



Struttura Territoriale Lombardia Piemonte Liguria  
*Sede di Milano*

*Corso*

*Beni alla criminalita' organizzata. Destinazione e utilizzo. Il ruolo degli enti locali*

# **BENI ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA. DESTINAZIONE E UTILIZZO. IL RUOLO DEGLI ENTI LOCALI**

**Lucio Guarino**

Milano  
2 dicembre 2011

## Art. 14 legge 646/82

- Aggiunge gli articoli 2 bis 2 ter e 2 quater alla legge 575/65, permette allo Stato, attraverso il tribunale competente, di sequestrare e successivamente acquisire al proprio patrimonio attraverso la confisca quei beni di cui un soggetto non poteva giustificare la legittima provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risultava essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica, nonché dei beni che risultavano essere frutto di attività illecite o ne costituivano il reimpiego.

# Decreto legge n. 230 del 14 giugno 1989

- Introduce la figura di un amministratore per occuparsi della custodia della conservazione e dell'amministrazione dei beni confiscati senza però attribuirvi reali poteri di amministrazione e gestione e quindi senza riuscire a superare i limiti della Rognoni La Torre.

# Legge 109/96

- Completa, integrandolo, l'impianto introdotto dalla legge Rognoni La Torre, e che regola appunto la fase, successiva alla confisca, dell'uso concreto dei beni confiscati alle mafie.

# Punti di forza legge 109/96

- Restituzione alla collettività dei beni delle mafie in chiave risarcitoria del danno diffuso prodotto dalla loro presenza, ma anche e soprattutto alto valore simbolico della legge in quanto consente di restituire alla società civile quello che le mafie le avevano sottratto con il sangue e la forza dell'intimidazione, creando al contempo occasioni di lavoro e di sviluppo in luoghi che sono stati per tanto, troppo tempo simbolo del sopruso e dell'illegalità.

# Punti di debolezza leggi antimafia su aggressione patrimoni

- L'esperienza concreta ha segnalato la necessità di una riforma complessiva della normativa per superare limiti, incongruenze, lentezze, ritardi, ostacoli che si sono riscontrati e che hanno impedito alla legislazione antimafia sul piano del contrasto ai patrimoni illeciti di avere quella piena effettività che uno Stato di diritto deve assicurare alle sue leggi.

# Interventi legislativi di riforma della materia -Obiettivi

- Eliminare le criticità riscontrate per riuscire a conferire alla destinazione dei beni confiscati realmente il senso della pubblica utilità.
- Sostituire la gestione dell'Agencia del Demanio, tranne qualche eccezione poco professionale scarsamente efficace e poco incisiva, con quella, coordinata e realmente responsabile, di un nuovo organismo specializzato, articolato territorialmente, che potrà garantire la massima funzionalità del sistema, con il compito anche di vigilare, intervenire e governare direttamente, con adeguati poteri, il transito dei beni dal sequestro in danno delle mafie alla restituzione alla collettività.
- Ridurre sensibilmente i termini del procedimento per impedire che l'osservanza nella prassi di termini eccessivamente lunghi faccia pervenire i beni confiscati agli assegnatari in condizioni di abbandono o di degrado tali da renderne impossibile od ostacolarne l'uso.
- Responsabilizzazione Enti territoriali nella gestione dei beni confiscati.

# Il procedimento di destinazione

- La cancelleria dell'ufficio giudiziario che ha emesso il provvedimento definitivo di confisca lo comunica, all'ufficio del territorio dell'Agenzia del Demanio che ha sede nella provincia ove si trovano i beni o ha sede l'azienda confiscata, nonché al prefetto territorialmente competente e all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata .
- L'Agenzia ricevuta la comunicazione dalla cancelleria dell'ufficio giudiziario che ha emesso il provvedimento definitivo di confisca adotta tutte le determinazioni necessarie al fine di assicurare la tempestiva destinazione dei beni confiscati.

# Le somme di denaro, i titoli, i beni mobili

- L'Agencia dovrà riversare nella casse dello Stato le somme di denaro confiscate che non debbano essere utilizzate per la gestione di altri beni confiscati o che non debbano essere utilizzate per il risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso, le somme ricavate dalla vendita dei beni mobili non costituiti in azienda, ivi compresi quelli registrati, e dei titoli, al netto del ricavato della vendita dei beni finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso, le somme derivanti dal recupero dei crediti personali.
- In questi ultimi due casi i proventi sono destinati al finanziamento degli interventi per l'edilizia scolastica e per l'informatizzazione del processo

# I beni immobili e i beni aziendali

- Il Consiglio di Amministrazione dell'Agenzia sulla base della stima del valore risultante da apposita da altri atti giudiziari, salvo che sia ritenuta necessaria dall'Agenzia una nuova stima, provvede alla destinazione entro novanta giorni dal ricevimento della comunicazione della cancelleria dell'ufficio giudiziario che ha emesso il provvedimento di confisca prorogabili di ulteriori novanta giorni in caso di operazioni particolarmente complesse.

# Destinazione beni aziendali

- all'affitto quando vi siano fondate prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività produttiva, a titolo gratuito, senza oneri a carico dello Stato, a cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata, a titolo oneroso, a società e ad imprese pubbliche o private.
- alla vendita o alla liquidazione qualora vi sia una maggiore utilità per l'interesse pubblico o qualora la vendita medesima sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso, per un corrispettivo non inferiore a quello determinato dalla stima, a soggetti che ne abbiano fatto richiesta.

# Destinazione dei proventi

- I proventi derivanti dall'affitto, dalla vendita o dalla liquidazione dei beni aziendali sono destinati al finanziamento degli interventi per l'edilizia scolastica e per l'informatizzazione del processo.

# Destinazione beni immobili

l'Agenzia con proprio provvedimento potrà:

- a) mantenerli 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 oppure previa autorizzazione del Ministro dell'interno, utilizzati dall'Agenzia per finalità economiche,
- b) trasferirli 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.
- c) trasferirlo necessariamente al patrimonio del comune ove il bene è sito. qualora il bene immobile è stato confiscato per il reato di cui all'articolo 74 del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990 n° 309.

# Vendita beni immobili

- Qualora i beni immobili non siano destinati alla vendita finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso o di cui non sia possibile effettuare la destinazione o il trasferimento per le finalità di pubblico interesse.

# Procedimento di vendita

- Alla vendita provvede l'Agencia osservando, in quanto compatibili, le disposizioni del codice di procedura civile e la specifica successiva disciplina regolamentare a cui il legislatore ha rinviato.
- L'avviso di vendita e` pubblicato nel sito internet dell'Agencia, e dell'avvenuta pubblicazione viene data altresì notizia nei siti internet dell'Agencia del demanio e della prefettura-ufficio territoriale del Governo della provincia interessata.

# Soggetti legittimati all'acquisto

- Diritto di opzione a cooperative edilizie costituite da personale delle Forze armate e da personale delle Forze di polizia
- Diritto di prelazione a enti territoriali ove sono ubicati i beni a cui il legislatore riconosce un diritto di prelazione all'acquisto.
- Qualora il diritto di prelazione non venga esercitato la vendita e` effettuata agli enti pubblici aventi tra le altre finalita` istituzionali anche quella dell'investimento nel settore immobiliare, alle associazioni di categoria che assicurano maggiori garanzie e utilita` per il perseguimento dell'interesse pubblico e alle fondazioni bancarie

# Corrispettivo della vendita

- La vendita e` effettuata per un corrispettivo non inferiore a quello determinato dalla stima formulata in sede di destinazione
- Qualora, entro novanta giorni dalla data di pubblicazione dell'avviso di vendita, non pervengano all'Agenzia proposte di acquisto per il corrispettivo indicato, il prezzo minimo della vendita non puo`, comunque, essere determinato in misura inferiore all'80 per cento del valore della suddetta stima.

# Vincoli alla vendita

- I beni immobili acquistati non possono essere alienati, nemmeno parzialmente, per cinque anni dalla data di trascrizione del contratto di vendita.

# Le garanzie a tutela nella vendita

- In caso di alienazione dei beni confiscati a terzi l'Agenzia dovrà richiedere al prefetto della provincia interessata un parere obbligatorio, da esprimere sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, e ogni informazione utile affinché i beni non siano acquistati, anche per interposta persona, dai soggetti ai quali furono confiscati, da soggetti altrimenti riconducibili alla criminalità organizzata ovvero utilizzando proventi di natura illecita.

# I proventi della vendita

I proventi derivanti dalla vendita dei beni immobili affluiscono al Fondo unico giustizia per essere riassegnati, nella misura del 50 per cento, al Ministero dell'interno per la tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico e, nella restante misura del 50 per cento, al Ministero della giustizia, per assicurare il funzionamento e il potenziamento degli uffici giudiziari e degli altri servizi istituzionali, in coerenza con gli obiettivi di stabilità della finanza pubblica.

# Demolizione dei beni immobili

- Nelle ipotesi previste dalle norme in materia di tutela ambientale e di sicurezza, ovvero quando il bene sia improduttivo, oggettivamente inutilizzabile, non destinabile o non alienabile, l'Agenzia, con delibera del Consiglio direttivo, adotta i provvedimenti di distruzione o di demolizione.

# L'utilizzo dei beni immobili da parte degli enti locali

- Gestione diretta, singolarmente o in forma associata, per finalità sociali o istituzionali anche per fini di lucro
- Gestione per finalità sociali mediante affidamento a terzi a titolo gratuito

# Compiti dell'Ente

- Il bene immobile confiscato alla mafia una volta destinato all'Ente locale viene acquisito al patrimonio indisponibile.
- L'Ente dovrà amministrare il bene conformemente alle specifiche previsioni sancite dalle norme primarie, dalle norme secondarie emanate nell'esercizio della propria autonomia normativa secondo le necessità della propria organizzazione nonché al generale obbligo di diligenza che grava sulle Amministrazioni pubbliche nell'amministrazione del patrimonio proprio.

# Compiti dell'Ente/2

- Acquisizione del bene al proprio patrimonio
- Obbligo della inventariazione
- Onere della trascrizione
- Obbligo della pubblicità
- Assegnazione ad apposito servizio

# Compiti dell'Ente/3

- Importanza del governo e della razionalità delle scelte da operare, per il perseguimento dell'interesse pubblico, nella gestione dei beni confiscati.
- Verifica in positivo dell'utilità e della vantaggiosità per la pubblica amministrazione del conferimento di certi diritti o poteri al privato.
- Redazione di appositi piani e programmi, tra i quali vanno certamente inclusi il bilancio annuale e i suoi allegati obbligatori, la relazione previsionale e programmatica e il bilancio pluriennale come definiti dal Testo unico degli Enti locali.
- Assegnazione risorse per gestione

# Compiti dell'Ente/4

- Adozione di apposita disciplina interna ad integrazione e completamento delle norme primarie su:
  - Servizio responsabile
  - Procedure di assegnazione
  - Attività di controllo
  - Poteri sanzionatori

# Gestione diretta

- L'amministrazione si sostanzia nelle attività di conservazione e nella migliore utilizzazione economica dei beni.
- La gestione è intesa quindi non solo come pura amministrazione e conservazione dell'esistente ma soprattutto come trasformazione attiva del patrimonio in tutte le componenti e come ricerca di nuove soluzioni più redditizie e funzionali .
- L'attività di conservazione consiste nel mantenimento del grado di funzionalità dell'immobile in relazione alla sua destinazione (cioè nella manutenzione ordinaria e straordinaria del bene) e nella difesa del titolo di proprietà del bene da pretese di terzi.

# L'affidamento della gestione a terzi

- Oltre che amministrare direttamente i beni immobili confiscati ad essi assegnati gli Enti locali conformemente al dettato normativo potranno affidare a terzi a titolo gratuito la gestione per finalità sociali dei beni confiscati alla criminalità organizzata .

# La concessione

- L'unico strumento con il quale può essere legittimamente attribuito ai soggetti privati l'uso è la concessione amministrativa.
- La concessione di beni in particolare è una concessione reale ossia traslativa di poteri o facoltà su beni pubblici facenti parte del patrimonio indisponibile dello Stato per finalità solidaristiche e per incrementare le potenzialità di sfruttamento del bene, nei limiti della destinazione pubblica.
- Il rapporto che nasce dalla concessione è regolato da un capitolato cioè da un atto negoziale intercorrente tra pubblica amministrazione e privato concessionario.
- Stretta interdipendenza fra provvedimento amministrativo e il capitolato contratto.

# La teoria dell'accordo procedimentale

- Parte della dottrina negli ultimi tempi ha voluto abbandonare il modulo bifasico (quello pubblicistico e privatistico) ed inquadrare la fattispecie nell'ambito degli accordi procedimentali di cui all'articolo 11 della legge 241/90.
- Si avrebbe in questo caso una inversione dell'ordine sequenziale del procedimento volto alla costituzione del rapporto in quanto non si avrebbe prima il provvedimento concessorio e successivamente la convenzione volta regolare i rapporti tra le parti, bensì un accordo preliminare regolativo del rapporto trasfuso successivamente nell'atto concessorio finale.
- Si consente anche al privato di partecipare alle scelte discrezionali della pubblica amministrazione concordando con essa i termini giuridici ed economici di disciplina del rapporto.

# L'individuazione del concessionario

- Non si può prescindere dall'adozione dei moduli procedurali dell'evidenza pubblica, attraverso procedimenti ad istruttoria complessa con predeterminazione dei criteri di scelta.
- Rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento,

# Le categorie degli aventi diritto

- I terzi che possono ricevere astrattamente in concessione il bene sono individuati dall'articolo 2 undecies della legge 109/96 come novellato ed in particolare sono comunità, anche giovanili, ad enti, associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali, organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti di cui al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché associazioni di protezione ambientale riconosciute ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e successive modificazioni.

# I requisiti strutturali

- Tali soggetti devono possedere sia i requisiti di ordine generale stabiliti dalla legge requisiti che riguardano l'onorabilità l'affidabilità e il rispetto delle normative, e che devono essere possedute da parte del soggetto richiedente per potere astrattamente partecipare alle procedure di selezione e contrarre con la P.A. sia i requisiti di capacità tecnica ed economico finanziaria stabiliti dall'Amministrazione precedente che devono essere posseduti per partecipare alla specifica selezione.

# Strumenti per prevenire infiltrazioni criminali

- L'ordinamento prevede una serie di regole e di procedure tipiche, applicabili anche agli iter amministrativi per l'affidamento delle concessioni di beni, volte ad assicurare, in generale, la repressione o la prevenzione da possibili condizionamenti ad opera della criminalità organizzata destinati a suscitare allarme sociale particolarmente intenso ed a pregiudicare il corretto svolgimento dell'attività amministrativa.
- Tra gli strumenti messi a disposizione degli operatori dall'Ordinamento per fronteggiare tali fenomeni vi sono certamente le informative prefettizie.

# Le informative prefettizie

- Le informazioni scritte del Prefetto, sono uno strumento, con funzione spiccatamente cautelare e preventiva di contrasto della criminalità organizzata finalizzate alla attestazione della sussistenza o meno di "tentativi di infiltrazione mafiosa", di cui all'art. 4 del D.Lgs. n. 490/1994, rilasciate sulla base dei presupposti e con le modalità di cui agli artt. 10, 11 e 12 del regolamento.
- In questo senso, l'art. 4 del D.lgs. n. 490/1994, solo parzialmente modificato dal D.p.r. 252/1998, esclude la possibilità per le pubbliche amministrazioni, enti pubblici e gli altri soggetti attivi del procedimento, di stipulare, approvare o autorizzare contratti e subcontratti ovvero di rilasciare o consentire concessioni o erogazioni di importo superiore al valore stabilito nell'art. 10, comma 1, del D.p.r. 252/1998, con persone fisiche, imprese, associazioni, società e consorzi che, sulla scorta delle specifiche informazioni assunte e fornite dalla competente prefettura, risultino interessate da tentativi di infiltrazione mafiosa.

# Le tipologie di informativa prefettizia

- Le informative prefettizie vengono suddivise dalla giurisprudenza, alla stregua della normativa di riferimento, in tre categorie.
- La prima, ricognitiva di cause di divieto di per sé interdittive, ai sensi dell'articolo 4, comma 4, del decreto legislativo n. 490 del 1994, nella parte in cui annovera “le informazioni concernenti la sussistenza o meno a carico dei soggetti responsabili dell’impresa ovvero dei soggetti familiari, anche di fatto, conviventi nel territorio dello Stato, delle cause di divieto o di sospensione dei procedimenti indicate nell’allegato I (vale a dire cause di divieto, sospensione, decadenza, previste dall’[art. 10](#) della legge n. 575/1965 che, nel sistema del D.P.R. n. 252 del 1998, possono identificarsi con “le situazioni relative ai tentativi di infiltrazione mafiosa” desunte dalle lettere a) e b) del comma 7 dell'articolo 10).
- La seconda, relativa ad eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o delle imprese interessate, la cui efficacia interdittiva, pure essa automatica, discende dalle valutazioni, che il Prefetto abbia compiuto a seguito delle “necessarie verifiche”, di cui all’ultimo periodo del comma 4 citato (che, nel sistema del D.P.R. n. 252 del 1998, possono identificarsi negli elementi emersi dagli accertamenti di cui alla lettera c) del comma 7 dell'articolo 10).
- La terza le cosiddette informative atipiche che si configura quale strumento destinato ad accertare elementi che, pur denotando il pericolo di collegamenti fra l’impresa e la criminalità organizzata, non integrano del tutto il tentativo di infiltrazione. Le informative, c.d. atipiche, infatti, non raggiungono la soglia di quelle ricognitive nella rilevazione di cause interdittive, ma si limitano a fornire elementi e circostanze tali da far supporre l'esistenza di collegamenti tra l'impresa ed ambienti criminali. L’informativa atipica è priva di efficacia interdittiva.

# L'informativa atipica

- Essa assolve alla funzione di fornire all'amministrazione elementi utili per l'esercizio di ogni eventuale potere discrezionale, compreso quello di revocare, in via di autotutela, l'aggiudicazione dell'appalto o il rilascio della concessione.
- Costituisce uno strumento di prevenzione predisposto dal sistema al fine di consentire l'arretramento progressivo della soglia di tutela contro il fenomeno delle associazioni mafiose e, più in particolare, delle imprese mafiose.

# Gli effetti delle informative positive

- Qualora il Prefetto attesti, ai sensi e per gli effetti dell'art. 10 del D.P.R. n 252/1998, che a carico dei soggetti interessati emergono elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa, non si potrà procedere alla concessione.
- Decorso il termine di quarantacinque giorni dalla richiesta, in assenza delle informazioni del Prefetto, si potrà, ai sensi dell'art. 11 del D.P.R. n.252/98, procedere al rilascio della concessione, apponendo negli stessi, tuttavia, l'apposita condizione risolutiva, ossia la previsione del recesso dal contratto in caso di informativa positiva.
- Nel caso di informativa atipica positiva sebbene non produce l'effetto legale del divieto a contrarre tuttavia deve essere valutata, per la sua specificità, discrezionalmente dal pubblico funzionario ai fini dell'accertamento del possesso dei requisiti soggettivi dell'impresa interessata, per decidere se addivenire o no alla stipula del contratto.

# La convenzione

- Per effetto della concessione sorge un rapporto di diritto pubblico tra la pubblica amministrazione concedente e il concessionario il quale acquisisce come detto innanzitutto il diritto all'uso del bene.
- La convenzione dovrà necessariamente disciplinare la durata, le modalità d'uso del bene, le modalità di controllo sulla sua utilizzazione, le cause di risoluzione del rapporto, le modalità del rinnovo e la specificazione ulteriore dei poteri autoritativi riservati all'amministrazione (di direzione, controllo, repressivi, caducatori).

# L'uso del bene

- Sotto l'aspetto dell'uso del bene da parte dei privati, che comunque è strettamente legata alla conservazione della loro finalità di pubblico interesse ed è da essa condizionata, lo si incardina comunemente nella categoria dell'uso eccezionale.
- L'uso eccezionale si caratterizza per la sua natura privata in quanto la Pubblica Amministrazione esclude la collettività dall'utilizzo del bene devolvendone il potere di godimento e di sfruttamento a singoli attraverso atti concessori costitutivi di diritti di carattere privato, che ben possono farsi rientrare nella categoria dei diritti su cosa altrui.
- Mentre nella fase costitutiva del rapporto la posizione dell'aspirante alla concessione è di interesse legittimo una volta costituito il rapporto il concessionario acquista a titolo non oneroso un diritto soggettivo di natura dominicale che ad oggetto l'utilizzazione e lo sfruttamento del bene.
- Esso rientra tra i comuni diritti reali perché è conformato dall'Amministrazione concedente in modo da assicurare il giusto temperamento tra l'interesse individuale e quello pubblicistico ad un più adeguato sfruttamento delle potenzialità del bene nei limiti della sua compatibilità con la destinazione all'uso pubblico.

# La disciplina del rapporto concessorio

- In ordine alla disciplina applicabile al rapporto concessorio, avendo lo stesso la natura di vero e proprio negozio di diritto privato, sarà soggetto, tenuto conto della gratuità della concessione, alla disciplina del codice civile in materia di comodato, sebbene la presenza di profili pubblicitici ne caratterizza imprescindibilmente la natura.

# La forma

La forma scritta del contratto, essendo parte la Pubblica Amministrazione e quindi essendoci la necessità di identificare esattamente il contenuto negoziale e rendere possibili i controlli, è richiesta ad substantiam, con conseguente nullità del contratto privo di forma scritta pertanto insuscettibile di qualsivoglia forma di sanatoria.

# La gratuità del negozio

- Siamo di fronte ad un negozio la cui gratuità è sancita dall'articolo 2 undecies della legge, con conseguente nullità, per contrarietà a norme imperative, di quelle clausole che pongono a carico del concessionario vere e proprie controprestazioni.
- E' possibile invece in linea con i principi generali in tema di negozi gratuiti, apporre un modus che tuttavia non deve essere talmente gravoso da escludere il godimento del bene del concessionario.

# I doveri del concessionario

- Il concessionario al fine di garantire una corretta ed efficiente gestione del bene confiscato a lui affidato dovrà usare il bene con ogni cura e con la diligenza del buon padre di famiglia, dovrà custodire e conservare la cosa, e dovrà astenersi dal recare danni e deterioramenti al bene
- L'obbligo di conservazione riguarda tutto quel complesso di atti e comportamenti necessari a mantenere l'integrità della cosa; quello di custodia si riferisce invece all'attività di semplice vigilanza sulla cosa.
- Nell'uso della cosa il comodatario sarà invece tenuto alla diligenza ordinaria, rispondendo dei deterioramenti prodotti dall'uso solo se vi sia stata colpa o per aver usato la cosa in modo anomalo.

# I doveri del concessionario 2

Al fine di consentire una costante verifica sul corretto uso del bene da parte del concessionario la PA nell'atto concessorio può imporgli ulteriori obblighi accessori quale ad esempio l'obbligo di trasmettere periodicamente l'elenco dei soci, degli amministratori e del personale impiegato per l'espletamento delle attività previste nella e di comunicare immediatamente ogni eventuale variazione, a trasmettere annualmente copia dei bilanci relativi all'ultimo esercizio chiuso completi degli allegati di legge nonché una relazione dettagliata dell'attività svolta dalla quale si evincano i risultati raggiunti.

# Il perimento della cosa

- Nel caso di perimento della cosa, causa generale di scioglimento del contratto come qualsiasi ulteriore ipotesi di sopravvenuta impossibilità di attuazione del godimento pattuito, il concessionario comodatario è esonerato da responsabilità solo se la cosa perisce per caso fortuito, o per fatto a lui non imputabile.
- In accordo con le regole generali si verifica nelle ipotesi previste dalla norma un'inversione dell'onere della prova: sarà il comodatario a dover offrire la prova liberatoria, dimostrando la mancanza di colpa.
- Tuttavia il secondo comma dell'articolo 1805 del c.c. fa gravare sul comodatario la responsabilità del perimento della cosa anche per fatto a lui non imputabile, nel caso di un uso della cosa diverso da quello cui essa era destinata o per un tempo più lungo di quello stabilito e quindi da ricondursi alla colpa dipendente dalla violazione del contratto.
- La norma stabilisce una presunzione iuris tantum che il comodatario potrebbe eliminare provando che la cosa sarebbe perita ugualmente ex art. 1221.

# Le spese sulla cosa

- Per quanto riguarda la disciplina delle spese necessarie per l'uso della cosa ai sensi del codice civile queste gravano di norma sul concessionario, quale limitazione naturale del vantaggio dedotto in contratto.
- Si sostiene quindi che il concessionario comodatario non abbia mai diritto al rimborso, neanche a titolo di arricchimento, nel caso di spese sostenute per la manutenzione ordinaria, la custodia e la conservazione. In ordine alle spese straordinarie di conservazione, quando siano necessarie e urgenti, sono a carico del comodante in ragione del di lui obbligo a mantenere la cosa concessa in godimento in stato da servire all'uso convenuto.
- Il concessionario, in caso di necessità e urgenza, ha l'obbligo di anticipare le somme relative alle spese straordinarie acquisendo il diritto al rimborso, anche se non ha preavvertito la PA. La necessità e l'urgenza devono essere caratteri obiettivi e la straordinarietà non dipende dall'entità della spesa.
- E' possibile pattuire una diversa ripartizione delle spese salvo sempre il limite di gratuità del contratto.

# Lo ius tollendi

- Viene riconosciuto al concessionario lo ius tollendi per le addizioni nel caso in cui viene conferito allo stesso, a titolo di diritto personale e non reale, la facoltà di edificare (concessione ad aedificandum di carattere obbligatorio).
- La dottrina richiamando l'applicazione analogica dell'art. 1593 in tema di locazione, ritiene che qualora la PA vuole tenere l'addizione fatta dal concessionario, deve corrispondere un equo compenso; ciò vale anche per le costruzioni edificate su un terreno dato in comodato, quando siano esercizio di una facoltà dedotta in contratto.

# Cessione della cosa a terzi

- Non si ritiene applicabile, tenuto conto delle procedure ad evidenza pubblica utilizzate per la scelta del terzo concessionario, alla Pubblica Amministrazione la disposizione di cui all'articolo 1804 del c.c. che richiede come necessario il consenso del comodante perché il comodatario sia legittimato a cedere la cosa comodata in godimento a terzi.

# Durata del contratto

- L'uso del bene e l'esercizio dell'attività dedotta in concessione devono avere inizio nel termine stabilito nell'atto e continuare per tutta la durata prevista.
- Si ritiene che la determinazione pattizia della durata del rapporto è imposta alle parti per effetto dell'ultima novella legislativa.
- Si osserva però che il termine finale del contratto può risultare dall'uso a cui la cosa doveva essere destinata, se tale uso abbia in sé connaturata una durata predeterminata nel tempo.
- La legge non pone dei limiti al termine di durata del contratto tuttavia nella determinazione pattizia si dovrà assicurare al concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio da prestare.

# Il diritto di insistenza

- La scadenza del termine ad quem quindi determina automaticamente l'estinzione del rapporto concessorio salvo che il concedente non abbia espressamente riconosciuto al concessionario il diritto di insistenza ossia l'interesse legittimo al rinnovo della concessione se non vi ostano ragioni di pubblico interesse a preferenza di altri aspiranti.
- La previsione di un termine di durata nella concessione del bene rende non esercitabile il recesso ad nutum; tuttavia se, durante il termine pattuito sopravviene un'imprevista e urgente necessità del comodante, quest'ultimo ha la possibilità di esigere la restituzione immediata della cosa.

# Cause di estinzione del rapporto

- Tra le altre cause di estinzione del rapporto concessorio ricordiamo il mutuo consenso, l'impossibilità sopravvenuta della prestazione e il venir meno del soggetto concessionario.

# I controlli della PA sull'attività

- il soggetto concessionario è sottoposto dalla PA ad un particolare regime di controlli e di vigilanza da parte della pubblica amministrazione concedente.
- La ratio di tale potere di controllo si rinviene nell'esigenza di garantire che il concessionario svolga la gestione con regolarità ed in conformità al principio di buona amministrazione.
- Il controllo che si realizza attraverso un'attività preventiva di direzione e con successivi interventi volti a verificare l'attività del concessionario può essere di carattere tecnico (controlli tecnici sull'attività, sulla capacità professionale del personale, ecc.) sia di carattere economico (sulla gestione finanziaria, sulle spese, sui bilanci).
- I controlli poi possono attenersi sia alla legittimità sia al merito. In particolare nella legittimità rientra l'osservanza delle clausole dell'atto di concessione, mentre nel merito la valutazione dell'uso fatto del bene.

# Poteri sanzionatori della PA

- Qualora dall'attività di controllo emerga che il bene non venga gestito con regolarità, in conformità al principio di buona amministrazione o comunque conformemente agli obblighi assunti in concessione e gli inadempimenti siano gravi e reiterati e da imputarsi a fatti colposi del concessionario la pubblica amministrazione concedente può oltre ad esercitare l'azione risarcitoria può risolvere il rapporto ricorrendo agli ordinari rimedi contrattuali ( azione per anticipata restituzione della cosa ) o far uso di poteri autoritativi comunemente definiti sanzionatori.

# La dichiarazione di decadenza

- La dichiarazione di decadenza travolge il rapporto e presuppone una verifica della gravità e della reiterazione delle inadempienze, l'adozione di preventivi atti di messa in mora, una puntuale contestazione degli addebiti e lo svolgimento di un iter procedimentale che garantisca la pienezza del contraddittorio anche ai fini difensivi, oltre che una motivazione particolarmente specifica e argomentata del provvedimento finale.
- Assume le caratteristiche dell'atto meramente ricognitivo e vincolato nel caso di inidoneità oggettiva o soggettiva a svolgere l'attività dedotta in concessione o nel caso del venir meno nel corso del rapporto dei presupposti richiesti dalle norme per il rilascio dell'atto.

# La revoca

- La revoca travolge il provvedimento facendo venire meno la condizione pattizia a questo collegata funzionalmente dal momento che non vi è nulla di patologico quanto piuttosto si tratterebbe di inoperatività giuridica per il venir meno di un presupposto di diritto della fattispecie complessa o per ragioni di interesse pubblico sopravvenute, che andranno adeguatamente rappresentate nell'atto.

# Tutela del bene art.823 c.2 c.c.

- La PA a garanzia della natura pubblica del bene e della sua funzionalizzazione all'interesse pubblico per sottrarli ad eventuali turbative da parte di terzi può agire in via autoritativa o esperire i mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso
- Deve ritenersi vigente il principio di alternatività perfetta, per cui la scelta di avvalersi dell'unico tipo di rimedio esclude la possibilità di fare poi ricorso all'altro.
- Si ritiene l'art. 823 comma 2 il fondamento di portata generale del potere di autotutela esecutiva ipotesi autonoma e in certo senso sovraordinata rispetto ai rimedi eventualmente previsti dalle leggi speciali

# Tutela del bene. Le azioni.

- La PA a tutela della proprietà e del possesso può esperire tanto l'azione di rivendicazione quanto l'azione negatoria l'azione per regolamento di confini e quella per apposizione di termini, le azioni di reintegrazione e di manutenzione.
- Il concessionario può agire con le azioni possessorie, sia reintegratorie che manutentive , ai sensi dell'articolo 1145 del c.c., oltre che con quelle petitorie e risarcitorie.

# La competenza giurisdizionale

- La competenza su ogni controversia su interessi e diritti relativa alla costituzione, modificazione ed estinzione del rapporto concessorio, nonché le controversie risarcitorie consequenziali all'annullamento di atti illegittimi è riservata al giudice amministrativo .
- Spettano al giudice ordinario per consolidata giurisprudenza le controversie sull'interpretazione ed esecuzione dei contratti nonché la tutela possessoria del concessionario nei confronti dei terzi