, comunque, resta l’onere di provvedere alla c.d. “piccola manutenzione”.

2. STIPULA DEI CONTRATTI DI LOCAZIONE

Come già evidenziato, alla stipula dei nuovi rapporti di locazione passiva, dunque, deve provvedere direttamente l’Agenzia del Demanio.

Le Amministrazioni dello Stato, dal canto loro, dovranno produrre alle competenti articolazioni territoriali dell’Agenzia del Demanio tutta la documentazione tecnico-amministrativa attinente alla scelta dell’immobile, nonché la dichiarazione della capacità di sostenere la spesa (si rimanda, al riguardo, alle richiamate circolari 4 ottobre 2010, n. 35309, e 18 gennaio 2011, n. 1779, diramate dalla stessa Agenzia del Demanio).

I contratti di locazione sono stipulati dall’Agenzia del Demanio sulla base di un modello standard dalla medesima predisposto, convenientemente modulato in relazione alle fattispecie concernenti i rinnovi ed alle ipotesi di consegna differita di immobile per l’esecuzione di interventi di adeguamento.

3. RINNOVO DEL CONTRATTO

Sono stati ventilati dubbi, da parte di alcuni uffici riscontranti, sulla validità dei

rapporti instauratisi sulla scorta di contratti di locazione passiva immobiliare, con scadenza successiva al 31 dicembre 2010, rinnovati in applicazione di una clausola contrattuale e per i quali, dunque, non si è proceduto a redigere un nuovo contratto secondo i dettami dell'articolo 2, comma 222, quarto periodo, della legge n. 191/2009. Infatti, non infrequentemente talune Amministrazioni risultano aver sottoscritto, ovviamente in data anteriore al 1° gennaio 2011, contratti di locazione nei quali, tra le varie pattuizioni, è stata prevista la possibilità di rinnovare, per lo più con ampio anticipo rispetto alla scadenza fissata, la vigenza del medesimo contratto per un eguale periodo, secondo differenti modalità procedurali (tra le più frequenti: mancata comunicazione di formale disdetta, comunicazione unilaterale dell'Amministrazione locataria, scambio di corrispondenza).

In particolare, stante il principio generale della necessaria forma scritta dei contratti della Pubblica amministrazione nonché, soprattutto, l'obbligo che quelli di locazione passiva di immobili destinati all'uso da parte di Amministrazioni statali siano stipulati, a far data dal 1° gennaio scorso, dall'Agenzia del Demanio, sono state rappresentate perplessità sulla validità di un contratto che, in virtù dell'efficacia della clausola di rinnovo, abbia visto estesa la propria vigenza oltre la scadenza originariamente pattuita, tanto più che, a seguito del nuovo quadro normativo delineatosi con le disposizioni legislative sopra richiamate, l'Agenzia del Demanio non rilascia più alcun 'nulla osta' in proposito.

Al riguardo, occorre precisare che, di regola, la volontà di obbligarsi da parte della Pubblica amministrazione non può desumersi in via implicita per un mero comportamento, magari omissivo, essendo comunque necessaria la forma scritta *ad substantiam*. Ne deriva che in assenza di un'esplicita clausola contrattuale è sicuramente da escludere che possa configurarsi una rinnovazione del contratto di locazione passiva semplicemente per *facta concludentia*, sulla base della semplice permanenza materiale in un immobile per il quale sia intervenuta la scadenza del preesistente contratto.

Di converso, però, non si intravedono ostacoli insuperabili alla persistenza del rapporto contrattuale già in essere, allorché siffatta opzione di rinnovo sia stata esplicitamente prevista e disciplinata nell'ambito del contratto a suo tempo sottoscritto.

In tal senso, si è pure espressa l'Avvocatura Generale dello Stato con il parere n. 181998, in data 10 giugno 2009 (affare n. 6927/09), secondo cui resta salva la possibilità che si abbia la continuazione dell'originario rapporto contrattuale in forza dell'applicazione di una specifica clausola contenuta nel medesimo contratto.

Va da sé che un simile rinnovo, lungi dall'essere una manifestazione di inerzia o di semplice acquiescenza ad una previsione contrattuale, implica necessariamente una ponderata valutazione – con l'assunzione della relativa responsabilità, amministrativa e dirigenziale, non

venendo meno la necessità di operare nel rispetto dei principi di economicità e trasparenza che permeano l'attività amministrativa – circa la rispondenza all'interesse pubblico della prosecuzione del rapporto locativo senza rivederne, in pratica, le pattuizioni.

Per altro verso, però, non è da escludere *a priori* che l'attivazione della clausola di rinnovo possa rappresentare, in concreto, anche una forma di semplificazione amministrativa, per cui è da ritenersi legittima la prosecuzione di un contratto di locazione in virtù di siffatta clausola, sempreché, come più volte evidenziato, la stessa sia stata espressamente e chiaramente prevista.

Invero, non può essere sottaciuto che la strada del semplice rinnovo, in considerazione del minor rigore procedimentale che lo caratterizza, rappresenta una soluzione da percorrere con cautela, dovendo essere preferita senza dubbio, laddove possibile e conveniente, la stipula di un nuovo contratto, applicando, in tal caso, la disciplina recata dall'articolo 2, comma 222, della legge n. 191/2009.

Alle conclusioni sopra esposte non appare di ostacolo la disposizione recata dal terzo periodo, lettera c), del più volte richiamato comma 222, secondo cui l'Agenzia del Demanio "*stipula i contratti di locazione ovvero rinnova ... quelli in scadenza*", considerato che la disciplina sul c.d. Conduttore unico è finalizzata, come accennato, ad accentrare solo progressivamente in capo alla nominata Agenzia tutta la gestione delle locazioni passive di immobili in uso ad Amministrazioni dello Stato. Anzi, la prevista gradualità nel perseguimento di siffatto obiettivo e l'assenza di una specifica sanzione per le ipotesi di semplice rinnovo – contrariamente alla stipula *ex novo* – corroborano l'interpretazione adottata.

Quanto al profilo più strettamente operativo, si è dell'avviso che ragioni di trasparenza impongano, al fine di dar corso agli impegni di spesa inerenti alle fattispecie in argomento, che il relativo decreto sia adeguatamente motivato, esponendo nella premessa le ragioni di convenienza, anche economica, che hanno indotto l'Amministrazione ad optare per il rinnovo del contratto, anziché procedere alla stipulazione di un nuovo contratto, nonché la chiara indicazione della nuova scadenza del rapporto locativo.

Da ultimo, si ricorda che, ricorrendone i presupposti, l'Amministrazione deve acquisire dal soggetto locatore l'accettazione del rinnovo del contratto alle condizioni fissate dall'articolo 1, comma 478, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ossia con la previsione di una riduzione del dieci per cento del canone annuo in corso.

4. OCCUPAZIONE D'URGENZA E COMODATO

Al di fuori delle situazioni ordinarie, nelle quali ciascuna Amministrazione dello Stato segnala il proprio fabbisogno di spazio allocativo all'Agenzia del Demanio che procede a

soddisfarne le esigenze, può verificarsi, in casi senz'altro circoscritti e particolari, che un'Amministrazione si trovi ad utilizzare un immobile in assenza di un contratto di locazione, dando origine ad un'occupazione *sine titulo*, ovvero ottenga, per lo più da un'altra Amministrazione pubblica anche locale, la disponibilità di locali o di un immobile a titolo gratuito e per un tempo determinato.

Le cennate situazioni di urgenza possono avere varia genesi – ad esempio: calamità naturali, salvaguardia dell'igiene pubblica, rovina di edifici, pubblica sicurezza, difesa nazionale – e sono accomunate dall'impossibilità materiale di attendere le tempistiche normali per ottenere l'utile disponibilità di immobili solo dopo l'avvenuta stipula del contratto di locazione.

In siffatte evenienze, ferma restando la necessità di procedere quanto prima alla regolarizzazione dell'occupazione, sino all'avvenuta stipula del nuovo contratto da parte dell'Agenzia del Demanio, la situazione di fatto non può che essere ricondotta alla sfera gestionale dell'Amministrazione, anche per quanto attiene i profili di eventuali responsabilità. Infatti, l'Amministrazione, nel momento in cui ha valutato l'insorgenza di ragioni di urgenza che impongano il ricorso a dotarsi in tempi strettissimi di nuovi spazi allocativi, necessariamente deve assumere in proprio la conduzione delle relative attività, tanto in relazione al rapporto giuridico con i terzi proprietari degli immobili occupati, quanto al diretto sostenimento dei relativi oneri (indennità di occupazione, eventuali profili risarcitori, ecc.).

Effetti non dissimili derivano dal caso in cui l'Amministrazione abbia ottenuto un immobile in comodato d'uso che, a norma dell'articolo 1803, secondo comma, del codice civile è contratto essenzialmente gratuito.

Anche in questa circostanza, essendo al di fuori del perimetro di operatività dell'articolo 2, comma 222, quarto periodo, della legge n. 191/2009, è l'Amministrazione stessa ad essere direttamente legittimata a sottoscrivere il contratto di comodato – per il quale è richiesta comunque la forma scritta – e non l'Agenzia del Demanio.

Sul punto corre l'obbligo di precisare che, salvo gli aspetti ordinari di gestione e di conservazione dell'immobile in comodato, l'Amministrazione non può assumere direttamente obblighi od oneri estranei allo stretto rapporto di utilizzazione gratuita, potendo essere ventilate, seppure in casi limite, ipotesi elusive della normativa richiamata (indici di potenziale elusione del divieto posto dall'articolo 2, comma 222, quarto periodo, della legge n. 191/2009, potrebbero essere, ad esempio: il comodato con obbligo di successiva stipula di un contratto di locazione passiva, anche a condizioni economiche da definire; l'assunzione di oneri di manutenzione straordinaria; l'obbligo di sostenere significativi e sproporzionati oneri di manutenzione ordinaria; la corresponsione di somme qualificate come 'rimborsi spese', 'spese di adeguamento locali' *aut*

similia in misura abnorme; ecc.).

In simili evenienze, per evitare che possano essere adombrati comportamenti elusivi della disciplina in materia, appare necessario che l'Amministrazione statale interessata chieda formalmente, prima di addivenire alla sottoscrizione del contratto di comodato, il pertinente avviso dell'Agenzia del Demanio.

5. IL PAGAMENTO DEL CANONE DI LOCAZIONE

Il pagamento del canone di locazione da parte dell'Agenzia del Demanio a favore del locatore è contrattualmente previsto in rate semestrali posticipate, da corrispondersi entro la fine del mese successivo a quello di scadenza del semestre, previa presentazione, a seconda dei casi, di regolare fattura o ricevuta che dovrà pervenire alla competente Filiale dell'Agenzia del Demanio almeno 30 giorni prima della fine del semestre di riferimento.

In relazione all'impegno contrattuale assunto dall'Agenzia del Demanio, l'Amministrazione utilizzatrice dell'immobile deve attestare, ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, di aver accertato la compatibilità dei pagamenti conseguenti la stipula del contratto con gli effettivi stanziamenti degli appositi piani gestionali istituiti, a seguito del riparto del Fondo unico di locazione (per l'anno 2011, disposto con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 11 marzo 2011, n. 6978, registrato dalla Corte dei conti il 12 aprile 2011 – Registro 3, Foglio 393 – di variazione di bilancio) nell'ambito dei pertinenti capitoli di spesa iscritti negli stati di previsione delle Amministrazioni interessate.

Diversamente (è il caso, ad esempio, dell'Amministrazione non ricompresa nel citato DM n. 6978/2011), la medesima attestazione deve essere resa a valere sul pertinente capitolo di spesa di funzionamento.

Al riguardo, l'Amministrazione si impegna a versare all'Agenzia del Demanio la somma relativa al canone di locazione (sul conto corrente di tesoreria n. 12108, intestato alla medesima Agenzia del Demanio e acceso presso la Banca d'Italia, Filiale di Roma Succursale) almeno 60 giorni prima della fine di ciascun semestre contrattuale nonché a manlevare l'Agenzia del Demanio da qualsivoglia conseguenza pregiudizievole per il mancato o ritardato versamento nel termine sopra indicato.

A margine, si rammenta che per importi superiori a diecimila euro, l'Agenzia del Demanio, prima di procedere al pagamento a favore del locatore, dovrà verificare – in ossequio alle previsioni dell'articolo 48-*bis* del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, e del decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 18 gennaio 2008 n. 40, avvalendosi del “*Servizio di Verifica*

Inadempimenti” disponibile nel portale Acquisti in Rete – se il beneficiario del pagamento stesso risulta inadempiente all’obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento e, in caso affermativo, non dovrà procedere al pagamento, al fine di agevolare il competente agente della riscossione nel concreto esercizio dell’attività di riscossione dei crediti iscritti a ruolo (sul punto, per maggiori approfondimenti, si rinvia alle circolari 29 luglio 2008, n. 22/RGS, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, serie generale n. 186 del 9 agosto 2008, e 8 ottobre 2009, n. 29/RGS, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, serie generale n. 246 del 22 ottobre 2009).

6. ASPETTI FINANZIARI E CONTABILI

In via preliminare, si espone che nella Nota tecnica n. 1, punto 3.2, lettera A, allegata alla circolare 13 luglio 2011, n. 23/RGS, concernente *“Previsioni di bilancio per l’anno 2012 e per il triennio 2012-2014 e Budget per il triennio 2012-2014 – Indicazioni per l’attuazione delle riduzioni di spesa, di cui all’articolo 10, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98”*, sono state illustrate talune questioni riguardanti il Fondo unico di locazione (di seguito, Fondo). Nel rimandare al nominato documento di prassi, il cui testo è integralmente confermato, appare opportuno svolgere una serie di considerazioni aggiuntive.

L’articolo 2, comma 222, della menzionata legge n.191/2009 ha previsto, come indispensabile strumento di gestione attuativo delle novità legislative introdotte in materia, l’istituzione, nello stato di previsione della spesa del Ministero dell’Economia e delle Finanze, di un Fondo destinato alle spese per canoni di locazione di immobili utilizzati dalle Amministrazioni dello Stato. L’ammontare delle risorse finanziarie da assegnare all’anzidetto Fondo viene determinato in base alle comunicazioni che le Amministrazioni statali interessate devono far pervenire annualmente al Ministero dell’Economia e delle Finanze, relativamente all’importo dei canoni locativi preventivati per il rinnovo dei contratti in scadenza ovvero per la stipula di nuovi contratti da parte dell’Agenzia del Demanio.

E’ di tutta evidenza, quindi, la necessità che tali comunicazioni pervengano in tempo utile per la predisposizione del disegno di legge di bilancio dell’anno interessato e, nel contempo, che si forniscano, in modo dettagliato, le correlate informazioni per la verifica della congruità delle risorse richieste.

Le risorse allocate sul Fondo in discorso, a seguito della valutazione delle esigenze rappresentate – da non confondere con le risorse iscritte in bilancio e deputate al pagamento dei canoni di locazione scaturenti dai contratti ancora vigenti, le quali sono considerate e rilevate in modo distinto – dovranno essere destinate all’Agenzia del Demanio che, ai sensi della normativa vigente, dovrà impiegarle per il pagamento dei nuovi contratti stipulati.

Si rimarca, come descritto nella menzionata circolare n. 23/RGS del 2011, che non dovranno essere comprese tra le risorse da destinare al Fondo quelle afferenti ai pagamenti di canoni di locazione per contratti instauratisi sulla scorta di conduzioni passive immobiliari, con scadenza successiva al 31 dicembre 2010, rinnovati in applicazione di una clausola contrattuale espressa, nonché gli oneri derivanti da una occupazione senza titolo, almeno sino al momento della regolarizzazione dell'occupazione mediante la stipula del nuovo contratto da parte dell'Agenzia del Demanio.

E' bene evidenziare, altresì, che, qualora, per un qualsiasi motivo, un'Amministrazione non comunichi al Ministero dell'Economia e delle Finanze e per conoscenza all'Agenzia del Demanio il fabbisogno occorrente per i nuovi contratti da stipulare e le necessarie corrispondenti risorse finanziarie, queste ultime non potranno, di conseguenza, essere comprese tra quelle previste sul Fondo in sede di previsione di bilancio per l'anno interessato e il successivo biennio di riferimento. In tale evenienza – oltre che in caso di erronea comunicazione del fabbisogno – occorrerà provvedere in corso d'anno attraverso l'adozione di un apposito decreto di variazioni di bilancio, a seguito di puntuale comunicazione da parte dell'Amministrazione interessata, d'intesa con l'Agenzia del Demanio, sulla scorta delle statuizioni previste dalla legislazione vigente in materia (per l'anno 2011, il riferimento è all'articolo 17, comma 19, della legge 13 dicembre 2010, n. 221).

Va, infatti, sottolineato che l'omessa comunicazione determinerà, di fatto, l'impossibilità di stipulare i suddetti contratti, atteso che l'Agenzia del Demanio non avrà a disposizione le necessarie risorse da impiegare per assicurare la copertura dei contratti medesimi e che, salvo specifiche eccezioni, a decorrere dal 1° gennaio 2011 è nullo ogni contratto di locazione passiva di immobili non stipulato dall'Agenzia stessa.

Infine, si rappresenta che talune Amministrazioni dello Stato hanno richiesto, in relazione alle modalità di pagamento dei canoni di locazione di cui trattasi, di poter emettere ruoli di spesa fissa, a valere sugli appositi piani gestionali dei capitoli istituiti nei propri stati di previsione della spesa. Su tale problematica, in via generale, pur non rilevandosi motivi ostativi, sotto il profilo giuridico, al pagamento dei suddetti canoni attraverso l'emissione di ruoli di spesa fissa, la procedura in argomento appare non opportuna e disfunzionale, stante la periodicità semestrale del canone dovuto, che potrà, pertanto, essere più agevolmente pagato dalle Amministrazioni interessate mediante l'emissione manuale dei mandati di pagamento.

7. ASPETTI FISCALI

Le novità introdotte dal più volte richiamato articolo 2, comma 222, della legge n.

191/2009 rendono ineludibile esporre taluni chiarimenti in merito agli aspetti fiscali scaturenti dai contratti di locazione in esame.

Innanzitutto, va rilevato che il locatore può essere un soggetto passivo ai fini dell'imposta sul valore aggiunto-IVA, con tutti gli obblighi scaturenti dalla disciplina di tale tributo, oppure essere un soggetto privato, per cui si rende applicabile la normativa sull'imposta di registro. In entrambi i casi, poi, potrebbe trattarsi di soggetto non residente nel territorio dello Stato, ma in un paese dell'Unione Europea ovvero anche al di fuori dell'Unione Europea.

Da quanto sopra, discende che, a seconda della posizione fiscale del locatore, i contratti di locazione dovranno essere assoggettati all'IVA o all'imposta di registro, in applicazione del generale principio dell'alternatività sancito dall'articolo 40 del D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131.

In proposito, però, occorre ricordare che il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, ha ampliato l'ambito delle locazioni immobiliari esenti dall'IVA – prevedendone, in genere e salvo talune eccezioni, l'esenzione – ed ha variato di conseguenza la disciplina dell'imposta di registro.

In particolare, nel caso di locazione di immobili strumentali per natura locati da un soggetto passivo IVA, è sempre dovuta, in parziale deroga al principio dell'alternatività, l'imposta di registro nella misura proporzionale dell'1%, giusta articolo 5, comma 1, lettera *a-bis*), della Tariffa, Parte Prima, allegata al D.P.R. n. 131/1986.

Ad ogni buon conto, in virtù della previsione recata dall'articolo 57, comma 7, del D.P.R. n. 131/1986, nei contratti in cui è parte lo Stato assoggettati a registrazione in termine fisso – atti nei quali rientrano i contratti di locazione che se non registrati sono addirittura nulli, a norma dell'articolo 1, comma 346, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 – soggetto obbligato al versamento dell'imposta di registro è unicamente l'altra parte contraente.

Conseguentemente, in tali situazioni non trova neppure applicazione il principio di solidarietà passiva tra i soggetti contraenti fissato dall'articolo 57, comma 1, del D.P.R. n. 131/1986 (maggiori considerazioni, circa l'applicazione dell'imposta di registro e la deroga alla solidarietà passiva relativamente alle Amministrazioni dello Stato, sono svolte nella risoluzione 17 aprile 2008, n.159, dell'Agenzia delle Entrate, e, in giurisprudenza, dalla Cassazione, sez. III, 18 giugno 1993, sent. n. 6798).

L'accennata peculiare posizione delle Amministrazioni dello Stato – per cui l'imposta inderogabilmente grava sempre sulla controparte, sempreché non si renda dovuta in virtù di atti presentati volontariamente per la registrazione dalla stessa Amministrazione statale interessata – è stata estesa alle Agenzie fiscali, ivi inclusa ovviamente l'Agenzia del Demanio, dall'articolo 1, comma 295, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

In buona sostanza, nei casi in cui il locatore è un soggetto passivo IVA, dovrà essere corrisposto allo stesso il canone di locazione unitamente all'IVA, ma nulla è dovuto a titolo di imposta di registro. Naturalmente quanto detto vale sia in sede di prima registrazione del contratto, sia relativamente all'imposta di registro dovuta ogni anno ovvero in via anticipata per più annualità (articolo 17 del D.P.R. n. 131/1986).

Per completezza di trattazione in materia di IVA, si rammenta che il locatore non residente e senza stabile organizzazione nel territorio dello Stato, qualora non si sia già identificato ai fini IVA in Italia (articolo 35-ter del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633), in via alternativa, dovrà obbligatoriamente procedere alla nomina di un rappresentante fiscale per assolvere agli obblighi tributari scaturenti anche dal contratto in esame (articolo 1, comma 4, del D.P.R. 10 novembre 1997, n. 441).

Per quanto concerne la diversa ipotesi di locatore soggetto privato e di ente non commerciale che non abbia optato per la contabilità separata, essendo il rapporto di locazione fuori dal campo di applicazione dell'IVA, è dovuta l'imposta di registro nella misura del 2%, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *b*), della Tariffa, Parte Prima, allegata al D.P.R. n. 131/1986. Anche in siffatta fattispecie, si rimarca che l'imposta di registro è esclusivamente a carico della controparte locatrice, senza alcun vincolo di solidarietà passiva. In tali fattispecie, è indifferente la residenza del soggetto locatore, stante le previsioni dell'articolo 10 del D.P.R. n. 131/1986.

Quanto all'imposta di bollo – dovuta sui contratti di locazione a norma dell'articolo 2, comma 1, nonché, per i contratti non assoggettati ad IVA e limitatamente alla quietanza, dell'articolo 13, comma 1, della Tariffa, Parte Prima, del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642, come sostituita dal decreto del Ministro delle Finanze 20 agosto 1992, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, supplemento ordinario, n. 196 del 21 agosto 1992 – quando è parte lo Stato, l'intera imposta è a carico dell'altra parte, nonostante qualunque patto contrario (articolo 8 del D.P.R. n. 642/1972).

Si rammenta che il richiamato articolo 1, comma 295, della legge n. 296/2006, ha esteso alle Agenzie fiscali le previsioni riguardanti lo Stato anche in ordine all'imposta di bollo, cosicché nei contratti in discorso il tributo è sempre dovuto dall'altro contraente.

Sussiste, comunque, un'ipotesi di esenzione assoluta dal tributo qualora, in relazione agli aspetti qui d'interesse, il contratto di locazione passiva sia stipulato dall'Agenzia del Demanio – stante l'equiparazione, ai fini in discorso, alle Amministrazioni dello Stato – con regioni, province, comuni, loro consorzi e associazioni, nonché comunità montane (articolo 16, della Tabella allegata al D.P.R. n. 642/1972).

Da ultimo, si fa presente che il contratto di comodato avente ad oggetto un bene immobile va redatto per iscritto, sottoposto a registrazione in termine fisso e assoggettato all'imposta

di registro in misura fissa (attualmente euro 168,00, a norma dell'articolo 5, comma 4, della Tariffa, Parte Prima, allegata al D.P.R. n. 131/1986) nonché all'imposta di bollo, secondo le indicazioni poc' anzi brevemente illustrate.

Ok

Il Ragioniere Generale dello Stato

Carlo

B