

Quando si può affermare che un bene possa ritenersi appartenente al patrimonio indisponibile in quanto “destinato a un pubblico servizio”? quali caratteristiche deve avere un’attività per < identificarsi con lo svolgimento di un pubblico servizio>? come si configura il contratto di <concessione in uso> di un ‘immobile comunale ad un’Associazione benefica?

Perchè un bene possa ritenersi appartenente al patrimonio indisponibile in quanto “destinato a un pubblico servizio” ai sensi dell’art. 826, comma 3, cod. civ. occorre un doppio requisito: la manifestazione di volontà dell’Ente titolare del diritto reale pubblico (e perciò un atto amministrativo da cui ri-sulti la specifica volontà dell’Ente di destinare quel determinato bene a un pubblico servizio) e l’effettiva e attuale destinazione del bene al pubblico servizio: nonostante l’utilità sociale dello scopo, l’attività associativa non può identi-ficarsi con lo svolgimento di un pubblico servizio, tale essendo soltanto u-n’attività economica assunta, per legge o in base ad essa, da un ente pubblico (segnatamente un ente locale) oppure attribuita (con atto concessorio) anche ad altri soggetti, che la esercitano in forme imprenditoriali sotto il controllo dell’amministrazione e con un determinato regime amministrativo

Merita di essere segnalato il seguente passaggio tratto dalla sentenza numero 6203 del 22 novembre 2007 emessa dal Tar Lombardia, Milano

< Perchè un bene possa ritenersi appartenente al patrimonio indisponibile in quanto “destinato a un pubblico servizio” ai sensi dell’art. 826, comma 3, cod. civ. occorre un doppio requisito: la manifestazione di volontà dell’Ente titolare del diritto reale pubblico (e perciò un atto amministrativo da cui ri-sulti la specifica volontà dell’Ente di destinare quel determinato bene a un pubblico servizio) e l’effettiva e attuale destinazione del bene al pubblico servizio (Cass. 2[^], 13.3.07 n. 5867; v. pure Cons. Stato. V, 20.2.06 n. 698).

Nel caso in esame detti requisiti sono assenti.

Essi non possono essere desunti dal catalogo delle proprietà comunali del 1980 (doc. 36 fasc. Comune), nel quale è (era) compresa una “Scuola Ma-terna «Rimembranze» Viale Rimembranze 229”, non essendovi prova alcuna di una destinazione attuale dell’immobile a scuola materna.

Né possono essere desunti dall’approvazione del programma triennale dei lavori pubblici 2007/2009, laddove contempla la riqualificazione delle aree di via Rimembranze 229-245 mediante in intervento di protezione ambiente-le consistente nella “realizzazione di una nuova area a verde attrezzata di circa 3.500 mq. ubicata in via Rimembranze, utilizzata attualmente come deposito di mezzi di soccorso” (cfr. doc. 35 Comune, delibera C.C. 21.12.2006 n. 78), perché ciò dimostra appunto che quella a verde è una destinazione futura, mentre l’utilizzo attuale non è riconducibile ad una de-stinazione a servizio pubblico formalmente deliberata dal Comune.>

Ma non solo

Quanto al contratto di “concessione in uso” del 5 agosto 1987, esso aveva ad oggetto l’edificio in muratura sito in viale Rimembranze 229 “da destina-re esclusivamente a sede dell’Associazione” (art. 1), associazione denomi-nata “U.T.E. Unione per le comunicazioni di Emergenza”, il cui scopo so-ciale – parte didattico, parte operativo – era quello di “specializzare con nozioni teorico-pratiche coloro che si propongono fini di pubblica utilità nel campo delle radio e delle telecomunicazioni e coordinare volontari, nel campo delle telecomunicazioni, in caso di emergenza e di calamità che ri-chiedano anche l’intervento della protezione civile”.

Nonostante l’utilità sociale dello scopo, l’attività associativa non può identi-ficarsi con lo svolgimento di un pubblico servizio, tale essendo soltanto u-n’attività economica assunta, per legge o in base ad essa,

da un ente pubblico (segnatamente un ente locale) oppure attribuita (con atto concessorio) anche ad altri soggetti, che la esercitano in forme imprenditoriali sotto il controllo dell'amministrazione e con un determinato regime amministrativo (cfr. Cons. giust. amm. 26.2.98 n. 90).

Deve aggiungersi che l'originaria "concessionaria" (U.T.E. Unione per le comunicazioni di Emergenza) non si identifica soggettivamente con l'Associazione ricorrente, la cui attività neppure coincide con lo scopo sociale e la destinazione contrattuale dedotti nella concessione anzidetta.

Deve dunque concludersi che il contratto di "concessione in uso" non è una concessione in senso proprio avente ad oggetto un bene demaniale o un bene patrimoniale indisponibile, ma si configura come contratto di locazione, con la conseguenza che la relativa controversia esula dalla giurisdizione del giudice amministrativo.>

A cura di Sonia LAzzini

sentenza

8 novembre 2007

n. 6203

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

Sezione 2^a

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

sul ricorso n. 1164 del 2006 proposto da

ASSOCIAZIONE CROCE AZZURRA SAN GIORGIO

con sede in Sesto San Giovanni, in persona del legale rappresentante signor **Stefano** **Stella**,
rappresentata e difesa dall'avv. Davide Virardi, presso il cui studio è elettivamente domiciliata in
Milano, via Santa Maria Valle 1

Sezione 2^a

n.
reg. sent.

n. 1164/06
reg. ric.

c o n t r o

COMUNE di SESTO SAN GIOVANNI, in persona del Sindaco p.t., Giorgio Oldrini, rappresentato e difeso dall'avv. Adrianio Pilia, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Milano, Corso Europa 12

per l'annullamento

del provvedimento 2 febbraio 2006 (prot. gen. n. 9384, prot. sett. n. 169), notificato il 1.3.06, con cui il Comune (Settore Opere Pubbliche, Servizio Edilizia Pubblica) ha intimato il rilascio dell'area occupata dalla ricorrente in viale delle Rimembranze 229, e per la condanna del Comune al risarcimento del danno.

Visto il ricorso, notificato il 31 marzo e depositato il 2 maggio 2007;

Visti controricorso e memoria del Comune;

Visti atti e documenti di causa;

Uditi, alla pubblica udienza del 31 ottobre 2007, relatore il dott. Carmine Spadavecchia, l'avv. Alessandro Comparoni (su delega dell'avv. Virardi) e l'avv. Pilia;

Considerato quanto segue in

FATTO e DIRITTO

1. L'Associazione ricorrente svolge attività di volontariato consistente nel pronto soccorso e nel trasporto di infermi e feriti presso le strutture ospedaliere.

Premesso di utilizzare a tale scopo un immobile di proprietà comunale, in forza di contratto di concessione d'uso stipulato il 5 agosto 1987, e di avere regolarmente pagato il canone secondo i bollettini di pagamento inviati dal Comune, l'Associazione impugna col ricorso in esame il provvedimento dirigenziale 2 febbraio 2006 con cui le è stato intimato il rilascio dell'immobile in quanto occupato senza titolo.

Con unico articolato motivo di censura (contraddittorietà tra atti, violazione del principio di

affidamento, ingiustizia manifesta, violazione del giusto procedimento, violazione dell'art. 2 legge n. 241/90, difetto di motivazione) l'Associazione addebita al Comune di avere, dapprima, ingenerato l'affidamento nella possibilità di utilizzare la struttura, impegnandosi a concordare con l'Associazione tempi e modi di rilascio nonché a reperire una nuova sede operativa riconoscendo l'utilità del servizio svolto, e, successivamente, di avere mutato avviso senza motivazione alcuna.

Con ordinanza 25 maggio 2006 n. 1212 il TAR ha respinto la domanda cautelare non ravvisando un pericolo di danno grave e irreparabile: ciò sul rilievo che l'area non risulta appartenente né al demanio né al patrimonio indisponibile del Comune, e che, conseguentemente, l'intimazione di rilascio non si configura come provvedimento amministrativo di natura autoritativa suscettibile di esecuzione d'ufficio, ma come mera diffida nell'ambito di un rapporto privatistico, la cui cognizione è devoluta al giudice ordinario.

Il Comune, costituito in giudizio, ha controdedotto, sottolineando da ultimo (memoria 17 ottobre 2007) la legittimità del ricorso all'autotutela possessoria stante l'appartenenza dell'immobile al patrimonio indisponibile.

2. Il Collegio non ritiene di discostarsi dall'avviso espresso in sede cautelare in ordine alla natura dell'immobile e, correlativamente, del rapporto scaturente dalla concessione d'uso del medesimo.

Perché un bene possa ritenersi appartenente al patrimonio indisponibile in quanto "destinato a un pubblico servizio" ai sensi dell'art. 826, comma 3, cod. civ. occorre un doppio requisito: la manifestazione di volontà dell'Ente titolare del diritto reale pubblico (e perciò un atto amministrativo da cui risulti la specifica volontà dell'Ente di destinare quel determinato bene a un pubblico servizio) e l'effettiva e attuale destinazione del bene al pubblico servizio (Cass. 2^a, 13.3.07 n. 5867; v. pure Cons. Stato. V, 20.2.06 n. 698).

Nel caso in esame detti requisiti sono assenti.

Essi non possono essere desunti dal catalogo delle proprietà comunali del 1980 (doc. 36 fasc. Comune), nel quale è (era) compresa una "Scuola Materna «Rimembranze» Viale Rimembranze 229", non essendovi prova alcuna di una destinazione attuale dell'immobile a scuola materna.

Né possono essere desunti dall'approvazione del programma triennale dei lavori pubblici 2007/2009, laddove contempla la riqualificazione delle aree di via Rimembranze 229-245 mediante in intervento di protezione ambientale consistente nella "realizzazione di una nuova area a verde attrezzata di circa 3.500 mq. ubicata in via Rimembranze, utilizzata attualmente come deposito di mezzi di soccorso" (cfr. doc. 35 Comune, delibera C.C. 21.12.2006 n. 78), perché ciò dimostra appunto che quella a verde è una destinazione futura, mentre l'utilizzo attuale non è riconducibile ad una destinazione a servizio pubblico formalmente deliberata dal Comune.

Quanto al contratto di "concessione in uso" del 5 agosto 1987, esso aveva ad oggetto l'edificio in muratura sito in viale Rimembranze 229 "da destinare esclusivamente a sede dell'Associazione" (art. 1), associazione denominata "U.T.E. Unione per le comunicazioni di Emergenza", il cui scopo sociale – parte didattico, parte operativo – era quello di "specializzare con nozioni teorico-pratiche coloro che si propongono fini di pubblica utilità nel campo delle radio e delle telecomunicazioni e coordinare volontari, nel campo delle telecomunicazioni, in caso di emergenza e di calamità che richiedano anche l'intervento della protezione civile".

Nonostante l'utilità sociale dello scopo, l'attività associativa non può identificarsi con lo svolgimento di un pubblico servizio, tale essendo soltanto un'attività economica assunta, per legge o in base ad essa, da un ente pubblico (segnatamente un ente locale) oppure attribuita (con atto concessorio) anche ad altri soggetti, che la esercitano in forme imprenditoriali sotto il controllo dell'amministrazione e con un determinato regime amministrativo (cfr. Cons. giust. amm. 26.2.98 n. 90).

Deve aggiungersi che l'originaria "concessionaria" (U.T.E. Unione per le comunicazioni di Emergenza) non si identifica soggettivamente con l'Associazione ricorrente, la cui attività neppure coincide con lo scopo sociale e la destinazione contrattuale dedotti nella concessione anzidetta.

Deve dunque concludersi che il contratto di "concessione in uso" non è una concessione in senso proprio avente ad oggetto un bene demaniale o un bene patrimoniale indisponibile, ma si configura

come contratto di locazione, con la conseguenza che la relativa controversia esula dalla giurisdizione del giudice amministrativo.

3. E' appena il caso di soggiungere che se, al contrario, di vera concessione si trattasse, la pretesa dell'Associazione ricorrente sarebbe comunque destituita di fondamento, perché:

- la "concessione" è scaduta il 1° gennaio 1992 (cfr. art. 2), non è stata prorogata, non è munita di clausola di rinnovazione tacita, ed è stata comunque espressamente revocata con delibera di Giunta comunale 27.2.1996 n. 152, avverso la quale non risulta proposta impugnativa da parte di chicchessia;

- il Comune non risulta giuridicamente vincolato a reperire una diversa sede operativa per l'Associazione, posto che i documenti prodotti a sostegno di tale assunto sono soltanto una mozione e una manifestazione d'intenti del Consiglio comunale, vale a dire atti "politici" che impegnano la Giunta verso il Consiglio nel rapporto interorganico, ma non impegnano il Comune verso l'esterno, senza considerare che lo stesso organo consiliare muove dalla premessa che l'occupazione attuale è "senza titolo", che la localizzazione è "impropria", che il rilascio dei locali è "necessario".

3. Per le considerazioni esposte, il ricorso va dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione. Sussistono tuttavia ragionevoli motivi per disporre la compensazione integrale tra le parti delle spese di causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia dichiara il ricorso inammissibile.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 31 ottobre 2007, con l'intervento dei magistrati:

Mario	Arosio	presidente
Carmin	Spadavecchia	consigliere, estensore
Alessio	Liberati	referendario
L'estensore		Il presidente