

## Concessione in subcomodato di un bene di terzi ad associazioni del Terzo Settore

Avv. Maurizio Maria LUCCA, Segretario Generale Enti Locali e Development Manager

Il comodato è un 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, rilevando che tale rapporto è "essenzialmente" gratuito, con attribuzione patrimoniale unilaterale e la perdita del diritto all'utilizzo da parte del comodante (ex art. 1803 c.c.)<sup>1</sup>.

Il comodato si presenta come un contratto reale<sup>2</sup> e lo scambio (dazione) della cosa dal comodante al comodatario (ovvero, la disponibilità materiale della stessa) perfeziona il negozio giuridico<sup>3</sup>; esso realizza l'attribuzione del godimento di una cosa determinata a favore di un soggetto senza che sia previsto, per il godimento medesimo, il versamento di un corrispettivo a carico di costui e consentendo al comodatario di ritrarre ogni utilità dall'uso ordinario del bene, salvo diverso accordo (questo, tuttavia, non esclude una previsione di un contributo pecuniario che non assume però la natura di corrispettivo)<sup>4</sup>.

È da precisare che il comodatario non ha diritto al rimborso delle spese sostenute per servirsi della cosa, mentre ha diritto di essere rimborsato delle spese straordinarie sostenute per la conservazione della cosa, se queste erano necessarie e urgenti.

La forma del contratto non è sottoposta a vincoli, ma può aver luogo in qualunque modo che consente al comodatario di servirsi della cosa, rilevando che nella PA la forma scritta (*ad substantiam*) risponde all'esigenza di identificare con precisione il contenuto negoziale e di rendere possibili i controlli dell'autorità tutoria<sup>5</sup>.

In assenza del termine, siamo in presenza della figura del c.d. "comodato precario", caratterizzata da una libera facoltà di recesso unilaterale del rapporto riconosciuta in capo al comodante, rilevando che, essendo titolare della proprietà l'Amministrazione Pubblica, sussiste un dovere di correttezza e buona fede, nei parametri incisi nell'art. 1 della legge n. 241/1990, con l'indicazione del termine di scadenza del contratto o della subcomodato.

Il comodatario, con il subcomodatario, è tenuto a custodire e a conservare la cosa con la diligenza del buon padre di famiglia, rivendicandone l'uso dalle molestie di terzi, assicurando che il bene mantenga l'originario stato di consistenza, salvo il naturale deterioramento dovuto all'uso.

Il comodatario e il subcomodatario, quindi, non possono che servirsi del bene secondo l'uso determinato dal contratto o dalla natura della cosa, in ragione del fatto che è precluso concedere ad un terzo il godimento del bene senza il consenso (scritto) del comodante, pena l'immediata restituzione della cosa, oltre al risarcimento del danno (ex art. 1804 c.c.).

Il contratto di comodato - e il subcomodato - può rispondere efficacemente ad un'esigenza dell'Amministrazione locale di reperire spazi per le associazioni culturali e/o turistiche, e in genere del c.d.

---

<sup>1</sup> TAR Campania, Salerno, sez. I, 24 aprile 2015, n. 919.

<sup>2</sup> Per la sua perfezione è necessario non solo il consenso, ma anche la *traditio* della cosa, TRIMARCHI, *Istituzioni di diritto privato*, Milano, 1983, pag. 296.

<sup>3</sup> L'elemento della *traditio* può anche mancare se il comodatario già aveva la detenzione della cosa ad altro titolo, Cass. civ., sez. III, 3 maggio 1980, n. 2916.

<sup>4</sup> In presenza di un *modus* a carico del comodatario, la gratuità non viene meno se è previsto un mero rimborso spese, escludendo che il beneficio si ponga come corrispettivo della prestazione, Cass. civ., sez. III, 2 marzo 2001, n. 3021.

<sup>5</sup> Cass. civ., sez. I, 24 gennaio 1998, n. 696 e 8 aprile 1998, n. 3662.

Terzo Settore, specie quando ne riceve la disponibilità da parte di altre Amministrazioni Pubbliche, ovvero da parte di privati.

Un bene pubblico può, pertanto, essere concesso a titolo gratuito alle associazioni del c.d. Terzo Settore, ai sensi dell'art. 71, *Locali utilizzati*, del d.lgs. n. 117/2017, che dopo aver previsto, al comma 1, che «*le sedi degli enti del Terzo settore e i locali in cui si svolgono le relative attività istituzionali, purché non di tipo produttivo, sono compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee previste dal decreto del Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968 n. 1444 e simili, indipendentemente dalla destinazione urbanistica*»<sup>6</sup>, al comma secondo dispone che «*gli Enti locali possono concedere in comodato beni mobili ed immobili di loro proprietà, non utilizzati per fini istituzionali, agli enti del Terzo settore, ad eccezione delle imprese sociali, per lo svolgimento delle loro attività istituzionali. La cessione in comodato ha una durata massima di trent'anni, nel corso dei quali l'ente concessionario ha l'onere di effettuare sull'immobile, a proprie cura e spese, gli interventi di manutenzione e gli altri interventi necessari a mantenere la funzionalità dell'immobile*»<sup>7</sup>.

### **SCHEMA DI SUBCOMODATO**

Esente da imposta di bollo, ai sensi dell'art. 82, co. 5, d.lgs. n. 117/2017

COMUNE DI ...

---

<sup>6</sup> In considerazione della meritevolezza delle finalità perseguite dalle associazioni di promozione sociale, consente che le relative sedi e i locali adibiti all'attività sociale siano localizzabili in tutte le parti del territorio urbano e in qualunque fabbricato a prescindere dalla destinazione d'uso edilizio ad esso impressa specificamente e funzionalmente dal titolo abilitativo, Cons. Stato, sez. VI, 15 giugno 2020, n. 3803.

<sup>7</sup> Cfr., anche, Corte conti, sez. contr. Veneto, 25 luglio 2022, n. 109, ove si annota che «*le disposizioni che regolano l'attività di gestione dei beni del patrimonio disponibile degli enti pubblici, in uno con i principi elaborati dalla giurisprudenza contabile (cfr. vedi per tutte le richiamate deliberazioni n. 33/2009 e n. 716/2012 di questa Sezione; n. 327/2016 della Sezione Campania; n. 172/2014 della Sezione Lombardia; n. 87/2014 della Sezione Lazio e n. 183/2021 della Sezione Sicilia)...*, non lasciano margini di dubbio alcuno sul fatto che lo scopo del patrimonio disponibile è generalmente quello di produrre reddito e, di conseguenza, la concessione in uso gratuito di un immobile pubblico costituisce, in via generale, un utilizzo non coerente con le finalità del bene, poiché non reca alcuna entrata all'Ente. Inoltre, posto che l'Ente è tenuto ad improntare la gestione del proprio patrimonio a criteri di economicità ed efficienza, l'uso gratuito, in assenza dei presupposti di legge, concretizzerebbe una ipotesi di depauperamento delle ricchezze della collettività amministrata in violazione del principio di buona amministrazione. Ad analoghe considerazioni si perviene in relazione alla eventuale gratuità anche delle utenze relative al bene concesso. Il patrimonio è uno strumento strategico della gestione finanziaria in quanto espone un complesso di risorse che l'Ente è tenuto ad utilizzare in maniera ottimale, ed a valorizzare, in vista del migliore e più proficuo perseguimento delle proprie finalità istituzionali. Pertanto, la scelta di concessione in uso gratuito di immobili comunali, ivi compresa la mancata richiesta dei rimborsi per le utenze, oltre a rispettare il già menzionato principio del buon andamento ex art. 97 Cost. e art. 1 della Legge n. 241/1990, e la pari condizione di tutti gli interessati, può legittimamente esercitarsi solo nei limiti stabiliti dalla legge; conseguentemente, come anche precisato dalla richiamata giurisprudenza contabile, è ammissibile solo nei casi in cui sia perseguito un effettivo interesse pubblico equivalente o addirittura superiore rispetto a quello meramente economico, ovvero nei casi in cui non sia rinvenibile alcuno scopo di lucro nell'attività concretamente svolta dal soggetto utilizzatore di tali beni, unitamente alla compatibilità finanziaria dell'intera operazione posta in essere. Ciò significa, quindi, che non è precluso a priori, all'amministrazione, la concessione in uso gratuito di propri beni immobiliari, quale forma di sostegno e di contribuzione indiretta nei confronti di attività di pubblico interesse, strumentali alla realizzazione delle proprie finalità istituzionali a vantaggio dei cittadini».

Provincia di ...

Rep. N. ... del ...

CONTRATTO DI SUBCOMODATO DEL LOCALE DI PROPRIETÀ ... SITO IN ... DI ... VIA ... N. ...

CON LA PRESENTE SCRITTURA PRIVATA, TRA LE PARTI:

- ..., nata/o a ... il ..., che interviene in qualità di ..., del settore/area .... e, quindi, in rappresentanza del COMUNE DI ..., con sede in ..., Via ... n. ..., codice fiscale ..., in forza della competenza stabilita dall'art. 107, co. 3°, del T.U. 18.08.2000, n. 267 e del ... (*vigente Statuto dell'Ente, ovvero citare decreto sindacale di nomina per le EQ*), di seguito denominato "Subcomodante";
- ..., nata/o a ... il ..., domiciliata/o per la carica presso la sede sociale infra indicata, la/il quale interviene al presente atto in qualità di Presidente pro-tempore, nel nome e per conto dell'ASSOCIAZIONE ..., con sede in ..., Via ... n. ..., codice fiscale ..., organizzazione di volontariato iscritta al n. ... del Registro della Regione ... (*ovvero, citare registro nazionale*)<sup>8</sup>, di seguito denominata "Subcomodatario";

PREMESSO CHE:

- con deliberazione della Giunta comunale n. ... del ..., esecutiva, è stata approvata la convenzione tra il Comune di ... e ... (*altra Amministrazione pubblica proprietaria del bene*) di ..., relativa al comodato reciproco di locali per anni ... (...), tra cui ... (*indicare bene, ubicazione, mappale, ad es. la sala sita in Via ... n. ..., di ..., identificata al Catasto fabbricati del Comune di ... al Foglio ..., mappale ..., sub ...*);
- la convenzione con ... è stata sottoscritta in data ..., Repertorio di ... n. ...;
- con deliberazione della Giunta comunale n.... del ..., esecutiva, è stato disposto di concedere in subcomodato il bene sopra citato;
- a seguito di Avviso pubblico in data ..., è stata presentata dall'..., di ... la manifestazione di interesse prot. n. ... del ..., volta ad ottenere in subcomodato il locale sopra identificato<sup>9</sup>;
- con determinazione n. ..., del ..., è stata individuata l'Associazione ..., e approvato lo schema di contratto a cui il presente atto si conforma.

TUTTO CIÒ PREMESSO, LE PARTI CONVENGONO QUANTO SEGUE

Art. 1

---

<sup>8</sup> Cfr. Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), servizi.lavoro.gov.it, ove si può leggere che si tratta di un «registro telematico istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in attuazione degli artt. 45 e segg. del Codice del Terzo Settore (Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117), per assicurare la piena trasparenza degli enti del Terzo settore (ETS) attraverso la pubblicità degli elementi informativi che vi sono iscritti. I RUNTS sostituirà i registri delle Associazioni di promozione sociale APS, delle Organizzazioni di volontariato ODV e l'anagrafe delle Onlus... Il RUNTS, frutto della collaborazione tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Unioncamere, ... gestisce oggi il Registro delle Imprese, sostituirà i registri delle Associazioni di promozione sociale APS, delle Organizzazioni di volontariato ODV e l'anagrafe delle Onlus previsti dalle precedenti normative di settore e consentirà l'iscrizione a nuove tipologie di enti».

<sup>9</sup> È illegittimo l'affidamento diretto di un bene pubblico, senza alcuna procedura selettiva, in aperta violazione con i principi generali della contabilità pubblica (secondo le regole che impongono un'entrata nei contratti attivi attesa la redditività dei beni) e la disciplina comunitaria della concorrenza, pubblicità e trasparenza, TAR Puglia, Bari, sez. I, 26 luglio 2019, n. 1070.

Il Comune di ..., come sopra rappresentato, concede in subcomodato gratuito all'Associazione ..., per la quale a tal titolo accetta l'intervenuto suo rappresentante, il bene ... *(indicare bene e ubicazione, ad es. la sala di proprietà di ..., sita in ..., identificata al ...)*.

#### Art. 2

Il bene dovrà essere utilizzato dall'Associazione subcomodataria alle seguenti principali condizioni ... *(indicare, ad es.: utilizzo del locale esclusivamente come sede dell'Associazione; è vietata la presenza di persone non associate, salvo per attività proprie dell'associazione; è vietato destinare i locali, anche solo occasionalmente, ad attività di intrattenimento e di pubblico spettacolo; è vietato utilizzare fiamme libere ed apparecchiature elettriche non conformi alla normativa CE; il subcomodatario dovrà provvedere al pagamento delle spese per la fornitura di acqua, gas, energia elettrica pulizia e trasporto delle immondizie e dovrà quindi provvedere a intestarsi tutti di contratti delle utenze; il subcomodatario dovrà provvedere alle spese di manutenzione ordinaria dei locali, di assumere le pulizie del locale oggetto del comodato e relativi spazi comuni; a non danneggiare il locale assegnato e gli spazi comuni dell'immobile e qualora ciò avvenisse a provvedere e a rifondere il Comune di ... delle spese necessarie al loro ripristino; l'inosservanza degli obblighi posti a carico dell'Associazione determina l'immediata restituzione del locale; soggiornare e/o abitare e/o ospitare associati e/o terzi, anche in via temporanea).*

#### Art. 3

Il subcomodatario dichiara di aver visitato il bene concesso e di averlo trovato adatto all'uso convenuto e, pertanto, di prenderlo in consegna ad ogni effetto con il ritiro delle chiavi, costituendosi da quel momento custode dello stesso.

#### Art. 4

Il subcomodatario non può apportare alcuna modifica, innovazione, miglioria o addizione al fabbricato o agli impianti esistenti, senza il preventivo consenso scritto del subcomodante.

Qualsiasi progetto di ordinaria manutenzione dell'immobile dovrà ottenere la preventiva autorizzazione del subcomodante e le opere realizzate resteranno, all'atto della risoluzione o cessazione del contratto per qualsiasi causa, di proprietà dello stesso, senza indennizzi di sorta per le spese sostenute.

La manutenzione straordinaria dell'immobile rimane in capo all'Ente proprietario ... *(indicare riferimenti)*.

Qualsiasi segnalazione relativa ad interventi rientranti nella manutenzione straordinaria va indirizzata al Comune di ..., il quale la trasmetterà all'Ente proprietario.

#### Art. 5

L'Amministrazione comunale si riserva il diritto di verificare e controllare in qualsiasi momento l'uso e lo stato di manutenzione dell'immobile concesso in subcomodato tramite gli Uffici ... *(indicare, ovvero, preposti)*.

#### Art. 6

La scadenza del presente contratto è fissata per il giorno ...

Il contratto potrà essere risolto anticipatamente nel caso in cui l'Amministrazione proprietaria ... chieda al Comune la restituzione del locale oggetto del presente subcomodato.

Nel caso di cessazione o scioglimento dell'Associazione ..., prima della scadenza del presente contratto, l'immobile rientrerà in pieno possesso dell'Amministrazione comunale.

#### Art. 7

Il subcomodatario esonera espressamente il subcomodante da ogni responsabilità in merito ad eventuali danni o incidenti che dovessero verificarsi a persone o a cose in conseguenza dell'uso del bene (*sala, fabbricato*) concesso in subcomodato.

Il subcomodatario dovrà stipulare apposita polizza assicurativa a copertura dei rischi derivanti dalla conduzione dell'immobile, da consegnare all'Amministrazione comunale entro ..., pena la risoluzione di diritto del contratto.

#### Art. 8

Per quanto non previsto dal presente contratto si fa espresso riferimento alle disposizioni degli articoli dal 1803 al 1812 del vigente Codice Civile, e al Regolamento comunale sull'uso dei beni, approvato con deliberazione di C.C. n. ... del ..., esecutiva.

#### Art. 9

Tutte le spese inerenti e conseguenti alla stipula del presente contratto sono a carico dell'Associazione subcomodataria.

La presente scrittura privata è soggetta a registrazione, ai sensi dell'art. 5, punto 4, della Tariffa Parte I del DPR n. 131/1986.

Copia del presente contratto verrà trasmessa all'Amministrazione proprietaria.

Letto, approvato e sottoscritto con firma digitale.

Ai sensi dell'art. 67, comma 1, del DPR 26 aprile 1986, n. 131, in data ..., la presente scrittura privata viene inserita nel registro Repertorio dei contratti del Comune di ..., al n. ..., progressivo ad ogni effetto di legge.

Il Funzionario autorizzato alla stipula ...