

Eugenio De Carlo

I BENI COMUNALI TRA REDDITIVITÀ E GRATUITÀ

Guida giuridica e pratica
alla programmazione e alla gestione
dei beni immobili comunali

Affari generali

Ufficio tecnico

Ragioneria



E. Caspari



VERSIONE
DIMOSTRATIVA

Eugenio De Carlo

I BENI COMUNALI TRA REDDITIVITÀ E GRATUITÀ

Guida giuridica e pratica
alla programmazione e alla gestione
dei beni immobili comunali

E. Caspari

Cat. I - N. 724300





 **La posta del Sindaco**
materiali per servizi al governo locale



*Visiona i contenuti e la
modulistica dedicata agli
amministratori locali su
www.progettoomnia.it*

@ 2017 Grafiche E. Gaspari
ISBN 978-88-97407-77-5

© 2017 Halley informatica
ISBN 978-88-7589-473-3

Finito di stampare nel mese di settembre 2017
presso Grafiche E. Gaspari srl
via M. Minghetti, 18 – 40057 Cadriano di Granarolo E. (BO)
Tel. 051 763201 – Fax 051 6065611
mail@gaspari.it – www.gaspari.it

Halley informatica srl
via Circonvallazione, 131 – 62024 Matelica (MC)
Tel. 0737 781211 – Fax 0737 787200
halleynt@halley.it – www.halley.it – www.halleyconsulenza.it

copertina | Grafiche E. Gaspari srl

Gli editori e l'autore declinano ogni responsabilità per eventuali e involontari errori.

Tutti i diritti, compresi la traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo e/o su qualunque supporto (ivi compresi i microfilm, i film, le fotocopie, i supporti elettronici o digitali), nonché la memorizzazione elettronica e qualsiasi sistema di immagazzinamento e recupero di informazioni, sono riservati in tutti i Paesi.

Indice

Autore	pag.	7
Prefazione	»	9

I – Inquadramento generale

1.1	Inquadramento giuridico dei beni comunali	»	11
1.1.1	Beni demaniali (art. 824 C.C.)	»	11
1.1.2	Beni patrimoniali indisponibili (art. 826, commi 2 e 3, C.C.)	»	13
1.1.3	Beni patrimoniali disponibili	»	13
1.2	L’acquisizione gratuita al patrimonio comunale di beni costituenti abusi edilizi	»	17
1.3	I regimi giuridici	»	19
1.3.1	La locazione	»	19
1.3.2	Il comodato	»	27
1.3.3	Le concessioni temporanee e occasionali	»	32
1.4	I beni pubblici negli Enti locali	»	53
1.5	La competenza degli organi comunali in tema di concessione e di locazione dei beni comunali	»	56

II – Valorizzazione e affidamento

2.1	Il piano di valorizzazione dei beni comunali	»	59
2.2	La valorizzazione dei beni pubblici mediante i fondi immobiliari e la cartolarizzazione	»	63
2.2.1	I fondi immobiliari	»	63
2.2.2	La cartolarizzazione	»	64
2.3	La differenza tra contratti di appalto e concessioni	»	65
2.4	Le modalità di affidamento dei beni in concessione e in locazione	»	68
2.4.1	L’autotutela	»	72
2.5	La durata dell’affidamento dei beni	»	74

III – Categorie e fattispecie speciali inerenti i beni comunali

3.1	Il baratto amministrativo	pag. 79
3.2	L'affidamento degli impianti sportivi comunali	» 83
3.3	La collaborazione tra cittadini e PA per la cura e la rigenerazione dei beni comunali	» 86
3.4	I beni confiscati alla mafia	» 95
3.5	Il vincolo del prezzo massimo di cessione dell'immobile in regime di edilizia agevolata ex art. 35 della Legge n. 865/1971	» 103
3.6	Gli usi civici	» 105

IV – Tutela dei beni: il principio generale di redditività

4.1	La tutela dei beni comunali	» 111
-----	-----------------------------	-------

V – Il principio generale di redditività e le eccezioni

5.1	La redditività dei beni comunali e la possibilità di uso gratuito	» 117
-----	---	-------

VI – La responsabilità della tenuta del patrimonio comunale

6.1	La responsabilità del patrimonio comunale	» 135
-----	---	-------

APPENDICE

	Domande e risposte	» 141
--	---------------------------	-------

Eugenio De Carlo, avvocato, Segretario comunale dal 1996 con esperienza di servizio presso molteplici Enti locali, Segretario di unioni di Comuni, ha assunto vari incarichi tra i quali si segnalano quelli di Responsabile di servizio Affari generali e contenzioso, di Direttore generale, di Presidente di Commissioni di gare e concorsi, di Commissioni di disciplina, di Nuclei interni di valutazione.

È altresì autore di vari statuti comunali nonché di regolamenti in materia di organizzazione e di funzionamento di organi ed uffici comunali, di accesso agli atti, di tributi, di contabilità, di procedimento disciplinare, di concorsi ed appalti, ecc.

Prefazione

L'opera è rivolta ai funzionari dell'ufficio tecnico, affari generali e finanziario, illustrando, con richiami a prassi e giurisprudenza, la disciplina giuridica relativa alla gestione dei beni comunali, appartenenti alle varie categorie dei beni demaniali, patrimoniali indisponibili e patrimoniali.

Il taglio dell'opera è di tipo teorico-pratico al fine di consentire un'agevole quanto efficace consultazione, compendiando le fonti di diritto con quelle ermeneutiche offerte sia dalla giurisprudenza amministrativa, civile e contabile sia dalla prassi amministrativa.

Nel testo, inoltre, contenuti in appositi box, sono evidenziati aspetti e questioni di particolare ed attuale interesse, in modo da fornire un quadro ordinamentale di riferimento completo ed aggiornato.

Dopo alcuni cenni generali in tema di beni patrimoniali nonché di compiti e funzioni degli Enti locali in materia, sono trattati ed approfonditi vari argomenti, tra i quali, in particolare, la questione del rapporto tra redditività, quale principio generale, e gratuità nell'uso dei beni pubblici in ragione di interessi di rilievo per la comunità locale. In questo senso, il testo riporta e richiama numerosi pareri e decisioni della Corte dei Conti che possono orientare le scelte comunali.

Infine, l'opera è completata sia da schemi e modelli regolamentari sia da una parte comprendente domande e risposte sui temi e gli aspetti di maggiore interesse in materia.

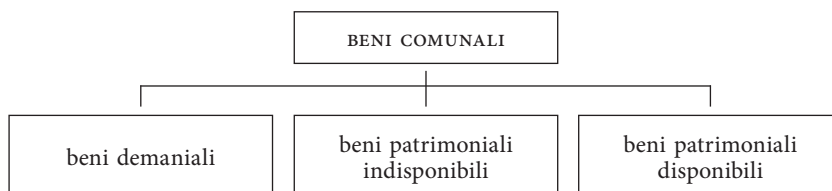
I

INQUADRAMENTO GENERALE

1.1 Inquadramento giuridico dei beni comunali

Il riconoscimento dell'esistenza di beni appartenenti a Comuni e Province è presente già nel Codice Civile, nel testo approvato nel 1942, ancor prima, quindi, della riforma introdotta con Legge costituzionale n. 3/2001 con cui, all'art. 119 Cost., è stato affermato che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Fonti

In base al Codice Civile, i beni appartenenti a Comuni e Province si distinguono in:



1.1.1 Beni demaniali (art. 824 C.C.)

I beni demaniali sono assoggettati al medesimo regime giuridico dei beni appartenenti al demanio statale: *«le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti d'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»*.



Evidenza

I beni demaniali sono incommerciabili, inusucapibili, non assoggettabili ad esecuzione forzata e inespropriabili; non possono formare oggetto di diritti a favore dei terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano (art. 823 C.C.). L'utilizzazione dei beni del demanio può essere riservata esclusivamente all'Ente pubblico proprietario, può essere consentita alla collettività ovvero essere affidata a soggetti privati, con talune limitazioni del godimento del bene da parte della collettività. L'utilizzazione del bene demaniale da parte di determinati soggetti è consentita mediante il tipico strumento della concessione amministrativa (o concessione in godimento), che fa sorgere in capo ai concessionari un diritto personale di godimento ovvero un diritto reale limitato, «*sia pure con le peculiarità derivanti dall'interesse pubblico, che ne disciplina le modalità di esercizio e limita l'autonomia del concessionario, fino all'eventuale revoca della concessione da parte della Pubblica Amministrazione, ove l'interesse generale, valutato discrezionalmente, lo esiga*» (cfr. Cass. 11 giugno 1975, n. 2308).

Disuso
protratto
ed inerzia

La sdemanializzazione tacita

I consolidati principi giurisprudenziali affermano che il disuso protratto nel tempo e che l'inerzia della Pubblica Amministrazione nella cura del bene demaniale non sono sufficienti a dimostrare l'intervenuta tacita sdemanializzazione, che ricorre solo allorquando, pur in assenza di un formale provvedimento di cessazione della demanialità, la volontà dell'Amministrazione risulti comunque da fatti concludenti e da circostanze inequivocche, incompatibili con la volontà di conservare il bene all'uso pubblico (cfr. sul punto, in materia di strade pubbliche, Cons. di Stato, Sez. V, 30 novembre 2011, n. 6338; Sez. VI, 9 febbraio 2011, n. 868; Sez. IV, 7 settembre 2006, n. 5209, Sez. V, 1° dicembre 2006, n. 7081).

1.1.2 Beni patrimoniali indisponibili (art. 826, commi 2 e 3, C.C.)

I beni patrimoniali indisponibili sono gli edifici destinati a sede di uffici pubblici, con i loro arredi, e gli altri beni destinati a un pubblico servizio.

Evidenza

I beni appartenenti al patrimonio indisponibile si caratterizzano per il duplice requisito dell'appartenenza a un Ente pubblico e della destinazione a un pubblico servizio o a una pubblica finalità. In altri termini, i beni indisponibili possono essere tali in quanto presentano caratteristiche che ne determinano “*ab origine*” la destinazione pubblica (c.d. “beni indisponibili per natura”) ovvero in quanto sono stati destinati a un pubblico scopo mediante una disposizione legislativa, un provvedimento amministrativo o l'effettiva destinazione del bene a una finalità pubblica.

Pur in costanza del carattere dell'indisponibilità, anche per la gestione dei beni del patrimonio indisponibile è ammessa la possibilità che il bene venga fatto oggetto di una concessione, secondo modalità che siano però compatibili con la destinazione al pubblico scopo. È parimenti consentita la costituzione di diritti reali di terzi su tali beni, sempre fermo restando il limite della compatibilità con la finalità pubblica; è invece da escludersi l'uso in godimento *uti singulus*, che comporterebbe il venir meno della destinazione a un pubblico scopo.

Secondo la giurisprudenza, un bene non appartenente al demanio necessario può rientrare nella categoria dei beni del patrimonio indisponibile in presenza di un doppio requisito, vale a dire della manifestazione di volontà dell'Ente proprietario di destinare il bene ad un pubblico servizio (elemento soggettivo) e della effettiva ed attuale destinazione del bene a quel pubblico servizio (elemento oggettivo) (TAR Lazio, Roma, Sez. II, sent. 4 maggio 2017, n. 5270).



1.1.3 Beni patrimoniali disponibili

In questa categoria sono ascrivibili tutti i beni che non possono ricomprendersi nel demanio o nel patrimonio indisponibile.

Giurisprudenza

Il patrimonio disponibile, pertanto, include beni che non sono funzionali all'attività caratteristica dell'Ente pubblico, ma che assolvono, in modo indiretto ed eventuale, ad una funzione di utilità economica (redditività) per l'Ente locale.

In linea generale, i beni appartenenti agli enti pubblici territoriali sono soggetti a regimi giuridici differenziati, che si riflettono anche sulla disciplina delle modalità attraverso cui essi possono essere legittimamente alienati o anche semplicemente attribuiti in godimento a soggetti terzi (cfr. Cons. di Stato, Sez. V, sent. n. 6567/2007).

Le prime due categorie di beni (demaniali e indisponibili) identificano la figura tipica dei beni pubblici in senso stretto, caratterizzati da una serie di regole e principi comuni, tutti qualificati dalla specialità delle norme applicabili, ben diverse da quelle che regolano il regime di appartenenza dei beni dei soggetti privati. La nota qualificante di tale specialità è costituita dalla circostanza che i beni pubblici di questo tipo sono utilizzabili secondo modalità determinate, nelle quali il rispetto del vincolo funzionale della destinazione pubblica impone l'applicazione di regole di matrice pubblicistica e autoritativa.

I beni del patrimonio disponibile, al contrario, sono riconducibili al regime di appartenenza del diritto comune, ferma restando la rilevanza (indiretta) di alcune regole di organizzazione amministrativa della gestione dei beni o di particolari principi di trasparenza contrattuale in relazione alle attività di alienazione (si pensi alle regole in materia di "dismissioni immobiliari").

In relazione alle specifiche modalità di trasferimento dei beni del patrimonio immobiliare dei Comuni nell'ambito del patrimonio disponibile, è necessario far riferimento alle disposizioni di cui all'art. 58 D.L. n. 112/2008, conv. in Legge n. 133/2008, secondo cui «1. 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.

Il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari

2. 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 (...).».

La giurisprudenza contabile (cfr. Corte dei Conti, Sez. controllo Campania, delib. n. 8/2017) ha osservato che la perdita dell'originaria connotazione di bene indisponibile non può avvenire “*sic et simpliciter*” mediante l'iscrizione del bene nel piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari: condizione imprescindibile per l'iscrizione del bene nei predetti elenchi è infatti la “non strumentalità all'esercizio delle funzioni istituzionali” che deriva dalla inidoneità o dalla “effettiva” sottrazione del bene stesso alla sua originaria destinazione pubblica. “A contrario”, si può desumere che, qualora un bene sia ancora destinato ad essere utilizzato per un pubblico scopo, lo stesso non possa essere fatto rientrare nel novero dei beni disponibili, non essendo sufficiente la temporanea inidoneità del bene a quella funzione pubblica ovvero una temporanea utilizzazione ad altri fini perché il bene perda la qualificazione di “indisponibile” (cfr. Cass., Sez. Un., 21 aprile 1989, n. 1889).

Posizione della giurisprudenza in merito alla perdita dell'indisponibilità

Una diversa interpretazione – ad avviso della citata giurisprudenza contabile – sarebbe incompatibile con la “ratio” della stessa norma che, riguardando principalmente le attività di dismissione e di valorizzazione dei beni disponibili, non potrebbe autorizzare l'assoggettamento di beni ancora indisponibili al regime tipico dei beni disponibili. Quest'ultimo – comportando la commerciabilità, l'usucapibilità, la pignorabilità e l'assoggettabilità ad esecuzione forzata e sequestro del bene e dei diritti reali attribuibili a soggetti terzi in regime di diritto privato – non sarebbe idoneo a preservare in modo adeguato l'utilizzazione di un bene per un pubblico scopo e sarebbe incompatibile con le esigenze di tutela dell'interesse pubblico, garantite invece dal particolare regime

VERSIONE
DIMOSTRATIVA

APPENDICE

DOMANDE E RISPOSTE

1. Quali sono i beni demaniali?

Le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti d'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.

2. Quali sono i beni patrimoniali indisponibili?

Gli edifici destinati a sede di uffici pubblici, con i loro arredi, e gli altri beni destinati a un pubblico servizio.

3. Quali sono i beni patrimoniali disponibili?

Sono tutti i beni che non possono ricomprendersi nel demanio o nel patrimonio indisponibile.

4. Quale regime giuridico si applica ai beni demaniali e ai beni patrimoniali indisponibili?

La disciplina di diritto pubblico di tipo autoritativo. Rispetto ad essi la Pubblica Amministrazione agisce con poteri di matrice pubblicistica e, quindi, autoritativi e non consensuali, che si esprimono mediante provvedimenti soggetti alla disciplina di cui alla Legge n. 241/1990 e s.m.i.

5. Quale regime giuridico si applica ai beni del patrimonio disponibile?

La disciplina di diritto comune, ferma restando la rilevanza (indiretta) di alcune regole di organizzazione amministrativa della gestione dei beni o di particolari principi di trasparenza contrattuale in relazione alle attività di alienazione.

VERSIONE
DIMOSTRATIVA