



Corte dei Conti
Sezione Regionale di Controllo per la Calabria

NELL'ADUNANZA DEL 25 Luglio 2008

composta dai magistrati:

- Pres. Sez. Silvio AULISI	Presidente
- Cons. Giuseppe GINESTRA	Componente
- Cons. Vittorio CIRO' CANDIANO, relatore	Componente
- Cons. Anna BOMBINO	Componente
- Primo ref. Quirino LORELLI	Componente
- Primo ref. Natale LONGO	Componente

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la nota n. 2130 del 09.04.2008, con la quale il Comune di PLATI' (RC) ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione, prot. n.417 del 21.04.2008;

VISTA l'ordinanza n.14/08 del 21.07.2008, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Consigliere relatore, dott. Vittorio Cirò Candiano.

RITENUTO IN FATTO

Il Comune di PLATI' (RC), con la sopra citata nota n. 2130 del 09.04.2008, ha promosso il parere di questa Sezione al fine di conoscere se un immobile confiscato alla criminalità organizzata, trasferito al patrimonio dell'Ente locale e ristrutturato dall'Ente locale medesimo, per essere destinato a sede della locale Stazione dell'Arma dei Carabinieri, possa ora essere assegnato al destinatario a titolo gratuito, mediante "contratto di comodato" con il competente Ministero dell'Interno, ove consentito dalla vigente normativa, in considerazione delle peculiari condizioni operative e della elevata presenza criminale che caratterizzano il territorio interessato.

Si precisa che il Consiglio comunale di PLATI' è stato sciolto con DPR del 07.07.2006, per "Condizionamenti esterni dell'organizzazione mafiosa".

In via preliminare va, nell'ordine, accertata l'ammissibilità della richiesta di parere in relazione sia al soggetto richiedente che al contenuto oggettivo del quesito.

Al riguardo è utile rammentare che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica, è prevista dall'art. 7, comma 8, della legge n.131/2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le Regioni possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo "*ulteriori forme di collaborazione*" ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, "*nonché pareri in materia di contabilità pubblica*", aggiungendo che "*analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane*".

La funzione consultiva in argomento è stata disciplinata, quanto a principi e modalità, dalla Sezione delle Autonomie con atto adottato nella adunanza del 27 aprile 2004, con il quale sono stati preliminarmente dettati i criteri atti a garantire l'uniformità di indirizzo e, quindi, individuati i soggetti legittimati alla richiesta, l'ambito oggettivo della funzione, l'ufficio competente a rendere il parere in relazione al carattere generale o locale dello stesso, il procedimento per l'esercizio della funzione con indicazione dei relativi profili temporali.

Ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere in esame, occorre verificare la sussistenza contestuale di entrambi i requisiti: soggettivo, cioè la legittimazione del

soggetto richiedente, ed oggettivo, cioè l'attinenza alla materia della contabilità pubblica.

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dalla citata legge n.131/2003, stante la natura speciale che essa assume rispetto alla ordinaria sfera di competenze assegnate alla Corte. La richiesta stessa, d'altra parte, può considerarsi ammissibile se proveniente dall'organo rappresentativo dell'ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio regionale, provinciale, comunale).

La norma prevede la possibilità di richiedere pareri esclusivamente nella "*materia della contabilità pubblica*". Nell'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione delle Autonomie nel citato atto di indirizzo, tale possibilità è limitata agli atti generali, ovvero atti o schemi di normazione primaria (leggi, statuti) o secondaria (regolamenti di contabilità o materie comportanti spese, circolari), o inerenti all'interpretazione di norme vigenti, nonché in merito a soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, o attinenti alla preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendessero adottare.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Sotto il profilo soggettivo, nel caso in esame, poiché la richiesta di parere - nelle more dell'attuazione della legge regionale 5 gennaio 2007, n.1, istitutiva del Consiglio delle Autonomie Locali nella Regione Calabria - proviene direttamente dalla Commissione straordinaria di gestione del Comune di PLATI', il cui Consiglio è stato sciolto con DPR del 07.07.2006 per "Condizionamenti esterni dell'organizzazione mafiosa", la stessa richiesta deve ritenersi ammissibile.

Accanto alle condizioni soggettive, poi, devono sussistere (come indicato anche dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con la succitata deliberazione del 27 aprile 2004) determinate condizioni oggettive e, in particolare, oltre l'attinenza con la materia della contabilità pubblica, il carattere generale ed astratto della questione sottostante al quesito, di modo che il parere non vada ad incidere direttamente su specifiche fattispecie concrete sulle quali potrebbero pronunciarsi, nell'ambito della loro

competenza, altri organi, quali, ad esempio, la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti.

Poiché la questione posta ha carattere generale ed astratto, anche sotto il profilo oggettivo la richiesta di parere deve intendersi ammissibile.

Passando al merito della medesima, può essere utile cogliere l'occasione per svolgere alcune considerazioni giuridiche di carattere generale sul patrimonio immobiliare degli Enti locali territoriali. Il riconoscimento dell'esistenza di beni appartenenti a Comuni e Province è presente già nel codice civile, nel testo approvato nel 1942, ma solo di recente con la riforma introdotta dalla legge costituzionale 18.10.2001, n. 3, il riconoscimento di un patrimonio agli enti locali territoriali ha trovato rilevanza costituzionale.

Seguendo l'impostazione del Codice civile, i beni di Comuni e Province si distinguono in *beni demaniali* (art. 824 c.c.), assoggettati al medesimo regime giuridico dei beni appartenenti al demanio statale, *beni patrimoniali indisponibili* (art. 826, commi 2 e 3, c.c.) e *beni patrimoniali disponibili* (cui sono ascrivibili tutti i beni che non possono ricomprendersi tra quelli del demanio o del patrimonio indisponibile). Il patrimonio disponibile, pertanto, comprende i beni che non sono direttamente funzionali all'attività propria dell'ente pubblico, ed assolve, in modo indiretto ed eventuale, ad una funzione di utilità economica per l'ente locale. Gli enti locali territoriali gestiscono, di norma, il proprio patrimonio immobiliare attraverso l'affidamento in concessione o in locazione degli immobili. Particolare rilevanza, ai fini della gestione, riveste la corretta qualificazione giuridica del bene immobile, in quanto la natura "*demaniale*" o "*patrimoniale indisponibile*" dello stesso determina l'applicazione dell'istituto pubblicistico della concessione amministrativa, mentre la natura "*patrimoniale disponibile*" del bene immobile implica la possibilità di affidamento in locazione.

A prescindere dalla qualificazione giuridica attribuita dalle parti o dalla Pubblica Amministrazione al rapporto posto in essere, la natura "*demaniale*" o "*patrimoniale indisponibile*" dell'immobile implica l'esistenza di una concessione amministrativa, mentre il rapporto avente ad oggetto il godimento di un bene immobile compreso nel patrimonio disponibile si configura quale locazione; anzi la dichiarazione della natura

demaniale di un bene comporta il venir meno del rapporto contrattuale di locazione precedentemente sorto.

Conseguentemente, quindi, la natura di un rapporto giuridico avente ad oggetto il godimento di un immobile di proprietà comunale, discende necessariamente dalla natura e dal regime giuridico del bene stesso, in quanto è soltanto in funzione di detti elementi che è possibile determinare le legittime modalità di attribuzione in godimento a soggetti terzi del bene medesimo. Per i beni pubblici in senso stretto (*demaniali e patrimoniali indisponibili*) è necessaria l'applicazione di regole di matrice pubblicistica e autoritativa e, pertanto, il modulo pubblicistico della concessione appare l'unico pienamente compatibile con il loro regime. Per i beni del "*patrimonio disponibile*" invece, che sono riconducibili al regime di appartenenza del diritto comune, l'attribuzione in godimento a soggetti terzi deve essere effettuata secondo gli schemi del diritto comune. Il modulo concessorio pertanto non trova alcuna giustificazione laddove il contenuto del rapporto si riduca al tipico sinallagma tra cessione in uso del bene e corrispettivo del versamento di un canone: l'utilizzazione di uno schema autoritativo si risolverebbe, in tal caso, nell'elusione delle norme inderogabili poste dal diritto privato.

La Sezione, pertanto, ritiene che l'ente locale non goda di alcuna discrezionalità nel compiere la scelta tra i due strumenti di attribuzione in godimento a soggetti terzi del bene (*concessione amministrativa e locazione*) e che in tale scelta debba avere quali parametri di riferimento esclusivi la natura (*demaniale, patrimoniale indisponibile o patrimoniale disponibile*) del bene ed il regime giuridico cui conseguentemente è sottoposto.

A questo punto, per quanto riguarda, in particolare, i beni immobili confiscati alla criminalità organizzata e trasferiti al patrimonio dell'Ente locale, occorre fare riferimento alla legge 31.05.1965, n. 575, così come modificata ed integrata dalla legge 07.03.1996, n. 109.

Quest'ultima legge ha rappresentato un passaggio fondamentale in tale materia, in quanto ha sbloccato i meccanismi che fino ad allora impedivano l'uso sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata. La legge n. 109/1996, infatti, introducendo gli articoli 2-nonies e seguenti della legge 31.05.1965, n. 575, aggiungeva, alla sequenza

di disposizioni in tema di misure di prevenzione patrimoniale, norme specifiche concernenti la destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, in tal modo completando, sul piano sistematico, il quadro legislativo che non si era occupato della questione almeno fino al momento del decreto legge 14.06.1989, n. 230, convertito dalla legge 04.08.1989, n. 282, che dettò le prime norme in materia di destinazione dei beni confiscati.

Con la novellata normativa lo Stato non limita la propria azione alla sola fase meramente repressiva, ma si mostra anche capace di sottrarre alla struttura criminosa i beni accumulati e di restituirli alla collettività, così incentivandone l'utilizzazione sociale e dimostrando che i beni confiscati rappresentano un valore sociale ed economico concreto e possono così costituire uno strumento per far crescere le comunità locali, divenendo moltiplicatori di progettualità positiva da parte dei vari soggetti coinvolti.

Limitando ora il discorso alla parte che qui interessa, va precisato anche, alla luce di quanto sopra argomentato, che i beni immobili confiscati e trasferiti al patrimonio del Comune interessato, sono da qualificarsi "*beni patrimoniali indisponibili*" e come tali possono essere gestiti dall'Ente locale attraverso l'affidamento in concessione.

L'art. 2-undecies, comma 2, della legge n. 575/1965 infatti, stabilisce che "*I beni immobili sono:*

a) mantenuti al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile e, ove idonei, anche per altri usi governativi o pubblici connessi allo svolgimento delle attività istituzionali di amministrazioni statali, agenzie fiscali, università statali, enti pubblici e istituzioni culturali di rilevante interesse, salvo che si debba procedere alla vendita degli stessi finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso;

b) trasferiti per finalità istituzionali o sociali, in via prioritaria, al patrimonio del comune ove l'immobile è sito, ovvero al patrimonio della provincia o della regione. Gli enti territoriali possono amministrare direttamente il bene o assegnarlo in concessione a titolo gratuito a comunità, ad enti, ad associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali, ad organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, e successive modificazioni, a cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre

1991, n. 381, e successive modificazioni, o a comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti di cui al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti o sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, nonché alle associazioni ambientaliste riconosciute ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e successive modificazioni. Se entro un anno dal trasferimento l'ente territoriale non ha provveduto alla destinazione del bene, il prefetto nomina un commissario con poteri sostitutivi;

c) trasferiti al patrimonio del comune ove l'immobile è sito, se confiscati per il reato di cui all'articolo 74 del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309. Il comune può amministrare direttamente il bene oppure, preferibilmente, assegnarlo in concessione, anche a titolo gratuito, secondo i criteri di cui all'articolo 129 del medesimo testo unico, ad associazioni, comunità o enti per il recupero di tossicodipendenti operanti nel territorio ove è sito l'immobile.

Ora, come ben si vede, il trasferimento dei beni immobili confiscati al patrimonio degli enti locali territoriali è sottoposto dalla normativa *de qua* ad una serie di specifici vincoli di destinazione riguardanti l'utilizzazione concreta dei beni medesimi e, in particolare, ove l'amministrazione locale non decida di amministrare direttamente il bene per i fini istituzionali propri, ne stabilisce la destinazione a fini "sociali", mercè l'assegnazione in concessione, esclusivamente a titolo gratuito, ai soggetti quali analiticamente e compiutamente individuati nella lettera *b)* della norma all'esame (comunità ed enti vari, associazioni rappresentative degli enti locali, organizzazioni di volontariato, comunità terapeutiche o centri di recupero e cura di tossicodipendenti, ecc.) ovvero, infine, nella peculiare e circoscritta ipotesi di cui alla successiva lettera *c)* pure sopra già riportata, la facoltà di assegnazione in concessione, anche a titolo gratuito, limitatamente però ad associazioni, comunità o enti per il recupero di tossicodipendenti operanti nel territorio ove è sito l'immobile.

Orbene, la ipotesi concreta sottoposta dal Comune di Platì all'esame della Sezione (assegnazione dell'immobile trasferito al patrimonio indisponibile del comune mercè

contratto di comodato gratuito in favore della locale Stazione dell'Arma dei Carabinieri) non sembra rientrare nell'ambito delle tassative e vincolate fattispecie delineate dalle disposizioni di cui alle sopra enucleate lettere *b)* e *c)* della speciale normativa di che trattasi, bensì, sia per lo specifico soggetto destinatario interessato (Ministero della Difesa-Arma dei Carabinieri, cioè un' *amministrazione statale*) che per le specifiche finalità perseguite (prettamente *di giustizia e/o di ordine pubblico*), sembra trovare la propria ratio e testuale previsione esclusivamente nella disposizione di cui alla distinta lettera *a)* più sopra pure riportata, secondo cui infatti i beni immobili sono " *mantenuti al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile e, ove idonei, anche per altri usi governativi o pubblici connessi allo svolgimento delle attività istituzionali di amministrazioni statali, agenzie fiscali, università statali, enti pubblici e istituzioni culturali di rilevante interesse...*".

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria al Sindaco del Comune di PLATI' (RC).

Così deciso in Catanzaro il 25 Luglio 2008.

Il Consigliere Relatore

dott. Vittorio Cirò Candiano

Il Presidente

dott. Silvio Aulisi

Depositata in segreteria il 25.07.2008
Il Direttore della segreteria
dott. Antonio LEONE