



COMUNE DI GENOVA

Genova, 24 maggio 2023

Al Direttore Direzione Area Infrastrutture Opere Pubbliche  
 Al Direttore Direzione Area Servizi Civici  
 Al Dirigente Demanio e Patrimonio  
 Al Dirigente Strade  
 Al Dirigente Manutenzione e Verde Pubblico  
 Ai Direttori di Municipi

e p.c.

Al Sindaco  
 All' Assessore al Patrimonio Porto Mare e Pesca  
 Ai Presidenti dei Municipi  
 Alla Direzione Area Servizi Finanziari  
 Alla Direzione Area Pianificazione e Controlli

Loro Sedi

**OGGETTO: Standardizzazione procedure di gestione del patrimonio comunale.**

La presente Direttiva fornisce l'inquadramento giuridico sul patrimonio pubblico e mira ad una gestione coerente ed uniforme da parte di tutte le articolazioni organizzative dell'Ente.

**INQUADRAMENTO GIURIDICO: CLASSIFICAZIONE DEI BENI PUBBLICI.**

Sono beni pubblici, compresi nella categoria della "proprietà pubblica" di cui all'articolo 42 della Costituzione, i beni di cui si avvalgono le Pubbliche Amministrazioni per realizzare i propri fini istituzionali. I beni appartenenti agli Enti pubblici (Stato, Regioni, Province, Comuni, Enti pubblici non territoriali) trovano la loro disciplina nel codice civile e nel codice della navigazione.

Essi si distinguono in **beni demaniali** e **beni patrimoniali**, a loro volta suddivisi in beni patrimoniali **indisponibili** e beni patrimoniali **disponibili**.

I beni demaniali sono elencati tassativamente dal codice civile all'articolo 822. Vi rientrano, ad esempio, le strade, gli acquedotti, gli immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia, le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche.

Sono beni patrimoniali tutti i beni appartenenti ad un ente pubblico che non sono beni demaniali (art. 826 c.c.).

Nello specifico, fanno parte del patrimonio indisponibile gli edifici destinati a sede di uffici pubblici (ad esempio, le sedi istituzionali dell'Ente) o a pubblici servizi (art. 826, comma 3 c.c.), come gli impianti sportivi.

Il restante patrimonio di proprietà pubblica, non destinato ad un pubblico servizio, ha la natura giuridica di patrimonio disponibile ed è costituito da beni che non sono preordinati al perseguimento di un interesse pubblico, ma utilizzati allo scopo di ricavarne un utile.

Quanto al regime giuridico, ai sensi del codice civile, i beni demaniali e i beni patrimoniali indisponibili presentano le seguenti caratteristiche comuni:

- sono inalienabili;



## COMUNE DI GENOVA

- non sono soggetti ad usucapione;
- non possono formare oggetto di diritti in favore di terzi (quindi non possono essere oggetto di contratti di locazione, comodato, costituzione di diritti reali di godimento);
- l'uso eccezionale da parte dei privati è conferito tramite lo strumento giuridico della concessione. Si tratta di un atto autoritativo, avente natura ampiamente discrezionale, revocabile per motivi di interesse pubblico e che comporta, di norma, la corresponsione di un canone. Essa si compone solitamente di un provvedimento amministrativo (la concessione traslativa) e di un atto convenzionale, variamente denominato (in tali casi si parla di "concessione-contratto"), recante la disciplina del rapporto tra l'ente concedente e il privato concessionario;
- l'autorità amministrativa può tutelarne il possesso con atti autoritativi o esperire le azioni possessorie previste dal codice civile (art. 823, comma 2 c.c.).

L'individuazione dei soggetti cui conferire l'uso eccezionale di un bene appartenente al demanio o al patrimonio indisponibile deve avvenire nel rispetto delle norme di legge, alla luce delle speciali discipline di settore e dei principi di pubblicità, trasparenza, concorrenza, accesso al mercato.

Per l'occupazione del demanio stradale vi è una disciplina speciale, contenuta nei regolamenti degli Enti e derivante dalla disciplina statale sul canone unico, che stabilisce un procedimento ad istanza di parte, cui consegue il pagamento di un canone e che si conclude con un provvedimento di concessione.

I beni patrimoniali disponibili sono, invece, soggetti alle ordinarie regole di diritto privato. Essi pertanto sono alienabili, pignorabili, possono essere oggetto di usucapione, possono formare oggetto di diritti dei terzi attraverso contratti di godimento personale e reale (tra i quali rientrano la locazione e l'affitto). La tutela da parte dell'ente pubblico può avvenire solo a mezzo degli ordinari strumenti di diritto privato.

Sia la concessione che la locazione o affitto di beni costituiscono contratti attivi, ossia contratti dai quali deriva un'entrata per la pubblica amministrazione. Pertanto sono espressamente esclusi dall'ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici: l'art. 13 del nuovo codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 36/2023) al comma 2 prevede che "le disposizioni del codice non si applicano ai contratti esclusi, ai contratti attivi e ai contratti a titolo gratuito, anche qualora essi offrano opportunità di guadagno anche indiretto". Il successivo comma 5, per il caso di opportunità di guadagno indiretto derivante dai contratti esclusi, attivi, a titolo gratuito, elencati al comma 2, prevede l'applicazione dei principi del codice indicati negli articoli 1, (principio del risultato) 2 (principio della fiducia) e 3 (principio dell'accesso al mercato).

### **I DIVERSI STRUMENTI GIURIDICI DI AFFIDAMENTO E DI GESTIONE DEI BENI APPARTENENTI AL COMUNE.**

Il corretto inquadramento giuridico di un bene di proprietà del Comune consente di verificare la concreta applicabilità allo stesso della disciplina espressamente prevista per le diverse categorie di beni (demaniali e patrimoniali indisponibili o patrimoniali disponibili) e di individuare gli strumenti attraverso i quali realizzarne l'affidamento e la gestione.

Come anticipato, l'Amministrazione può consentire l'uso eccezionale di un immobile appartenente al demanio e al patrimonio indisponibile attraverso lo strumento della **concessione**.

Una fattispecie particolare è rappresentata dai beni immobili in cui viene svolto un pubblico servizio, come gli impianti sportivi. In questi casi ciò che è preponderante è la gestione del servizio a cui la concessione del bene in uso è strumentale. Infatti, le procedure selettive dirette alla scelta del contraente tengono conto dei requisiti specifici degli operatori economici che si propongono come gestori.



## COMUNE DI GENOVA

Analogo discorso va fatto per le concessioni di beni culturali, quali musei e pinacoteche, che richiedono per la loro gestione requisiti specifici degli operatori economici. Anche in questo caso la concessione in uso del bene è strumentale allo svolgimento del servizio.

Il carattere strumentale della concessione in uso dei beni rispetto alla concessione dell'attività di valorizzazione del bene culturale è evidenziato dal comma 8 dell'articolo 115 del decreto legislativo n. 42/2004: *"Alla concessione delle attività di valorizzazione può essere collegata la concessione in uso degli spazi necessari all'esercizio delle attività medesime, previamente individuati nel capitolato d'oneri. La concessione in uso perde efficacia, senza indennizzo, in qualsiasi caso di cessazione della concessione delle attività."*

Lo strumento giuridico previsto per la concessione di valorizzazione dei beni culturali è il contratto di servizio, in cui sono stabiliti *"i contenuti del progetto di gestione delle attività di valorizzazione ed i relativi tempi di attuazione, i livelli qualitativi delle attività da assicurare e dei servizi da erogare, nonché le professionalità degli addetti. Nel contratto di servizio sono indicati i servizi essenziali che devono essere comunque garantiti per la pubblica fruizione del bene"*.

Da un punto di vista generale si distingue tra concessione di beni e concessione di servizi.

La prima attribuisce al privato diritti, di natura personale o reale, su un bene sottratto alla sua disponibilità, in quanto appartenente al demanio o al patrimonio indisponibile. La seconda ha, invece, ad oggetto il trasferimento al concessionario della gestione di un servizio riconducibile all'Amministrazione.

Il Codice dei Contratti pubblici, Decreto Legislativo n. 50/2016 chiarisce all'art. 164, comma 1<sup>1</sup> che si è in presenza di concessione di servizi nei casi in cui i servizi siano destinati ad una delle attività di cui all'allegato II, mentre ricorre l'ipotesi della concessione di beni quando:

- la pubblica amministrazione autorizza l'esercizio di un'attività economica, stabilendone modalità e condizioni;
- quando tale attività economica si svolge mediante l'utilizzo di impianti o altri beni immobili pubblici.

Il nuovo codice dei contratti pubblici, decreto legislativo n. 36/2023 all'articolo 180 ultimo comma<sup>2</sup> si limita a prevedere l'applicabilità delle norme della parte II, rubricata "dei contratti di concessione" del codice medesimo, quando nei contratti misti di concessione di lavori e servizi siano contenuti i seguenti elementi:

- concessione di terreni
- concessione di fabbricati esistenti
- concessione di altri beni immobili
- o che riguardino diritti su beni immobili

È evidente come la concessione di beni del demanio o patrimonio per svolgervi un'attività ricettiva, di somministrazione di alimenti e bevande, non sia una concessione di servizi, ma una concessione di beni.

<sup>1</sup> Art. 164 (Oggetto e ambito di applicazione), comma 1: *"Ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 346 del TFUE, le disposizioni di cui alla presente Parte definiscono le norme applicabili alle procedure di aggiudicazione dei contratti di concessione di lavori pubblici o di servizi indette dalle amministrazioni aggiudicatrici, nonché dagli enti aggiudicatori qualora i lavori o i servizi siano destinati ad una delle attività di cui all'allegato II. In ogni caso, le disposizioni della presente Parte non si applicano ai provvedimenti, comunque denominati, con cui le amministrazioni aggiudicatrici, a richiesta di un operatore economico, autorizzano, stabilendone le modalità e le condizioni, l'esercizio di un'attività economica che può svolgersi anche mediante l'utilizzo di impianti o altri beni immobili pubblici"*.

<sup>2</sup> Art 180 d. lgs n. 36/2023 comma 5: *I contratti misti che contengono elementi delle concessioni di lavori e servizi, nonché elementi delle concessioni di terreni, fabbricati esistenti o altri beni immobili o riguardanti diritti su tali beni, sono aggiudicati in conformità alla disciplina della presente Parte.*



## COMUNE DI GENOVA

L'attività economica dei privati è, infatti, ascritta alla libera iniziativa imprenditoriale di cui all'articolo 41 della Costituzione. Ne deriva che la concessione di beni non può spingersi a limitarne la portata, in quanto la causa del provvedimento concessorio è quella di conferire un uso eccezionale del bene, rispetto al quale possono essere poste delle limitazioni a tutela dell'integrità del demanio o del patrimonio indisponibile o per disciplinare i residui usi pubblici, ma non sicuramente per imporre limiti all'attività economica dell'imprenditore. Non si tratta, infatti, di pubblici servizi.

Solo i pubblici servizi possono formare oggetto di concessione o appalto, e si ricorre all'una o all'altra figura in ragione del trasferimento del rischio operativo, caratterizzante la concessione ma non l'appalto.

Inoltre, le norme sulla scelta del concessionario di lavori o servizi non si applicano in caso di servizi privi di rilevanza economica, ai quali, invece, si applicano le procedure ordinarie relative agli appalti, come sostenuto dall' Anac.

Altra modalità attraverso la quale l'Amministrazione può concedere propri beni a privati è l'utilizzo della **concessione o locazione di valorizzazione**.

Si tratta di uno strumento di partenariato pubblico privato, attraverso il quale, previa gara ad evidenza pubblica, immobili di proprietà dello Stato o degli enti locali possono essere assegnati in concessione o locazione a privati a titolo oneroso, per un periodo fino a 50 anni. L'obiettivo è quello di effettuare interventi di riuso, restauro, ristrutturazione, anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento di attività economiche o attività di servizio per i cittadini<sup>3</sup>. Nel caso di immobili vincolati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, gli interventi di riuso/restauro/ristrutturazione devono essere finalizzati a "conservare" l'interesse storico, artistico o culturale dell'immobile senza, in alcun caso, limitare o rovinare tale patrimonio.

Sempre nell'ambito del partenariato pubblico privato, l'articolo 58 del decreto legge n. 112/2008 prevede la **costituzione di fondi immobiliari di investimento** o il **conferimento dei beni a fondi già costituiti**.

Gli apporti o trasferimenti di immobili in Fondi immobiliari presuppongono progetti di utilizzo o di valorizzazione, approvati con delibera dell'organo di governo dell'ente proprietario dei beni, previa selezione della Società che si occupa della gestione del Fondo. Quest'ultima assume l'impegno di realizzare gli interventi di riqualificazione degli immobili apportati nel fondo, ponendoli a disposizione,

<sup>3</sup> L'articolo 3-bis del Decreto Legge n. 351/2001, convertito con legge n. 410/2001 prevede infatti che "I beni immobili di proprietà dello Stato individuati ai sensi dell'articolo 1 possono essere concessi o locati a privati, a titolo oneroso, ai fini della riqualificazione e riconversione dei medesimi beni tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento di attività economiche o attività di servizio per i cittadini, ferme restando le disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni".

L'articolo 58, comma 6 del Decreto legge n. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008 ha esteso l'applicabilità della concessione/locazione di valorizzazione agli enti locali: "La procedura prevista dall'articolo 3-bis del decreto - legge 25 settembre 2001 n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001 n. 410, per la valorizzazione dei beni dello Stato si estende ai beni immobili inclusi negli elenchi di cui al comma 1".

Il richiamato comma 1 si riferisce proprio ai beni del patrimonio immobiliare degli enti locali tra cui, appunto, i comuni. Per tali beni la norma prevede che "per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, nonché di società o Enti a totale partecipazione dei predetti enti, ciascuno di essi, con delibera dell'organo di Governo individua, redigendo apposito elenco, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Viene così redatto il **piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari** allegato al bilancio di previsione nel quale, previa intesa, sono inseriti immobili di proprietà dello Stato individuati dal Ministero dell'economia e delle finanze-Agenzia del demanio tra quelli che insistono nel relativo territorio".



## COMUNE DI GENOVA

una volta completati, delle Amministrazioni interessate e dei privati, in cambio del riconoscimento di un periodo di gestione dei beni realizzati o di un canone di locazione.

Si ritiene utile riassumere i principali tratti distintivi tra concessione amministrativa di beni e locazione o affitto:

- la concessione è un atto autoritativo, sempre revocabile per motivi di pubblico interesse e non ha durate prestabilite;
- la locazione o l'affitto, sono atti paritetici che la pubblica amministrazione pone in essere come un privato cittadino, senza l'esercizio di poteri autoritativi, ha una durata predeterminata dalla legislazione vigente (4+4 uso abitativo; 6+6 uso diverso dall'abitativo 9+9 uso alberghiero) con rinnovo automatico alla prima scadenza ed esercizio del recesso nel rispetto dei termini di legge;
- i contratti di locazione ed affitto hanno una disciplina legale che si applica anche ai contratti della pubblica amministrazione, compresa quella sull'indennità per la perdita di avviamento, i diritti di prelazione legale (ad esempio per i contratti agrari di affitto fondo rustico) etc. Tali istituti non si applicano automaticamente alla concessione;
- entrambi i contratti di concessione o locazione/affitto devono essere preceduti da una procedura selettiva del contraente, di norma diretta a conseguire la migliore offerta economica quale corrispettivo dell'uso del bene;
- solo quando la concessione di beni è strumentale ad una concessione di pubblico servizio, la selezione del contraente avviene secondo le regole che il codice appalti detta per le concessioni nella parte II del titolo V, diversamente sono applicabili le regole generali della contabilità dello Stato, che riguarda anche i cosiddetti contratti attivi, ossia quelli dai quali deriva un'entrata per la pubblica amministrazione.

## INDICAZIONI SULLA GESTIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE DEL COMUNE DI GENOVA E SUL RUOLO DEI MUNICIPI.

L'atto fondamentale adottato dal Consiglio Comunale ed allegato al bilancio e al documento unico di programmazione, è **il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari** di cui all'articolo 58 del decreto legge n. 112/2008, che funge da strumento di programmazione delle attività di dismissione e gestione del patrimonio immobiliare dell'ente. Nel piano vengono individuati i beni immobili non strumentali all'esercizio delle funzioni istituzionali del Comune, perciò suscettibili di essere valorizzati o alienati.

Al pari di qualsiasi atto di programmazione, se redatto con adeguata ponderazione e visione, consente a valle di gestire il patrimonio nell'ambito delle norme vigenti, con procedure trasparenti e senza la necessità di ulteriori atti di indirizzo politico.

Gli atti amministrativi attuativi del piano sono di competenza dirigenziale, ai sensi dell'articolo 107 del decreto legislativo n. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'Ordinamento degli enti locali).

Nell'individuazione dello strumento giuridico attraverso il quale concedere l'uso dei beni di civica proprietà è necessario prendere in considerazione, nell'ambito di una valutazione costi-benefici, tutte le opzioni offerte dalla legge, tra alienazione previa valorizzazione urbanistica, concessione/locazione di valorizzazione (di cui al richiamato articolo 3 bis del decreto legge n. 351/2001), locazione ordinaria, concessione ordinaria, conferimento o costituzione di fondi immobiliari di investimento, altre operazioni di costituzione o modificazione di diritti reali immobiliari.

Secondo le norme del codice civile, l'adibizione di un immobile ad usi istituzionali, in quanto sede di un ufficio pubblico o di un pubblico servizio, fa ascrivere l'immobile al patrimonio indisponibile del Comune. L'assegnazione dell'uso di tale bene costituisce concessione.

Diversamente, il contratto che concede l'uso di un immobile del patrimonio disponibile a fronte di un canone o gratuitamente, può essere, invece, di locazione, comodato, affitto. Così, ad esempio,



## COMUNE DI GENOVA

l'affidamento di immobili ad uso associativo costituisce una locazione nella misura in cui la causa del contratto è solo l'utilizzo dell'immobile a fronte di un canone più o meno calmierato.

Le esenzioni (come in caso di comodato, caratterizzato dalla gratuità) o riduzioni del canone costituiscono vantaggi economici ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 241/1990<sup>4</sup>.

A livello regolamentare esse sono ascrivibili al "*Regolamento per la disciplina dei criteri e delle modalità per la concessione di sovvenzioni, contributi, ausili finanziari comunque denominati e per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati, nonché' per la concessione del patrocinio da parte del comune*", adottato con deliberazione del Consiglio comunale n. 90 del 09/11/2010, successivamente modificato nel 2021.

L'articolo 4, comma 1 del suddetto Regolamento, nel prevedere le diverse tipologie di interventi economici che il Comune di Genova può effettuare, qualifica come "vantaggi economici", tra gli altri, gli "*interventi con cui il Comune concede la fruizione di un bene di civica proprietà o di un proprio servizio, ovvero presta un'attività senza corrispettivo o con riduzione dello stesso*".

È sempre necessario chiarire la natura giuridica del contratto che si va a porre in essere, in relazione alla causa dello stesso e delle varie norme applicabili, ricordando che il *nomen iuris* utilizzato non vale a conferire una natura giuridica diversa da quella propria. Ne deriva che se viene conferito l'uso di un bene disponibile in cambio di un canone è locazione e non concessione, se manca il canone è comodato. Così, invece, è concessione quella avente ad oggetto beni demaniali come strade, piazze, impianti sportivi, musei. Ne discende la conseguente disciplina anche in ordine alla durata del contratto che, in caso di locazione ad uso diverso dall'abitazione è di sei/nove anni, con rinnovo automatico, salvo disdetta entro il termine di preavviso.

Si veda in proposito Consiglio di Stato sez. V, 03/06/2021, n.4216 "Per stabilire se si sia in presenza di concessione di bene pubblico ovvero di atto paritetico riconducibile alla locazione, non è sufficiente che l'amministrazione pubblica abbia concesso in godimento il bene al privato, ma è necessario indagare la natura del bene stesso, per cui solo se il bene appartiene al novero dei beni demaniali è possibile qualificare il provvedimento come concessione demaniale, e non è possibile invece qualora appartenga al patrimonio disponibile dell'amministrazione."

Ad ogni modo, una inesatta qualificazione giuridica del contratto che si va a porre in essere può comportare conseguenze applicative in merito, ad esempio, ai requisiti di qualificazione e alle procedure applicabili, di fondamentale importanza ai fini della legittimità dell'intera procedura.

Oltre alle distinzioni tra beni pubblici disposte dalle leggi statali e ai soli fini della organizzazione gestionale tra uffici centrali e municipali, lo Statuto Comunale all'articolo 60<sup>5</sup> e il Regolamento sul decentramento del Comune di Genova all'art. 57 lettera e)<sup>6</sup> prevede per i beni comunali:

<sup>4</sup> Art. 12 della Legge n. 241 del 1990: "1. 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 subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi. 2. L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi agli interventi di cui al medesimo comma 1".

<sup>5</sup> Art. 60 dello Statuto comunale ("Funzioni dei Municipi"), comma 2: "I Direttori delle Direzioni Municipali esercitano l'attività di gestione e rispondono, nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, al Direttore Generale del Comune secondo quanto previsto dalle disposizioni di legge vigenti in materia.

In particolare, le Direzioni Municipali gestiscono l'erogazione dei seguenti servizi di interesse locale, sulla base degli atti programmatici e delle direttive formulati dalla Direzione del Comune competente in materia, cui competono anche le funzioni di coordinamento e controllo: [...]

e) la gestione del patrimonio comunale ad uso associativo, demandando a specifici provvedimenti adottati dall'Amministrazione comunale, l'individuazione dei beni che, per caratteristiche di pregio o di interesse nell'ambito di progetti di valorizzazione o rigenerazione urbana, debbano essere gestiti dalla competente Direzione comunale".

<sup>6</sup> Art. 57 del Regolamento per il decentramento e la partecipazione municipale ("Funzioni decentrate"), comma 1: "Le Direzioni Municipali gestiscono l'erogazione dei servizi di interesse locale di cui all'articolo 60 dello Statuto, sulla base degli atti programmatici e delle direttive formulati dalla Direzione del Comune competente in materia, cui competono anche le funzioni di coordinamento e controllo, come di seguito dettagliato:



## COMUNE DI GENOVA

- che spetti ai municipi la gestione del patrimonio comunale ad uso associativo,
- che la giunta comunale provveda periodicamente a individuare i beni che, per caratteristiche di pregio o di interesse nell'ambito di progetti di valorizzazione o rigenerazione urbana, debbano essere gestiti dalla competente direzione comunale.

La distinzione tra beni di interesse municipale e beni di interesse cittadino, attiene alla dimensione del pubblico interesse e non riguarda la natura giuridica del bene, che, riguardo alle distinzioni che sono state sopra illustrate, permangono.

Per quanto riguarda la compatibilità tra il cosiddetto uso associativo e la natura giuridica del bene è utile precisare che l'uso associativo non attiene alla natura del bene, bensì alla destinazione che è quella di consentirne l'utilizzo alle associazioni del territorio, come sede o per svolgervi attività o eventi. Soccorrono anche in questo caso le regole generali di diritto civile, per cui la concessione di un bene patrimoniale disponibile in uso ad una associazione, in cambio di un canone più o meno calmierato, costituisce contratto di locazione eventualmente connesso alla concessione di un beneficio economico nella misura della riduzione accordata al canone moltiplicata per la durata effettiva della locazione.

Va anche ricordato, che in applicazione delle regole generali sopra espone, gli immobili che sono destinati presso i territori dei municipi a sede di uffici, quali la sede municipale centrale, la sede dei distretti di polizia locale, eventuali altre sedi, sono sicuramente classificate come bene patrimoniale indisponibile. Di norma il bene patrimoniale indisponibile non viene concesso a terzi, salvo casi in cui sia possibile una coesistenza tra usi privati, anche associativi, e uso ufficio o pubblico servizio. In questo secondo caso lo strumento giuridico da utilizzare è quello della concessione, trattandosi di bene patrimoniale indisponibile, liberamente revocabile in ogni tempo per ragioni di pubblico interesse.

Con riferimento alla concessione di locali ad uso bar nell'ambito di un complesso immobiliare destinato a pubblico servizio, la giurisprudenza ha ritenuto sussistere la concessione e non la locazione, proprio in virtù della natura giuridica del bene immobile: "Nell'ipotesi in cui la ASL abbia affidato ad un privato la gestione del servizio di bar all'interno di un ospedale pubblico, il rapporto tra la pubblica amministrazione ed il privato, avendo ad oggetto un'attività da svolgersi all'interno di locali facenti parte della struttura immobiliare ospedaliera (come tale destinata a pubblico servizio e perciò rientrante tra i beni patrimoniali indisponibili ai sensi dell'art. 830 c.c.) può trovare titolo solo in **un atto concessorio**, potendo tali beni essere trasferiti nella disponibilità di privati, per usi determinati, solo mediante concessioni amministrative, con la precisazione che **risulta irrilevante il nomen iuris** (nella specie "contratto di locazione") che concretamente le parti hanno dato all'atto con il quale è avvenuto l'affidamento dei locali in questione." T.A.R. Firenze, (Toscana) sez. II, 25/07/2018, n.1073 Una fattispecie ulteriore è quella dei patti di collaborazione, in cui il generale assetto di interessi nell'accordo non è focalizzato solo sull'uso del bene, ma è di ampiezza maggiore, avendo come oggetto principale lo svolgimento da parte dell'associazione, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale, di servizi a favore della collettività. Tale ipotesi va ascritta agli affidamenti di servizi, con un contratto in cui la quantità e qualità delle prestazioni svolte dall'associazione sono essenziali. In particolare la lettera b) del Regolamento sul decentramento, prevede che tra le forme di gestione delle attività e dei servizi culturali, sportivi e ricreativi in ambito locale, le Direzioni Municipali possano scegliere tra: regia diretta, appalto, forme di convenzionamento e/o partenariato con soggetti privati, in particolare mediante gruppi di cittadini attivi con lo strumento dei patti di collaborazione stipulati ai sensi del regolamento comunale in materie, attraverso le strutture presenti nel proprio territorio quali ad esempio i Centri Civici, le Scuole Vespertine, le Biblioteche e gli impianti sportivi di interesse locale. Conseguentemente i municipi hanno due diversi strumenti per affidare la gestione dei beni comunali di interesse municipale, di cui uno è focalizzato sulla prestazione di servizi (patti di collaborazione) ed è alternativo alla prestazione diretta dei servizi, all'affidamento mediante appalto, forme di convenzionamento, e l'altro riguarda l'uso del bene, che se patrimoniale disponibile si configura come locazione o affitto se produttivo, se è demaniale o patrimoniale indisponibile, si configura come concessione.

e) la gestione del patrimonio comunale ad uso associativo, demandando a specifici provvedimenti adottati dall'Amministrazione comunale l'individuazione dei beni che, per caratteristiche di pregio o di interesse nell'ambito di progetti di valorizzazione o rigenerazione urbana, debbano essere gestiti dalla competente Direzione comunale".

**COMUNE DI GENOVA**

In questo secondo caso l'attuale processo di gestione dei beni di interesse municipale prevede l'interrelazione tra diversi attori, tra uffici e organi municipali e uffici e organi comunali, con alcune criticità di gestione e coordinamento. E' necessario pertanto ottimizzare il processo attraverso le seguenti direttrici:

- Direzione Demanio e Patrimonio: standardizzare gli atti, (modelli di atti, note, adempimenti, schemi di contratto etc..) che conducono alla concessione/locazione/comodato/affitto del bene comunale a cura della Direzione Demanio e Patrimonio, che dovranno essere utilizzati sia dalla stessa Direzione che dalle Direzioni Municipali. Termine: 30 giugno p.v.
- Direzione Area Servizi Civici in collaborazione con Direzione Demanio e Patrimonio e supporto della Direzione Area Pianificazione e Controlli: reingegnerizzare i processi di affidamento a terzi dei beni pubblici, per renderli più chiari, tracciabili e tempestivi. Termine: 30 giugno p.v.
- Direzione Demanio e Patrimonio e Direzioni Municipali col supporto dei sistemi informativi: condivisione in unico ambiente della banca dati dei contratti aventi ad oggetto immobili comunali e alimentazione, nonché' aggiornamento della stessa da parte di tutte le direzioni coinvolte (Municipi e Direzione Demanio e Patrimonio) nel termine previsto per la conclusione del progetto di informatizzazione del Patrimonio, cd. "Patrimonio 0".
- Tavolo dei presidenti dei Municipi, Direzione Area Servizi Civici e Direzione Demanio e Patrimonio: elaborazione a cura dei Municipi e della Direzione Demanio e Patrimonio di un nuovo documento unico di criteri per la concessione di riduzioni del canone di locazione, da inserire nel Piano Integrato di Attività e Organizzazione. Termine: 30 settembre p.v.

La presente direttiva viene pubblicata su Amministrazione Trasparente, ai sensi dell'art. 12 del D. Lgs. 33/2013.

Cordiali saluti

Il Segretario Generale e Direttore Generale  
Dott.ssa Concetta Orlando  
(documento firmato digitalmente)