



COMUNE DI URI

07040 - PROVINCIA DI SASSARI

Prot. n.716 del 26.01.2022

Ai Responsabili di Area

Al Sindaco
Agli Assessori

Oggetto: Disciplina giuridica dei beni pubblici

La presente nota è volta a illustrare la disciplina giuridica dei beni pubblici sulla base di deliberazioni e sentenze (anche di condanna per danno erariale) della Corte dei Conti, al fine di orientare le scelte dell'Amministrazione comunale.

1. I beni pubblici

I beni appartenenti agli Enti pubblici sono disciplinati dal Codice civile e dal Codice della navigazione e si distinguono in beni demaniali, beni patrimoniali indisponibili e beni patrimoniali disponibili.

I beni demaniali e i beni patrimoniali indisponibili hanno analogo regime giuridico ossia, sono inalienabili, non sono soggetti ad usucapione, non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi (quindi non possono essere oggetto di contratti di locazione, comodato, costituzione di diritti reali di godimento).

Il Codice civile classifica quali beni demaniali strade, acquedotti, ferrovie, gli immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia, i mercati e i cimiteri comunali, etc.

Il Codice civile classifica quali beni patrimoniali indisponibili miniere, cave e torbiere, immobili di proprietà pubblica destinati a pubblico servizio, quali la sede istituzionale dell'Ente, gli impianti sportivi, etc.

Il restante patrimonio di proprietà pubblica ha natura giuridica di patrimonio disponibile.

I beni del patrimonio disponibile sono strumentali ad assolvere il fine pubblico in modo indiretto, attraverso la loro utilizzabilità per scopi economici (c.d. redditività). Possono essere oggetto di usucapione e l'autorità amministrativa può tutelarne il possesso esclusivamente mediante le azioni previste dal Codice civile.

2. Redditività dei beni pubblici

La Corte dei conti ha tratto dal quadro normativo vigente il principio di redditività dei beni pubblici, partendo dalla lettura combinata delle disposizioni di cui agli artt. 9, comma 3, Legge 537/1993¹ e

¹ Ai sensi del comma 3 in argomento, 'A decorrere dal 1° gennaio 1994, il canone degli alloggi concessi in uso personale a propri

32, comma 8, Legge 724/1994², che impongono la determinazione e l'aggiornamento dei canoni dei beni dati in concessione a privati, sulla base dei prezzi praticati in regime di libero mercato, e da cui deriva il principio di gestione del patrimonio pubblico in modo da incrementare le entrate patrimoniali dell'amministrazione³.

Ad avviso della Corte dei conti, infatti, queste norme sono la chiara espressione della volontà del legislatore di rapportare i canoni locativi di tutti gli immobili pubblici ai valori di mercato; e ciò sia che si tratti, più propriamente, di immobili destinati ad uso abitativo (quali quelli disciplinati dall'art. 9, comma 3, della Legge 537/1993), sia che si tratti di immobili appartenenti al patrimonio indisponibile (quali quelli regolati dall'art. 32, comma 8, della Legge 724/1994), sia che si tratti di immobili del patrimonio disponibile, relativamente ai quali il principio della redditività secondo valori di mercato discende dai principi di buona amministrazione al cui rispetto sono obbligati gli enti pubblici.

In merito si riportano le seguenti pronunce dei giudici contabili:

- ✓ la Corte dei conti del Piemonte nella delibera n. 80/2014 afferma *“L'eventuale scelta di disporre di un bene pubblico ad un canone di importo diverso da quello corrispondente al suo valore di mercato deve avvenire a seguito di un'attenta ponderazione comparativa tra gli interessi pubblici in gioco, rimessa esclusivamente alla sfera discrezionale dell'Ente, in cui però deve tenersi nella massima considerazione l'interesse alla conservazione ed alla corretta gestione del patrimonio pubblico, in ragione della tutela costituzionale di cui questo gode (art. 119, comma 6, Cost.)”*.
- ✓ Nella sentenza di condanna per danno erariale n.426/201, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Campania, afferma: *“La scelta di un'Amministrazione finalizzata a concedere in locazione immobili comunali (a canoni locativi inferiori a quelli di mercato) in favore di Enti pubblici, Associazioni, Enti senza fini di lucro, Onlus ed Enti di culto, deve essere adeguatamente, anzi analiticamente, motivata, nel rispetto delle disposizioni legislative e regolamentari, senza giungere alla concessione di comodati a titolo gratuito. Il danno erariale assume il carattere dell'attualità ogni qualvolta siano stati percepiti canoni non consoni al reale valore locativo”*.
- ✓ Sentenza di condanna per danno erariale n.130/2017 della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Campania, per immobili concessi in locazione a canoni irrisori o comunque notevolmente inferiori a quelli di mercato.

3. Deroghe alla redditività dei beni pubblici

La Corte dei conti⁴ osserva che la concessione di un bene a canone inferiore al prezzo di mercato o addirittura a canone gratuito determina un vantaggio economico per il concessionario, per cui il

dipendenti dall'amministrazione dello Stato, dalle regioni e dagli enti locali, nonché quello corrisposto dagli utenti privati relativo ad immobili del demanio, compresi quelli appartenenti al demanio militare, nonché ad immobili del patrimonio dello Stato, delle regioni e degli enti locali, è aggiornato, eventualmente su base nazionale, annualmente, con decreto dei Ministri competenti, d'intesa con il Ministro del tesoro, o degli organi corrispondenti, sulla base dei prezzi praticati in regime di libero mercato per gli immobili aventi analoghe caratteristiche e, comunque, in misura non inferiore all'equo canone. A decorrere dal 1° gennaio 1995 gli stessi canoni sono aggiornati in misura pari al 75 per cento della variazione accertata dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) dell'ammontare dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e impiegati, verificatesi nell'anno precedente’.

² Il comma 8 in argomento prevede che ‘A decorrere dal 1° gennaio 1995 i canoni annui per i beni appartenenti al patrimonio indisponibile dei comuni sono, in deroga alle disposizioni di legge in vigore, determinati dai comuni in rapporto alle caratteristiche dei beni, ad un valore comunque non inferiore a quello di mercato, fatti salvi gli scopi sociali’.

³ Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per il Lazio 3 maggio 2004, n. 1737/2004 e 2 marzo 2009, n. 262/2009, Corte dei Conti della Sardegna, delibera n.4/2008, Corte dei Conti del Veneto, delibera n. 33/2009. Nello stesso senso, Corte dei Conti, Sez. reg. contr. Puglia, delib. 14 novembre 2013, n. 170).

⁴ Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale Molise, la sentenza n.53/2019, Corte dei Conti, Sezione II centrale di appello, sentenza n.

provvedimento deve essere adottato nel rispetto dei principi generali dettati dall'art. 12 della L. 241/1990⁵, dall'art. 26⁶ del D.lgs 33/2013, nonché sulla base delle norme regolamentari dell'ente locale disciplinanti i criteri e le modalità a cui attenersi nell'individuazione dei beneficiari di vantaggi/agevolazioni economiche.

Parte della giurisprudenza contabile ha ritenuto di dare un'interpretazione estensiva del principio di redditività dei beni pubblici, rilevando come gli enti locali non possano avere come unico obiettivo e criterio discrezionale quello dell'interesse economico in senso stretto.

Essi sono infatti, per definizione, enti a fini generali, e come tali orientano la propria azione allo sviluppo della comunità amministrata, per cui "in linea generale sono ammesse deroghe (come nell'ipotesi del comodato ad uso gratuito), ove venga perseguito un interesse pubblico equivalente o addirittura superiore rispetto a quello che viene raggiunto mediante lo sfruttamento economico dei beni" (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 1/2015/PAR e Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Sardegna, sent. n. 234/2013).

In particolare, *"la concessione in comodato di beni di proprietà dell'ente locale è da ritenersi ammissibile nei casi in cui sia perseguito un effettivo interesse pubblico equivalente o addirittura superiore rispetto a quello meramente economico ovvero nei casi in cui non sia rinvenibile alcun scopo di lucro nell'attività concretamente svolta dal soggetto utilizzatore di tali beni"* (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 172/2014/PAR).

Anche la Sezione regionale di controllo per il Veneto (Deliberazione n. 716/2012/PAR) precisa che una deroga al principio di redditività dei beni pubblici è giustificata *"solo dall'assenza di scopo di lucro dell'attività concretamente svolta dal soggetto destinatario di tali beni. (...) la sussistenza o meno dello scopo di lucro, inteso come attitudine a conseguire un potenziale profitto d'impresa, va accertata in concreto, verificando non solo lo scopo o le finalità perseguite dall'operatore, ma anche e soprattutto le modalità concrete con le quali viene svolta l'attività che coinvolge l'utilizzo del bene pubblico messo a disposizione"*

4. Affidamento dei beni pubblici

La giurisprudenza della Cassazione civile⁷ è costante nell'affermare che, a prescindere dalla qualificazione giuridica attribuita dalle parti o dalla Pubblica Amministrazione, la natura demaniale

78/2019.

⁵ Art. 12 L. 241/1990: "La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinati alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi".

⁶ Art. 26 D.lgs 33/2013: "Le pubbliche amministrazioni pubblicano gli atti con i quali sono determinati, ai sensi dell'art. 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241, i criteri e le modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.

Le pubbliche amministrazioni pubblicano gli atti di concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese, e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati ai sensi del citato articolo 12 della legge n. 241 del 1990, di importo superiore a mille euro. Ove i soggetti beneficiari siano controllati di diritto o di fatto dalla stessa persona fisica o giuridica ovvero dagli stessi gruppi di persone fisiche o giuridiche, vengono altresì pubblicati i dati consolidati di gruppo. La pubblicazione ai sensi del presente articolo costituisce condizione legale di efficacia dei provvedimenti che dispongano concessioni e attribuzioni di importo complessivo superiore a mille euro nel corso dell'anno solare al medesimo beneficiario.

La mancata, incompleta o ritardata pubblicazione rilevata d'ufficio dagli organi di controllo è altresì rilevabile dal destinatario della prevista concessione o attribuzione e da chiunque altro abbia interesse, anche ai fini del risarcimento del danno da ritardo da parte dell'amministrazione, ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

⁷ (cfr. C.C., sez. III, 19 maggio 2000, n. 6482; C.C. sez. III, 22 giugno 2004, n. 11608; C.C., sez. III, 19 dicembre 2005, n. 27931, cfr. anche C.C. sez. V, 31 agosto 2007, n. 18345).

o patrimoniale indisponibile dell'immobile determina che l'uso di questi beni da parte di privati è conferito con lo strumento pubblicistico e autoritativo della concessione amministrativa e comporta di norma la corresponsione di un canone di concessione.

I beni patrimoniali disponibili sono invece concessi in uso a terzi tramite contratti di diritto privato⁸, previsti dal Codice civile (art. 1571 e ss., art. 1803 e ss.), dalla Legge 27 luglio 1978, n. 392 "Disciplina delle locazioni di immobili urbani" e da altre norme di settore.

Se il bene pubblico appartiene al demanio o al patrimonio indisponibile, l'assegnazione in concessione deve avvenire con procedura competitiva che, come precisato dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 25 febbraio 2013, n. 5, *"è quella che meglio garantisce, in caso di assegnazione di concessioni di beni pubblici - in considerazione della scarsità della risorsa o quando risulti di fatto contingentata - tutti i contrapposti interessi in gioco, fra cui la libertà di iniziativa economica e l'effettiva concorrenza fra gli operatori economici"*.

La procedura competitiva può prevedere, per l'affidamento del contratto di concessione, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in particolare quando l'amministrazione voglia valutare la miglior offerta gestionale.

La Corte dei Conti⁹ ha precisato che *"anche nel caso di beni appartenenti al patrimonio disponibile dell'Ente, il Comune deve assicurare un confronto concorrenziale, ai fini dell'affidamento del bene"*.

5. Prezzo

Con riferimento al prezzo da porre a base di gara, può essere utile richiamare quanto disposto dall'art. 4 del d.P.R. 13.9.2005, n. 296, che per quanto direttamente applicabile all'affidamento in concessione ovvero in locazione dei beni immobili demaniali e patrimoniali dello Stato, gestiti dall'Agenzia del Demanio, rappresenta un parametro di riferimento anche per gli enti locali. Il citato art. 4, rubricato "Condizioni delle concessioni e delle locazioni", dispone infatti che *"1. Il canone ordinario è commisurato ai prezzi praticati in regime di libero mercato per analoghe tipologie, caratteristiche e destinazioni d'uso dell'immobile, come accertati dai competenti uffici dell'Agenzia del demanio. 2. Il canone è adeguato annualmente in misura corrispondente alla variazione accertata dall'ISTAT dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, verificatasi nell'anno precedente."*

E' quindi opportuno redigere la stima del valore del bene mediante apposita relazione da allegare alla documentazione della procedura.

Uri, 26.01.2022

Il Segretario comunale
F.to Dott.ssa Silvia Cristina Contini

⁸ Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Sardegna, parere 7 marzo 2008, n. 4. La magistratura contabile richiama, in questo senso, la giurisprudenza uniforme di legittimità (tra le altre, Cass. civ., sez. III, 22 giugno 2004, n. 11608) e amministrativa (tra le altre, Consiglio di Stato, Sez. V, 6 dicembre 2007, n. 6265, secondo cui, in caso di presenza di un bene del patrimonio disponibile, l'utilizzo della concessione amministrativa non trova alcun fondamento normativo né alcuna giustificazione, ma si risolve solo ed esclusivamente nell'elusione di norme inderogabili poste dal diritto privato).

⁹ Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale Molise. Sentenza n.53/2019; Corte dei Conti, Sezione Seconda Centrale d'Appello, Sentenza n. 78/2019.