

Ad integrazione del quesito, il Sindaco ha chiesto altresì, con nota prot. n. 31418 del 22 dicembre 2010, se la predetta cessione degli automezzi possa aver corso anche in regime di usufrutto.

CONSIDERATO

In rito, la Sezione non ravvisa motivi per discostarsi dall'orientamento sin qui seguito in ordine alla sussistenza del requisito soggettivo di ammissibilità delle richieste di parere avanzate dal Sindaco, quale organo di vertice politico-amministrativo munito della rappresentanza legale esterna dell'Ente, nelle more della istituzione del Consiglio delle autonomie locali nella Regione Campania.

Del pari, il Collegio osserva come, sotto il profilo dell'ammissibilità oggettiva, il quesito in trattazione pertenga indubbiamente alla materia della contabilità pubblica di cui all'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003, atteso che esso, muovendo da problematiche riguardanti la gestione dei rifiuti urbani, riguarda, essenzialmente, profili direttamente riconducibili alla gestione dei beni patrimoniali degli Enti locali.

Deve tuttavia evidenziarsi che, in armonia con l'orientamento espresso in sede di coordinamento dalla Sezione delle Autonomie con atto di indirizzo del 27 aprile 2004, ribadito ed estesamente motivato nelle successive deliberazioni n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006 e n. 9/AUT/2009 del 4 giugno 2009, la funzione consultiva esercitata dalla Sezione può riguardare soltanto profili di carattere generale ed astratto, in quanto l'eventuale riferimento a singoli fatti gestionali finirebbe col tradursi in un indebito coinvolgimento della stessa nei processi decisionali dell'Ente, con conseguente interferenza con le altre funzioni esercitate dalla Corte in sede di responsabilità contabile nonché inevitabile condizionamento dell'attività amministrativa su cui la Corte è chiamata ad esercitare il controllo, per sua natura esterno e neutrale.

Tanto premesso, si ritiene possa darsi ingresso alle valutazioni nel merito del quesito posto dal Sindaco del Comune di Torre Annunziata limitatamente ai profili di natura essenzialmente esegetica, concernenti gli effetti che dalla vigente normativa in materia di trasporto di rifiuti urbani possono discendere in ordine all'adottabilità della ipotizzata assegnazione di automezzi di proprietà comunale in comodato d'uso gratuito ovvero in usufrutto ad una società mista partecipata che ha in gestione il ciclo integrato dei rifiuti.

Come è noto, l'esercizio dell'attività di raccolta e trasporto di rifiuti è subordinato, ai sensi dell'art. 212 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (cd. Codice ambientale), al requisito della previa iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali, da attuare secondo modalità definite in appositi decreti interministeriali di esecuzione. Nelle more dell'emanazione dei suddetti decreti, continuano ad applicarsi le disposizioni relative all'ex Albo nazionale delle imprese che effettuano la gestione dei rifiuti, previsto dall'abrogato art. 30 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.

Al riguardo, le imprese che intendono effettuare attività di raccolta e trasporto di rifiuti devono corredare la relativa domanda di iscrizione con documentazione attestante: la sussistenza dei requisiti di idoneità tecnica dei mezzi di trasporto, la loro disponibilità ed il

relativo titolo autorizzativo al trasporto di cose ai sensi degli artt. 31 e 41 della legge 6 giugno 1974, n. 298 (recante "Istituzione dell'Albo nazionale degli autotrasportatori").

In particolare, ai fini del rilascio di licenze e autorizzazioni al trasporto ordinario di cose (in conto proprio o per conto di terzi), il relativo regolamento attuativo (D.P.R. 16 settembre 1977, n. 783) stabilisce che la disponibilità dei veicoli debba trovare fondamento, essenzialmente, su un titolo di proprietà, di usufrutto ovvero di acquisto con patto di riservato dominio.

Occorre osservare, tuttavia, che se le citate forme di disponibilità avessero quale necessario presupposto il comune requisito del "possesso" del bene (caratteristica tipica dei diritti reali di godimento), non dovrebbero ritenersi ammesse le pur analoghe ipotesi di disponibilità dei veicoli conseguenti a contratti di comodato, locazione, *leasing* o noleggio, in quanto caratterizzate dalla mera "detenzione" materiale del bene disgiunta dall' *animus rem sibi habendi*.

Senonché, il fatto che l'art. 9 del primo regolamento di esecuzione della legge n. 298/1974 (D.P.R. 3 gennaio 1976, n. 32) disponesse che tra i veicoli da intendere nella disponibilità dell'impresa rientrasse (in aggiunta ai tre casi precedentemente citati) anche la "locazione con facoltà di compera" (locuzione ripresa e reintrodotta all'art. 31, lettera a), della legge 298/74 ad opera dell'art. 2 del D.L. n. 16/1987, convertito in legge 30 marzo 1987, n. 132), farebbe propendere per una accezione estensiva del termine "disponibilità del veicolo", allargata cioè anche alla ipotesi di detenzione qualificata dal pieno potere di controllo ed utilizzazione del mezzo *uti dominus*, in quanto connotata dall'esistenza di un diritto potestativo in ordine all'acquisto del bene (si configurerebbero, in tal senso, sia i contratti di *leasing* che di locazione con patto di futura vendita, il cui effetto reale è rinviato alla scadenza del rapporto contrattuale).

Sembra, dunque, non aver pregio l'orientamento teso a ritenere ammissibile il trasferimento in uso degli automezzi al gestore privato del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti mediante lo strumento del comodato d'uso gratuito.

Tale modalità contrattuale contempla infatti, generalmente, la facoltà di recesso immediato del comodante, per cui la situazione di precarietà che ne deriva si pone in palese contrasto con l'instaurazione di un godimento pieno e continuativo dei mezzi connesso agli effettivi bisogni dell'impresa di trasporto.

D'altronde, la essenziale gratuità del comodato, caratteristica intrinseca alla struttura causale di detto contratto, mal si presta ad una eventuale apposizione modale diretta a far gravare sul comodatario tutte le spese derivanti "dall'utilizzo" dei mezzi di trasporto (oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria, oneri assicurativi, tasse di possesso etc.), in quanto, al di fuori dei casi di compensi di modestissimo importo, una simile pattuizione in ordine alle spese si risolverebbe in un corrispettivo (o canone "mascherato") tale da snaturare la causa del contratto e ricondurlo all'interno della tipologia delle locazioni.

Viceversa, l'usufrutto, per sua natura connotato dal divieto di alterare la destinazione economica della cosa, è conciliabile sia con il regime giuridico proprio dei beni appartenenti al patrimonio indisponibile (i quali, pur potendo essere utilizzati da soggetti privati, non risultano

tuttavia suscettibili di vedere modificata la propria destinazione) sia con la disciplina generale dei provvedimenti attributivi di vantaggi economici contenuta nell'art. 12 della legge in materia di procedimento amministrativo (L. 7 agosto 1990, n. 241), il cui disposto prevede che la concessione in uso a privati di mezzi di trasporto di proprietà comunale avvenga nel rispetto delle norme regolamentari dell'Ente.

Queste ultime, in particolare, andranno a definire se l'usufruttuario sarà tenuto o meno a sopportare, oltre alle spese relative all'ordinaria manutenzione e, più in generale, alla conduzione del bene ed alla sua conservazione, anche le spese relative al pagamento di canoni, oneri assicurativi o altri pesi comunque gravanti sui mezzi, come pure eventuali oneri di straordinaria manutenzione altrimenti a carico del proprietario.

In quella sede, l'Ente locale dovrà non solo evidenziare le finalità pubblicistiche che intenda perseguire con la costituzione dell'usufrutto di mezzi destinati ad un pubblico servizio, ma anche individuare i criteri e le modalità affinché l'utilità sociale perseguita rientri nell'ambito delle proprie finalità istituzionali e risulti compatibile con i principi fondamentali di economicità dell'azione amministrativa.

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

PER QUESTI MOTIVI

nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella Camera di Consiglio del 29 marzo 2011.

Il relatore

Il Presidente

Francesco Uccello

Vittorio Lomazzi

Depositato in Segreteria in data 29 marzo 2011

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
Mauro Grimaldi