



Il Codice del Terzo Settore e l'utilizzo di beni e immobili pubblici

FORMAZIONE 10 GIUGNO 2021

Il programma

2

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ La normativa di riferimento
- ▶ Inquadramento generale
- ▶ Utilizzo non oneroso di beni mobili e immobili per manifestazioni temporanee – art. 70 Codice del Terzo Settore
- ▶ La disciplina all'interno delle agevolazioni
- ▶ La procedura
- ▶ Il comodato di beni mobili e immobili – art. 71 Codice Terzo Settore
- ▶ La procedura e gli strumenti
- ▶ La concessione a canoni agevolati per attività culturali – art. 71 Codice Terzo Settore

La normativa di riferimento

- ▶ Articolo 97 della Costituzione
- ▶ Legge 7 agosto 1990, n. 241 «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi» (artt. 1, 3, 12 e 29)
- ▶ Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» (art. 13)
- ▶ Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 «Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni» (art. 26 e 27)
- ▶ Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 «Codice dei contratti pubblici»
- ▶ Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 «Codice del Terzo Settore»

La valorizzazione dei beni pubblici

4

Ettore Vittorio Uccellini



Una premessa

- ▶ Agli enti locali è sempre più richiesto di favorire la “massima valorizzazione funzionale” del proprio patrimonio immobiliare.

La valorizzazione dei beni pubblici

6

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ L'attuale contesto economico e sociale ha rinnovato l'interesse verso il destino dei beni pubblici e la necessità di individuare nuove forme di gestione e utilizzo degli stessi attraverso il ricorso a strumenti e metodologie innovative.
- ▶ Il Decreto-legge 6 dicembre 2011 n. 201 «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici» all'art. 27, prevede:
 - la redazione di un apposito elenco dei beni disponibili al fine della valorizzazione, trasformazione, gestione e alienazione del patrimonio immobiliare pubblico degli Enti locali;
 - la promozione e la formazione di programmi unitari di valorizzazione territoriale per il riutilizzo funzionale e la rigenerazione degli immobili di proprietà delle Regioni, delle Province e dei Comuni.

Quali beni pubblici

7

- ▶ I beni appartenenti a Comuni e Province si distinguono in:
 - beni demaniali (art. 824 codice civile)
 - beni patrimoniali indisponibili (art. 826, commi 2 e 3, codice civile)
 - beni patrimoniali disponibili.

Patrimonio disponibile

- ▶ 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.
- ▶ Modalità di concessione: bando pubblico

Patrimonio indisponibile

- ▶ **Beni demaniali** che comprendono strade, piazze, cimiteri, mercati, chiese, immobili d'interesse storico ed archeologico, parchi, aree e giardini pubblici, fontane, canali, acquedotti, mura e porte della città, diritti di uso pubblico, musei, pinacoteche.
- ▶ **Beni patrimoniali indisponibili:** gli immobili di uso pubblico per destinazione, quindi, edifici destinati a sedi di uffici pubblici, beni genericamente destinati al pubblico servizio, teatri, edifici scolastici, alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Beni demaniali

10

- ▶ Patrimonio disponibile: assegnazione tramite gli istituti di diritto privato.
- ▶ Beni demaniali o del patrimonio indisponibile: sono oggetto di gestione autoritativa.
- ▶ Devono essere affidati tramite concessione amministrativa (tipicamente con la forma della concessione-contratto).
- ▶ La dichiarazione di natura demaniale di un bene fa venire meno l'eventuale contratto di locazione precedentemente stipulato (vedi Cass. Civile., Sez. I, 29/01/2002, n. 1067).

Sentenza Cassazione 1067/2002

11

Ettore Vittorio Uccellini

- *«Per effetto ed al momento dell'acquisto al demanio statale del bene (art. 822, secondo comma, c.c.), già di proprietà privata, esso viene automaticamente assoggettato alle norme di contabilità pubblica, con corrispondente cessazione del titolo di detenzione qualificata, scaturente dal precedente rapporto obbligatorio che intercorreva con il proprietario-possessore.*

Ogni pretesa privata concernente il bene potrebbe giustificarsi unicamente nella logica di una concessione amministrativa (art. 823 c.c.), che è provvedimento della pubblica amministrazione, ed il corrispettivo può essere definito unicamente quale canone imposto autoritativamente, anche qualora sia contemplato in una convenzione accessoria».

Quale canone

12

Ettore Vittorio Uccellini



Quale canone e quale modalità

13

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ Sul tema delle concessioni, si pongono due problemi di diversa natura:
 - la possibilità di concederli a canone agevolato o gratuitamente
 - le modalità di assegnazione in gestione a soggetti privati.

Canone agevolato o gratuità

14

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ La Pubblica Amministrazione deve agire nel rispetto del principio di “buon andamento” (art. 97 Cost.), anche nella sua manifestazione rappresentata dall’economicità dell’azione amministrativa.
- *Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.*
- *I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che **siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.***

Canone agevolato o gratuità

15

- Sul principio di “buon andamento” si basano diverse decisioni della giurisprudenza contabile, considerato che con la concessione di un bene a canone inferiore al prezzo di mercato o addirittura a canone gratuito si avrebbe un vantaggio economico per il concessionario (ciò anche prendendo in considerazione le spese per le utenze, le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria a suo carico).

La norma di riferimento

16

- Art. 12 della L. 241/1990, rubricato “Provvedimenti attributivi di vantaggi economici”

“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”.

L'impostazione della giustizia contabile

17

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ Parte della giurisprudenza ha voluto 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.
- ▶ *Articolo 13, comma 1 D. Lgs. 267/2000 «Spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze».*

- ▶ *“in linea generale sono ammesse deroghe (come sarebbe per l’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).

Corte dei Conti Lombardia

19

- *“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).

Corte dei Conti Veneto

20

- ▶ Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo per il Veneto Deliberazione 33/2009/PAR

Non risulta 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. 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.

- 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”*.

La legislazione nazionale

22

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ Sul tema delle agevolazioni/gratuità sull'utilizzo dei beni appartenenti al patrimonio indisponibile tre norme di riferimento:
 - Articolo 32, comma 8, legge 23 dicembre 1994, n. 724 «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica»
 - Capo III D.P.R. 13 settembre 2005, n. 296 «Regolamento concernente i criteri e le modalità di concessione in uso e in locazione dei beni immobili appartenenti allo Stato»
 - Articolo 71, comma 1, del Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117.

Articolo 32, comma 8, L. 724/1994

23

Ettore Vittorio Uccellini

- *«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».*

Modalità di assegnazione

24

Ettore Vittorio Uccellini



- Nella gestione dei beni pubblici la regola base può essere riassunta nei principi elementari e comuni del buon andamento (ex art. 97 Cost. e art. 1 della Legge n. 241/1990), principi dell'evidenza pubblica e della necessaria utilità che dovrebbe percepire la P.A. nell'assegnare una risorsa pubblica ad soggetto terzo.

- La giurisprudenza amministrativa non ha mancato di rilevare che l'erogazione di tutti i contributi pubblici, deve essere almeno governata da norme programmatiche che definiscano un livello minimo delle attività da finanziare, trattandosi di un vero e proprio "*procedimento amministrativo*", dove occorre far riferimento all'*iter* descritto nella Legge n. 241/90, con ciò imponendosi non solo l'adeguata pubblicizzazione dell'avvio del procedimento, ma anche la previa individuazione di criteri, di carattere oggettivo, tali da investire la generalità dei provvedimenti concessori.

Riferimento: Sentenza del Consiglio di Stato 23 marzo 2015, n. 1552

Una sintesi

27

- La concessione di un bene, anche mediante una locazione o un comodato gratuito, esige una procedura aperta, e una giustificazione rafforzata (motivazione, ex art. 3 della Legge n. 241/1990) qualora l'Amministrazione intenda conferire un'utilità (gratuità), fosse pure in funzione di un principio comunitario di sussidiarietà orizzontale.

- Qualora una P.A. intenda assegnare un bene – in locazione o concessione – deve procedere all'individuazione del soggetto attraverso una procedura comparativa delle istanze, peraltro senza poter riconoscere alcuna prelazione in favore di un eventuale precedente assegnatario e inserendo tale modalità eventualmente nei benefici economici (per la concessione di beni a titolo gratuito, ossia comodato).

- ▶ È indispensabile definire in via regolamentare le modalità di assegnazione delle utilità, e nel caso la possibilità di concedere beni a titolo gratuito secondo parametri predefiniti e previo avviso pubblico.
- ▶ Il mancato introito dei canoni locativi non può integrare un danno all'erario, avendo cura di trasferire o precisare i costi della manutenzione ordinaria dei beni (da porre a carico del beneficiario).

- In base ad una fonte regolamentare non sussiste un divieto di concessione in uso gratuito di immobili comunali (contratto di comodato) privi di specifica destinazione, purché detta scelta sia adeguatamente motivata sotto il profilo dell'interesse pubblico e della compatibilità finanziaria dell'operazione, osservando le regole di trasparenza previste dalla norma.

È possibile l'assegnazione diretta?

31

Ettore Vittorio Uccellini

Sentenza Tar Liguria, - 10 gennaio 2014, n. 67.

- ▶ Il caso riguardava il ricorso da parte del Comitato Cittadini del Centro Est Onlus nei confronti del Comune di Genova, che aveva dato in concessione un edificio al Centro giovanile autogestito “Terra di nessuno” di Don Andrea Gallo.
- ▶ Tra i motivi di doglianza, il Comitato denunciava in particolare la violazione dei principi in tema di evidenza pubblica, in quanto ad avviso del ricorrente il Comune avrebbe dovuto svolgere una procedura comparativa “volta a verificare l’eventuale esistenza di soggetti interessati e disposti ad offrire all’amministrazione condizioni migliori o di soddisfare maggiormente l’interesse pubblico”.

La sentenza Tar Liguria 67/2014

32

- Il Tribunale ha rigettato il ricorso sottolineando che *“Le concessioni di beni non destinati allo sfruttamento economico rappresentano (...) una manifestazione del potere dominicale dell’ente proprietario che, pur essendo soggetta al rispetto dei canoni di pubblicità, imparzialità e buona amministrazione, precede logicamente la realizzazione delle aspettative dei soggetti terzi. Ne deriva che la pubblica amministrazione, pur non potendo individuare in modo arbitrario i soggetti cui affidare la disponibilità dei propri beni, non è tuttavia tenuta all’espletamento di un confronto comparativo fra i potenziali concessionari laddove, nell’esercizio delle proprie attribuzioni discrezionali, ritenga motivatamente che l’attività di particolari soggetti meriti di essere favorita in ragione dell’interesse che presenta per la collettività, soprattutto qualora le finalità del privato coincidano con gli obiettivi prefissati dall’amministrazione”*.

La procedura

33

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ La modalità che appare utilizzata con maggiore frequenza è quella dell'avviso pubblico aperto ad organizzazioni appartenenti a determinate categorie (in particolare associazioni, cooperative sociali, fondazioni ed altri soggetti attivi in ambito non profit).
- ▶ Presentazione di un progetto, che viene poi valutato da una commissione di gara al fine di stilare la graduatoria finale. Il soggetto vincitore verrà poi chiamato a stipulare il contratto/convenzione.
- ▶ Bando pubblico.

Il regolamento

34



Ettore Vittorio Uccellini

Quale Regolamento

35

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ Sono numerosi i Comuni che si sono dotati di propri regolamenti per la disciplina della concessione di beni immobili a terzi, di contenuto spesso simile, ma con alcune sostanziali diversità.

La struttura dei Regolamenti

36

- ▶ L'atto di concessione deve di regola prevedere: i) l'oggetto, le finalità e il corrispettivo della concessione; ii) la durata della concessione e la possibilità di revoca per ragioni di pubblico interesse.
- ▶ Nei regolamenti si opera una distinzione a seconda che il concessionario sia un soggetto con fini di lucro o senza fini di lucro; in questo secondo caso, vengono previste delle riduzioni al canone – in percentuali diverse a seconda del Comune – fino ad arrivare in alcuni casi al 100 per cento, che si configura come comodato d'uso gratuito.

Esempio di Regolamento

37

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ Comune di Brescia
- ▶ Comune di Seriate
- ▶ Comune di Vigevano
- ▶ Comune di Ferrara
- ▶ Comune di Pescara

Una ipotesi di regolamento: l'oggetto

38

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ Disciplina dell'assegnazione in uso degli immobili comunali, o in disponibilità del Comune, nelle diverse forme della concessione amministrativa, della locazione ad uso non abitativo, dell'affitto e del comodato od altre forme di disponibilità.
- ▶ Le stesse norme si applicano nei casi in cui il Comune sia assegnatario di un bene da parte di altro soggetto e sia prevista la facoltà, in capo al Comune, di sub assegnare l'immobile secondo le condizioni contrattuali previste.

Alcuni principi generali

39

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ visione unitaria delle assegnazioni in coerenza con gli strumenti di programmazione
- ▶ economicità, efficienza, redditività, trasparenza e parità di trattamento
- ▶ interpretazione del principio di redditività degli immobili pubblici al di là del mero aspetto economico e con attenzione alle finalità di interesse pubblico e collettivo, anche mediante l'attività sussidiaria dell'associazionismo, ed alla valorizzazione dell'arricchimento dei servizi resi all'interno della comunità;

Alcuni principi generali

40

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ valutazione da parte della Giunta comunale della presenza di eventuali interessi prevalenti rispetto alla redditività economica dei beni quali il recupero edilizio e funzionale degli stessi, la creazione di nuovi servizi ed attività a beneficio del territorio cittadino, la valorizzazione del Terzo Settore caratterizzato dall'assenza di finalità di lucro, la prevenzione di problematiche di sicurezza, igiene e presidio del territorio
- ▶ manutenzione e valorizzazione del patrimonio immobiliare anche mediante scomputo dall'importo del canone dovuto del valore degli interventi migliorativi ritenuti necessari per valorizzare il bene, posti in essere dall'assegnatario

Principi e Terzo Settore

41

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ ricorso al contratto di comodato
- ▶ possibilità di ridurre il canone
- ▶ possibilità di dare continuità alle attività svolte di utilità pubblica mediante la prosecuzione del rapporto al verificarsi di determinate condizioni
- ▶ riserva della partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica ai soggetti appartenenti al Terzo Settore, ove sia espressa da parte della Giunta comunale la volontà di valorizzare tale comparto per l'assenza di finalità di lucro e per i servizi di pubblico interesse che si intendono insediare

- ▶ Nella determinazione del canone se ne commisura la quantificazione al valore dell'immobile in relazione alla superficie, alla zona di riferimento ed alla destinazione, tenendo in considerazione le quotazioni ufficiali espresse da soggetti pubblici e privati di riferimento.

Riduzione del canone

43

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ La Giunta comunale con propria deliberazione può motivatamente disporre una riduzione del canone qualora l'utilizzo dell'immobile avvenga per lo svolgimento di attività di interesse collettivo o con finalità di pubblico interesse.
- ▶ La motivazione del provvedimento deve evidenziare la prevalenza, rispetto alla mera redditività del bene, di altri interessi per la collettività

Riduzione del canone

44

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ Mantenimento, recupero e valorizzazione del bene pubblico con costi a carico di soggetti diversi dal Comune
- ▶ Valorizzazione del Terzo Settore per lo svolgimento di attività di pubblico interesse
- ▶ Esigenza di presidio del territorio comunale
- ▶ Esigenza di prevenire problematiche di sicurezza urbana ed igiene e relativi costi
- ▶ Introduzione di servizi ed attività a favore della collettività
- ▶ Svolgimento di attività di pubblico interesse mediante operazioni di partenariato pubblico-privato.

Riduzione del canone

45

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ Facoltà di concessione in uso gratuito/comodato
- ▶ Facoltà di procedere comunque con scomputi del canone residuo
- ▶ Riduzione del canone può avvenire a favore di associazioni senza scopo di lucro (o forme giuridiche analoghe)
- ▶ Determinazione della percentuale massimo di riduzione del valore complessivo del canone previsto nel contratto

Riduzione del canone

46

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ Facoltà con riferimento alle associazioni senza scopo di lucro ed allo svolgimento di servizi ed attività di assistenza sociale, di una riduzione massima dell'80%, con specifica motivazione all'interno della deliberazione della Giunta comunale
- ▶ La riduzione è rapportata alla rilevanza delle attività proposte ed è subordinata ad una progettualità significativa oggetto di relazione ed a specifiche attività concordate con il Comune che l'associazione si impegna a realizzare ed a relazionare.

La procedura

47

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ La scelta del soggetto per l'assegnazione degli immobili a titolo di concessione avviene mediante pubblicazione di bando finalizzato alla massima partecipazione

Elementi del bando

48

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ l'immobile oggetto dell'assegnazione
- ▶ il canone individuato a base della procedura (fatti salvi i casi di comodato/concessione in uso gratuito), comprensivo di eventuale riduzione
- ▶ l'eventuale cauzione da versare e gli obblighi assicurativi
- ▶ la durata
- ▶ l'eventuale destinazione o finalità vincolata per l'utilizzo dell'immobile
- ▶ l'obbligo degli oneri manutentivi a carico del concessionario

Elementi del bando

49

- ▶ l'eventuale previsione della possibilità di scomputi dal canone dovuto per la realizzazione di interventi migliorativi dello stato dell'immobile ed assentiti dal Comune;
- ▶ le modalità di partecipazione e le modalità di valutazione delle proposte pervenute;
- ▶ i criteri per la scelta del contraente, anche nell'individuazione dei punteggi da assegnare

- ▶ essere di carattere progettuale e/o economico
- ▶ valorizzare una tipologia di destinazione o utilizzo o la continuità della stessa
- ▶ valorizzare proposte che prevedono investimenti a recupero e miglioramento dello stato degli immobili
- ▶ valorizzare eventuali scopi di utilità sociale
- ▶ valorizzare particolari qualifiche, abilitazioni, possesso di autorizzazioni in capo ai partecipanti;
- ▶ valorizzare l'eventuale detenzione in corso del bene ed i risultati ottenuti.

Assegnazione diretta: ipotesi

51

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ quando siano andate deserte almeno due procedure mediante bando
- ▶ nei casi di prosecuzione di un'assegnazione già avvenuta qualora il soggetto concessionario, locatario, affittuario o beneficiario del comodato, previa valutazione positiva effettuata dal Comune, stia svolgendo specifiche attività di utilità sociale, in diretta collaborazione con il Comune o di servizio pubblico essenziale, e l'interruzione o la discontinuità dell'utilizzo dell'immobile possa pregiudicare i risultati delle attività di utilità sociale o di servizio pubblico
- ▶ unicità del soggetto interessato all'immobile in relazione alla posizione, alle caratteristiche dell'immobile, alla sua destinazione ed alla possibilità di godimento del bene

Ipotesi di assegnazione diretta in comodato

52

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ prosecuzione di un'assegnazione già avvenuta qualora il soggetto beneficiario del comodato stia svolgendo specifiche attività di utilità sociale, in diretta collaborazione con il Comune, e l'interruzione o la discontinuità dell'utilizzo dell'immobile possa pregiudicare i risultati delle attività di utilità sociale in corso;
- ▶ a favore di altri enti pubblici che svolgono funzioni scolastiche o religiose nell'ambito di un accordo più ampio di condivisione con il Comune di progetti o di servizi di pubblico interesse, qualora anche l'ente assegnatario offra un impegno di proprie risorse umane, finanziarie o strumentali;
- ▶ a favore di soggetti del terzo settore che svolgano attività di collaborazione con gli uffici comunali nello svolgimento di attività e funzioni mediante l'occupazione di spazi limitati in immobili comunali;

Ipotesi di assegnazione diretta in comodato

53

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ a favore dei soggetti appartenenti al terzo settore nei casi di locali inferiori a 100 metri quadrati di superficie e difficilmente collocabili a titolo oneroso, anche in relazione al loro stato e caratteristiche ed all'esigenza di un loro presidio
- ▶ a favore dei soggetti appartenenti al Terzo Settore per un utilizzo occasionale o per brevi periodi in coerenza con le attività di pubblico interesse svolte
- ▶ nel caso in cui la messa a disposizione dell'immobile rientri nella partecipazione a bandi per lo svolgimento di attività condivise con il Comune

Le regole per il comodato

54

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ In applicazione dell'art.71 c.2 del Dlgs.117/2017, il Comune può concedere in comodato, previa deliberazione della Giunta, beni immobili, non utilizzati per fini istituzionali, agli enti del Terzo Settore, ad eccezione delle imprese sociali, per lo svolgimento delle loro attività istituzionali.
- ▶ Per la definizione di ente del Terzo Settore si fa riferimento alla descrizione contenuta nell'art.4 del D.lgs.117/2017.
- ▶ La scelta del soggetto cui effettuare l'assegnazione dell'immobile in comodato avviene previa pubblicazione di bando o assegnazione diretta in presenza dei presupposti previsti dal Regolamento.

Le regole per il comodato

55

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ appartenenza del soggetto al “terzo settore”;
- ▶ consolidata attività sul territorio comunale da parte del soggetto del Terzo Settore
- ▶ operatività del soggetto negli ambiti delle attività di pubblico interesse coerente con i fini istituzionali del Comune (articolo 5 Codice del Terzo Settore)
- ▶ assenza di debiti nei confronti del Comune
- ▶ condivisione del progetto con il Comune;
- ▶ assunzione da parte del soggetto degli oneri di manutenzione ordinaria e delle spese per utenze con riferimento all'immobile oggetto di comodato, oppure collaborazione con gli uffici del Comune nello svolgimento delle loro attività o funzioni.

- Procedure ad evidenza pubblica con modalità semplificate volte all'assegnazione in uso di immobili senza complessità gestionali, senza proposte di investimenti sugli immobili, senza costituzione di diritti reali a favore dell'assegnatario (ad es. assegnazione di sedi alle associazioni, assegnazioni di aree per lo svolgimento di attività di interesse collettivo) con l'applicazione del criterio di scelta dell'assegnatario sulla base della qualità della proposta:

La procedura

57

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ deliberazione della Giunta comunale di indirizzo con la specifica dei criteri di selezione
- ▶ determinazione di approvazione di avviso pubblico e suoi allegati per la comparazione delle proposte
- ▶ pubblicazione dell'avviso pubblico
- ▶ valutazione delle proposte pervenute da parte di una commissione nominata dal dirigente/responsabile di servizio che predispone apposito verbale
- ▶ determinazione di aggiudicazione con individuazione del soggetto contraente
- ▶ conclusione del contratto.

Procedura assegnazione diretta

58

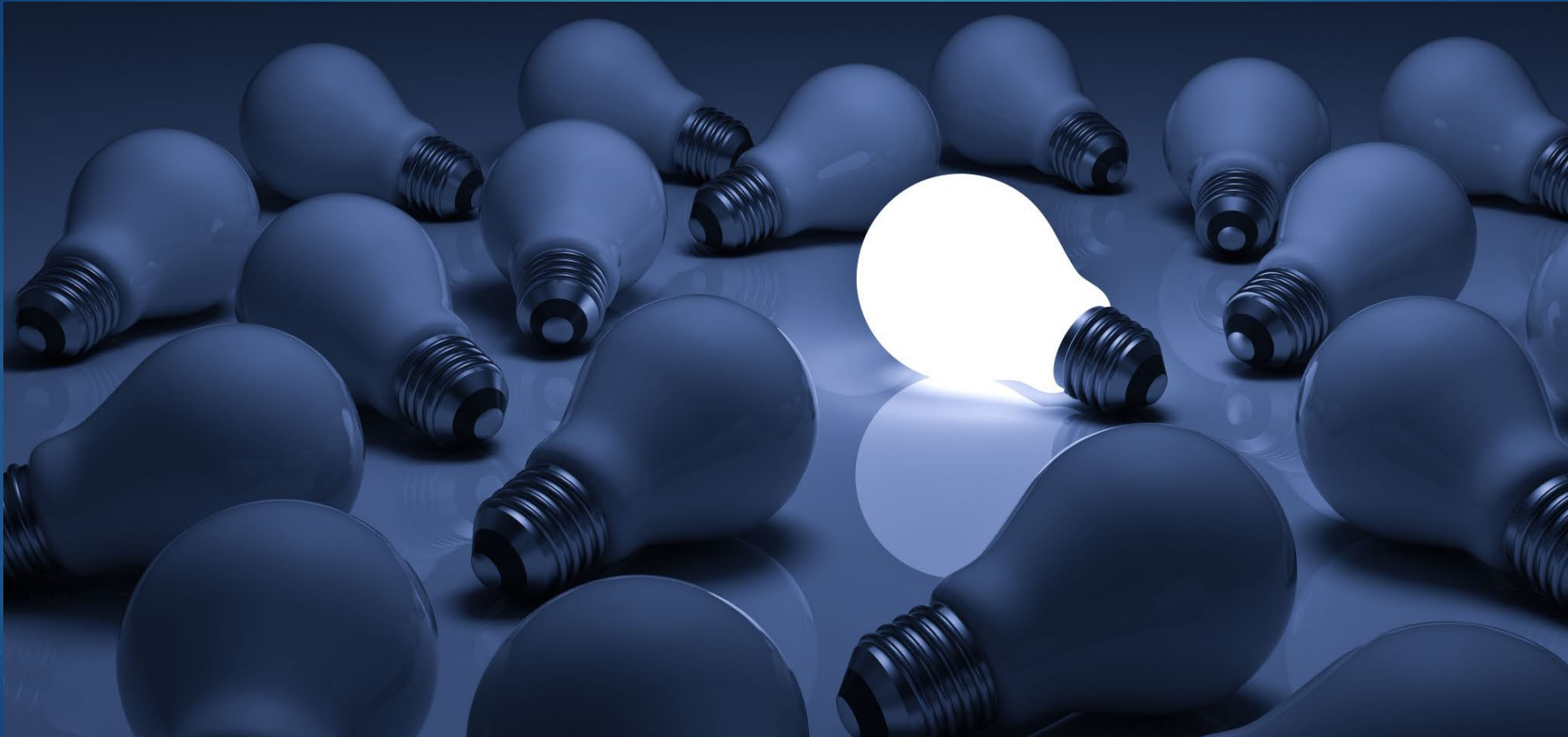
Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ deliberazione della Giunta comunale di individuazione del soggetto con la specifica della motivazione adottata e dell'interesse pubblico dell'attività svolta dal soggetto stesso
- ▶ determinazione di approvazione dello schema di contratto
- ▶ conclusione del contratto.

Approfondimenti

59

Ettore Vittorio Uccellini



- La **valorizzazione** dei **beni pubblici**, finalizzata allo svolgimento di **attività di interesse generale**, assume una significativa rilevanza all'interno del CTS; numerose sono, infatti, le disposizioni di riferimento:
 - ✓ art. **71**, comma **2** (**comodato**);
 - ✓ art. **71**, comma **3** (**concessione di beni culturali**);
 - ✓ art. **89**, comma **17** (**valorizzazione di beni culturali**);
 - ✓ art. **81** (**social bonus**).

La coprogettazione

61

Ettore Vittorio Uccellini



- ❑ Coprogettazione e gestione di attività presso immobili confiscati alla criminalità organizzata
- ❑ Regione Campania
- ❑ Regione Puglia
- ❑ Comune di Viareggio

- ❑ Il processo: attivazione di un processo partecipativo per decidere l'utilizzo migliore in ambito sociale di due edifici, dando la possibilità a cittadini, associazioni e operatori specializzati in ambito sociale, di dare indicazioni sulle necessità reali del territorio che la Giunta Comunale prenderà in considerazione al momento della decisione finale.
- ❑ Avviso: presentare la propria manifestazione d'interesse attraverso lo sviluppo di uno studio di fattibilità tecnica e di sostenibilità economica volto ad identificare come intenderebbero procedere all'utilizzo degli immobili suddetti e a elaborare il relativo piano finanziario.
- ❑ Assegnazione

Il comodato

64

Ettore Vittorio Uccellini



**In comodato
gratuito**

L'art. 71, c. 2 (comodato)

65

La **valorizzazione** dei **beni pubblici**, nella forma disciplinata dall'art. **71**, comma **2**, può essere di seguito schematizzato:

- ✓ **comodato** di **beni mobili** ed **immobili**;
- ✓ **beni non utilizzati per fini istituzionali**;
- ✓ **esclusione** per le **imprese sociali**;
- ✓ **utilizzo per finalità istituzionali**;
- ✓ **durata massima: 30 anni**.

Il comodato

66

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ L'utilizzo di ambienti a titolo gratuito (ma sempre con le spese per le utenze a carico dell'utilizzatore) rappresenta un corollario della sinergia tra l'Ente ed il soggetto beneficiario quale riconoscimento del ruolo di collaborazione, secondo il principio di sussidiarietà.
- ▶ La gratuità trova fondamento a livello normativo, in particolare dall'art. 32 della Legge 383/2000 «Disciplina delle associazioni di promozione sociale»
- ▶ “Lo Stato, le regioni, le province e i comuni possono concedere in comodato beni mobili ed immobili di loro proprietà, non utilizzati per fini istituzionali, alle associazioni di promozione sociale e alle organizzazioni di volontariato previste dalla legge 11 agosto 1991, n. 266, per lo svolgimento delle loro attività istituzionali.”

Il Codice Terzo Settore

67

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ L'art. 71 del Codice consente agli Enti Locali di concedere in comodato beni immobili di loro proprietà, non utilizzati per fini istituzionali, agli Enti del Terzo Settore per lo svolgimento delle loro attività istituzionali.
- ▶ Si tratta di una fruizione che conferma quanto già previsto dalla precedente disciplina ma che si preoccupa anche di meglio delinearne i contenuti, sia sotto al profilo temporale, che nei riguardi degli impegni da assumere.
- ▶ Il comodato appare sempre più come un istituto idoneo a favorire l'attività degli Enti del Terzo Settore superando i dubbi che soprattutto a livello contabile, potevano emergere a causa del carattere di gratuità dell'istituto.

Il possibile percorso

68

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ Pubblicazione periodica (cadenza almeno trimestrale) sul sito istituzionale di quali ambienti sono disponibili, al fine di favorire, da una parte, la conoscenza da parte di tutti i potenziali interessati, delle possibilità offerte e, conseguentemente, garantire una interlocuzione aperta e paritaria.
- ▶ Presentazione della istanza/progetto
- ▶ Assegnazione degli spazi, secondo criteri predeterminati, a norma dell'articolo 12 della legge 241/1990

I criteri

69

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ Riconoscimento della funzione svolta, nel tempo e nel Comune, come rilevante per i fini pubblici o per l'interesse generale dalle vigenti leggi, dallo Statuto Comunale o dai Regolamenti
- ▶ Finalità prevalente perseguita dal soggetto richiedente attraverso l'attività per l'esercizio della quale viene richiesta l'assegnazione del bene immobili comunale, in linea con i programmi, gli obiettivi e le priorità dell'Amministrazione Comunale
- ▶ Struttura e dimensione organizzativa del soggetto richiedente, privilegiando le realtà associative di volontariato espressione del territorio e con minore capacità economica
- ▶ Disponibilità ad un utilizzo in uso esclusivo o meno dell'immobile

Le Corti dei Conti

70

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ Le Corti dei Conti hanno «sdoganato» l'istituto del comodato, condizionandolo all'adozione di un regolamento che dettagli presupposti, criteri e modalità (aperte) per la sua adozione.
- ▶ Corte dei Conti – Sezione giurisdizionale Regione Campania n. 349/2017
- ▶ Corte dei Conti – Sezione giurisdizionale Regione Molise n. 53/2019

Regione Piemonte

71

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ Decreto del Presidente della Giunta regionale 23 novembre 2015, n. 7/R - Regolamento regionale recante «Disposizioni attuative degli articoli 4 e 5 della legge regionale 27 gennaio 2015 n. 1 (Provvedimenti per la riqualificazione della spesa regionale), relativi all'affidamento in concessione, in locazione o in uso gratuito dei beni immobili demaniali e patrimoniali regionali»
- ▶ Articolo 25 – Possibilità di attribuzione in uso gratuito ad amministrazioni pubbliche o a soggetti di natura pubblica o privatistica senza finalità lucrative per la realizzazione di progetti di valorizzazione del patrimonio e promozione del territorio o comunque di utilità sociale o culturale, sportiva e ricreativa.
- ▶ Durata massima cinque anni
- ▶ Ogni intervento di manutenzione ordinaria e straordinaria dell'immobile è a carico del soggetto utilizzatore

Gli interventi a carico del comodatario

72

- ▶ L'articolo 1804 del Codice Civile impone al comodatario l'obbligo di custodire e conservare la cosa con la diligenza del buon padre di famiglia.
- ▶ Questo principio si è tradotto nell'assunzione da parte dell'utilizzatore del bene degli oneri di ordinaria manutenzione. Qualora invece abbia sostenuto spese di carattere straordinario, avrà diritto ad essere rimborsato (articolo 1808)

Gli interventi a carico del comodatario

73

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ L'articolo 71 CTS, al comma 2, pone a carico del comodatario, oltre che le normali spese collegate alla gestione dell'immobile (quali ad esempio le utenze) anche gli interventi «necessari a mantenere la funzionalità dell'immobile».
- ▶ Essendo distinti da quelli di manutenzione ordinaria, sono probabilmente riconducibili a tutti quegli interventi che non riguardano l'immobile per gli aspetti strutturali, bensì relativi a situazioni di portata più limitata ma qualificanti per un corretto utilizzo (quali, ad esempio, quelli riguardanti gli impianti tecnologici, elettrici, ecc.)

Perché ricorrere al comodato

74

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ La semplificazione burocratica. Il comodato consente di semplificare i diversi passaggi operativi e, quindi, rende più rapido l'iter procedimentale.
- ▶ L'efficacia operativa. L'attribuzione in capo al comodatario degli obblighi di manutenzione e degli interventi necessari a mantenere la funzionalità degli immobili, consente di garantire la corretta conservazione del patrimonio comunale, anche in previsione di un quadro di risorse economiche precarie.
- ▶ L'efficacia gestionale. Il contenuto operativo, più snello consente di sopperire alla progressiva riduzione del personale, quale elemento di criticità riguardante l'intero apparato comunale. La riduzione delle entrate derivanti dall'estensione del diverso regime giuridico verrà altresì compensato dai minori costi gestionali.

Buone prassi

75

Ettore Vittorio Uccellini

- ▶ Comune di Cremona
 - Regolamento
 - Delibera Giunta Comunale

Concessione di beni

76

Ettore Vittorio Uccellini



L'art. 71, c. 3 (concessione)

77

La **valorizzazione** dei **beni pubblici**, nella forma disciplinata dall'art. 71, comma 3, può essere di seguito schematizzato:

- ✓ **concessione** di **beni culturali immobili di proprietà pubblica**;
- ✓ **beni** che necessitano di interventi di **restauro**;
- ✓ **utilizzo** per le **attività di interesse generale** di cui alle lett. **f), i), k)** e **z)** dell'art. 5 CTS;
- ✓ previsione di un **canone agevolato determinato** dalla **PA**;
- ✓ **progetto di gestione** per il **recupero** e la **valorizzazione** del bene;
- ✓ **durata massima: 50 anni**;
- ✓ **procedura semplificata** dell'art. 151 del **codice dei contratti pubblici**.



4. VALORIZZAZIONE BENE CULTURALE PUBBLICO

4.1 Scheda di sintesi

Riferimenti normativi	art. 71, c. 3 CTS, art. 115 d. lgs. 42/04, art. 151 d. lgs. 50/16 e legge n. 241/1990
Presupposti	Bene culturale, ai sensi del codice dei beni culturali, di proprietà pubblica, inutilizzato.
Procedura	Indizione di procedura ad evidenza pubblica, ai sensi dell'art. 151 del codice dei contratti pubblici, mediante Avviso, anche a seguito di iniziativa privata, valutazione proposte di gestione, chiusura procedimento.
Finalità	Attivazione di forme speciali di partenariato con ETS che svolgono le attività di cui alle lettere f, i, k e z dell'art. 5 CTS, quindi per progetti di utilità sociale
Partecipanti	ETS come definiti dall'art. 4 CTS
Chiusura procedimento	provvedimento finale, che prende atto della procedura svolta, e sottoscrizione di apposita concessione
Notazioni	Agli ETS la norma chiede di elaborare, anche su iniziativa privata, un progetto di gestione, che pertanto deve dare conto non solo della fattibilità dell'operazione, ma anche della tutela del bene culturale, nonché della sostenibilità dell'attività in partenariato.

L'art. 89, c. 17 (valorizzazione)

79

Ettore Vittorio Uccellini




La **valorizzazione** dei **beni pubblici**, nella forma disciplinata dall'art. 89, comma 17, può essere di seguito schematizzato:

- ✓ **concessione** di **beni culturali immobili di proprietà pubblica**;
- ✓ **attuazione** dell'art. 115 del D. Lgs. n. 42/2004;
- ✓ **eterogeneità enti concedenti (Ministero, Regioni, enti locali e altri enti pubblici)**;
- ✓ **attivazione** di *forme speciali di partenariato con ETS*;
- ✓ attività di **valorizzazione**;
- ✓ **procedura semplificata** dell'art. 151 del **codice dei contratti pubblici**.

Valorizzazione beni culturali pubblici

80

Ettore Vittorio Uccellini

  	
5. VALORIZZAZIONE BENE CULTURALE PUBBLICO	
5.1 Scheda di sintesi	
Riferimenti normativi	art. 89, c. 17 CTS, art. 115 d. lgs. 42/04, art. 151 d. lgs. 50/16 e legge n. 241/1990
Presupposti	Bene culturale, ai sensi del codice dei beni culturali, di proprietà pubblica, inutilizzato.
Procedura	Indizione di procedura ad evidenza pubblica, ai sensi dell'art. 151 del codice dei contratti pubblici, mediante Avviso, anche a seguito di iniziativa privata, valutazione proposte di gestione, chiusura procedimento.
Finalità	Attivazione di forme speciali di partenariato con ETS che svolgono le attività di cui alle lettere f, i, k e z dell'art. 5 CTS, ma per attività di valorizzazione di bene culturale in senso proprio.
Partecipanti	ETS come definiti dall'art. 4 CTS
Chiusura procedimento	provvedimento finale, che prende atto della procedura svolta, e sottoscrizione di apposita concessione, avente eventualmente anche la funzione ed il contenuto del contratto di servizio
Notazioni	Agli ETS la norma chiede di elaborare, anche su iniziativa privata, un progetto di gestione, che pertanto deve dare conto non solo della fattibilità dell'operazione, ma anche della tutela del bene culturale, nonché della sostenibilità dell'attività in partenariato.

Utilizzo non oneroso di beni mobili e immobili per manifestazioni temporanee

81

Ettore Vittorio Uccellini

- ...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 ed uguaglianza. (Codice Terzo Settore - articolo 70)

Utilizzo di sale

82

Ettore Vittorio Uccellini

- La concessione delle sale comunali è di norma a titolo oneroso secondo le tariffe stabilite da apposita deliberazione di Giunta comunale.
- Le richieste di concessione delle sale a titolo oneroso vanno soddisfatte secondo l'ordine cronologico di presentazione delle domande.
- Eccezionalmente la concessione delle sale comunali può essere a titolo gratuito qualora l'uso sia destinato a:
 - ❑ attività proposte da associazioni o organizzazioni non aventi scopo di lucro;
 - ❑ attività di interesse pubblico di carattere sociale, culturale, ambientale, educativo o sportivo per il territorio interessato che siano aperte a tutta la cittadinanza;
 - ❑ attività con altri Enti Pubblici disciplinate in apposite convenzioni o accordi approvati con deliberazione di Giunta Comunale.

Immobili, spazi e attrezzature

83

Ettore Vittorio Uccellini

- Gli altri benefici economici sono considerati contributi, ordinari o straordinari, dell'importo corrispondente al valore economico del beneficio concesso (es. sale, impianti, attrezzature).
- Il valore economico del beneficio è computato nell'ambito della somma che la Giunta Comunale destina a contributi mediante l'approvazione del PEG.
- Il beneficiario è tenuto a utilizzare il beneficio esclusivamente per l'uso e le finalità previste.
- Il beneficiario assume la qualità di custode, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 2051 del codice civile, ed è tenuto a risarcire l'Amministrazione in caso di danneggiamento, perdita, perimento o distruzione del bene.
- Il beneficiario solleva il Comune da ogni responsabilità derivante dall'utilizzo di spazi, locali, strutture, impianti e attrezzature di proprietà comunale.



Grazie!

ETTORE VITTORIO UCCELLINI