

Formazione IFEL
per i Comuni



iFEL
Fondazione ANCI

**La gestione,
valorizzazione e
dismissione del
patrimonio
immobiliare pubblico**

a cura di Fabrizio Madeddu
30 settembre-1 ottobre 2019



Indice



- **Il patrimonio immobiliare pubblico**
- **Le operazioni inventariali**
- **Ricognizione e valorizzazione del patrimonio: il Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari**
- **Il patrimonio pubblico alienabile – procedure**
- **Locazioni e comodati d'uso di immobili delle P.A.**
- **La difesa del patrimonio immobiliare pubblico**
- **La responsabilità dei dirigenti, funzionari e amministratori**

Presentazione



La gestione e valorizzazione del patrimonio è una delle attività più complesse che si possono affrontare alle dipendenze di un Ente pubblico.

Da elemento storicamente «trascurato», per non dire «dimenticato», nell'ambito della gestione delle P.A., è assurta negli ultimi anni, soprattutto in occasione e in seguito alle crisi finanziarie che hanno interessato il Paese, a elemento imprescindibile di una corretta amministrazione della cosa pubblica.

La complessità normativa e l'elevata specializzazione richiesta unita alle croniche difficoltà a reperire risorse umane, finanziarie ed economiche adeguate allo scopo, rendono la gestione e valorizzazione del patrimonio una sfida davvero difficile.

La formazione specialistica, in questo campo, rappresenta un elemento imprescindibile per approcciarsi alla tematica in modo consapevole.

Formazione IFEL *per i Comuni*

Il patrimonio immobiliare pubblico



Il patrimonio immobiliare pubblico



Nozione di bene immobile – art.812 c.c.

Sono beni immobili il suolo, le sorgenti e i corsi d'acqua, gli alberi, gli edifici e le altre costruzioni, anche se unite al suolo a scopo transitorio, e in genere tutto ciò che naturalmente o artificialmente è incorporato al suolo.

Sono reputati immobili i mulini, i bagni e gli altri edifici galleggianti quando sono saldamente assicurati alla riva o all'alveo e sono destinati ad esserlo in modo permanente per la loro utilizzazione.

Sono mobili tutti gli altri beni

Il patrimonio immobiliare pubblico



Beni demaniali

Art. 822, 2° co., c.c.

Fanno parte del demanio pubblico..... le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico.

Art. 824 c.c.

I beni della specie di quelli indicati dal secondo comma dell'articolo 822, se appartengono alle province o ai comuni, sono soggetti al regime del demanio pubblico. Allo stesso regime sono soggetti i cimiteri e i mercati comunali.

Il patrimonio immobiliare pubblico



Altri beni demaniali

Art. 143 Codice dell'ambiente (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) Proprietà delle infrastrutture

Gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica, fino al punto di consegna e/o misurazione, fanno parte del demanio ai sensi degli articoli 822 e seguenti del codice civile e sono inalienabili se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge.

Spetta anche all'ente di governo dell'ambito la tutela dei beni di cui al comma 1, ai sensi dell'articolo 823, secondo comma, del codice civile.

Il patrimonio immobiliare pubblico



Beni patrimoniali disponibili e indisponibili

Art. 826 c.c.

I beni appartenenti allo Stato, alle province e ai comuni, i quali non siano della specie di quelli indicati dagli articoli precedenti, costituiscono il patrimonio dello Stato o, rispettivamente, delle province e dei comuni.

Fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato o, rispettivamente, delle province e dei comuni, secondo la loro appartenenza, gli edifici destinati a sede di uffici pubblici, con i loro arredi, e gli altri beni destinati a un pubblico servizio.

Il patrimonio immobiliare pubblico



Beni indisponibili in quanto destinati a un pubblico servizio

Doppio requisito:

- 1) **Soggettivo** : manifestazione di volontà dell'ente di destinare il bene ad un pubblico servizio
- 2) **Oggettivo**: effettiva ed attuale destinazione del bene ad un pubblico servizio

Consiglio di Stato 08.07.2019 n. 4783 – 04.05.2017 n. 2034

Il patrimonio immobiliare pubblico



Beni indisponibili in quanto gravati da vincolo di destinazione

Se il bene è gravato da un «vincolo di destinazione, l'immobile in questione rientra nella categoria dei beni del patrimonio indisponibile. L'indisponibilità comporta che ai sensi dell'art. 828, comma 2, del c.c., tali beni "non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti delle leggi che li riguardano".

Essi, pertanto, sono commerciabili, e possono formare oggetto di negozi traslativi di diritto privato purché permanga lo specifico vincolo di destinazione all'uso pubblico, fino a quando non venga espressamente rimosso nelle identiche modalità con cui è stato costituito, e ciò in coerenza con il sopra citato art. 828, comma 2, c.c., la cui ratio deve essere individuata nel salvaguardare la destinazione dei beni dalle aggressioni dei privati o da atti di mala gestio (Cass. SS.UU. 16 febbraio 2011, n. 3813)".

Corte dei Conti Friuli-V. Giulia Sez. contr., Delib., 27-05-2014, n. 94

Il patrimonio immobiliare pubblico



Regime giuridico beni demaniali

Art. 823 c.c.

I beni che fanno parte del demanio pubblico sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano.

Spetta all'autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico. Essa ha facoltà sia di procedere in via amministrativa, sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso regolati dal presente codice

Il patrimonio immobiliare pubblico



Regime giuridico beni patrimoniali

Art. 828 c.c.

I beni che costituiscono il patrimonio dello Stato, delle province e dei comuni sono soggetti alle regole particolari che li concernono e, in quanto non è diversamente disposto, alle regole del presente codice.

I beni che fanno parte del patrimonio indisponibile non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano.

Formazione IFEL *per i Comuni*

Le operazioni inventariali



Le operazioni inventariali



Inventario

L'inventario è il documento che **ELENCA** e **DESCRIVE** i beni di **USO DUREVOLE**, costituenti parte integrante dell'organizzazione permanente dell'ente, al fine di evidenziarne

- 1) l'esistenza
- 2) Il numero
- 3) Il valore ad una certa data

Le operazioni inventariali



Art. 11 Regolamento di contabilità di stato (R.D. 827/1924)

I beni immobili patrimoniali sono descritti a cura delle intendenze di finanza, in registri di consistenza in doppio originale colle seguenti indicazioni:

a) il luogo, la denominazione, la qualità; b) i connotati catastali, l'estimo o la rendita imponibile; c) i titoli di provenienza; d) la estensione; e) il reddito; f) il valore fondiario approssimativo; g) le servitù, i pesi e gli oneri di cui siano gravati; h) l'uso o servizio speciale a cui sono destinati e il ministero alla cui amministrazione sono affidati; i) la durata di tale destinazione.

I detti registri di consistenza devono pure indicare se i beni sono fruttiferi o infruttiferi.

Le operazioni inventariali



Il Fascicolo del fabbricato – Linee guida MEF Circ 16063/2010.

Il fascicolo immobiliare è la carta d'identità dell'immobile, inteso nelle sue accezioni di complesso, fabbricato o singola unità.

Esso è predisposto dall'Ente e deve essere opportunamente composto dai seguenti documenti, organizzati, a seconda del caso, in documenti relativi al complesso immobiliare, ai singoli fabbricati che lo compongono o alle singole unità immobiliari in cui i fabbricati sono articolati:

Le operazioni inventariali



Il Fascicolo del fabbricato – Linee guida MEF Circ 16063/2010.

- titolo di provenienza, ove esistente, e copia della nota di trascrizione rilasciata dai Servizi di pubblicità immobiliare dell'Agenzia delle Entrate-territorio
- dichiarazione urbanistica sulla data di costruzione del fabbricato, prevista ai fini della validità dell'atto di compravendita, ovvero, laddove l'immobile risulti costruito dopo il 1° settembre 1967, copia della licenza di costruzione e/o concessione edilizia
- documenti relativi alla regolarità urbanistica dell'immobile (inclusi la domanda di condono, la concessione in sanatoria ovvero la domanda protocollata con i bollettini di versamento)

Le operazioni inventariali



Il Fascicolo del fabbricato – Linee guida MEF Circ 16063/2010.

- certificazione urbanistica che attesti l'esistenza o meno di vincoli;
- certificazione di agibilità/abitabilità;
- attestazione inerente la conformità, o meno, del bene, nello stato di fatto, dal punto di vista edilizio-urbanistico (anche in presenza di originaria certificazione di agibilità/abitabilità);
- planimetria catastale (*verifica della rispondenza alla reale situazione del bene*);
- visura catastale aggiornata;
- scheda riepilogativa dei dati dell'immobile, contenente nel dettaglio anche l'indirizzo, il piano, la presenza o meno di un ascensore, etc.;

Le operazioni inventariali



Il Fascicolo del fabbricato – Linee guida MEF Circ 16063/2010.

- attestati di conformità degli impianti (di riscaldamento, raffreddamento, anti-incendio, elettrico, telefonico, etc.) con nulla osta dei VV.FF., se dovuto, e scheda grafico-tecnica degli stessi, ove disponibili;
- certificazione energetica ai sensi del decreto legislativo n.192/2005
- copia autentica della polizza globale fabbricati;
- elaborato planimetrico catastale, ove disponibile;
- valore di mercato
- documentazione contenente informazioni tecnico descrittive dell'immobile in tutti le sue componenti (strutture, impianti, finiture) nonchè inerenti la consistenza (superfici e volumi) e stato conservativo;

Le operazioni inventariali



Il Fascicolo del fabbricato – Linee guida MEF Circ 16063/2010.

- scheda descrittiva delle parti comuni, ove possibile, ovvero, laddove si venga a creare una situazione di condominio, il relativo regolamento di condominio e l'ulteriore documentazione riguardante le parti comuni;
- eventuali limitazioni al diritto di proprietà ai sensi della legge vigente copia dell'eventuale contratto di locazione e di eventuali scritture integrative e/o novative, ovvero, di una scheda riassuntiva di tutti i dati, le informazioni e quant'altro a disposizione dell'Ente in relazione allo stato locativo dell'immobile, ivi inclusa l'attestazione dell'Ente in merito alla regolarità del rapporto locatizio e dei pagamenti del conduttore, l'indicazione di eventuali disdette o rinnovi, dell'importo dei depositi cauzionali costituiti dai conduttori e di eventuali contenziosi in essere;

Le operazioni inventariali



Il Fascicolo del fabbricato – Linee guida MEF Circ 16063/2010.

- riepilogo degli interventi di manutenzione effettuati negli ultimi cinque anni;
- eventuali decreti di vincolo o certificazione scaturente dal procedimento di verifica dell'interesse culturale, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio).

N.B.: fermo restando che ciascun Ente, in aggiunta ai documenti sopra indicati, può inserire nel fascicolo immobiliare quant'altro ritenga utile e/o necessario, si ritiene che tutti i documenti indicati sono da considerarsi necessari.

Le operazioni inventariali



Il Fascicolo del fabbricato degli immobili pubblici.

Art. 50 legge regionale Sardegna 13 marzo 2018, n. 8

È istituito, relativamente a ciascun immobile pubblico, il fascicolo degli immobili pubblici.

Tale fascicolo è redatto e aggiornato con cadenza non superiore a cinque anni e tenuto a cura del rappresentante legale dell'ente pubblico proprietario. Sul fascicolo sono annotate le informazioni relative all'immobile di tipo identificativo, progettuale, strutturale, impiantistico, ambientale, con l'obiettivo di pervenire ad un idoneo quadro conoscitivo a partire, se possibile, dalle fasi di costruzione dello stesso, e sono registrate le modifiche apportate rispetto alla configurazione originaria, con particolare riferimento alle componenti statiche, funzionali e impiantistiche.

Le operazioni inventariali



Il Fascicolo del fabbricato degli immobili pubblici.

Art. 50 legge regionale Sardegna 13 marzo 2018, n. 8

La predisposizione del fascicolo, debitamente aggiornato, è presupposto del rilascio di autorizzazioni o certificazioni di competenza comunale o di altri enti, relative all'intero immobile o a singole parti dello stesso. In occasione di compravendite o locazioni l'ente proprietario fornisce all'acquirente o al conduttore i dati e le informazioni contenute nel fascicolo del fabbricato.

Alla compilazione del fascicolo dell'immobile pubblico provvede un tecnico abilitato dell'ente proprietario, in possesso di adeguata competenza e professionalità, sulla base della documentazione tecnico-amministrativa nella disponibilità dello stesso ente ovvero, qualora necessario, previa acquisizione di ulteriori elementi conoscitivi, di indagini e rilievi.

Le operazioni inventariali



Il Fascicolo del fabbricato degli immobili pubblici.

Art. 50 legge regionale Sardegna 13 marzo 2018, n. 8

Nel caso in cui l'organico dell'ente presenti carenze accertate o in esso non sia compreso nessun soggetto in possesso di adeguata competenza e professionalità necessaria per lo svolgimento delle attività di cui al presente titolo, secondo quanto attestato dal dirigente competente; tali attività possono essere affidate, nel rispetto delle disposizioni del decreto legislativo n. 50 del 2016 e della presente legge, utilizzando preferibilmente l'elenco di cui all'articolo 23.

Gli uffici pubblici garantiscono forme di cooperazione applicativa, previa sottoscrizione di protocolli, per l'acquisizione, con modalità elettronica, della documentazione tecnico-amministrativa necessaria alla predisposizione del fascicolo dell'immobile pubblico.

Le operazioni inventariali



Contabilità economico patrimoniale

Art. 230 TUEL

1. Lo stato patrimoniale rappresenta i risultati della gestione patrimoniale e la consistenza del patrimonio al termine dell'esercizio ed è predisposto nel rispetto del principio contabile generale n. 17 e dei principi applicati della contabilità economico-patrimoniale di cui all'allegato n. 1 e n. 4/3 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni.
2. Il patrimonio degli enti locali è costituito dal complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza di ciascun ente. Attraverso la rappresentazione contabile del patrimonio è determinata la consistenza netta della dotazione patrimoniale.

Le operazioni inventariali



Contabilità economico patrimoniale

Art. 230 TUEL

3. Gli enti locali includono nello stato patrimoniale i beni del demanio, con specifica distinzione, ferme restando le caratteristiche proprie, in relazione alle disposizioni del codice civile.

4. Gli enti locali valutano i beni del demanio e del patrimonio, comprensivi delle relative manutenzioni straordinarie, secondo le modalità previste dal principio applicato della contabilità economico-patrimoniale di cui all'allegato n. 4/3 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni.

5. Lo stato patrimoniale comprende anche i crediti inesigibili, stralciati dal conto del bilancio, sino al compimento dei termini di prescrizione. Al rendiconto della gestione è allegato l'elenco di tali crediti distintamente rispetto a quello dei residui attivi.

Le operazioni inventariali



Contabilità economico patrimoniale

Art. 230 TUEL

6. Il regolamento di contabilità può prevedere la compilazione di conti patrimoniali di inizio e fine mandato degli amministratori.
7. Gli enti locali provvedono annualmente all'aggiornamento degli inventari.
8. Il regolamento di contabilità definisce le categorie di beni mobili non inventariabili in ragione della natura di beni di facile consumo o del modico valore.
9. Lo stato patrimoniale è redatto secondo lo schema di cui all'allegato n. 4/3 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni e integrazioni.
- 9-bis. Nell'apposita sezione dedicata ai bilanci del sito internet degli enti locali è pubblicato il rendiconto della gestione, il conto del bilancio articolato per capitoli, e il rendiconto semplificato per il cittadino di cui all'art.11 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni e integrazioni.

Le operazioni inventariali



Contabilità economico patrimoniale

D. Lgs. n. 118/2011 – All. 4/3 principi contabili

6.1.2 Immobilizzazioni Materiali

Le immobilizzazioni materiali sono distinte in beni demaniali e beni patrimoniali disponibili e indisponibili.

Alla fine dell'esercizio, le immobilizzazioni materiali devono essere fisicamente esistenti presso l'amministrazione pubblica o essere assegnate ad altri soggetti sulla base di formali provvedimenti assunti dall'ente.

Le immobilizzazioni sono iscritte nello stato patrimoniale al costo di acquisizione dei beni o di produzione, se realizzato in economia (inclusivo di eventuali oneri accessori d'acquisto, quali le spese notarili, le tasse di registrazione dell'atto, gli onorari per la progettazione, ecc.), al netto delle quote di ammortamento.

Le operazioni inventariali



Contabilità economico patrimoniale

D. Lgs. n. 118/2011 – All. 4/3 principi contabili

6.1.2 Immobilizzazioni Materiali

Tutti i beni, mobili e immobili, qualificati come “beni culturali”, ai sensi dell’art. 2 del D.lgs. 42/2004 – Codice dei beni culturali e del paesaggio, o “beni soggetti a tutela”, ai sensi dell’art. 139 del medesimo decreto, non vengono assoggettati ad ammortamento.

Per gli immobili acquisiti dall’ente **a titolo gratuito**, è necessario far ricorso a una relazione di stima a cura dell’Ufficio Tecnico dell’ente, salva la facoltà dell’ente di ricorrere ad una valutazione peritale di un esperto indipendente designato dal Presidente del Tribunale nel cui circondario ha sede l’ente, su istanza del presidente/sindaco dell’ente medesimo.

Le operazioni inventariali



Contabilità economico patrimoniale

D. Lgs. n. 118/2011 – All. 4/3 principi contabili

6.1.2 Immobilizzazioni Materiali

Le manutenzioni sono capitalizzabili solo nel caso di ampliamento, ammodernamento o miglioramento degli elementi strutturali del bene, che si traducono in un effettivo aumento significativo e misurabile di capacità o di produttività o di sicurezza (per adeguamento alle norme di legge) o di vita utile del bene.

Nel caso in cui tali costi non producano i predetti effetti vanno considerati manutenzione ordinaria e, conseguentemente, imputati al conto economico (ad es. costi sostenuti per porre riparo a guasti e rotture, costi per pulizia, verniciatura, riparazione, sostituzione di parti deteriorate dall'uso, ecc.).

Formazione IFEL *per i Comuni*

**Ricognizione e
valorizzazione del
patrimonio: il Piano
delle alienazioni e
valorizzazioni
immobiliari**



RICOGNIZIONE E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO: IL PIANO DELLE ALIENAZIONI E VALORIZZAZIONI IMMOBILIARI



Art. 58 D.L. 25/06/2008, n. 112

Per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, nonché di società o Enti a totale partecipazione dei predetti enti, ciascuno di essi, con **delibera dell'organo di Governo individua, redigendo apposito elenco**, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, **i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione**. Viene così redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari **allegato al bilancio di previsione** nel quale, previa intesa, sono inseriti immobili di proprietà dello Stato individuati dal Ministero dell'economia e delle finanze - Agenzia del demanio tra quelli che insistono nel relativo territorio.



RICOGNIZIONE E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO: IL PIANO DELLE ALIENAZIONI E VALORIZZAZIONI IMMOBILIARI

Art. 58 D.L. 25/06/2008, n. 112

L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente **classificazione come patrimonio disponibile**, fatto salvo il rispetto delle tutele di natura storico-artistica, archeologica, architettonica e paesaggistico-ambientale. Il piano è trasmesso agli Enti competenti, i quali si esprimono entro trenta giorni, decorsi i quali, in caso di mancata espressione da parte dei medesimi Enti, la predetta classificazione è resa definitiva.

La deliberazione del consiglio comunale di approvazione, ovvero di ratifica dell'atto di deliberazione se trattasi di società o Ente a totale partecipazione pubblica, del piano delle alienazioni e valorizzazioni **determina le destinazioni d'uso urbanistiche degli immobili.**

RICOGNIZIONE E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO: IL PIANO DELLE ALIENAZIONI E VALORIZZAZIONI IMMOBILIARI



Art. 58 D.L. 25/06/2008, n. 112

Le Regioni, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, disciplinano l'eventuale equivalenza della deliberazione del consiglio comunale di approvazione quale variante allo strumento urbanistico generale, ai sensi dell' articolo 25 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 , anche disciplinando le procedure semplificate per la relativa approvazione.

Le Regioni, nell'ambito della predetta normativa approvano procedure di copianificazione per l'eventuale verifica di conformità agli strumenti di pianificazione sovraordinata, al fine di concludere il procedimento entro il termine perentorio di 90 giorni dalla deliberazione comunale. Trascorsi i predetti 60 giorni, si applica il comma 2 dell' articolo 25 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 . Le varianti urbanistiche di cui al presente comma, qualora rientrino nelle previsioni di cui al paragrafo 3 dell'articolo 3 della direttiva 2001/42/CE e al comma 4 dell' articolo 7 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i. non sono soggette a valutazione ambientale strategica.

RICOGNIZIONE E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO: IL PIANO DELLE ALIENAZIONI E VALORIZZAZIONI IMMOBILIARI



Art. 58 D.L. 25/06/2008, n. 112

Gli elenchi di cui al comma 1, da pubblicare mediante le forme previste per ciascuno di tali enti, **hanno effetto dichiarativo della proprietà**, in assenza di precedenti trascrizioni, **e producono gli effetti previsti dall'articolo 2644 del codice civile, nonché effetti sostitutivi dell'iscrizione del bene in catasto.**

Gli uffici competenti provvedono, se necessario, alle conseguenti attività di trascrizione, intavolazione e voltura.

Contro l'iscrizione del bene negli elenchi di cui al comma 1 è ammesso ricorso amministrativo entro sessanta giorni dalla pubblicazione, fermi gli altri rimedi di legge.

RICOGNIZIONE E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO: IL PIANO DELLE ALIENAZIONI E VALORIZZAZIONI IMMOBILIARI



Tale norma rappresenta il punto di approdo di una lunga evoluzione normativa volta a valorizzare o dismettere il patrimonio immobiliare di proprietà di enti pubblici. Infatti, nel corso degli anni '90, i provvedimenti legislativi che si sono occupati di dismissione del patrimonio immobiliare degli enti pubblici sono andati moltiplicandosi, a partire dal D.L. 31 ottobre 1990, n. 310, convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 1990, n.403. A seguire è stato emanato il D.L. 5 dicembre 1991, convertito ex L. 25 gennaio 1992, n. 35 (che è risultato però in gran parte inapplicato). Inoltre, nel corso degli anni '90 quasi tutte le leggi finanziarie, si sono occupate della tematica della valorizzazione o dismissione di immobili pubblici, cercando di assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso.

Corte dei Conti Friuli-V. Giulia Sez. contr., Delib., 27-05-2014, n. 94



RICOGNIZIONE E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO: IL PIANO DELLE ALIENAZIONI E VALORIZZAZIONI IMMOBILIARI

La produzione legislativa è giunta ad un significativo punto di approdo al principio della XIV legislatura con il D.L. 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni dalla L. 23 novembre 2001, n. 401, che ha recato disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare.

Il legislatore è tornato ancora sulla materia, in particolare con il D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella L. 6 agosto 2008, n. 133. Tale legge ha introdotto il "piano della alienazioni immobiliari" e all'art.58 è espressamente previsto per Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, nonché per società o Enti a totale partecipazione dei predetti enti, l'obbligo di redigere un elenco dei «beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione».

Corte dei Conti Friuli-V. Giulia Sez. contr., Delib., 27-05-2014, n. 94

RICOGNIZIONE E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO: IL PIANO DELLE ALIENAZIONI E VALORIZZAZIONI IMMOBILIARI



Sempre sul profilo della valorizzazione degli immobili pubblici, una notevole importanza è rivestita dall'art. 27 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito nella L. 22 dicembre 2011, n. 214, che ha introdotto i "**programmi unitari di valorizzazione territoriale**", i quali sono promossi dal Presidente della Giunta regionale, d'intesa con la Provincia e i Comuni interessati, per il riutilizzo funzionale e la rigenerazione degli immobili di proprietà della Regione stessa, della Provincia, dei Comuni e di ogni soggetto pubblico, anche statale proprietario, detentore o gestore di immobili pubblici.

Corte dei Conti Friuli-V. Giulia Sez. contr., Delib., 27-05-2014, n. 94

RICOGNIZIONE E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO: IL PIANO DELLE ALIENAZIONI E VALORIZZAZIONI IMMOBILIARI



Così delineato, ancorché senza pretese di esaustività, il quadro normativo di riferimento per la valorizzazione e dismissione degli immobili pubblici di proprietà degli enti locali, si deve in questa sede evidenziare che l'evoluzione normativa dei processi di valorizzazione, alienazione e razionalizzazione del patrimonio edilizio pubblico ha risentito non poco delle **esigenze contingenti imposte dalla situazione delle finanze pubbliche**, pur con il **contemperamento delle finalità pubbliche assolute dai beni** posseduti dagli enti locali (motivo per cui l'art.58 in esame limita la predisposizione degli elenchi ai beni non strumentali all'esercizio delle funzioni istituzionali degli enti proprietari).

Corte dei Conti Friuli-V. Giulia Sez. contr., Delib., 27-05-2014, n. 94



RICOGNIZIONE E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO: IL PIANO DELLE ALIENAZIONI E VALORIZZAZIONI IMMOBILIARI

In particolare, si sono affermate **due** prevalenti **impostazioni**, sottese alle ratio ispiratrici degli interventi normativi in argomento: **una prima** impostazione caratterizzata da un approccio essenzialmente **aziendalista**, tesa ad ottenere la dismissione a titolo oneroso del patrimonio e far così fronte alle più immediate esigenze di bilancio; **una seconda** impostazione caratterizzata, invece, da una **maggior considerazione dell'interesse della collettività** con la conseguente affermazione di processi che più che tendere alla mera dismissione del patrimonio mirano ad una sua concreta valorizzazione (non necessariamente in termini monetari) da realizzarsi all'interno di programmi unitari predisposti dagli enti proprietari, che non sono pertanto costretti a spogliarsi della titolarità dei beni così valorizzati (potendo ad esempio limitarsi a concedere temporaneamente i beni in affitto o in comodato).

Corte dei Conti Friuli-V. Giulia Sez. contr., Delib., 27-05-2014, n. 94

RICOGNIZIONE E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO: IL PIANO DELLE ALIENAZIONI E VALORIZZAZIONI IMMOBILIARI



Le succitate impostazioni sono entrambe contemperate nella previsione dell'art.58 che infatti impone agli enti pubblici locali l'obbligo di predisporre elenchi di immobili "non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione".

Il divieto imposto dalla norma riguarda quindi soltanto il **non utilizzo dei beni non strumentali**, mentre è **facoltà** degli enti proprietari procedere o alla **dismissione** di tali beni, con conseguente incasso del valore di mercato, o alla loro **valorizzazione**, con conseguente mantenimento della proprietà del bene valorizzato.

Corte dei Conti Friuli-V. Giulia Sez. contr., Delib., 27-05-2014, n. 94

RICOGNIZIONE E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO: IL PIANO DELLE ALIENAZIONI E VALORIZZAZIONI IMMOBILIARI



Le succitate impostazioni sono entrambe contemplate nella previsione dell'art.58 che infatti impone agli enti pubblici locali l'obbligo di predisporre elenchi di immobili "non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione".

Il divieto imposto dalla norma riguarda quindi soltanto il **non utilizzo dei beni non strumentali**, mentre è **facoltà** degli enti proprietari procedere o alla **dismissione** di tali beni, con conseguente incasso del valore di mercato, o alla loro **valorizzazione**, con conseguente mantenimento della proprietà del bene valorizzato.

Corte dei Conti Friuli-V. Giulia Sez. contr., Delib., 27-05-2014, n. 94

RICOGNIZIONE E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO: IL PIANO DELLE ALIENAZIONI E VALORIZZAZIONI IMMOBILIARI



La deliberazione di approvazione del Piano delle alienazioni.

Il piano delle alienazioni e valorizzazioni del patrimonio immobiliare, redatto ai sensi dell'art. 58, D.L. n. 112 del 2008, conv. in L. n. 133 del 2008, ha evidente carattere di atto generale a contenuto programmatico. Ne deriva che, per effetto del disposto di cui all'art. 13, L. n. 241 del 1990, non si applicano le disposizioni in tema di partecipazione procedimentale contemplate dal capo III della L. n. 241/1990

T.A.R. Puglia Lecce Sez. II, 09/07/2018, n. 1130

Per i piani di alienazione non sono necessari particolari oneri di motivazione, costituendo l'espressione di un potere di merito dell'azione amministrativa, sottratti - in quanto tali - al sindacato di questo giudice se non per evidenti e incontestabili profili di illogicità, travisamento, contraddittorietà e sviamento di potere (T.A.R. Lazio, (Roma) sez. II, 28/03/2017, n.3929; TAR Sicilia, Palermo, 28 luglio 2016, n. 1953)

T.A.R. Toscana, 30 gennaio 2019 n.139

RICOGNIZIONE E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO: IL PIANO DELLE ALIENAZIONI E VALORIZZAZIONI IMMOBILIARI



Caratteristiche e effetti deliberazione di approvazione del Piano delle alienazioni.

Qualora fosse stata prevista nel Piano delle alienazioni la modificazione della destinazione urbanistica di un bene, è necessario adottare un ulteriore delibera di adozione della variante urbanistica che renda effettive le previsioni contenute nel Piano.

T.A.R. Toscana, 30 gennaio 2019 n.139

A seguito della pronuncia di incostituzionalità di cui alla sentenza Corte Cost. 30 dicembre 2009, n. 340, la variante al PRG non può che seguire le procedure sue proprie, se del caso anche semplificate, ma non discende di diritto dall'approvazione del piano delle alienazioni.

Cons. Stato, 24 maggio 2019, n.3419

RICOGNIZIONE E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO: IL PIANO DELLE ALIENAZIONI E VALORIZZAZIONI IMMOBILIARI



Caratteristiche e effetti deliberazione di approvazione del Piano delle alienazioni.

In ogni caso, ai sensi dell'art.58 della legge n.133/2008, la deliberazione del consiglio comunale di approvazione del Piano delle alienazioni «determina le destinazioni d'uso urbanistiche degli immobili», ma non attribuisce necessariamente la vocazione edificatoria, non essendo preclusa neppure la possibilità di confermare la precedente destinazione urbanistica.

Cons. Stato, 24 giugno 2019, n.4297



RICOGNIZIONE E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO: IL PIANO DELLE ALIENAZIONI E VALORIZZAZIONI IMMOBILIARI

Art. 58 D.L. 25/06/2008, n. 112 – concessione/locazione di valorizzazione

La procedura prevista dall' articolo 3-bis del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351 , convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410 , per la valorizzazione dei beni dello Stato si estende ai beni immobili inclusi negli elenchi di cui al comma 1. In tal caso, la procedura prevista al comma 2 dell' articolo 3-bis del citato decreto-legge n. 351 del 2001 si applica solo per i soggetti diversi dai Comuni e l'iniziativa è rimessa all'Ente proprietario dei beni da valorizzare. I bandi previsti dal comma 5 dell' articolo 3-bis del citato decreto-legge n. 351 del 2001 sono predisposti dall'Ente proprietario dei beni da valorizzare.

I soggetti di cui al comma 1 possono in ogni caso individuare forme di valorizzazione alternative, nel rispetto dei principi di salvaguardia dell'interesse pubblico e mediante l'utilizzo di strumenti competitivi, anche per quanto attiene alla alienazione degli immobili di cui alla legge 24 dicembre 1993, n. 560 .

RICOGNIZIONE E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO: IL PIANO DELLE ALIENAZIONI E VALORIZZAZIONI IMMOBILIARI



Art. 58 D.L. 25/06/2008, n. 112 – conferimento a fondi immobiliari

Gli enti proprietari degli immobili inseriti negli elenchi di cui al comma 1 possono conferire i propri beni immobili anche residenziali a fondi comuni di investimento immobiliare ovvero promuoverne la costituzione secondo le disposizioni degli articoli 4 e seguenti del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351 , convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410.

Ai conferimenti di cui al presente articolo, nonché alle dismissioni degli immobili inclusi negli elenchi di cui al comma 1, si applicano le disposizioni dei commi 18 e 19 dell' articolo 3 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351 , convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410.



RICOGNIZIONE E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO: IL PIANO DELLE ALIENAZIONI E VALORIZZAZIONI IMMOBILIARI

Art. 58 D.L. 25/06/2008, n. 112 – conferimento a fondi immobiliari

In caso di conferimento a fondi di investimento immobiliare dei beni inseriti negli elenchi di cui al comma 1, la destinazione funzionale prevista dal piano delle alienazioni e delle valorizzazioni, se in variante rispetto alle previsioni urbanistiche ed edilizie vigenti ed in itinere, può essere conseguita mediante il procedimento di cui all' *articolo 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267* , e delle corrispondenti disposizioni previste dalla legislazione regionale. Il procedimento si conclude entro il termine perentorio di 180 giorni dall'apporto o dalla cessione sotto pena di retrocessione del bene all'ente locale. Con la medesima procedura si procede alla regolarizzazione edilizia ed urbanistica degli immobili conferiti.

RICOGNIZIONE E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO: IL PIANO DELLE ALIENAZIONI E VALORIZZAZIONI IMMOBILIARI



Conferimento a fondi immobiliari a destinazione vincolata

Art. 5, comma 24 L.R. Sardegna 28/12/2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019)

La Regione è autorizzata a promuovere la costituzione di fondi immobiliari chiusi in cui apportare o trasferire beni immobili e diritti reali immobiliari ed a partecipare in fondi immobiliari già promossi o partecipati dallo Stato o da altri enti pubblici, oppure da società interamente partecipate dagli stessi soggetti pubblici. Ai fondi immobiliari promossi dalla Regione possono partecipare lo Stato, **gli enti locali** e gli altri enti pubblici titolari di diritti reali su beni ubicati nel territorio regionale. È ammessa la costituzione di fondi immobiliari i cui proventi siano vincolati al finanziamento del settore culturale e creativo, del sistema dei parchi naturali e delle riserve ambientali, del recupero dei centri storici e del sostegno delle zone interne o comunque rurali.

Formazione IFEL *per i Comuni*

Il patrimonio pubblico alienabile - procedure



IL PATRIMONIO PUBBLICO ALIENABILE

PROCEDURE



Art. 36 reg. cont. St. (R.D. n.827/1924)

«Si provvede con contratti a tutte le forniture, trasporti, acquisti, alienazioni, affitti o lavori riguardanti le varie amministrazioni e i vari servizi dello Stato».

Quando la P.A., per la realizzazione delle proprie finalità, ricorra agli strumenti di diritto comune, la formazione della sua volontà contrattuale sarà modellata sulla scorta di una precisa sequenza procedimentale, regolata dal diritto amministrativo, per evidenziare le ragioni di interesse pubblico sottese alla scelta di addivenire al negozio.

IL PATRIMONIO PUBBLICO ALIENABILE

PROCEDURE



Art. 36 reg. cont. St. (R.D. n.827/1924)

In sostanza, solo la **disciplina dei rapporti** che scaturiscono dalla sua attività negoziale rimane assoggettata ai principi e alle regole del **diritto comune**, mentre resta operante la disciplina del **diritto amministrativo** per quanto attiene alla **fase preliminare della formazione della volontà della p.a.**, caratterizzata dalle regole della cosiddetta evidenza pubblica, e che si conclude con la delibera a contrarre, destinata a disporre in ordine alla stipulazione del negozio e, con ciò, a conferire all'organo qualificato alla rappresentanza dell'ente la effettiva potestà di porlo in essere con le finalità e l'oggetto specificati nella delibera stessa.

Cass., 12 aprile 2005, n. 7535

IL PATRIMONIO PUBBLICO ALIENABILE

PROCEDURE



Art. 36 reg. cont. St. (R.D. n.827/1924)

La procedura con la quale si consacra la volontà dell'amministrazione, ossia la procedura dell'evidenza pubblica che interviene prima della conclusione del contratto, è sempre retta da norme di stampo pubblicistico.

Secondo l'orientamento prevalente, i vizi di legittimità che inficiano la suddetta procedura, una volta acclarati, si ripercuotono sulla validità del negozio, determinandone la caducazione.

IL PATRIMONIO PUBBLICO ALIENABILE

PROCEDURE



Art. 36 reg. cont. St. (R.D. n.827/1924)

L'autonomia negoziale degli enti pubblici non è rimessa alla libera scelta degli organi chiamati a manifestare la volontà dell'ente, ma si collega allo svolgimento di procedure definite in dettaglio dal legislatore, con riflesso sul successivo rapporto contrattuale che resta inderogabilmente condizionato, quanto all'efficacia, dal regolare svolgimento delle fasi di evidenza pubblica; pertanto in virtù della stretta consequenzialità tra l'aggiudicazione della gara pubblica e la stipula del relativo contratto, l'annullamento giurisdizionale ovvero l'annullamento a seguito di autotutela della procedura amministrativa comporta la caducazione automatica degli effetti negoziali del contratto successivamente stipulato, stante la preordinazione funzionale tra tali atti.

Cons. Stato, 23 maggio 2013, n. 2802

IL PATRIMONIO PUBBLICO ALIENABILE

PROCEDURE



Art. 36 reg. cont. St. (R.D. n.827/1924)

Nel caso di annullamento giurisdizionale degli atti di gara pubblica il relativo contratto, se già stipulato, deve ritenersi automaticamente caducato con retroattiva improduttività dei suoi effetti, atteso che la fase di evidenza pubblica costituisce un requisito legale della sua efficacia.

Cons. di Stato, 7 giugno 2013, n. 3133

In forza del rapporto di consequenzialità necessaria, l'annullamento in sede giurisdizionale degli atti della procedura di evidenza pubblica spiega efficacia caducante sul contratto di appalto successivamente stipulato

Cons. Stato, 11 ottobre 2004, n. 7346

IL PATRIMONIO PUBBLICO ALIENABILE

PROCEDURE



Con riferimento specifico alla vendita, quale contratto attivo della P.A., la disciplina generale è a tutt'oggi contenuta nel **primo comma dell'art. 3, legge cont. Stato** (R.D. n. 2440/1923):

«I contratti dai quali derivi un'entrata per lo Stato debbono essere preceduti da **pubblici incanti**, salvo che per particolari ragioni, delle quali dovrà farsi menzione nel decreto di approvazione del contratto, e limitatamente ai casi da determinare con il regolamento, l'amministrazione non intenda far ricorso alla licitazione ovvero nei casi di necessità alla trattativa privata»

IL PATRIMONIO PUBBLICO ALIENABILE

PROCEDURE



Alla **trattativa privata** può farsi ricorso, come sancito dall'**art. 6 legge cont. Stato**, quando, per speciali ed eccezionali circostanze, che dovranno risultare nel decreto di approvazione del contratto, non possano essere utilmente seguite le forme indicate nell'art. 3, e, come aggiunge l'art. 41 del Reg., quando gli incanti e le licitazioni siano andate deserte o si abbiano fondate prove per ritenere che ove si sperimentassero andrebbero deserte

IL PATRIMONIO PUBBLICO ALIENABILE

PROCEDURE



Art. 3, Legge 24 dicembre 1908, n. 783

«La vendita dei beni si fa mediante pubblici incanti sulla base del valore di stima, preve le pubblicazioni, affissioni ed inserzioni da ordinarsi dall'amministrazione demaniale in conformità del regolamento per la esecuzione della presente legge».

Anche in questa legge è comunque previsto l'utilizzo di procedure ristrette o negoziate, a determinate condizioni quali asta deserta, modico valore del bene, natura pubblica dell'acquirente (artt. 9, 10, 12)

IL PATRIMONIO PUBBLICO ALIENABILE

PROCEDURE



Art. 12 legge 15 maggio 1997, n. 127

«I comuni e le province possono procedere alle alienazioni del proprio patrimonio immobiliare anche in deroga alle norme di cui alla legge 24 dicembre 1908, n. 783, e successive modificazioni, ed al regolamento approvato con regio decreto 17 giugno 1909, n. 454, e successive modificazioni, nonché alle norme sulla contabilità generale degli enti locali, fermi restando i principi generali dell'ordinamento giuridico-contabile. A tal fine sono assicurati criteri di trasparenza e adeguate forme di pubblicità per acquisire e valutare concorrenti proposte di acquisto, da definire con regolamento dell'ente interessato».

IL PATRIMONIO PUBBLICO ALIENABILE

PROCEDURE



Le dismissioni debbono essere tendenzialmente precedute da pubblici incanti, a maggior garanzia dei **principi di imparzialità**, di **economicità**, di **convenienza** e di **trasparenza**, i quali presuppongono adeguate forme di **pubblicità e procedure concorsuali**, nell'interesse dell'erario e dei privati.

Corte Conti, sez. contr., 17/07/1997, n. 110

Nel rispetto di tali principi, le procedure di alienazione del patrimonio dell'ente locale devono essere specificate nel regolamento di contabilità previsto dall'art. 152 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) e, solo ove non previste, si farà ricorso alla normativa generale in materia di alienazione stabilite dal Regol. contabilità di Stato.

IL PATRIMONIO PUBBLICO ALIENABILE

PROCEDURE



Nel citato R.D. n. 827/1924 si trovano analiticamente disciplinate le modalità di scelta del contraente:

- l'**asta pubblica** negli artt. da 63 a 88;
- la **licitazione privata** negli artt. 89 e 90;
- la **trattativa privata** nell'art. 92

IL PATRIMONIO PUBBLICO ALIENABILE

PROCEDURE



Esempi: le procedure di alienazione previste per i beni dello Stato.

La vendita dei beni immobili di proprietà dello Stato è recata dalle disposizioni di cui all'art. 1, commi 436, 437 e 438 della legge 30 dicembre 2004, n. 311:

«a) mediante trattativa privata, se di valore unitario o complessivo non superiore ad euro 400.000;

b) mediante asta pubblica ovvero invito pubblico ad offrire, se di valore unitario o complessivo superiore ad euro 400.000, e, qualora non aggiudicati, mediante trattativa privata.



IL PATRIMONIO PUBBLICO ALIENABILE

PROCEDURE

Forme di pubblicità:

- pubblicazione su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nazionale e su almeno due quotidiani a maggiore diffusione locale, nonché sul sito internet dell'Agenzia del demanio.

Spese relative alla pubblicità

- a carico dello Stato.

Criterio di aggiudicazione

- procedure concorsuali: offerta più alta rispetto al prezzo di base
- procedure ad offerta libera: offerta migliore, previa valutazione della sua convenienza economica da parte dell'Agenzia del demanio sulla base dei valori indicati dall'Osservatorio del mercato immobiliare per la zona di riferimento e avuto riguardo alla tipologia di immobile e all'andamento del mercato. In caso di procedura ad offerta libera, l'Agenzia del demanio può riservarsi di non procedere all'aggiudicazione degli immobili

IL PATRIMONIO PUBBLICO ALIENABILE

PROCEDURE



Esempi: le procedure di alienazione previste per i beni della Regione Sardegna

Art. 1 L.R. 05/12/1995, n. 35 - Alienazione dei beni patrimoniali

La vendita avviene di norma mediante **pubblico incanto** secondo quanto stabilito dall'articolo 73, lettera c), del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 (Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato).

In caso di asta deserta si procede a nuovo incanto fissando un prezzo base inferiore a quello precedente, nella misura stabilita dall'articolo 591, comma 2, del Codice di procedura civile.

IL PATRIMONIO PUBBLICO ALIENABILE

PROCEDURE



Esempi: le procedure di alienazione previste per i beni della Regione Sardegna

Art. 1 L.R. 05/12/1995, n. 35 - Alienazione dei beni patrimoniali

Il ricorso al sistema della **trattativa privata** per la scelta dell'acquirente può avvenire:

- a) qualora il secondo esperimento del pubblico incanto risulti infruttuoso;
- b) quando il valore di stima dell'immobile sia pari o inferiore a 100.000 euro.

IL PATRIMONIO PUBBLICO ALIENABILE

PROCEDURE



Esempi: le procedure di alienazione previste per i beni della Regione Sardegna

Art. 1 L.R. 05/12/1995, n. 35 - Alienazione dei beni patrimoniali

Il ricorso alla **trattativa diretta**, ossia la facoltà dell'amministrazione di negoziare la vendita direttamente con un unico soggetto, è ammesso:

- a) quando sia andata deserta la procedura di una precedente gara esperita ai sensi dei commi 5 e 7;
- b) nel caso il valore di stima dell'immobile sia inferiore a 50.000 euro;
- c) nel caso di terreni che possono essere classificati come fondi interclusi o parzialmente interclusi, la cui utilità quali beni a sé stanti sia ridotta a causa delle limitazioni d'uso derivanti dalla interclusione o che non siano da soli suscettibili di alcuna utilizzazione produttiva.

IL PATRIMONIO PUBBLICO ALIENABILE

PROCEDURE



PRELAZIONE.

Secondo l'orientamento di questa Corte, la prelazione legale si configura come un diritto soggettivo potestativo, non suscettibile di essere degradato o affievolito da provvedimenti amministrativi. Ne consegue che, qualora la P.A. bandisca l'asta pubblica per l'alienazione di un bene in relazione al quale esistano titolari del diritto di prelazione, che non partecipino all'asta, ma in favore dei quali il bene venga trasferito allo stesso prezzo dell'aggiudicazione, la controversia promossa dal soggetto destinatario della proposta di aggiudicazione contro l'Amministrazione ed i prelazionari, benchè introdotta da soggetto titolare di un mero interesse legittimo in quanto non aggiudicatario definitivo, e prospettata sotto il profilo della illegittimità dei provvedimenti con cui l'ente pubblico ha disposto il successivo trasferimento del bene, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, poichè l'azione esercitata tende a contestare il legittimo esercizio del diritto di prelazione del quale i convenuti sono titolari, nonchè il diritto di proprietà dagli stessi acquistato sul bene (cfr. Cass. S.U., ord. n. 6493 del 2012).

Cass. civ. Sez. Unite, Sent., 07-01-2014, n. 62

Formazione IFEL *per i Comuni*

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



PRINCIPI

La giurisprudenza amministrativa ha aderito ad una interpretazione delle norme interne che privilegia l'esperimento della gara e comprime il diritto di insistenza/prelazione in sede di concessione dell'utilizzo di beni.

Tale approccio deriva dall'esigenza di interpretare le norme conformemente ai principi euro-unitari in materia di libera circolazione dei servizi, di par condicio, di imparzialità e di trasparenza, essendo pacifico che tali principi si applicano anche a materie diverse dagli appalti, allorquando si tratti, comunque, di attività suscettibili di apprezzamento in termini economici.

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



PRINCIPI

Ad esempio, detti principi sono stati reputati applicabili anche alle concessioni di beni pubblici, a guisa di parametro ermeneutico limitativo del diritto di insistenza di cui all'art. 37 cod. nav., atteso che la sottoposizione ai principi di evidenza pubblica trova il suo presupposto sufficiente nella circostanza che con la concessione di area demaniale si fornisce un'occasione di guadagno a soggetti operanti sul mercato, tale da imporre una procedura competitiva ispirata ai ricordati principi di trasparenza e non di discriminazione (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 25 gennaio 2005, n. 168; sez. V, 31 maggio 2007, n. 2825; sez. VI, 23 luglio 2008, n. 3642)

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



PRINCIPI

L'art. 4 del d.lgs. 50/2016 ad oggi prevede che «l'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, dei contratti attivi, esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione oggettiva del presente codice, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica».

L'inserimento in forma esplicita della locuzione “contratti attivi” tra quelli esclusi dall'ambito di applicazione del codice nell'art. 4 del d.lgs. n. 50/2016 è avvenuto ad opera dal decreto correttivo al codice dei contratti, il d.lgs. n. 56/2017, pubblicato nella GURI del 5 maggio 2017 ed è entrato in vigore il 20 maggio 2017.

ANAC Delibera n. 272 del 3 aprile 2019

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



PRINCIPI

Nel parere della Commissione Speciale del Consiglio di Stato n. 1241/2018 del 10 maggio 2018, che ha interpretato l'art. 4 del d.lgs. n. 50/2016, confermando che ai contratti attivi, in particolare i contratti di alienazione e di locazione stipulati dalla p.a. nella qualità di locatore, si applicano i principi generali di pubblicità e concorrenza. Il relativo iter procedimentale va perciò improntato quantomeno al rispetto dei principi generali dell'attività amministrativa di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

ANAC Delibera n. 272 del 3 aprile 2019

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



PRINCIPI

I beni appartenenti a Comuni e Province si distinguono in beni demaniali (art. 824 c.c.), beni patrimoniali indisponibili (art. 826, commi 2 e 3, c.c.), e nella categoria residuale dei **beni patrimoniali disponibili**. Rispetto a quest'ultima, il patrimonio disponibile è composto da beni non strettamente funzionali all'attività dell'ente, e da cui l'amministrazione deve auspicabilmente ottenere un beneficio economico, tipicamente **tramite locazione**. Così, se per i beni facenti parte del patrimonio disponibile si deve procedere necessariamente tramite gli istituti di diritto privato, i **beni demaniali o del patrimonio indisponibile** sono invece oggetto di gestione autoritativa e quindi devono essere affidati tramite **concessione amministrativa** (tipicamente con la forma della concessione-contratto), tant'è che la dichiarazione di natura demaniale di un bene fa venire meno l'eventuale contratto di locazione precedentemente stipulato (vedi Cass. Civ., Sez. I, 29/01/2002, n. 1067).

Cons. Stato, parere 15 maggio 2019 n.1769

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



PRINCIPI

La regolamentazione normativa della concessione di beni pubblici di rilievo economico trova fondamento non soltanto nella legislazione nazionale bensì subisce una notevole influenza da parte dei principi generali dell'ordinamento dell'Unione Europea, derivanti dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, i quali impongono alle P.A. la scelta del concessionario tramite, essenzialmente e principalmente, l'espletamento di una procedura comparativa ad evidenza pubblica, finalizzata alla ponderata valutazione delle offerte presentate dai soggetti interessati.

I principi euro-unitari penetrano (direttamente) nel diritto interno condizionando la nozione di contratto di concessione pubblica, legata non tanto alla denominazione nazionale dell'atto quanto piuttosto alla sua idoneità ad attribuire un vantaggio competitivo al beneficiario.

Cons. Stato, parere 15 maggio 2019 n.1769

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



PRINCIPI

Il principio di trasparenza, correlato a quello di non discriminazione, impone di garantire “condizioni di effettiva concorrenza” e di “pubblicizzare adeguatamente l'intenzione della PA” di conferire una concessione; la pubblicità deve assicurare le informazioni necessarie affinché potenziali concessionari siano in grado di valutare il loro interesse a partecipare alla procedura, quali l'indicazione dei criteri di selezione e attribuzione, l'oggetto delle concessione, le prestazioni attese dal concessionario e la durata del rapporto concessorio.

La giurisprudenza amministrativa ha costantemente affermato che **i procedimenti amministrativi strumentali al conferimento di concessioni di beni pubblici devono svolgersi ad evidenza pubblica e con modalità tali da agevolare una reale, trasparente e non discriminatoria competizione tra i soggetti economici abilitati alla partecipazione.**

Cons. Stato, parere 15 maggio 2019 n.1769

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



PRINCIPI

L'indifferenza comunitaria al «nomen» della fattispecie, e quindi alla sua riqualificazione interna in termini pubblicitici o privatistici, fa sì che la sottoposizione ai principi di evidenza trovi il suo presupposto sufficiente nella circostanza che con la concessione (di area demaniale marittima) si fornisca un'occasione di guadagno a soggetti operanti sul mercato tale da imporre una procedura competitiva ispirata ai ricordati principi di trasparenza e non discriminazione..

Cons. Stato 7 marzo 2016, n.889

Cons. Stato, parere 15 maggio 2019 n.1769

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



PRINCIPI

Rilevante e necessitato corollario di questa visione complessiva è, di norma, uno spiccato sfavore verso l'istituto della proroga automatica dei rapporti concessori in scadenza e del diritto di insistenza o, che dir si voglia, preferenza.

Il regolamento comunale non avrebbe potuto giammai introdurre norme distoniche rispetto a quelle di matrice europea in materia di provvedimenti attributivi di vantaggi di rilevanza economica, ancor più se si considera che la materia della concorrenza (sulla quale il diritto di prelazione o insistenza va a incidere) appartiene alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117 Cost.). A fortiori non avrebbe potuto farlo un atto di natura amministrativa (id est, il disciplinare di gara); da escludere del tutto, poi, la possibilità che ciò potesse avvenire attraverso il contratto (di matrice privatistica) stipulato dal concessionario uscente.

Cons. Stato, parere 15 maggio 2019 n.1769

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



PRINCIPI

Eventuali norme in contrasto con quei principi direttamente applicabili nell'ordinamento interno **andrebbero disapplicate**, sia dall'amministrazione che dall'autorità giudiziaria.

Cons. Stato, parere 15 maggio 2019 n.1769

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



PRINCIPI

Sentenza della quinta sezione della C.G.U.E. del 14 luglio 2016 ha affermato i seguenti principi:

- il rinnovo automatico delle concessioni demaniali marittime contrasta con i principi di libertà di stabilimento, non discriminazione e tutela della concorrenza;
- il rilascio di tali concessioni deve avvenire esclusivamente attraverso procedure ad evidenza pubblica;
- la violazione del principio di trasparenza si trasforma tuttavia in una disparità di trattamento dei potenziali successori del concessionario uscente solo per le concessioni di sicuro interesse transfrontaliero;

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



PRINCIPI

- ricorre questo tipo di interesse solo in presenza di criteri oggettivi e verificati di volta in volta tra i quali sono compresi l'importanza economica dell'appalto, il luogo della sua esecuzione, le sue caratteristiche tecniche, la situazione geografica del bene oggetto della concessione e il valore economico di questa;
- sono ammesse disparità di trattamento ove ricorrano motivi imperativi di interesse generale ovvero l'esigenza di tutelare il legittimo affidamento del concessionario uscente; la verifica della ricorrenza di tali motivi deve essere compiuta di volta in volta, essendo inammissibili presunzioni di natura generale;
- spetta al giudice nazionale verificare se le concessioni demaniali nazionali rientrino o meno nel raggio applicativo della cosiddetta Direttiva Bolkenstein; questa prerogativa giudiziale va esercitata dando priorità all'accertamento dell'eventuale scarsità di risorse naturali che comporterebbe la limitazione del numero delle concessioni.

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



PRINCIPI

- ricorre questo tipo di interesse solo in presenza di criteri oggettivi e verificati di volta in volta tra i quali sono compresi l'importanza economica dell'appalto, il luogo della sua esecuzione, le sue caratteristiche tecniche, la situazione geografica del bene oggetto della concessione e il valore economico di questa;
- sono ammesse disparità di trattamento ove ricorrano motivi imperativi di interesse generale ovvero l'esigenza di tutelare il legittimo affidamento del concessionario uscente; la verifica della ricorrenza di tali motivi deve essere compiuta di volta in volta, essendo inammissibili presunzioni di natura generale;
- spetta al giudice nazionale verificare se le concessioni demaniali nazionali rientrino o meno nel raggio applicativo della cosiddetta Direttiva Bolkenstein; questa prerogativa giudiziale va esercitata dando priorità all'accertamento dell'eventuale scarsità di risorse naturali che comporterebbe la limitazione del numero delle concessioni.

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



PRINCIPI – FORMA SCRITTA CONTRATTI P.A.

Nel nostro ordinamento, per i contratti della pubblica amministrazione è sempre necessaria la **forma scritta ad substantiam**, anche quando agisce iure privatorum, in quanto la p.a. non può assumere impegni o concludere contratti se non in forma scritta. Infatti, la forma scritta è uno strumento di garanzia del regolare svolgimento dell'attività amministrativa, sia nell'interesse del cittadino che della stessa pubblica amministrazione. Parimenti, nei contratti della p.a. non possono assumere rilievo comportamenti taciti o manifestazioni di volontà altrimenti date, in quanto la volontà di obbligarsi della pubblica amministrazione non può desumersi per implicito da fatti o atti, dovendo essere manifestata nelle forme, necessariamente rigide, richieste dalla legge, tra le quali l'atto scritto ad substantiam al fine precipuo di consentire i controlli cui l'azione amministrativa è sempre soggetta nonché il pieno esplicarsi dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'attività amministrativa.

(Parere Anac n. 43 del 27 gennaio 2011, Delibera Anac n. 574 del 11 maggio 2016; Cassazione Civile, sez. III, sent. 28 settembre 2010 n. 20340; Cass. Civ. Sez. III, sent. 8 maggio 2014 n. 9975).

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



CONCESSIONI DI BENI E CONCESSIONI DI SERVIZI: DISTINZIONE

Sussistono serie difficoltà a procedere ad una distinzione netta e precisa in relazione alle due fattispecie della «concessione di beni» e della «concessione di servizi», tenuto conto che, sovente, la concessione di un bene pubblico risulta, tra l'altro, servente alla prestazione di un servizio alla collettività.

Al riguardo, sicuro carattere **dirimente** è stato attribuito alle **finalità** che, mediante la concessione, **l'Amministrazione intende perseguire**, così come **desumibili** - non dalla natura del bene in sé, bensì - **dalle prescrizioni imposte in relazione alla gestione di esso dall'ente concedente**.

TAR Lazio, Roma, 13 giugno 2017 n.6985 TAR Lombardia, 1 dicembre 2017 n.2306 TAR Sardegna, 18 giugno 2019, n.547

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



CONCESSIONI DI BENI E CONCESSIONI DI SERVIZI: DISTINZIONE

- l'instaurazione di un rapporto sinallagmatico relativo all'affidamento della disponibilità del bene dietro pagamento di un canone non vale a qualificare l'operazione come semplice «concessione di beni»;
- al fine di riscontrare una semplice «concessione di beni» e non, per contro, una «concessione di servizi» è, infatti, necessario che, nel rapporto sinallagmatico che si intende instaurare, la prestazione di un servizio alla collettività, seppure sussistente, non rivesta carattere prevalente (il che è, peraltro, desumibile da una serie di circostanze, quali, ad esempio, la rilevanza attribuita al fine di lucro, la fissazione o meno di un determinato canone, definibile «calmierato», da parte dell'Amministrazione e, ancora, l'incidenza della convenzione sulle prestazioni imponibili ai fruitori della struttura e, in termini più ampi, sulle modalità di gestione ed utilizzo di quest'ultima).

TAR Lazio, Roma, 13 giugno 2017 n.6985 TAR Lombardia, 1 dicembre 2017 n.2306 TAR Sardegna, 18 giugno 2019, n.547

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



CONCESSIONI MISTE

È «concessione mista» quella avente a oggetto, allo stesso tempo, un bene pubblico ma anche lavori e servizi. Resta però da stabilire quale tra queste componenti sia quella prevalente e, come tale, capace di qualificare giuridicamente il rapporto secondo una valutazione da effettuare caso per caso.

La sola appartenenza del bene al patrimonio indisponibile non qualifica di per sé la concessione in termini di «concessione di beni», essendo un simile automatismo certamente da escludere tutte le volte in cui la natura pubblicistica del bene trovi fondamento nella sua strumentalità allo svolgimento di un servizio pubblico, secondo il criterio teleologico di cui all'art. 826, comma 2, c.c., giacché tale schema implica, per sua natura, una "coesistenza" tra natura pubblica del bene e funzione pubblica del servizio cui è destinato (la «prevalenza sostanziale» prevista in materia di appalti pubblici dall'art. 169, comma 8, del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50).

TAR Sardegna, 18 giugno 2019, n.547

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



CONCESSIONI MISTE

La corretta qualificazione dell'operazione giuridica come concessioni di beni o come concessioni di servizi ha una rilevanza anche in tema di atto di indirizzo adottato in seno all'ente locale.

L'art. 42 del TUEL affida alla competenza del Consiglio comunale l'organizzazione e la concessione di pubblici servizi, mentre in caso di concessione di beni la competenza dovrebbe essere ricondotta alla Giunta.

TAR Lombardia, 1 dicembre 2017 n.2306

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



CONCESSIONI MISTE

Per verificare se si tratti o meno di un servizio pubblico, nel caso in cui vi sia un carattere facoltativo (es. gestione teatro comunale) dell'assunzione della relativa attività da parte di un ente pubblico (si tratta infatti di attività di interesse generale con rilevanza economica che non trova alcun ostacolo astratto nell'essere esercitata anche solo da privati) occorre innanzitutto verificare la sussistenza dell'elemento oggettivo e soggettivo della relativa fattispecie, come precisato dalla più approfondita giurisprudenza in materia (Cons. di Stato, sent. n. 7369 del 2006, sent. n. 4870 del 2012, sent. n. 2396/2013; Tar Milano, sent. n. 1217/2014).

TAR Lombardia, 1 dicembre 2017 n.2306

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



CONCESSIONI MISTE

Da un punto di vista oggettivo, occorre verificare che il servizio in esame sia uno di quei servizi, la cui gestione, in via diretta o tramite rapporto concessorio, ai sensi dell'art.112 TUEL, può essere assunta dall'amministrazione comunale, ricorrendone in concreto le caratteristiche (es.attività di natura culturale volta a soddisfare un bisogno primario della collettività di riferimento).

Da un punto di vista soggettivo, risultano decisivi gli intendimenti espressi dall'Amministrazione comunale nell'adozione delle linee di indirizzo della procedura di affidamento in uso del bene.

TAR Lombardia, 1 dicembre 2017 n.2306

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



LOCAZIONI

In presenza di un bene appartenente al patrimonio disponibile che si intende valorizzare al fine di incrementare l'apporto delle entrate patrimoniali alle finanze dell'ente locale, si dovrà procedere ad indire una procedura per la concessione in locazione dello stesso.

I principi generali già discussi in tema di procedure di alienazione possono, in massima parte se non del tutto, essere applicati anche in questo caso.

Restano da affrontare casi particolari scaturenti in massima parte dalla presenza di un conduttore/occupante uscente.

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



LOCAZIONI

Principali fonti normative.

Codice civile: artt. 1571 – 1654 (locazione e affitto).

Per gli immobili ad uso non abitativo:

L. 27 luglio 1978, n. 392 «Disciplina delle locazioni di immobili urbani»

Per i terreni a vocazione agricola:

L. 3 maggio 1982, n. 203 «Norme sui contratti agrari»

Per gli immobili ad uso abitativo

L. 9 dicembre 1998, n. 431: «Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo»

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



LOCAZIONI - AVVIAMENTO

Nei rapporti di locazione di immobili urbani adibiti ad uso non abitativo, in cui l'esecuzione del provvedimento di rilascio dell'immobile è condizionata all'avvenuta corresponsione dell'indennità per l'avviamento commerciale, a norma della L. n. 392 del 1978, art. 34, comma 3 e art. 69, comma 8, fin quando tale corresponsione non avvenga (ossia sia intervenuta offerta reale non accettata) la ritenzione dell'immobile da parte del conduttore avviene de iure e rappresenta una causa di giustificazione impeditiva della scadenza dell'obbligo di riconsegna, con la conseguenza che non insorgono la mora nella riconsegna ed il conseguente obbligo di risarcimento ex art. 1591 c.c. (Cfr., per tutte, Cass. Sez. 3, 21.1.1995 n. 696).

Cass. Civ., 3 ottobre 2016, n. 19634

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



LOCAZIONI - AVVIAMENTO

Corte costituzionale del 14.12.1989 n. 542, sulla illegittimità costituzionale del citato art. 34 nella parte in cui non prevede i provvedimenti della pubblica amministrazione tra le cause di cessazione del rapporto di locazione che escludono il diritto del conduttore all'indennità per la perdita dell'avviamento.

Un factum principis determinativo della inutilizzabilità sine die dell'immobile – pertanto sottratto alla disponibilità del locatore - l'impossibilità di proseguire nel rapporto locatizio, anche essa dovuta a tale factum principis, sterilizza il diritto del conduttore all'indennità: ciò in quanto la causa esterna al rapporto ha inciso, pregiudicandole, le economie di entrambe le parti del contratto, rendendo superata, per conseguenza, l'esigenza di realizzare quel riequilibrio economico tra locatore e conduttore a cui la previsione sull'indennità di avviamento è finalizzata.

Cass. Civ., 3 ottobre 2016, n. 19634

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



LOCAZIONI – MAGGIOR DANNO EX ART. 1591 C.C.

Nel caso di immobile concesso in locazione dalla P.A., quest'ultima non è esonerata dall'onere di provare, con ogni mezzo - e, quindi, anche per presunzioni - l'esistenza di una concreta lesione del suo patrimonio, benchè tale dimostrazione, ove l'immobile fosse destinato ad investimento produttivo mediante locazione, non debba essere data necessariamente attraverso proposte contrattuali ricevute, potendo essere desunta da altre circostanze di fatto che depongano per il mancato conseguimento di corrispettivi locativi commisurati a quelli di mercato; qualora, invece, l'immobile fosse destinato ad utilizzo per esigenze proprie dell'ente pubblico, il danno deve essere commisurato ad altre e diverse conseguenze pregiudizievoli, che devono essere puntualmente dimostrate, quali il costo sopportato dall'ente costretto a mantenere i propri uffici nell'originaria allocazione, ovvero la lievitazione dei prezzi dei lavori di ristrutturazione preventivati sull'immobile, o, ancora, la incidenza economica negativa, determinata dalla indisponibilità del bene, sul risultato della attività amministrativa.

Cass. civ. Sez. III, 20-06-2017, n. 15146

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



LOCAZIONI – MAGGIOR DANNO EX ART. 1591 C.C.

L'art. 1591 c.c. individua specificamente un'obbligazione risarcitoria in capo al conduttore inadempiente, che restituisce al locatore il bene locato in ritardo rispetto al termine pattuito per la consegna. In particolare, la norma in questione configura un sistema fondato su un duplice obbligo risarcitorio a carico del debitore: quest'ultimo, infatti, è tenuto per legge a corrispondere al locatore il corrispettivo pattuito fino all'effettiva riconsegna del bene, ma può essere obbligato altresì a risarcire il maggior danno eventualmente patito dal locatore. Tali obbligazioni, però, non coesistono necessariamente, anzi sono autonome e distinte, sia per quanto riguarda i presupposti, sia in riferimento al regime probatorio.

Cass. civ. Sez. III Sentenza, 08 luglio 2010, n. 16143

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



LOCAZIONI – MAGGIOR DANNO EX ART. 1591 C.C.

L'obbligo del conduttore in mora nella restituzione del bene locato di corrispondere al locatore il corrispettivo convenuto fino alla riconsegna rappresenta una forma minima di risarcimento per la mancata disponibilità dell'immobile e prescinde dalla prova di un danno effettivamente subito dal locatore. In altri termini, in caso di mancata restituzione dell'immobile alla scadenza del rapporto, il conduttore è tenuto al risarcimento di un danno "minimo", che viene liquidato forfetariamente ex lege in una somma pari al canone pattuito, per il periodo di effettiva occupazione..

Cass. civ. Sez. III Sentenza, 08 luglio 2010, n. 16143

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



LOCAZIONI – MAGGIOR DANNO EX ART. 1591 C.C.

L'Amministrazione può ritenersi esonerata dalla dimostrazione dell'esistenza di concrete proposte provenienti da aspiranti conduttori, ai fini dell'accertamento del maggior danno ex art. 1591 c.c.

Al riguardo, infatti, la Cassazione afferma che è necessaria e sufficiente la prova dell'ammontare del canone conseguibile sul mercato per immobili aventi le medesime caratteristiche, stabilendo così un principio che costituisce indubbiamente un vantaggio per l'autorità amministrativa, la quale è sollevata da un onere probatorio alquanto faticoso che invece sussiste in capo al privato locatore.

Cass. civ. Sez. III Sentenza, 08 luglio 2010, n. 16143

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



LOCAZIONI – BENE ALTRUI

Il principio per cui chiunque abbia la disponibilità di fatto di un bene, in forza di titolo non contrario a norme di ordine pubblico, può validamente locarlo, avendo il rapporto tra locatore e conduttore natura personale, non soffre eccezioni nel caso il concedente sia un ente pubblico, costituendo la stipula del contratto nella forma scritta, imposta dalla legge per l'ente pubblico, e la consegna dell'immobile al conduttore altrettanti indici di detta disponibilità in capo all'ente medesimo.

Cass. civ. Sez. III, 11-10-2016, n. 20387

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



LOCAZIONI – RECESSO

In tema di locazione di immobili urbani adibiti ad uso non abitativo, qualora il locatore, trattandosi di ente pubblico anche non economico, intenda adibire l'immobile all'esercizio di attività tendenti al conseguimento delle sue finalità istituzionali, non può limitarsi - nella comunicazione del diniego della rinnovazione del contratto ai sensi dell'art. 29, primo comma, lett. b), della legge 27 luglio 1978, n. 392 - ad un generico richiamo dei suoi fini istituzionali, in special modo in caso di molteplicità e diversificazione di essi, ma deve specificare, ai sensi del quarto comma dell'art. 29 citato, la concreta attività da svolgere nell'immobile, sì da consentire al giudice e al conduttore di verificare la serietà e l'attuabilità della intenzione indicata, ancorché il primo non debba valutare i procedimenti amministrativi avviati, né la probabilità del loro esito, ma solo l'eventuale assoluta impossibilità giuridica del conseguimento del risultato in base a leggi o regolamenti già vigenti, restando il conduttore adeguatamente tutelato, in caso di mancata effettiva destinazione, dall'azione ex art. 31 della legge n. 392 cit..

Cass. civ. Sez. III Sent., 19/06/2015, n. 12711

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



LOCAZIONI – RECESSO

In tema di locazione di immobili urbani adibiti ad uso non abitativo, qualora il locatore, trattandosi di ente pubblico anche non economico, intenda adibire l'immobile all'esercizio di attività tendenti al conseguimento delle sue finalità istituzionali, non può limitarsi - nella comunicazione del diniego della rinnovazione del contratto ai sensi della L. 27 luglio 1978, n. 392, art. 29, comma 1, lett. b), - ad un generico richiamo dei suoi fini istituzionali, in special modo in caso di molteplicità e diversificazione di essi, ma deve specificare, ai sensi dell'art. 29 citato, comma 4 la concreta attività da svolgere nell'immobile, sì da consentire al giudice e al conduttore di verificare la serietà e l'attuabilità della intenzione indicata.

Cass. civ. Sez. III Sent., 20/03/2017, n. 7040

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



COMODATO – artt. 1803-182 c.c.

NOZIONE.

Il comodato è il contratto col quale una parte consegna all'altra una cosa mobile o immobile, affinché se ne serva per un tempo o per un uso determinato, con l'obbligo di restituire la stessa cosa ricevuta.

Il comodato è essenzialmente gratuito.

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



COMODATO – AMMISSIBILITA'

La concessione di un bene immobile in comodato gratuito sebbene rappresenti una forma di utilizzo infruttifera, e dunque non in linea con la tradizionale redditività dei beni patrimoniali disponibili, purtuttavia non comporta un definitivo depauperamento da parte dell'ente, in quanto questo concede semplicemente in uso un bene, di cui può rientrare in possesso alla scadenza del termine, o addirittura immediatamente in caso di urgente ed imprevisto bisogno (art. 1809 c. 2 c.c.).

Non risulta, dunque, precluso a priori per l'amministrazione l'utilizzo del comodato quale forma di sostegno e di contribuzione indiretta nei confronti di attività di pubblico interesse, strumentali alla realizzazione delle proprie finalità istituzionali.

Corte dei Conti Friuli-V. Giulia Sez. contr., Delib., 27-05-2014, n. 94

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



COMODATO – AMMISSIBILITA'

Ciò potrà avvenire, però, solo a seguito di attenta valutazione comparativa tra i vari interessi in gioco, rimessa esclusivamente alla discrezionalità e al prudente apprezzamento dell'ente, e che dovrà risultare da una chiara ed esaustiva motivazione del provvedimento.

Corte dei Conti Campania Sez contr, parere n.273 del 21 novembre 2013

Corte dei Conti Friuli-V. Giulia Sez. contr., Delib., 27-05-2014, n. 94

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



COMODATO – AMMISSIBILITA'

D.Lgs. 03/07/2017, n. 117 - Codice del Terzo settore

Art. 71, 2° comma.

Lo Stato, le Regioni e Province autonome e gli Enti locali possono concedere in comodato beni mobili ed immobili di loro proprietà, non utilizzati per fini istituzionali, agli enti del Terzo settore, ad eccezione delle imprese sociali, per lo svolgimento delle loro attività istituzionali. La cessione in comodato ha una durata massima di trent'anni, nel corso dei quali l'ente concessionario ha l'onere di effettuare sull'immobile, a proprie cura e spese, gli interventi di manutenzione e gli altri interventi necessari a mantenere la funzionalità dell'immobile.

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



COMODATO – AMMISSIBILITA'

D.Lgs. 03/07/2017, n. 117 - Codice del Terzo settore

Art. 71, 3° comma.

I beni culturali immobili di proprietà dello Stato, delle regioni, degli enti locali e degli altri enti pubblici, per l'uso dei quali attualmente non è corrisposto alcun canone e che richiedono interventi di restauro, possono essere dati in concessione a enti del terzo settore, che svolgono le attività indicate all'articolo 5, comma 1, lettere f), i), k), o z) con pagamento di un canone agevolato, determinato dalle amministrazioni interessate, ai fini della riqualificazione e riconversione dei medesimi beni tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione a spese del concessionario, anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento delle attività indicate, ferme restando le disposizioni contenute nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



COMODATO – AMMISSIBILITA'

D.Lgs. 03/07/2017, n. 117 - Codice del Terzo settore

Art. 71, 3° comma.

La concessione d'uso è finalizzata alla realizzazione di un progetto di gestione del bene che ne assicuri la corretta conservazione, nonché l'apertura alla pubblica fruizione e la migliore valorizzazione. Dal canone di concessione vengono detratte le spese sostenute dal concessionario per gli interventi indicati nel primo periodo entro il limite massimo del canone stesso. L'individuazione del concessionario avviene mediante le procedure semplificate di cui all'articolo 151, comma 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. Le concessioni di cui al presente comma sono assegnate per un periodo di tempo commisurato al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa e comunque non eccedente i 50 anni.

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



COMODATO – AMMISSIBILITA'

D.Lgs. 18/04/2016, n. 50 Codice dei contratti pubblici.

Art. 151, 3° comma. Sponsorizzazioni e forme speciali di partenariato

Per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla tutela, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo può attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dal comma 1.

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



COMODATO – AMMISSIBILITA'

D.Lgs. 03/07/2017, n. 117 - Codice del Terzo settore

Art. 71

Lo Stato, le Regioni e Province autonome e gli Enti locali possono prevedere forme e modi per l'utilizzazione non onerosa di beni mobili e immobili per manifestazioni e iniziative temporanee degli enti del Terzo settore, nel rispetto dei principi di trasparenza, pluralismo e uguaglianza.

Locazioni e comodati d'uso di immobili della P.A.



COMODATO – AMMISSIBILITA'

L. 30/12/2004, n. 311 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)

Art. 1, comma 439

Le disposizioni agevolative previste dalla normativa vigente in favore di enti pubblici e privati, in materia di utilizzo di beni immobili di proprietà statale sono applicate in regime di reciprocità in favore delle amministrazioni dello Stato che a loro volta utilizzano, per usi governativi, immobili di proprietà degli stessi enti. **Le Regioni e gli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono concedere alle Amministrazioni dello Stato, per le finalità istituzionali di queste ultime, l'uso gratuito di immobili di loro proprietà.**

Formazione IFEL *per i Comuni*

La difesa del patrimonio immobiliare pubblico



La difesa del patrimonio immobiliare pubblico



Le azioni a disposizione della P.A. a difesa del patrimonio pubblico sono differenti e dipendono dalla natura giuridica del bene immobile da tutelare e dalle condizioni di fatto e di diritto in cui si trova.

In sintesi, occorre verificare:

- se si tratta di bene demaniale o appartenente al patrimonio indisponibile oppure al patrimonio disponibile;
- se è libero da persone e cose o se è occupato;
- se è occupato da soggetti qualificati (detentori) oppure no;

La difesa del patrimonio immobiliare pubblico



Bene demaniale o appartenente al patrimonio indisponibile.

Autotutela esecutiva.

Art. 823, 2° co., codice civile.

Spetta all'autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico. Essa ha facoltà sia di procedere in via amministrativa, sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso regolati dal presente codice.

Ordinanza di cui all'art.18 DPR n. 1035/1972 per alloggi ERP.

Azioni ordinarie previste a tutela della proprietà e del possesso.

La difesa del patrimonio immobiliare pubblico



Bene appartenente al patrimonio disponibile.

Azioni ordinarie previste a tutela di diritti reali e del possesso.

- Azioni a difesa della proprietà: artt. 948-951 codice civile
- Azioni a difesa delle servitù: art. 1079 codice civile
- Azioni a difesa del possesso: artt. 1168 -1172 codice civile.

Azioni conseguenti a violazioni contrattuali.

La difesa del patrimonio immobiliare pubblico



Il potere c.d. di polizia demaniale.

Il potere di autotutela esecutiva, previsto all'art. 823, comma 2, c.c., presuppone il previo accertamento della natura di bene patrimoniale indisponibile del compendio immobiliare oggetto di tutela recuperatoria pubblicistica.

Di converso, il bene pubblico ricompreso nel patrimonio disponibile dell'ente non è affatto recuperabile autoritativamente sebbene mediante l'esercizio della tutela privatistica, a mezzo delle azioni possessorie o della rei vindicatio civilistica.

Cons. Stato, Sez VI, 29 agosto 2019, n.5934

La difesa del patrimonio immobiliare pubblico



Bene appartenente al patrimonio disponibile - Rischio usucapione

Art. 1158 codice civile

La proprietà dei beni immobili e gli altri diritti reali di godimento sui beni medesimi si acquistano in virtù del possesso continuato per venti anni.

Possesso ad usucapionem:

- ultraventennale
- pacifico
- manifesto.

La difesa del patrimonio immobiliare pubblico



Sdemanializzazione.

La sdemanializzazione di un bene demaniale non può desumersi da un contegno meramente omissivo anche prolungato da parte dell'ente comunale; la condotta omissiva da parte del comune, non è idonea a determinare la perdita della demanialità del bene principale e/o della relativa pertinenza occorrendo, piuttosto, un contegno attivo o, comunque, univocamente diretto a sottrarre il bene alla sua destinazione pubblicistica.

La difesa del patrimonio immobiliare pubblico



Sdemanializzazione tacita.

La sdemanializzazione di un bene pubblico, quando non derivi da un provvedimento espresso, deve risultare da altri atti e/o comportamenti univoci della p.a. proprietaria, che siano concludenti e incompatibili con la volontà di quest'ultima di conservare la destinazione del bene stesso all'uso pubblico, oppure da circostanze tali da rendere non configurabile un'ipotesi diversa dalla definitiva rinuncia al ripristino della funzione pubblica del bene. Usucapire un bene demaniale non è cosa facile, stante che occorre dapprima agire in giudizio per ottenere una sentenza che riconosca l'avvenuta sdemanializzazione tacita del bene immobile ... e la sdemanializzazione tacita non si desume da un mero contegno omissivo (di incuria, come in questo caso) da parte dell'amministrazione comunale.

Consiglio di Stato Sez.V del 7 febbraio 2000 n.725

La difesa del patrimonio immobiliare pubblico



Sdemanializzazione tacita.

« questa Corte spiega, per un verso, che la sdemanializzazione di un bene può essere anche tacita, indipendentemente da un formale atto di sclassificazione, purchè risulti da atti univoci e concludenti, incompatibili con la volontà dell'amministrazione di conservarne la destinazione all'uso pubblico, e da circostanze tali da rendere non configurabile un'ipotesi diversa dalla definitiva rinuncia al ripristino della funzione pubblica del bene (cfr. Cass. 4.3.1993, n. 2635); per altro verso, che la sdemanializzazione tacita non può desumersi dalla sola circostanza che un bene non sia più adibito anche da lungo tempo ad uso pubblico (cfr. Cass. sez. un. 26.7.2002, n. 11101); peraltro verso ancora, che l'indagine concernente il concreto riscontro degli estremi della tacita sdemanializzazione è rimessa al giudice del merito ed il relativo accertamento è incensurabile in sede di legittimità, se – così come nella fattispecie – è immune da vizi logici e giuridici (cfr. Cass. 4.3.1993, n. 2635)»

Cassazione civile, sez. VI, 17/10/2017, n. 24417

La difesa del patrimonio immobiliare pubblico



Interruzione possesso ad usucapionem.

Gli atti di diffida e di messa in mora sono idonei ad interrompere la prescrizione dei diritti di obbligazione, ma non anche il termine utile per usucapire, potendosi esercitare il relativo possesso anche in aperto e dichiarato contrasto con la volontà del titolare del diritto reale, cosicché è consentito attribuire efficacia interruttiva del possesso solo ad atti che comportino, per il possessore, la perdita materiale del potere di fatto sulla cosa, oppure ad atti giudiziali diretti ad ottenere "ope iudicis" la privazione del possesso nei confronti del possessore usucapente, come la notifica dell'atto di citazione con il quale venga richiesta la materiale consegna di tutti i beni immobili in ordine ai quali si vanta un diritto dominicale.

Cassazione civile, sez. II, 06/05/2014, n. 9682

La difesa del patrimonio immobiliare pubblico



DECRETO-LEGGE 28 marzo 2014, n. 47

Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015

Art. 5 Lotta all'occupazione abusiva di immobili.

Chiunque occupa abusivamente un immobile senza titolo non può chiedere la residenza né l'allacciamento a pubblici servizi in relazione all'immobile medesimo e gli atti emessi in violazione di tale divieto sono nulli a tutti gli effetti di legge. A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, gli atti aventi ad oggetto l'allacciamento dei servizi di energia elettrica, di gas, di servizi idrici e della telefonia fissa, nelle forme della stipulazione, della volturazione, del rinnovo, sono nulli, e pertanto non possono essere stipulati o comunque adottati, qualora non riportino i dati identificativi del richiedente e il titolo che attesti la proprietà, il regolare possesso o la regolare detenzione dell'unità immobiliare in favore della quale si richiede l'allacciamento.

La difesa del patrimonio immobiliare pubblico



DECRETO-LEGGE 28 marzo 2014, n. 47 «Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015»

Art. 5 Lotta all'occupazione abusiva di immobili.

Al fine di consentire ai soggetti somministranti la verifica dei dati dell'utente e il loro inserimento negli atti indicati nel periodo precedente, i richiedenti sono tenuti a consegnare ai soggetti somministranti idonea documentazione relativa al titolo che attesti la proprietà, il regolare possesso o la regolare detenzione dell'unità immobiliare, in originale o copia autentica, o a rilasciare dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà ai sensi dell'articolo 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

I soggetti che occupano abusivamente alloggi di edilizia residenziale pubblica non possono partecipare alle procedure di assegnazione di alloggi della medesima natura per i cinque anni successivi alla data di accertamento dell'occupazione abusiva.

La difesa del patrimonio immobiliare pubblico



DECRETO-LEGGE 28 marzo 2014, n. 47 «Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015»

Art. 5 Lotta all'occupazione abusiva di immobili.

Sono fatti salvi, fino alla data del 31 dicembre 2015, gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei contratti di locazione registrati ai sensi dell'articolo 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23*.

Il sindaco, in presenza di persone minorenni o meritevoli di tutela, può dare disposizioni in deroga a quanto previsto ai commi 1 e 1-bis, a tutela delle condizioni igienico-sanitarie.

*La Corte Costituzionale con sentenza 24 giugno - 16 luglio 2015, n. 169 (in G.U. 1^a s.s. 22/07/2015, n. 29) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 1-ter del presente articolo.

Formazione IFEL *per i Comuni*

La responsabilità di dirigenti, funzionari ed amministratori



La responsabilità dei dirigenti, funzionari ed amministratori



Il pubblico dipendente nell'esercizio delle proprie funzioni, può astrattamente incorrere in cinque fondamentali responsabilità:

- **civile** (se arreca danni a terzi, intranei o estranei all'amministrazione, o alla stessa p.a.);
- **penale** (se delinque);
- **amministrativo-contabile** (se arreca un danno erariale alla p.a.);
- **disciplinare** (se viola obblighi previsti dal c.c.n.l., da legge o dal codice di comportamento novellato dalla l. n.190 del 2012);
- **dirigenziale** (per il solo personale dirigenziale che non raggiunga i risultati posti dal vertice politico o si discosti dalle direttive dell'organo politico).

TENORE, Il Manuale del pubblico impiego privatizzato, ed EPC, 2015

La responsabilità dei dirigenti, funzionari ed amministratori



Responsabilità civile.

1. Responsabilità extracontrattuale:

individua la produzione, dolosa o colposa, di un danno ingiusto ad altri, senza violazione di una preesistente obbligazione, ma frutto della mera inosservanza del generale dovere del *neminem laedere* (obbligo generico nei confronti dei consociati), e che obbliga a risarcire il danno ex art.2043 seg. c.c.; si distingue dalla responsabilità contrattuale che si configura invece come inadempimento di una preesistente obbligazione tra le parti (obbligo specifico nei confronti del creditore), che comporta l'applicazione delle regole dettate dagli art.1218 ss. c.c.. Per tale responsabilità si ritiene che debba rispondere, la sola p.a. e non anche il dipendente pubblico (che potrebbe rispondere però a titolo extracontrattuale del danno arrecato al terzo creditore).

TENORE, Il Manuale del pubblico impiego privatizzato, ed EPC, 2015

La responsabilità dei dirigenti, funzionari ed amministratori



Responsabilità civile.

2. Responsabilità contrattuale:

si configura come inadempimento di una preesistente obbligazione tra le parti (obbligo specifico nei confronti del creditore), che comporta l'applicazione delle regole dettate dagli art.1218 ss. c.c.. Per tale responsabilità si ritiene che debba rispondere, la sola p.a. e non anche il dipendente pubblico (che potrebbe rispondere però a titolo extracontrattuale del danno arrecato al terzo creditore).

TENORE, Il Manuale del pubblico impiego privatizzato, ed EPC, 2015

La responsabilità dei dirigenti, funzionari ed amministratori



Responsabilità civile.

3. Responsabilità precontrattuale:

applicabile anch'essa alla sola p.a. contraente (e non al singolo dipendente), individua infine le ipotesi di violazione del dovere di non ledere l'altrui libertà negoziale, ovvero delle norme che regolano la fase delle c.d. trattative negoziali la cui inosservanza si traduca in un danno per la controparte vanamente impegnatasi nella negoziazione, da risarcire ai sensi degli art.1337 e 1338 c.c. anche davanti al giudice amministrativo nelle materie ad esse devolute.

TENORE, Il Manuale del pubblico impiego privatizzato, ed EPC, 2015

La responsabilità dei dirigenti, funzionari ed amministratori



Responsabilità civile.

Solidarietà passiva dell'Ente in caso di responsabilità extracontrattuale.

Art.28 cost. e art.22 e ss. del D.P.R. n.3 del 1957.

Se a produrre un danno a terzi è un pubblico dipendente nell'esercizio di compiti istituzionali, del danno risponde anche l'ente di appartenenza.

Il datore di lavoro pubblico, all'esito del contenzioso, ha il dovere di rivalersi nei confronti del proprio dipendente segnalando la notizia danni (intervenuta condanna risarcitoria definitiva della p.a. in sede civile o amministrativa) alla Procura della Corte dei Conti o attivando (il che avviene assai raramente) un'azione civile di danni innanzi all'a.g.o..

TENORE, Il Manuale del pubblico impiego privatizzato, ed EPC, 2015



La responsabilità dei dirigenti, funzionari ed amministratori

Responsabilità civile.

Solidarietà passiva dell'Ente in caso di responsabilità extracontrattuale.

La pubblica amministrazione può essere chiamata a rispondere di tali danni arrecati a terzi solo qualora il proprio dipendente li abbia arrecati nell'esercizio di compiti istituzionali o di compiti legati da "occasionalità necessaria" con compiti di istituto. L'"occasionalità necessaria" con compiti istituzionali **viene meno** qualora la condotta dannosa del dipendente sia frutto di comportamenti dolosi o egoistici e, in particolare, qualora questi si traducano in un **illecito penale doloso**.

TENORE, Il Manuale del pubblico impiego privatizzato, ed EPC, 2015

La responsabilità dei dirigenti, funzionari ed amministratori



Responsabilità amministrativo-contabile.

Legge 14 gennaio 1994, n. 19 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti»

Legge 14 gennaio 1994, n. 20 «Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti»

Art. 93 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267

Per gli amministratori e per il personale degli enti locali si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato

TENORE, Il Manuale del pubblico impiego privatizzato, ed EPC, 2015

La responsabilità dei dirigenti, funzionari ed amministratori



Responsabilità amministrativo-contabile.

La responsabilità amministrativo-contabile si configura qualora il dipendente pubblico (o soggetti legati alla p.a. da rapporto di servizio) provochi un danno patrimoniale alla propria amministrazione o ad altro ente pubblico (ivi compresa l'Unione Europea). Essa, dunque, non differisce sostanzialmente dalla ordinaria responsabilità civile (art. 2043 c.c.), se non per la particolare qualificazione del soggetto autore del danno (pubblico dipendente o soggetto legato alla p.a. da rapporto di servizio), per la natura del soggetto danneggiato (ente pubblico) e per la causazione del danno nell'esercizio di pubbliche funzioni o in circostanze legate da occasionalità necessaria con lo svolgimento di pubbliche funzioni.

TENORE, Il Manuale del pubblico impiego privatizzato, ed EPC, 2015

La responsabilità dei dirigenti, funzionari ed amministratori



Responsabilità amministrativo-contabile.

Sul piano terminologico e concettuale, va operata la fondamentale distinzione, sancita dagli artt. 81 e 82, r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 (c.d. legge di contabilità generale dello Stato), tra responsabilità amministrativa e responsabilità contabile dell'agente pubblico, le quali, nonostante presentino alcune essenziali diversità, vengono sovente unitariamente unificate nella più ampia (e generica) nozione di responsabilità amministrativo-contabile.

TENORE, Il Manuale del pubblico impiego privatizzato, ed EPC, 2015



La responsabilità dei dirigenti, funzionari ed amministratori

Responsabilità amministrativo-contabile.

La responsabilità contabile è quella particolare responsabilità patrimoniale in cui possono incorrere solo alcuni pubblici dipendenti, ovvero gli agenti contabili, qualifica ex lege spettante (art. 74, r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, c.d. l. cont. gen. St.; art. 178, r.d. 23 maggio 1924, n. 827, reg. cont. gen. St.) ai soggetti che hanno il maneggio di denaro o di altri valori dello Stato o la materiale disponibilità di beni, e, segnatamente:

- a) agli agenti della riscossione o esattori, incaricati di riscuotere le entrate;
- b) agli agenti pagatori o tesorieri, incaricati della custodia del denaro e dell'esecuzione dei pagamenti;
- c) agli agenti consegnatari, incaricati della conservazione di generi, oggetti e materie appartenenti alla p.a..

TENORE, Il Manuale del pubblico impiego privatizzato, ed EPC, 2015

La responsabilità dei dirigenti, funzionari ed amministratori



Responsabilità amministrativo-contabile.

L'art. 1, co. 1-ter, l. 14 gennaio 1994, n. 20 (nel testo novellato dalla l. n. 639 del 1996) ha escluso dal novero dei soggetti incardinati nella p.a. non giudicabili, di regola, dalla Corte dei conti (ma ragionevolmente convenibili in sede risarcitoria innanzi all'a.g.o.) i componenti degli organi politici.

La norma recita testualmente « Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione ».

TENORE, Il Manuale del pubblico impiego privatizzato, ed EPC, 2015

La responsabilità dei dirigenti, funzionari ed amministratori



Responsabilità amministrativo-contabile.

La responsabilità amministrativa va desunta da **condotte illecite** dei dipendenti pubblici e non necessariamente da atti illegittimi posti in essere dagli stessi. Ciò che assume rilevanza è la **violazione dei doveri di ufficio e l'inadempimento di obblighi di gestione**.

TENORE, Il Manuale del pubblico impiego privatizzato, ed EPC, 2015

La responsabilità dei dirigenti, funzionari ed amministratori



Responsabilità amministrativo-contabile.

La mera illegittimità dell'atto (es. provvedimento di assunzione o di inquadramento in una superiore qualifica contra legem; avviso di accertamento illegittimo annullato in sede giurisdizionale; atto di autotutela illegittimo; delibera di realizzazione di un'opera pubblica inutile; aggiudicazione di una gara ad impresa priva di requisiti etc.) può dunque essere un mero indice sintomatico della illiceità di una condotta dannosa (da esborso di somme pubbliche per la suddetta condotta « attizia » contra legem): la categoria della legittimità-illegittimità di un provvedimento amministrativo attiene al rapporto tra il potere autoritativo della p.a. e le posizioni soggettive dei privati, mentre la categoria della liceità-illiceità di una condotta afferisce alla idoneità o meno della stessa ad arrecare un danno ingiusto.

TENORE, Il Manuale del pubblico impiego privatizzato, ed EPC, 2015

La responsabilità dei dirigenti, funzionari ed amministratori



Responsabilità amministrativo-contabile.

La cognizione della Corte dei conti in sede di responsabilità non è limitata alle **condotte** contra legem, ma si estende anche a quelle formalmente conformi alla normativa, ma egualmente **non convenienti o irrazionali** alla luce di parametri desunti dalla comune esperienza amministrativa.

TENORE, Il Manuale del pubblico impiego privatizzato, ed EPC, 2015



La responsabilità dei dirigenti, funzionari ed amministratori

Responsabilità amministrativo-contabile.

Progressiva crescita di giudizi originati da danni erariali cagionati da **condotte omissive** di pubblici dipendenti.

Art. 1 co. 3, l. n. 20 del 1994:

Qualora la prescrizione del diritto al risarcimento sia maturata a causa di omissione o ritardo della denuncia del fatto, rispondono del danno erariale i soggetti che hanno emesso o ritardato la denuncia. In tali casi, l'azione è proponibile entro cinque anni dalla data entro cui la prescrizione è maturata.

TENORE, Il Manuale del pubblico impiego privatizzato, ed EPC, 2015



La responsabilità dei dirigenti, funzionari ed amministratori

Responsabilità amministrativo-contabile.

Talvolta la condotta illecita non è frutto di una libera determinazione del dipendente pubblico autore del danno erariale.

Va esclusa la responsabilità amministrativa di quest'ultimo qualora la condotta dannosa sia stata posta in essere in situazione di incapacità di intendere e di volere, in stato di necessità o di legittima difesa, mentre alcun peso esimente assume l'essersi adeguato a pregresse reiterate prassi.

TENORE, Il Manuale del pubblico impiego privatizzato, ed EPC, 2015



La responsabilità dei dirigenti, funzionari ed amministratori

Responsabilità amministrativo-contabile.

Non sussiste responsabilità qualora la condotta dannosa sia stata frutto di un ordine del superiore gerarchico competente.

Va tuttavia richiamato il **diritto-dovere di rimostranza** spettante al subordinato destinatario dell'ordine illecito, originariamente sancito dall'art. 17 t.u. imp. civ. St. (d.P.R. 10 gennaio 1957 n.3 ancora vigente per il personale non privatizzato), ed oggi ribadito, per il personale privatizzato, dalla contrattazione collettiva: ove l'ordine sia palesemente illegittimo, il subordinato ha il dovere di esercitare il diritto di rimostranza. Se l'ordine viene ribadito per iscritto, lo stesso va eseguito (con accollo di responsabilità in capo al superiore gerarchico), salvo che la condotta non configuri un illecito penale. Non esercitando tale diritto-dovere di rimostranza, il subordinato incorre in responsabilità amministrativa portando ad esecuzione un ordine illegittimo foriero di danno erariale.

TENORE, Il Manuale del pubblico impiego privatizzato, ed EPC, 2015

La responsabilità dei dirigenti, funzionari ed amministratori



Responsabilità amministrativo-contabile.

L'illecita verifica di un danno all'amministrazione può essere frutto anche della condotta di una pluralità di pubblici dipendenti.

L'art. 3 della l. 20 dicembre 1996, n. 639, aggiungendo il co.1-quater all'art. 1 della legge n. 20 del 1994, ha sancito, in caso di concorso di persone nell'illecito, il principio della personalità e parziarietà (regola del c.d. «a ciascuno il suo») della responsabilità amministrativa.

È stato così espunto l'antitetico principio di solidarietà passiva, recepito dalla prevalente giurisprudenza contabile per esigenze di tutela del credito erariale, ed oggi limitato, a seguito della cennata novella del 1996, alle due sole eccezionali ipotesi («punitive») di concorrenti beneficiari di « illecito arricchimento o che abbiano agito con dolo ».

TENORE, Il Manuale del pubblico impiego privatizzato, ed EPC, 2015

La responsabilità dei dirigenti, funzionari ed amministratori



Responsabilità amministrativo-contabile.

Nel giudizio di responsabilità amministrativa vige la regola secondo cui “il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato fatto dannoso” (art. 1, comma 2. Legge n. 20 del 14 gennaio 1994).

La responsabilità dei dirigenti, funzionari ed amministratori



Responsabilità amministrativo-contabile. Rinuncia a crediti da locazione.

La rinuncia configura, dunque, una vera e propria remissione del debito che, lungi dal porsi come espressione di potestà autoritativa, si va a collocare nell'alveo dell'autonomia contrattuale della quale gode anche la pubblica amministrazione (art. 1, comma 1-bis, L. n. 241 del 1990), quando agisce iure privatorum. Tutte le entrate, anche quelle di natura patrimoniale ed extratributarie - quale quella in esame - sono finalizzate al soddisfacimento dei bisogni pubblici e come tali possono diventare oggetto di atti di disposizione da parte delle amministrazioni titolari soltanto in presenza di interesse pubblico, concreto e attuale. Sono, infatti, ritenute ammissibili le transazioni (ex multis, Corte conti Sez. contr. Piemonte, Delib. n. 20 del 2012/SRCPIE/PAR) purché consentano all'ente pubblico creditore di ottenere, in contropartita, un vantaggio economico immediato.

Corte dei Conti Sez. II App., Sent. 12-03-2019, n. 78

La responsabilità dei dirigenti, funzionari ed amministratori



Responsabilità amministrativo-contabile. Rinuncia a crediti da locazione.

La più recente giurisprudenza di questa Corte (Sez. II 28 luglio 2017 n. 537; id. 1 febbraio 2017 n. 56; id.16 dicembre 2016 n. 1345) non ha mancato, infatti, di ritenere fondata l'azione di responsabilità promossa dal p.m. contabile nei confronti degli amministratori, funzionari e società concessionarie, per la mancata riscossione dei canoni di locazione, tenendo conto del grave depauperamento per le casse locali dovuto alla definitiva perdita del credito.

La mancata riscossione delle entrate patrimoniali (di natura privatistica) appare, inoltre, incompatibile con il principio di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, sulla cui base, le varie forme di gestione dei beni patrimoniali devono tendere all'incremento del valore economico delle dotazioni stesse, onde trarne una maggiore redditività finale, e al potenziamento delle entrate di natura non tributaria (D.L. n. 112 del 2008, art. 58).

Corte dei Conti Sez. II App., Sent. 12-03-2019, n. 78

La responsabilità dei dirigenti, funzionari ed amministratori



Responsabilità amministrativo-contabile. Rinuncia a crediti da locazione.

Il principio generale di redditività del bene pubblico può essere mitigato o escluso unicamente nel caso in cui venga perseguito un interesse pubblico equivalente o addirittura superiore rispetto a quello che viene raggiunto mediante lo sfruttamento economico dei beni.

Corte dei Conti Sez. II App., Sent. 12-03-2019, n. 78

La responsabilità dei dirigenti, funzionari ed amministratori



Responsabilità amministrativo-contabile. Concessione beni enti no profit.

L'art. 32 della L. 7 dicembre 2000, n. 383 (norma peraltro **abrogata dall'art. 102, comma 1, lettera a), del D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117**), consentiva agli enti locali di concedere in comodato beni mobili ed immobili di loro proprietà, non utilizzati per fini istituzionali, alle associazioni di promozione sociale ed alle organizzazioni di volontariato per lo svolgimento delle loro attività istituzionali. In tal caso, la mancata redditività del bene sarebbe stata, comunque, compensata dalla valorizzazione di un altro interesse ugualmente rilevante che trova il suo riconoscimento e fondamento nell'art. 2 della Costituzione.

Corte dei Conti Sez. II App., Sent. 12-03-2019, n. 78

La responsabilità dei dirigenti, funzionari ed amministratori



Responsabilità amministrativo-contabile. Canoni fuori mercato.

Laddove un ente locale non abbia provveduto alla tempestiva disdetta di un contratto di locazione di un proprio immobile al fine di stipulare un nuovo accordo a condizioni più vantaggiose, il dies a quo del termine di prescrizione dell'azione di risarcimento del danno, che ne sia derivato in ragione del mancato introito di maggiori corrispettivi, va individuato con riguardo allo spirare del termine utile per procedere alla risoluzione unilaterale del rapporto (ossia la mancata disdetta) e non invece in relazione all'epoca in cui si è verificata la perdita delle maggiori entrate

Corte dei Conti Terza Sez Giur. Centrale App, Sent. n. 411 DEL 2006;

Corte dei Conti I Sez Giur. Centrale App, Sent. n. 420 del 2005.

Il danno da minori entrate conseguenti al mancato adeguamento a valori di mercato dei canoni di locazione matura mensilmente – ovviamente in epoca successiva all'intervenuto rinnovo per mancata disdetta – in occasione del pagamento dei (minori) canoni locatizi da parte del conduttore.

Corte dei Conti Sez. giur Campania sent.31-03-2017, n.137



La responsabilità dei dirigenti, funzionari ed amministratori

Responsabilità amministrativo-contabile. Canoni fuori mercato alloggi.

Sussiste grave violazione degli obblighi di servizio incombenti sugli organi comunali, atteso che: (a) già dalla metà degli anni novanta, con l'emanazione degli artt. 9, comma 3, della Legge n. 537/93 e 32, comma 8, della Legge n. 724/94 era emersa l'esigenza – peraltro figlia del principio di buona amministrazione (art. 97 Cost.) – di valorizzare il patrimonio immobiliare dei Comuni facendo ricorso ai prezzi di mercato (cfr. PRIMA SEZIONE GIUR. CENTRALE DI APPELLO, SENT. N. 49 DEL 2015; SECONDA SEZIONE GIUR. CENTRALE DI APPELLO, SENT. N. 149 DEL 2010; PRIMA SEZIONE GIUR. CENTRALE DI APPELLO, SENT. N. 14 DEL 2008; SEZIONE GIUR. LAZIO, SENT. N. 1327 DEL 2004); (b) la disciplina nazionale e regionale in materia di edilizia residenziale pubblica impone in ogni caso che il riconoscimento di canoni locativi agevolati fosse condizionato a rigorose verifiche e controlli – non surrogabili con la scienza diretta degli amministratori - circa la sussistenza e il permanere di particolari condizioni personali e patrimoniali dei beneficiari.

Corte dei Conti Sez. giur Campania sent.31-03-2017, n.137

La responsabilità dei dirigenti, funzionari ed amministratori



Responsabilità amministrativo-contabile. Canoni fuori mercato alloggi.

Nell'ambito dell'ERP, il fatto che tale patrimonio sia sottratto alle logiche di mercato non costituisce un dogma immutabile, atteso che l'applicazione dei canoni sociali, nella misura prevista dalla legge, è condizionata dal possesso e dal permanere dei requisiti, anche reddituali, riferiti al nucleo familiare, previsti per l'assegnazione.

In sostanza, se è vero che la funzione sociale è connaturata alla stessa finalità dell'edilizia residenziale pubblica, nelle varie forme che essa assume, non è men vero che se vengono meno nel corso del rapporto i requisiti che avevano determinato l'assegnazione, il Comune gestore ha il dovere giuridico di valorizzare il patrimonio e di perseguirne la naturale redditività.

Corte dei Conti Sez. III App., Sent., (ud. 10/07/2019) 02-09-2019, n. 161

La responsabilità dei dirigenti, funzionari ed amministratori



Responsabilità amministrativo-contabile. Omesse manutenzioni

Il Dirigente del Settore Tecnico è responsabile anche della manutenzione e conservazione dei beni immobili comunali. L'omissione protratta nel tempo di idonee misure che avrebbero certamente evitato il crollo di una porzione del muro perimetrale e, quindi, l'evento dannoso per cui è causa, ovvero la violazione dei più elementari doveri di diligenza, consente di ritenere provato l'elemento psicologico della colpa grave.

Corte dei Conti Sardegna Sez. giurisdiz., Sent., 11-03-2019, n. 64



La responsabilità dei dirigenti, funzionari ed amministratori

Responsabilità amministrativo-contabile. Colpa grave

La colpa grave va intesa come trascuratezza dei propri doveri istituzionali da parte del dipendente pubblico sostanziatesi in condotte negligenti, imperite, imprudenti, superficiali o noncuranti, in relazione all'applicazione di discipline normative. Essa va rapportata anche all'assetto funzionale organizzativo della amministrazione ove l'agente abbia commesso il fatto fonte di danno pubblico. La gravità della colpa va parametrata, poi, a plurimi fattori dovendosi tener conto della conoscibilità, prevedibilità ed evitabilità dell'evento lesivo.

Le SS.RR. della Corte dei conti hanno, infatti, identificato l'elemento soggettivo della colpa grave con l'"intensa negligenza", la "sprezzante trascuratezza dei propri doveri", l'"atteggiamento di grave disinteresse nell'espletamento delle proprie funzioni", la "macroscopica violazione delle norme", il "comportamento che denoti dispregio delle comuni regole di prudenza«.

Corte dei Conti Lazio Sez. giurisdiz., Sent., 10-09-2019, n. 462



La responsabilità dei dirigenti, funzionari ed amministratori

Responsabilità penale.

Reati del pubblico ufficiale contro la P.A.:

- Articoli 314 – 360 codice penale.

Reati «del locatore»:

- Cambio serratura: art.392 c.p. esercizio arbitrario delle proprie ragioni
- Crollo edificio artt. 589 e 590 c.p. (omicidio e lesioni personali colpose)
- Caduta calcinacci art. 582 c.p. (lesioni volontarie)
- Immissioni rumori/fumo: art. 659 c.p. (Disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone)
- Omessa informazione su vizi/oneri immobile non facilmente conoscibili: art. 640 c.p. (truffa)
- Omessa richiesta dell'agibilità: art. 24, comma 3, DPR 6 giugno 2001 n.380

La responsabilità dei dirigenti, funzionari ed amministratori



Responsabilità penale. Abuso d'ufficio – elemento soggettivo.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, nel reato di abuso di ufficio, l'uso dell'avverbio "intenzionalmente" per qualificare il dolo implica che sussiste il reato solo quando l'agente si rappresenta e vuole l'evento di danno altrui o di vantaggio patrimoniale proprio o altrui come conseguenza diretta ed immediata della sua condotta e come obiettivo primario perseguito, e non invece quando egli intende perseguire l'interesse pubblico come obiettivo primario (Fattispecie relativa ad un sindaco che aveva rilasciato un'autorizzazione edilizia in violazione della normativa urbanistica sul risanamento del centro storico, allo scopo esclusivo di favorire il recupero di abitanti nella zona del borgo antico che si stava progressivamente spopolando con rischio di un definitivo abbandono). In tema di abuso d'ufficio, per la configurabilità dell'elemento soggettivo è richiesto il dolo intenzionale, ossia la rappresentazione e la volizione dell'evento come conseguenza diretta e immediata della condotta dell'agente e obiettivo primario da costui perseguito.

Cass. pen. Sez. VI, Sent., (ud. 04/11/2015) 14-01-2016, n. 1332

Formazione IFEL *per i Comuni*



Grazie per l'attenzione

Fabrizio Madeddu
fabmadeddu@gmail.com

I materiali didattici saranno disponibili su
www.fondazioneifel.it/formazione



Twitter



Facebook



YouTube

