



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

composta dai magistrati

dott. Vittorio ZAMBRANO	Presidente
dott. Rosario SCALIA	Consigliere
dott. Angelo FERRARO	Consigliere
dott.ssa Maria Luisa ROMANO	Consigliere
dott.ssa Carmela MIRABELLA	Consigliere relatore
dott. Gianluca BRAGHÒ	Referendario

nell'Adunanza del 23 giugno 2010

VISTO l'art. 100, secondo comma, 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;

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;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/CONTR./2000, contenente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con deliberazioni delle Sezioni riunite n.

2/2003 e n. 1/2004 e, da ultimo, con deliberazione Consiglio di Presidenza adottata nell'adunanza del 19 giugno 2008;

VISTA la nota, acquisita al prot. n. 1262 in data 23 febbraio 2010, con la quale il Sindaco del Comune di Fiuggi (FR) ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 8/2010 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per il giorno 23 giugno 2010;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, Consigliere Carmela Mirabella;

PREMESSO

Il Sindaco di Fiuggi, con nota n. 1718 del 19 febbraio 2010, ha richiesto il parere di questa Sezione in ordine alla possibilità di "ricorrere all'istituto del comodato d'uso gratuito per la concessione di un'area di proprietà del Comune per un periodo di ventiquattro mesi esclusivamente per l'installazione di una tensostruttura mobile da utilizzare per la promozione turistica e congressuale del territorio" e, in alternativa, di "utilizzare un contratto di sponsorizzazione per le medesime finalità e per il medesimo arco temporale, come previsto nello statuto comunale e nella legge n. 449/1997, art. 43, comma 1".

Nella suddetta richiesta il Sindaco premette che l'Amministrazione comunale ha provveduto all'istituzione della società consortile senza scopo di lucro "Fiuggi Turismo Convention and Visitors Bureau", al fine di elaborare una politica di promozione e acquisizione di flussi turistici e sviluppare un'iniziativa volta alla razionalizzazione e al rafforzamento del sistema fiuggino dell'offerta turistica.

Tale società è un organismo che promuove e assiste il turismo ed opera a supporto delle imprese consorziate e/o di altri enti ed operatori del settore avente come principale oggetto la promozione e lo sviluppo del turismo nel comune di Fiuggi e nella provincia di Frosinone.

La società, aperta all'adesione di tutti, annovera tra i suoi componenti diversi soggetti espressione del territorio e dell'economia della città (Unione industriali della provincia di Frosinone, Camera di Commercio di Frosinone, Associazione degli albergatori di Fiuggi).

Nelle more del compimento dell'iter per la realizzazione di una struttura congressuale su un'area di proprietà comunale, da tempo in uso per lo svolgimento di eventi e manifestazioni di carattere turistico e congressuale, l'Amministrazione comunale intenderebbe concedere la medesima area alla suddetta società consortile mediante l'uso del comodato gratuito, in tal modo garantendo l'interesse pubblico di promozione turistica della Città di Fiuggi ed il sostentamento dell'economia della stessa, la sussistenza del segmento congressuale, attualmente in crisi, la ripresa dell'economia delle piccole e medie aziende che operano sul territorio, socie della società consortile, le quali sempre con maggiori difficoltà sopportano i tributi comunali.

CONSIDERATO

L'esercizio della funzione consultiva, intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, è subordinato alla verifica preliminare in ordine alla sussistenza di precisi presupposti di ammissibilità, sia in termini soggettivi

(legittimazione dell'organo richiedente) che oggettivi (attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica).

Sotto il profilo soggettivo la richiesta è da ritenere ammissibile, in quanto presentata dal Sindaco, legittimato a rappresentare l'ente verso l'esterno, nella sua qualità di vertice politico-amministrativo.

Quanto all'ammissibilità sotto il profilo oggettivo, per orientamento consolidato, l'inerenza del quesito a materia di contabilità pubblica, nel contesto sistematico in cui l'art. 7, comma 8 è inserito, va correttamente intesa in senso tecnico e ristretto, così come meglio precisato in numerose delibere già adottate da questa Sezione nell'esercizio della funzione consultiva alle quali per brevità, si rinvia (cfr., da ultimo, deliberazione n. 9/2009).

In base a tale orientamento, la richiesta è da considerare ammissibile esclusivamente nella misura in cui esuli dalla fattispecie concreta e riguardi soltanto la questione, di carattere generale e astratto, relativa alla possibilità di concedere in comodato gratuito un bene di proprietà comunale ad una società consortile della quale è socia la medesima Amministrazione o, in alternativa, di utilizzare per le medesime finalità e per il medesimo arco temporale un contratto di sponsorizzazione.

Ai sensi di quanto disposto dall'art. 1803 del codice civile, il comodato è *il contratto col quale una parte consegna all'altra una cosa mobile o immobile, affinché se ne serva per un tempo o per un uso determinato, con l'obbligo di restituire la stessa cosa ricevuta. Il comodato è essenzialmente gratuito.*

Premessa la capacità giuridica dell'Ente di stipulare, in astratto, il contratto, bisogna verificare, in via preliminare, la possibilità, per il medesimo ente, di disporre del bene e, in caso di risposta affermativa, accertare se il Comune può concludere un contratto di comodato o una sponsorizzazione, individuando, conseguentemente, le corrette modalità di scelta del contraente.

Riguardo al primo punto viene anzitutto in considerazione la natura del diritto del Comune sull'area in argomento.

Premesso che nella richiesta di parere l'Amministrazione afferma genericamente di essere proprietaria di un'area comunale da tempo in uso per lo svolgimento di eventi e attualmente inutilizzata, si ritiene che nell'ipotesi in cui l'area facesse invece parte dei beni del demanio comunale, la loro inalienabilità renderebbe possibile esclusivamente la costituzione di diritti a favore di terzi mediante atto concessorio dell'Amministrazione che ammette altri soggetti al godimento del bene, al quale può accedere un contratto che regola il rapporto.

A diversa soluzione questa Sezione ritiene di dover pervenire qualora l'area facesse parte del demanio collettivo, quale area di proprietà comunale soggetta ad uso civico, come invero viene definita nella nota allegata alla richiesta di parere (nota del Sindaco diretta alla Regione Lazio, prot. n. 9645 in data 19/9/2008, area "di proprietà comunale e ricompresa nei terreni di demanio collettivo").

Con il termine di uso civico si indica una forma di proprietà collettiva nata in età antichissima e consistente in un diritto di godimento che gli appartenenti ad una determinata entità territoriale (individuati

normalmente in base ad un parametro quali/quantitativo, come l'essere residente in un certo Comune da un numero minimo di anni) esercitano collettivamente su un determinato terreno.

La legge 16 giugno 1927, n. 1766, art. 4, individua le facoltà comprese in tali diritti in quelle di "far legna", nel pascolo di animali, nel prelievo di acqua o prodotti della natura.

A differenza delle altre categorie di proprietà pubblica, il diritto è ascritto ad un'entità soggettiva non individuale ma collettiva, una comunità che può coincidere con i cittadini di un Comune, ma non si identifica con l'ente esponenziale. Solo la comunità può di conseguenza estinguere il diritto collettivo sul bene per alienarlo o renderlo commerciabile. L'ente può assumere tale decisione, in virtù di un'espressa disposizione di legge, solo per effetto di un provvedimento dell'autorità amministrativa.

L'art. 12 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, al riguardo, vietava ai Comuni la possibilità di alienare i terreni soggetti ad uso civico o mutarne la destinazione senza l'autorizzazione del Ministero dell'economia nazionale.

Il potere risulta attualmente trasferito alle Regioni, in base al Dpr 24 luglio 1977 n. 616.

Per quanto concerne la regione Lazio, la legge 27 gennaio 2005, n. 6, modificando la precedente disciplina (L. R. n. 1/1986) ha disposto, all'art. 10, che il mutamento di destinazione e l'alienazione di terreni di proprietà collettiva di uso civico non edificabili sono subordinati

all'autorizzazione della Regione, rilasciata per finalità agro-forestali e per finalità pubbliche o di interesse pubblico.

Naturalmente il mutamento riguarda la destinazione specifica e propria di uso civico e non quella, sempre di natura pubblica, che eventualmente la pubblica amministrazione avesse determinato modificando di fatto quella originaria.

La *ratio* dell'uso civico e della conseguente natura dei beni di proprietà comunale che vi sono sottoposti non è infatti quella di garantire un indefinito interesse pubblico, ma di consentire alla collettività di godere le facoltà al bene connesse.

Bisogna tuttavia precisare che l'evoluzione della nostra società, nell'ambito della quale è diventata sempre minore l'importanza dell'agricoltura ai fini di sussistenza, ha indotto una profonda trasformazione del concetto di uso civico, che è andato sempre più assumendo l'accezione di vincolo.

Già a partire dalla legge Galasso, infatti, ai beni soggetti ad uso civico è stato riconosciuto il carattere ambientale e paesaggistico.

Tale indirizzo è stato confermato con il D. Lgv. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) che, all'art. 142, comma 1, lett. h), considera le aree gravate da usi civici tutelate per legge, fino all'approvazione del piano paesistico previsto dal medesimo decreto. In questo modo gli usi civici trovano una tutela costituzionale, rientrando nell'ambito di applicazione dell'art. 9, comma 2, della Costituzione, relativo al paesaggio, che la giurisprudenza costituzionale interpreta in modo molto ampio.

A seguito della riforma del titolo V della Costituzione, è emerso un nuovo quadro nei rapporti tra Stato e Regioni nella materia dei beni ambientali, che rileva anche per la disciplina degli usi civici.

Tale disciplina esclude che il Comune possa mutare la destinazione dei beni di proprietà collettiva al di fuori delle prescrizioni normative e delle indicazioni programmatiche della Regione e dello Stato, secondo le rispettive competenze.

In tal senso la legge regionale n. 6/2005 dispone (art. 1) che la pianificazione paesistica determina le prescrizioni dirette alla salvaguardia delle zone di uso civico "in vista del preminente interesse alla conservazione della loro destinazione naturale", alle quali i Comuni sono tenuti a conformare i loro strumenti urbanistici.

Tutto quanto sopra premesso, in mancanza del provvedimento regionale che solo può consentire al Comune di modificare la destinazione naturale "ad uso civico", il fondo non può essere oggetto di alcun atto di disposizione da parte del medesimo Comune, sia esso un comodato o una sponsorizzazione.

Nel caso in cui, invece, il bene facesse parte del patrimonio del Comune, nessuna limitazione opererebbe per la sua utilizzazione da parte dello stesso mediante atto di disposizione a favore di altri soggetti.

Le caratteristiche del contratto che si vorrebbe stipulare, tuttavia, non sembrano compatibili con la natura dell'ente pubblico, che non può disporre di un bene del proprio patrimonio, economicamente valutabile, senza alcuna controprestazione in cambio, in quanto siffatta scelta

sarebbe contraria ai principi fondamentali di economicità dell'azione amministrativa e, in sostanza, del buon andamento della stessa.

L'interesse pubblico alla promozione turistica e al sostentamento della città nel suo complesso, genericamente definito, non è sufficiente a modificare la causa del contratto, ma opera semmai a monte, a giustificazione della scelta dell'Amministrazione di disporre del bene.

Ciò, tuttavia, avrebbe dovuto indurre l'ente a trovare la forma giuridica più consona al perseguimento di tale interesse.

La convenienza della scelta non viene garantita neppure dall'assegnazione dell'area alla società partecipata, quasi che quest'ultima si potesse sostituire al Comune nella gestione del bene nell'interesse pubblico mediante un contratto che, non avendo tale causa, non può realizzare tale finalità.

In ogni caso la scelta del contraente, in assenza di elementi che giustificano una deroga ai principi generali, deve avvenire attraverso procedure che garantiscano il sostanziale rispetto dei principi fondamentali di efficacia, efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa.

Nella richiesta dell'Ente viene chiesto, in alternativa, un parere in ordine alla possibilità di utilizzare una sponsorizzazione per le medesime finalità del comodato.

In linea teorica tale possibilità è consentita, per le considerazioni sopra esposte, esclusivamente nell'ipotesi in cui il bene in argomento faccia parte del patrimonio dell'Ente.

La sponsorizzazione trova una propria definizione, ma non un'autonoma e definita disciplina nelle norme (L. n. 223/1990, art. 43

della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e art. 119 del d. lgs 267/2000), dalle quali è possibile rilevare il *favor* del legislatore per la stipula del contratto da parte dell'ente pubblico nella veste di soggetto sponsorizzato, nella prospettiva di conseguire economie di spesa nella realizzazione di iniziative di pubblico interesse e nel quadro del processo di innovazione e miglioramento della qualità dei servizi già prestati dall'ente.

Le suddette disposizioni, tuttavia, omettono la definizione dei "caratteri" del contratto e dei presupposti di legittimità delle iniziative di sponsorizzazione per la p.a., nonché dell'iter procedimentale che gli enti pubblici devono seguire per addivenire alla sua stipula.

La lacuna normativa è stata colmata dall'interpretazione della giurisprudenza e della dottrina le quali definiscono la sponsorizzazione come un contratto mediante il quale l'ente locale (*sponsee*) offre ad un terzo (sponsor) la possibilità di rafforzamento della propria immagine nei confronti del pubblico, nella prospettiva di una maggiore penetrazione nel suo segmento di mercato, in cambio di un corrispettivo, che può consistere in un finanziamento in denaro o nella fornitura di materiale o di altri beni, oppure in un risparmio di spesa.

Trattandosi di contratto atipico, la possibilità per l'ente di concludere una sponsorizzazione, così come sopra definita, dipende, ex art. 1322 c.c., comma 2, dalla valutazione della meritevolezza degli interessi perseguiti dalle parti.

Non essendo state comunicate, nella richiesta di parere, gli elementi che caratterizzano le prestazioni contrattuali in termini di attività cui le parti sono tenute e, in particolare, di corrispettivo dovuto dallo

sponsor, risulta impossibile a questa Sezione esprimere alcuna valutazione.

P.Q.M.

nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Dirigente del Servizio di supporto, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deciso in Roma, nell'adunanza del 23 giugno 2010.

Il Magistrato Relatore

f.to (Carmela MIRABELLA)

Il Presidente

f.to (Vittorio ZAMBRANO)

Depositata in Segreteria il 15 luglio 2007

Il Dirigente del Servizio di Supporto

f.to (Massimo BIAGI)