

I contratti di locazione con la Pubblica Amministrazione

Autore: Giuliana Gianna

In: Diritto civile e commerciale

Nel caso in cui la pubblica amministrazione si procuri la disponibilità di un immobile ricorrendo allo strumento privatistico del contratto di locazione, la natura del rapporto così instaurato con il locatore non rimane alterata dall'eventuale destinazione dell'immobile medesimo a sede di pubblico ufficio o all'esercizio di servizio pubblico. Pertanto, il locatore può agire davanti al Giudice Ordinario per far valere tutti i diritti scaturenti da tale contratto, non escluso quello di ottenere la condanna al rilascio per finita locazione, o per sentirne pronunciare la risoluzione a causa di inadempimento. Il potere del giudice ordinario di dichiarare la risoluzione per morosità del contratto di locazione, condannando il conduttore al rilascio, va riconosciuto anche nel caso in cui si tratti di immobile goduto in locazione da un'unità sanitaria locale, e da essa destinato ad ospedale, atteso che, qualora la pubblica amministrazione, al fine di procurarsi la disponibilità di un bene, si avvalga dello strumento privatistico della locazione, le vicende del relativo rapporto restano regolate del diritto privato, senza incidere su atti o provvedimenti autoritativi dell'amministrazione medesima (Cass.23 maggio 1985 n. 3173).

Ti potrebbe interessare il seguente corso accreditato per Avvocati:

Il nuovo contenzioso in materia di appalti e contratti pubblici

Bologna, 11 luglio 2017

Roma, 21 luglio 2017

La competenza del Giudice Ordinario è stata di recente confermata anche dal TAR Sardegna, Sez. I, con la sentenza n. 10 del 9 gennaio 2017, chiamato a decidere su una controversia avente ad oggetto l'attività contrattuale della P.A. finalizzata all'individuazione di immobili da utilizzare per lo svolgimento dell'attività istituzionale dell'Amministrazione.

Nel caso di specie, il TAR adito, richiamando una sentenza delle Sezioni Unite della Suprema Corte, ha

affermato che “la P.A. che procede alla locazione di immobili da adibire alla propria attività istituzionale (nella specie, una ASL per il reperimento di locali da adibire a distretto sanitario territoriale) agisce secondo le regole del diritto privato, anche nel caso in cui facoltativamente indica una gara per individuare gli immobili stessi; ne consegue che ogni controversia attinente al contratto di locazione stipulato e/o alla fase precontrattuale concerne diritti soggettivi e, per tale motivo, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario” (Cassazione, Sezioni unite, 8 luglio 2015, n. 14185).

A conferma di ciò, i giudici del TAR della Sardegna hanno ribadito che il contratto di locazione non può essere annoverato né tra i “contratti di fornitura” di cose delle P.A. né tra i contratti di fornitura di servizi, essendo in quest’ultimo caso necessaria, da parte del locatore, una prestazione di attività in favore del destinatario.

In materia di contratti stipulati dalla P.A. deve ritenersi necessario l’atto scritto ad substantiam (Cass., Sez.III, 24/6/2002, n. 9165). Anzi, secondo Cass., Sez.I, 12/2/2003, n. 2067, per la valida stipulazione di un contratto in cui uno dei contraenti sia un Ente Locale occorre che proposta e accettazione siano versate in un unico contesto scritto. Anche per il Consiglio di Stato, Sez.V, 24/9/2003, n. 544, tutti i contratti stipulati dalla P.A. richiedono la forma scritta ad substantiam, non essendo sufficiente a tal fine la deliberazione dell’organo dell’ente pubblico ove tale deliberazione non risulti essersi tradotta in un atto, sottoscritto da entrambi i contraenti, da cui possa desumersi la disciplina del rapporto con le indispensabili determinazioni in ordine alle prestazioni da eseguirsi e al compenso da corrisponderci.

Ai sensi dell’art.192 T.U. Enti Locali (D. L.gs. 18/8/2000, n.267) la stipulazione dei contratti deve essere preceduta da apposita determinazione del responsabile del procedimento di spesa, indicante, tra l’altro, il fine che con il contratto si intende perseguire, l’oggetto del contratto, la sua forma, le clausole ritenute essenziali, le modalità di scelta del contraente e le ragioni che ne sono alla base.

Per quanto concerne tali contratti:

“Come principio generale va osservato che la volontà di obbligarsi della pubblica amministrazione non può desumersi per implicito da fatti o atti, dovendo essere manifestata nelle forme richieste dalla legge, tra le quali l’atto scritto ad substantiam, sì che nei confronti della stessa p.a. non è configurabile il rinnovo tacito del contratto. Detto principio va applicato anche in tema di contratto di locazione di immobili urbani, in cui l’ente pubblico sia locatore, sia pure con una precisazione. Si è infatti rilevato che il principio per cui, in materia di locazioni, la rinnovazione tacita del contratto, nel quale sia parte una pubblica amministrazione, è incompatibile con il procedimento previsto per la manifestazione da parte di questa di obbligarsi, che non può desumersi, in tal caso da fatti concludenti, ma deve essere espressa nelle forme di legge, non trova applicazione allorché la continuazione dell’originario rapporto avvenga in forza di una specifica clausola del contratto precedentemente concluso e perciò in forza della volontà così manifestata di concludere il contratto stesso, con esclusione dell’ipotesi della vera e propria rinnovazione o riconduzione. Il principio per cui, in materia di locazioni, la rinnovazione tacita del contratto, nel quale sia parte una p.a., è incompatibile con il procedimento previsto per la manifestazione, da parte di questa,

della volontà di obbligarsi, che non può desumersi, in tal caso, da fatti concludenti, ma deve essere espressa nelle forme di legge, comporta l'inapplicabilità alla p.a. anche delle fattispecie legali di rinnovazione tacita dei contratti di locazione previste dalla l. n. 392 del 1978, rimanendo salva, viceversa, la possibilità che la continuazione dell'originario rapporto avvenga in forza di una specifica clausola del contratto precedentemente concluso" (Cass., Sez.III, n. 9614 del 10/9/1999).

Trattasi di un indirizzo giurisprudenziale ormai consolidato, come confermato anche da Cass., SS.UU., 28.11.1991, n.12769, e Cass., Sez.III, 24.06.2002, n.9165:

"In materia di contratti stipulati dalla p.a. deve ritenersi necessaria la stipulazione in forma scritta ad substantiam, soddisfacendo così la ratio dell'esigenza di individuare esattamente l'obbligazione assunta ed il contenuto negoziale dell'atto ed agevolando la funzione di controllo e della concreta osservanza dei principi di imparzialità e di buon andamento; conseguentemente deve escludersi che si possa ipotizzare la possibilità di tacito rinnovo del contratto per facta concludentia".

La disciplina vincolistica stabilita per le locazioni può indurre la P.A. ad utilizzare altro contratto, quale il contratto di comodato, tutte le volte che venga ritenuto opportuno, per ragioni di pubblico interesse, concedere l'uso di un immobile ad un terzo (ad es. una associazione senza fini di lucro) senza soggiacere a vincoli legali di durata.

Il comodato è il contratto "essenzialmente gratuito" 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" (art.1803 c.c.).

Il comodatario è obbligato a restituire la cosa alla scadenza del termine convenuto o, in mancanza di termine, quando se ne è servito in conformità del contratto. Se però, durante il termine convenuto o prima che il comodatario abbia cessato di servirsi della cosa, sopravviene un urgente e impreveduto bisogno al comodante, questi può esigerne la restituzione immediata (art.1809 c.c.).

In ogni caso, ai sensi dell'art.1810 c.c., "se non è stato convenuto un termine, né questo risulta dall'uso a cui la cosa doveva essere destinata, il comodatario è tenuto a restituirla non appena il comodante la richiede" (c.d. comodato precario).

Quando è la pubblica amministrazione a concedere in comodato (e quindi senza corrispettivo di un canone) un proprio immobile, trova applicazione l'art.12 della legge 7/8/1990, n.241, secondo cui: "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 ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi". E l'effettiva osservanza di tali criteri e modalità "deve risultare dai singoli provvedimenti di concessione (V.Legge 11/7/1986, n.390, D.P.R. 8/1/2001, n.41, e D.P.R.13/9/2005, n.296 "Regolamento concernente i criteri e le modalità di

concessione in uso e in locazione dei beni immobili appartenenti allo Stato”).

Negli ultimi anni, la regolamentazione dei contratti di locazione con la Pubblica Amministrazione è stata oggetto di alcuni interventi legislativi che hanno riguardato due aspetti fondamentali:

- il canone di locazione
- il diritto di recesso.

Con riguardo al canone di locazione, il Decreto Legge 95/2012 (convertito con modificazioni in L. 135/2012) ha previsto:

- la sospensione dell'adeguamento ISTAT dal 7 luglio 2012 sino al 31 dicembre 2014;
- la riduzione del 15% del canone di locazione con effetto dal 1 gennaio 2015;
- la riduzione del 15%, efficace dalla data di entrata in vigore della legge di conversione (15 agosto 2012), per i contratti di locazione scaduti o rinnovati dopo tale data.
- la riduzione del 15% sull'indennità di occupazione per contratti scaduti prima dell'entrata in vigore delle norme.

La confusione venutasi a creare, in sede attuativa, è stata inizialmente dipanata dal parere reso dalla Corte dei Conti, Deliberazione n. 3/2012/PAR Sezione Regionale di controllo per il Lazio nel quale si chiarisce che:

“L'art. 3 del decreto sulla spending review, nell'ambito di una serie di misure finalizzate alla razionalizzazione del patrimonio pubblico, esprime un generalizzato disfavore per le locazioni passive, limitando la possibilità di rinnovare i contratti dopo la scadenza e di stipularne di nuovi e imponendo la riduzione dei relativi costi. Nell'ambito di un più ampio disegno riformatore, il comma 6 dispone che ai contratti di locazione passiva, aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale di proprietà di terzi, di nuova stipulazione a cura delle Amministrazioni di cui al comma 4, si applica la riduzione del 15% sul canone congruito dall'Agenzia del demanio, ferma restando la permanenza dei fabbisogni espressi ai sensi dell'art. 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, nell'ambito dei piani di razionalizzazione ove già definiti nonché in quelli di riorganizzazione e accorpamento delle strutture previste dalle norme vigenti. La norma è espressamente dettata per le Amministrazioni richiamate dal comma 4, il quale si riferisce alle “Amministrazioni centrali come individuate dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 3, della

legge 31 dicembre 2009 n. 196". Non rientrando i Comuni tra le Amministrazioni centrali, questa Sezione ritiene che la norma non possa agli stessi applicarsi. Il comma 7 dell'articolo 3 dispone, inoltre, che per le Regioni, le Province autonome e gli enti del servizio sanitario nazionale le disposizioni di cui ai commi 4 e 6 costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica. La norma, secondo una chiara interpretazione letterale, non ha inteso riconoscere agli Enti locali una specifica potestà regolamentare nella materia. Le disposizioni sopra richiamate esprimono un'esigenza generalizzata di razionalizzazione della gestione del patrimonio pubblico, da realizzare attraverso una completa ricognizione dell'esistente e l'individuazione dei fabbisogni allocativi sulla base di criteri oggettivi. Il soddisfacimento di tale esigenza, che può ritenersi propria anche degli Enti locali, soprattutto in funzione di una riduzione dei costi della Pubblica Amministrazione, richiede l'interposizione di specifiche disposizioni normative. Tuttavia questa Sezione ritiene che il Comune possa, nell'ambito della propria autonomia, fare propri i principi generali espressi dalle norme, nell'ottica del contenimento della spesa pubblica. In tal senso appare appropriata anche una rinnovata rideterminazione del canone, da parte dell'organo competente, visto anche il tempo trascorso dalla precedente determinazione.

Successivamente, con il Decreto Legge 66/2014, il Governo è intervenuto nuovamente sul punto, ampliando l'ambito di applicazione della norma.

Nella versione originale, la disposizione si applicava alle amministrazioni centrali ("come individuate dall'Istituto nazionale di statistica ai sensi dell'art. 1, comma 3, L. 196, del 31.12.2009) e alle Autorità indipendenti, ivi inclusa la Consob.

Nel testo modificato dal Decreto Legge 66/2014 l'applicazione è estesa alle "altre amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 30.3.2001, n. 165".

Di conseguenza, la riduzione automatica del 15% del canone si applica a 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.

Con il Decreto Legge 66/2014 il legislatore è intervenuto anche sulla decorrenza della riduzione, prima fissata al 1 gennaio 2015, anticipata al 1 luglio 2014.

Per quanto riguarda, invece, il recesso, l'articolo 2 bis Decreto Legge 120/2013 prevedeva tale facoltà per le "amministrazioni dello Stato, le regioni e gli enti locali, nonché gli organi costituzionali nell'ambito della propria autonomia (...) entro il 31 dicembre 2014, dai contratti di locazione di immobili in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Il termine di preavviso per l'esercizio del diritto di recesso è stabilito in trenta giorni, anche in deroga ad eventuali clausole difformi previste dal

contratto”.

Il Decreto Legge 66/2014 non è intervenuto sul punto, tuttavia, in sede di conversione, il Senato ha approvato un emendamento volto alla modifica dell'articolo 2 bis del Decreto Legge 120/2012 nel senso di ampliare i soggetti cui è attribuita la facoltà di recesso, che non è più limitato alle sole “amministrazioni dello Stato, le regioni e gli enti locali” ma è esteso alle amministrazioni individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e gli organi costituzionali. Tale emendamento ha anticipato il termine per l'esercizio del diritto di recesso al 31 luglio 2014, stabilendo che il recesso è perfezionato decorsi centottanta giorni dal preavviso.

Ancora una volta, è stata la Corte dei conti a chiarire alcuni ambiti applicativi della normativa. Infatti con la deliberazione 11 giugno 2015, n. 272/2015/PAR la Sezione Regionale di Controllo per la Regione Veneto, ha affermato che la disciplina in materia di riduzione dei canoni di locazione racchiusa nell'articolo 24, comma 4, lett. b), del Decreto Legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazione dalla Legge 23 giugno 2014, n. 89, trova applicazione anche con riguardo ai contratti di locazione posti in essere da un Comune antecedentemente all'applicazione della disposizione normativa che ha esteso agli Enti locali la disciplina del D.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazione dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135, e che, quindi, erano in corso al momento dell'entrata in vigore della medesima.

La richiesta di parere riguardava la possibilità per gli Enti locali di applicare la riduzione ai canoni di locazione passiva dei beni immobili inerenti i nuovi contratti stipulati dal 1° gennaio 2014 e sino al 23 aprile 2014. L'Ente locale richiedente, dopo avere ricostruito la successione delle norme nella materia, ha rappresentato che il D.l. n. 95/2012 ha introdotto, per le locazioni passive delle sole Amministrazioni centrali, la previsione che, per i contratti stipulati dal 1° gennaio 2014 fosse preventivamente svolto uno specifico procedimento di verifica della congruità del canone unitamente all'Agenzia del Demanio, mentre per i contratti in corso prevedeva la riduzione ex lege del canone del 15%; con l'articolo 24, comma 4, del D.l. n. 66/2014, entrato in vigore il 23 aprile 2014, le previsioni del D.l. n. 95/2012 sono state estese agli Enti locali. Sulla scorta di tale successione di norme il Comune istante ritiene che per i contratti di locazione passiva stipulati dagli enti locali tra il 1° gennaio 2014 e il 23 aprile 2014 non possa trovare applicazione l'automatica riduzione del 15% del canone né possa essere ritenuta necessaria la verifica della congruità del canone medesimo, trovando la disciplina applicazione dal 23 aprile 2014.

L'articolo 24, comma 4, lett. b) del D.l. n. 66/2014 ha sostituito il comma 7 dell'articolo 3 del D.l. n. 95/2012, con il seguente: “Fermo restando quanto previsto dal comma 10, le previsioni di cui ai commi da 4 a 6 si applicano altresì alle altre amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del D.lgs 30 marzo 2001, n. 165, in quanto compatibili. Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano possono adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente al fine di conseguire risparmi non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione della presente disposizione”.

La disposizione, entrata in vigore il 23 aprile 2014, ha esteso anche agli enti locali i vincoli sui contratti di locazione passiva aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale previsti dall'art. 3 del D.l. n. 95/2012 e, cioè, la riduzione nella misura del 15% del canone di locazione corrisposto per quanto riguarda i contratti

in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del citato D.l. n. 95/2012 e quelli scaduti o rinnovati successivamente alla medesima data: “Ai fini del contenimento della spesa pubblica, con riferimento ai contratti di locazione passiva aventi ad oggetto immobili a uso istituzionale stipulati dalle Amministrazioni centrali, 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) i canoni di locazione sono ridotti a decorrere dal 1° luglio 2014 della misura del 15 per cento di quanto attualmente corrisposto. A decorrere dalla data dell’entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto la riduzione di cui al periodo precedente si applica comunque ai contratti di locazione scaduti o rinnovati dopo tale data. La riduzione del canone di locazione si inserisce automaticamente nei contratti in corso ai sensi dell’articolo 1339 Cc, anche in deroga alle eventuali clausole difformi apposte dalle parti, salvo il diritto di recesso del locatore. Analoga riduzione si applica anche agli utilizzi in essere in assenza di titolo alla data di entrata in vigore del presente decreto” (testo risultante dalle modifiche apportate dal D.l. n. 66/2014).

La novellata disposizione, avente finalità di riduzione della spesa pubblica, non introduce una diversa disciplina rispetto a quella già vigente per i contratti di locazione delle Amministrazioni centrali, il cui ambito di applicazione (soggettiva) viene meramente ampliato.

Secondo la deliberazione in esame, alla luce di tale considerazione non sussistono lacune normative in relazione ad ipotesi di contratti di locazione posti in essere da un Comune antecedentemente all’applicazione della disposizione normativa che ha esteso agli enti locali la disciplina del D.l. n. 95/2012 e che, quindi, erano in corso al momento dell’entrata in vigore della medesima; il comma 4 dell’articolo 3 del D.l. n. 95/2012 prevede, infatti, l’inserzione automatica ex articolo 1339 Cc della clausola di riduzione del canone di locazione, anche in deroga ad eventuali clausole difformi, fermo restando il diritto in capo al locatore di recedere dal contratto.

Per quanto riguarda, poi, la possibilità di recesso per gravi motivi da parte della P.A, è stato chiarito che “la norma contenuta nell’art. 27, L. n. 392 del 1978 che permette al conduttore di recedere dal contratto di locazione per gravi motivi è applicabile anche ai contratti di locazioni previsti dal successivo art. 42 e tra questi, quelli conclusi in qualità di conduttore anche da un ente pubblico territoriale” (Cass. civ., Sez. III, Sent., 27 agosto 2015, n. 17215).

I giudici di legittimità hanno osservato che costituisce principio acquisito nella giurisprudenza della Cassazione quello secondo cui, in tema di locazione di immobili urbani adibiti ad uso diverso da quello di abitazione, l’onere per il conduttore, di specificare i gravi motivi contestualmente alla dichiarazione di recesso, ai sensi dell’art. 27, L. n. 392 del 1978, ancorché non espressamente previsto da detta norma, deve ritenersi conseguente alla logica dell’istituto, atteso che al conduttore è consentito di sciogliersi dal contratto solo se ricorrano gravi motivi e il locatore deve poter conoscere tali motivi già al momento in cui il recesso è esercitato, dovendo egli assumere le proprie determinazioni sulla base di un chiaro comportamento dell’altra parte del contratto, anche al fine di organizzare una precisa e tempestiva contestazione dei relativi motivi sul piano fattuale o della loro idoneità a legittimare il recesso stesso. Quindi, pur non avendo il conduttore l’onere di spiegare le ragioni di fatto, di diritto o economiche su cui

tale motivo è fondato, né di darne la prova perché queste attività devono essere svolte in caso di contestazione da parte del locatore, si tratta pur sempre di recesso “titolato”, per cui la comunicazione del conduttore non può prescindere dalla specificazione dei motivi, con la conseguenza che tale requisito inerisce al perfezionamento della stessa dichiarazione di recesso e, al contempo, risponde alla finalità di consentire al locatore la precisa e tempestiva contestazione dei relativi motivi sul piano fattuale o della loro idoneità a legittimare il recesso medesimo.

<https://www.diritto.it/contratti-locazione-la-pubblica-amministrazione/>