

Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. n. 3722 / 007.11.23 del 17 febbraio 2023

Pos. Coll. e Coord. n.1

Oggetto: Principio di reciprocità in favore delle Amministrazioni pubbliche per gli immobili destinati ad uso governativo.

Assessorato regionale dell'economia
Dipartimento regionale delle finanze e del credito
Servizio 6 – Demanio e Patrimonio indisponibile
(rif. nota 1 febbraio 2023, prot. n. 6437)

1. Con la nota in riferimento viene chiesto l'avviso dello Scrivente in ordine all'applicabilità del principio di "reciprocità" tra pubbliche Amministrazioni, nell'ambito dei rapporti di utilizzazione di beni immobili di proprietà delle stesse.

Si riferisce al riguardo che l'Agenzia del Demanio, in forza di quanto disposto dal comma 439 dell'articolo 1 della legge n. 311/2004, come modificato dal comma 2 *bis* dell'articolo 3 del d.l. n. 95/2012, convertito dalla legge n. 135/2012, ha fatto pervenire "richiesta di applicazione del canone gratuito a tutti gli immobili destinati ad uso Governativo da parte delle PP.AA".

In specie, "l'Agenzia del Demanio (...) ha sollecitato, al fine di riscontrare apposita richiesta della Guardia di Finanza, concessionaria a titolo oneroso degli immobili (...) di proprietà della Regione siciliana, che le disposizioni normative su citate in materia di utilizzo dei beni immobili dello Stato, siano applicate in regime di reciprocità in favore delle Amministrazioni Pubbliche che a loro volta utilizzano, per usi governativi, immobili di proprietà degli stessi enti".

Si chiede, pertanto, l'avviso di questo Ufficio *“anche riguardo agli effetti economici che ne scaturirebbero se tale principio fosse applicato a tutti i beni nella medesima fattispecie giuridica”*.

2. In relazione alla consultazione richiesta si osserva quanto segue.

A mente di quanto previsto dalla legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2005), art. 1, comma 439¹, *“le disposizioni agevolative previste dalla normativa vigente in favore di enti pubblici e privati, in materia di utilizzo di beni immobili di proprietà statale sono applicate in regime di reciprocità in favore delle amministrazioni dello Stato che a loro volta utilizzano, per usi governativi, immobili di proprietà degli stessi enti. Le Regioni e gli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono concedere alle Amministrazioni dello Stato, per le finalità istituzionali di queste ultime, l'uso gratuito di immobili di loro proprietà”*.

La norma in parola introduce il principio (*rectius* condizione) di *reciprocità* tra lo Stato e gli enti pubblici e privati in tema di utilizzazione degli immobili prevedendo, per finalità connesse alla *spending review* e quindi al contenimento degli oneri della finanza pubblica, un regime di agevolazioni² in favore delle Amministrazioni dello Stato³ che utilizzano beni di proprietà di enti pubblici e privati, a fronte del riconoscimento della medesima prerogativa a questi ultimi per l'uso di immobili di proprietà Statale.

Tale principio, già fatto proprio anche da codesto Assessorato – Ragioneria Generale - in materia di locazioni passive con circolare 27 novembre 2011, prot. n. 63920, postula, pertanto, l'esistenza di una condizione di reciprocità proprietario/conducente rispetto a due differenti rapporti contrattuali che vedono il conduttore di un immobile (Stato o ente

¹ Comma così modificato dal comma 2 bis dell'art. 3, D.L. 6 luglio 2012, n. 95, come modificato dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 135.

² Art. 3 D.L. 6.7.2012, n. 95 “Razionalizzazione del patrimonio pubblico e riduzione dei costi per locazioni passive”
“In considerazione dell'eccezionalità della situazione economica e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, per gli anni 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023, l'aggiornamento relativo alla variazione degli indici ISTAT, previsto dalla normativa vigente non si applica al canone dovuto dalle amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché dalle Autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) per l'utilizzo in locazione passiva di immobili per finalità istituzionali”.

³ Art. 2 del D.lgs. 30.3.2001, n. 165 *“Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300”*.

pubblico o privato), proprietario di altro immobile di cui l'ente (o lo Stato) sia, a sua volta, conduttore per fini istituzionali.

Evidente è la *ratio* voluta dal legislatore che, in uno ad altre misure di contenimento della spesa pubblica, ha previsto il criterio della reciprocità nei rapporti di utilizzo di beni immobili di proprietà statale, condotti da enti pubblici e privati.

Fatta tale generale premessa, si osserva che il tenore letterale della norma, originariamente rivolta anche agli enti locali territoriali e successivamente rimodulata per effetto delle modifiche apportate dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 135⁴, opera un distinguo tra gli “enti pubblici e privati” e le regioni e gli enti locali, attribuendo solo a tali ultime due categorie la facoltà (e non anche l'obbligo) di concedere in uso gratuito alle Amministrazioni statali beni immobili di cui fossero proprietarie, per finalità istituzionali.

Pertanto, fermo il generale principio di reciprocità tra Stato ed enti pubblici e privati in relazione alle agevolazioni previste nell'ambito dell'utilizzo di beni immobili, va segnalato che, con riferimento alle regioni e agli enti locali, la concessione in uso gratuito di immobili per fini istituzionali è prevista come facoltà e non anche come obbligo.

Al riguardo la Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Campania,⁵ ha affermato che, con riferimento alla disposizione in esame, “(...)le norme richiamate dall'ente istante, proprio in quanto volte principalmente a contenere la spesa statale relativa ai canoni corrisposti per locazione di immobili di proprietà di altri soggetti, non escludono di certo l'esercizio della discrezionalità degli enti locali, con tutte le connesse implicazioni circa la necessità di oculate valutazioni e di attenta comparazione degli interessi coinvolti. In proposito, la giurisprudenza contabile ha già avuto modo di precisare, con specifico riferimento alla concessione in comodato di beni di proprietà dell'ente locale, che la stessa può ritenersi ammissibile soltanto nei casi in cui sia perseguito un effettivo interesse pubblico equivalente o addirittura superiore rispetto a quello meramente economico (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 172/2014/PAR e n. 342/2014/PAR)”.

La stessa Sezione prosegue osservando che “Pur non sottovalutando il rapporto di reciprocità tra amministrazione statale ed ente locale che può costituire elemento di valutazione (cfr. in proposito, prima parte dell'art. 1, comma 439, della legge n. 311 del

⁴ L'originario testo normativo così prevedeva: “Le disposizioni agevolative previste dalla normativa vigente in favore di enti locali territoriali e di enti pubblici e privati, in materia di utilizzo di beni immobili di proprietà statale sono applicate in regime di reciprocità in favore delle amministrazioni dello Stato che a loro volta utilizzano, per usi governativi, immobili di proprietà degli stessi enti”.

⁵ Cfr. Corte di Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Campania, delibera n. 8/2017

2004 cit.), tuttavia ciò non esclude la necessità che le scelte discrezionali dell'Ente siano fondate anche sulla completa e prudente disamina delle compatibilità finanziarie e gestionali richiamate in premessa, oltre che sul soddisfacimento degli interessi della comunità locale (cfr. cit. Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 237 del 10 luglio 2013; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 672 del 2010). Ma vi è di più: la concessione in comodato d'uso gratuito non può comportare per l'ente locale oneri finanziari. Diversamente opinando, nel contemperamento dei vari interessi pubblici (tra i quali rientra anche la valorizzazione del bene immobile) prevarrebbero le esigenze di contenimento delle spese in favore di un soggetto pubblico (l'amministrazione statale) a discapito di un altro soggetto pubblico (l'ente locale). Ciò sarebbe in contrasto - oltre che con il riparto delle competenze amministrative in materia di ordine pubblico e sicurezza - anche con le esigenze di contenimento della spesa e di coordinamento della finanza pubblica che interessano (nei vari ambiti gestionali) gli enti locali”.

In via generale e astratta il Giudice contabile evidenzia che “l'attribuzione negoziale a titolo gratuito, poiché espone gli enti ad un potenziale impoverimento, riducendone i mezzi patrimoniali, si presume incompatibile con gli scopi istituzionali, sia che si agisca con moduli di diritto pubblico che con strumenti di diritto comune. Come è stato affermato, infatti, il patrimonio degli enti pubblici, ed in particolare degli enti locali, non può non produrre reddito o utilità” (Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 205/2014). Inoltre, bisogna considerare che se lo scopo del patrimonio disponibile è generalmente quello di produrre reddito, risulta evidente che una cessione gratuita di un immobile non solo non reca alcuna entrata all'ente, e dunque costituisce un utilizzo non coerente con le finalità del bene, ma addirittura può risultare fonte di depauperamento – e dunque di danno – patrimoniale per l'ente, che è invece tenuto ad improntare la gestione del proprio patrimonio a criteri di economicità ed efficienza, e a scegliere la soluzione che ottimizzi al massimo i costi di gestione in relazione anche alle finalità cui il patrimonio è adibito” (Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 33/2009)”.

Quanto agli “effetti economici” derivanti dall'applicazione della condizione di reciprocità, invero si ritiene opportuno rilevare che lo scrivente Ufficio, ai sensi del D.Lgs.P.Reg. 28 febbraio 1979, n. 70, svolge istituzionalmente la funzione consultiva su specifici quesiti di diritto o interpretazioni normative, con esclusione di qualsivoglia valutazione circa

l'assunzione di determinazioni operative la cui competenza rimane ascritta alla competenza dell'Organo di amministrazione attiva.

Ad ogni buon fine si ritiene che la determinazione degli effetti economici come sopra individuati postuli la preliminare quantificazione delle posizioni creditorie e debitorie della Regione in funzione della sua qualità di proprietario o conduttore (fitti attivi e passivi) e la successiva valutazione circa l'opportunità dell'applicazione del criterio della reciprocità con riferimento alla concessione in uso gratuito, avuto riguardo alle considerazioni sopra esposte.

Nei termini che precedono viene resa la consultazione richiesta.

Si rammenta che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66.98.12, trascorso 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio (ovvero potrà essere pubblicato nel sito istituzionale di questo Ufficio).

F.to Avv. Dario Schelfi

Il Dirigente

F.to Avv. Gianluigi Amico

L'AVVOCATO GENERALE

F.to Bologna