



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi
Direzione Generale delle Risorse Materiali e delle Tecnologie
Il Direttore Generale



m_dg. DOG. 30/11/2020. 0201042. U

Ai Sigg.ri Presidenti delle Corti d'Appello
Ai Sigg.ri Procuratori Generali della Repubblica
LORO SEDI

e, per conoscenza,

All'Agenzia del Demanio
agenzia demanio@pce.agenzia demanio.it
governopatrimonio@pce.agenzia demanio.it

VI/a.f.

Allegati: n. 1

OGGETTO: Utilizzo ai fini commerciali di spazi all'interno degli immobili demaniali adibiti a sede degli Uffici giudiziari.

Rif. nota prot. n. 12678 del 03/10/2017/DGP-PA dell'Agenzia del Demanio

Con la presente circolare vengono forniti chiarimenti riguardo l'uso ai fini commerciali, da parte di terzi, degli spazi ubicati all'interno di immobili demaniali concessi in uso governativo a questa Amministrazione ed adibiti a sede di Uffici giudiziari.

Con l'allegata nota prot. n. 2017/12678/DGP – PA del 03/10/2017, l'Agenzia del Demanio ha fornito puntuali indicazioni riguardanti il percorso procedimentale da seguire nella materia *de qua*, ponendo in capo all'Amministrazione usuaria ogni competenza relativa all'individuazione del soggetto concessionario, nonché alla sua attività di gestione, anche in termini di qualità e corretto espletamento della stessa, restando il ruolo dell'Agenzia limitato ai soli aspetti della quantificazione del canone e della riscossione delle entrate erariali.

Tale orientamento, inizialmente non condiviso da questa Direzione generale, è stato tuttavia confermato dall'Avvocatura generale dello Stato che, opportunamente interpellata, ha fornito una puntuale ricostruzione, dottrinale e giurisprudenziale, alla quale si ritiene di dare seguito.

La fattispecie in questione si configurerebbe, quindi, come una “concessione di un servizio commerciale”, con la circostanza che i servizi commerciali di cui si discute non formano oggetto di una concessione di bene demaniale bensì di una concessione di servizi, istituto che si

rinviene ogniqualvolta si realizzi il trasferimento del diritto di gestire un servizio da parte di un'autorità aggiudicatrice ad un concessionario, con attribuzione a quest'ultimo di un certo grado di libertà economica nella determinazione delle condizioni di gestione del suddetto diritto e conseguenziale rischio gestorio principalmente a suo carico.

L'Amministrazione usuaria è stata, pertanto, individuata quale "soggetto pubblico cui è istituzionalmente demandata la cura del predetto servizio governativo" e ciò in quanto l'affidamento di un servizio commerciale costituisce una modalità di gestione complessiva del servizio governativo, che muove dal pieno intendimento dell'Amministrazione usuaria di assicurare un determinato grado di comfort agli utenti del servizio giustizia mediante l'erogazione di prestazioni aggiuntive e strumentali.

Premesso quanto sopra, il quadro normativo di riferimento è da individuarsi nel *Codice dei contratti pubblici* di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e ss.mm.ii. (in attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE), ove si rinviene, all'art. 3, lett. vv), la generale definizione di «concessione di servizi», da applicare nella fattispecie in esame al fine di selezionare il concessionario più idoneo a fornire i servizi in oggetto sulla base delle procedure ad evidenza pubblica, secondo i principi previsti negli artt. 30 e ss. e 164 e ss. del citato d.lgs n. 50/2016.

Tuttavia, preliminarmente allo svolgimento di tali procedure, si rende senz'altro necessaria la verifica, da parte degli Uffici giudiziari, della idoneità e della sufficienza dei locali in cui le attività in oggetto dovranno essere svolte, anche con riferimento alle specifiche normative di settore.

Tenuto conto del fabbisogno di spazi per lo svolgimento delle attività istituzionali di competenza in rapporto al numero di dipendenti in servizio, nel rispetto dei parametri indicati dall'Agenzia del Demanio (rapporto mq/addetto), ed altresì considerata l'organizzazione dei processi di lavoro per aree omogenee, le Conferenze Permanenti circondariali sono chiamate ad esprimersi in merito all'adeguatezza dei locali individuati per lo svolgimento delle suddette attività. Questo passaggio si pone, inoltre, quale adempimento prodromico alla compiuta definizione dell'oggetto e delle modalità dei servizi che possono essere resi e che verranno analiticamente determinati nel Capitolato tecnico.

Nel rispetto, tra gli altri, dei principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità nonché adeguata pubblicità, ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 50/2016, si procederà, dunque, alla pubblicazione di un avviso di preinformazione per acquisire le manifestazioni di interesse da parte di operatori specializzati del settore ed all'invito a presentare apposita offerta, secondo le modalità e le condizioni di partecipazione che saranno specificate, anch'esse, nel citato Capitolato tecnico.

Si informa, da ultimo, che ai sensi di quanto stabilito dalla direttiva dell'Unione Europea n. 2014/23/UE del 26 febbraio 2014, le concessioni devono avere una durata limitata, secondo la stima effettuata dall'Amministrazione aggiudicatrice in funzione dei lavori o servizi richiesti al concessionario. Tale assunto, recepito dall'art. 168 del d.lgs. n. 50/2016, implica, in particolare, che *"per le concessioni ultraquinquennali, la durata massima della concessione non può essere superiore al periodo di tempo necessario al recupero degli investimenti da parte del*

concessionario individuato sulla base di criteri di ragionevolezza, insieme ad una remunerazione del capitale investito, tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici come risultante dal piano economico-finanziario. Gli investimenti presi in considerazione ai fini del calcolo comprendono quelli effettivamente sostenuti dal concessionario, sia quelli iniziali sia quelli in corso di concessione”.

Si allegano la nota, citata in premessa, dell’Agenzia del demanio e le relative Linee guida contenenti un quadro dettagliato, utile per lo svolgimento delle attività che vengono demandate agli Uffici giudiziari interessati.

Si invitano codeste Corti d’appello a voler diramare la presente nota, corredata dei relativi allegati, nell’ambito dei corrispondenti distretti.

Tanto si rappresenta per le necessarie determinazioni rimesse alla competenza degli Uffici giudiziari interessati e si coglie l’occasione per porgere distinti saluti.

IL DIRETTORE GENERALE REGGENTE


Ruzio Bedetta



AGENZIA DEL DEMANIO
Il Direttore

*Trasmesso per posta elettronica,
non segue originale*

Alle Amministrazioni dello Stato
di cui all'allegato elenco

Roma, 03.10.2017
Prot. 2017/12678 /DGP-PA

E p.c.:
Alle Direzioni Regionali dell'Agenzia
del Demanio
Loro sedi

Oggetto: Concessioni d'uso di spazi all'interno di immobili in uso governativo, connesse a concessioni di servizi funzionali all'attività istituzionale della P.A. – Chiarimenti in merito alla relativa disciplina ed alle modalità di gestione.

Con riferimento all'utilizzo di spazi da parte di terzi all'interno di immobili in uso governativo, questa Agenzia ha di recente fornito alle proprie Direzioni Regionali istruzioni a carattere generale al fine di chiarire le corrette modalità da seguire nella regolamentazione della materia, anche con l'obiettivo di uniformare le relative procedure.

A tal riguardo si ritiene utile fornire a codeste Amministrazioni le seguenti precisazioni al fine di individuare una corretta, congiunta e univoca modalità di azione.

Si evidenzia come l'ambito applicativo della fattispecie richiamata si riferisca in particolare all'utilizzo di locali posti all'interno di immobili in uso governativo da parte di soggetti terzi per l'espletamento di servizi funzionali e strumentali all'attività istituzionale dell'Amministrazione, quali ad esempio bar, mensa, asili nido, uffici postali, servizi bancari, distributori automatici, etc..

Il ricorso a tale istituto deve essere limitato ai soli casi ritenuti strettamente necessari alla luce delle specifiche esigenze della P.A. – a cui è esclusivamente rimessa ogni valutazione in tal senso – nel presupposto che gli immobili statali vengono assegnati in uso governativo per l'espletamento delle specifiche attività istituzionali.

La fattispecie in esame si configura come una concessione di servizi in favore di terzi, ove la messa a disposizione a titolo oneroso dei locali riveste carattere meramente accessorio.

Trattandosi di prestazioni rese nel preminente interesse della P.A. usuaria, ogni competenza relativa all'individuazione del soggetto aggiudicatario ed alla successiva gestione della concessione di servizio – anche in termini di qualità e di corretto espletamento dello stesso – spetta direttamente in capo all'Amministrazione, mentre il ruolo dell'Agenzia è limitato ai soli aspetti relativi alla quantificazione del canone ed alla riscossione delle entrate erariali.

In ragione di quanto sopra, considerato che si verte in materia di appalti e che le porzioni in parola permangono in uso governativo alla P.A., non potrà trovare applicazione



il D.P.R. n. 296/2005, che disciplina, invece, le ordinarie procedure di concessione e locazione di immobili demaniali e patrimoniali di proprietà dello Stato, diversi da quelli assegnati in uso governativo.

La regolamentazione contrattuale della casistica in parola di norma avviene mediante la sottoscrizione di due atti distinti, il primo consistente nella concessione di affidamento del servizio, stipulato dall'Amministrazione con il terzo aggiudicatario, il secondo costituito dall'atto di concessione dei locali funzionali all'espletamento dell'attività, che verrà stipulato fra l'Amministrazione usuaria, l'Agenzia ed il privato affidatario del servizio.

Costituisce un'ipotesi residuale (e comunque meno preferibile) rispetto a quella poc'anzi descritta, la possibilità di stipulare un unico atto a firma dell'Amministrazione usuaria, dell'aggiudicatario e dell'Agenzia del demanio, nel quale disciplinare in modo puntuale sia le modalità di espletamento/gestione del servizio, sia l'uso del locale ove si svolge l'attività, fermo restando il sopradescritto quadro di ripartizione delle competenze.

Per maggiori dettagli relativi alla procedura da seguire ed alle sue diverse fasi si allega un estratto delle citate linee guida predisposte al riguardo da questa Agenzia. Si pregano le Amministrazioni in indirizzo di voler garantire la più ampia diffusione delle presenti indicazioni presso i propri uffici affinché venga assicurata la massima conoscenza ed uniformità a livello territoriale.

Resta inteso che le istruzioni in parola trovano applicazione per le fattispecie di utilizzi soprarichiamate, restando salvo quanto previsto da eventuali norme speciali.

Cordiali saluti



Roberto Reggi


Allegati: Linee Guida alle Direzioni Regionali dell'Agenzia del demanio – Estratto per le P.A. – Concessioni d'uso di spazi all'interno di immobili in uso governativo, connesse a concessioni di servizi funzionali all'attività istituzionale della P.A.





A G E N Z I A D E L D E M A N I O

LINEE GUIDA ALLE DIREZIONI REGIONALI DELL'AGENZIA DEL DEMANIO - ESTRATTO PER LE P.A.

**Concessioni d'uso di spazi all'interno di immobili in uso
governativo, connesse a concessioni di servizi funzionali
all'attività istituzionale della P.A.**

1 PREMESSA

Il presente documento intende descrivere, in linea generale, l'insieme di quelle attività, divenute ormai una prassi consolidata, finalizzate ad assicurare la corretta e proficua gestione da parte dello Stato di quelle **porzioni immobiliari utilizzate da terzi (estranei alla P.A.)** all'interno di più ampi compendi già consegnati in uso governativo alle Amministrazioni dello Stato di cui all'art. 1 comma 2 del D. Lgs. 165/2001, inclusa l'Amministrazione della Difesa laddove la stessa, con riferimento alle prestazioni oggetto delle presenti linee guida, ricorra all'affidamento in favore di soggetti privati.

La fattispecie in esame si configura come una concessione di servizi in favore di terzi con connessa messa a disposizione, a titolo oneroso, dei locali necessari all'espletamento degli stessi. Si tratta di una prestazione di servizi di natura economico-commerciale strettamente funzionali e strumentali all'attività istituzionale dell'Amministrazione consegnataria, rientrando nell'ambito dell'organizzazione del lavoro e del benessere dei dipendenti ed essendo finalizzata all'incremento della produttività degli stessi (ad esempio, servizi di bar, mensa, asili nido, uffici postali, servizi bancari, distributori automatici, etc..). L'oggetto della concessione, dunque, è la prestazione del servizio e l'utilizzo del locale ha carattere accessorio.

Nello svolgimento degli adempimenti di propria competenza le Direzioni Regionali dovranno attenersi alle indicazioni fornite nel presente documento con esclusivo riguardo ai casi ivi disciplinati, avendo cura di non estendere l'applicazione delle linee guida ad ulteriori differenti casistiche.

Resta esclusa dall'ambito operativo delle istruzioni di seguito fornite la fattispecie del couso, già ampiamente disciplinata da specifiche circolari (circolari del Ministero della Difesa – Direzione Generale dei Lavori e del Demanio prot. 410178/263/08 del 16.1.2008 e prot. 413158/2011 del 17.5.2011), a cui si fa rinvio.

Le attività di seguito previste vengono espletate nel rispetto delle competenze declinate dal nuovo Regolamento di Amministrazione e Contabilità, deliberato dal Comitato di Gestione in data 13.12.2016 (pubblicato sulla intranet in data 22.2.2017) e dalla Determinazione del Direttore dell'Agenzia del demanio n. 76 prot. 2017/2681/DIR del 23.2.2017.

2 CONTESTO DI RIFERIMENTO E QUADRO GIURIDICO

Come sopra detto, il rapporto giuridico in esame è costituito da un contratto pubblico e precisamente da una concessione di servizi, atteso che l'attività svolta dall'operatore economico ha carattere preminente rispetto alla concessione in uso dei locali nei quali lo stesso svolge l'attività.

Le norme applicabili ai fini dell'individuazione del soggetto affidatario del servizio, che avviene mediante una procedura competitiva, sono quelle contenute nel codice dei contratti pubblici (D.lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii.). Inoltre, trattandosi di procedura afferente ad immobili statali, valgono i principi generali contenuti nelle disposizioni normative in materia di Contabilità di Stato (R.D. 2440/1923 e R.D. 827/1924).

Il disciplinare di gara, predisposto a cura dell'Amministrazione procedente (ossia la consegnataria dell'immobile in uso governativo) deve prevedere nel dettaglio i servizi che

dovranno essere resi, nonché l'ammontare del canone dovuto per l'uso del locale ove sarà svolta l'attività economica, preventivamente determinato dall'Agenzia del demanio.

Considerato che, come sopra detto, l'oggetto del rapporto è costituito dalla fornitura di un servizio strettamente funzionale all'attività istituzionale della P.A. e ci si muove pertanto nell'ambito della normativa in materia di appalti e tenuto conto che trattasi nello specifico di porzioni che restano in uso alle Amministrazioni usuarie, nelle casistiche oggetto delle presenti linee guida non può trovare applicazione il D.P.R. n. 296/2005, che disciplina, invece, le ordinarie procedure di concessione e locazione di immobili demaniali e patrimoniali di proprietà dello Stato, diversi da quelli assegnati in uso governativo, con precipue finalità da parte dell'Agenzia di messa a reddito degli stessi e conseguente generazione di entrate per l'Eraio.

Le Direzioni regionali pertanto avranno cura di precisare alle Amministrazioni interessate che gli atti di gara per l'affidamento dei servizi di cui trattasi non dovranno contenere alcun riferimento al citato D.P.R. n. 296/2005.

Le presenti Linee guida hanno l'obiettivo di cristallizzare e uniformare le procedure suddette in base alla normativa vigente.

3 PRINCIPALI SOGGETTI COINVOLTI

Le funzioni e le competenze in materia sono attribuite:

- alle Direzioni Regionali dell'Agenzia del demanio;
- il processo in esame registra inoltre il coinvolgimento di soggetti esterni all'Agenzia, quali:
 - a) le strutture territoriali dell'Amministrazione usuaria che ha in consegna il bene statale;
 - b) i soggetti privati utilizzatori del bene statale, individuati dall'Amministrazione usuaria;
 - c) l'Agenzia delle Entrate presso la quale occorre registrare l'atto di concessione.

4 MODALITÀ OPERATIVE

L'art. 1 del R.D. 2440/23 prevede che le Amministrazioni dello Stato, cui siano stati consegnati in uso governativo i beni immobili patrimoniali dello Stato, siano tenute a restituirli all'Amministrazione Finanziaria (e per essa all'Agenzia del demanio) laddove gli stessi siano cessati dalla destinazione per cui erano stati assegnati.

L'Amministrazione usuaria, inoltre, laddove e fintantochè ritenga sussistere la finalità istituzionale dell'uso cui è destinato l'intero bene assegnato e, pertanto, ritenga di non dover procedere con la dismissione/riconsegna (anche parziale) del compendio, mantiene la piena disponibilità giuridica e materiale dello stesso, che resta così sottratto ad ogni ingerenza dell'Agenzia del demanio (come previsto dal R.D. 2440/23), anche con riguardo alle porzioni (in esso ricomprese) utilizzate da parte di terzi per finalità

riconducibili (direttamente o indirettamente) ai compiti istituzionali della stessa amministrazione.

Resta inteso che l'uso di spazi da parte di soggetti esterni alla P.A. dovrà essere limitato ai soli casi ritenuti strettamente necessari dalle Amministrazioni interessate sulla base delle singole esigenze, nel presupposto che gli immobili statali vengono assegnati in uso governativo per l'espletamento delle specifiche attività istituzionali.

4.1 DISCIPLINA DEL RAPPORTO

Dall'esame degli atti di gara predisposti dalle Amministrazioni usuarie si evince che le stesse si sono uniformate ad un preciso comportamento che va nella direzione di prevedere nel bando, oltre al canone per l'uso dei locali già stimato dall'Agenzia (stima necessaria ai fini dell'equilibrio economico dell'offerta), anche la regolarizzazione a cura della Scrivente dei rapporti inerenti l'uso dei locali, secondo le modalità e le condizioni previste nel bando medesimo e contenute nella concessione di servizi, la cui sottoscrizione deve precedere la regolarizzazione dell'utilizzo del locale.

Pertanto, una volta che l'Amministrazione usuaria ha individuato il soggetto aggiudicatario del servizio, la regolamentazione del rapporto contrattuale generalmente avviene con la sottoscrizione di due atti distinti, collegati tra di loro.

Prima viene stipulata, da parte dell'Amministrazione usuaria, la concessione di affidamento del servizio che regola in modo puntuale le modalità di espletamento del servizio e contiene anche l'obbligo a carico del concessionario di stipulare un separato atto con l'Amministrazione e l'Agenzia del demanio per disciplinare l'uso del locale.

Successivamente viene predisposto, a cura di questa Agenzia, l'atto di concessione dei locali funzionali all'espletamento del servizio, le cui clausole saranno strettamente collegate alla durata e alle condizioni previste nella concessione di servizi (ad esempio: la revoca/decadenza della concessione di servizi comporta la conseguente revoca/decadenza dell'atto di concessione del locale) e che verrà stipulato fra l'Amministrazione usuaria, l'Agenzia ed il privato affidatario del servizio.

E' bene pertanto che la procedura suddetta costituisca l'ordinario *modus operandi*.

Costituisce un'ipotesi residuale (e meno preferibile) quella che prevede la sottoscrizione da parte dell'Amministrazione usuaria, dell'aggiudicatario e dell'Agenzia del demanio di un unico atto nel quale si disciplinano in modo puntuale sia le modalità di espletamento/gestione del servizio da parte dell'aggiudicatario, sia l'uso del locale dove si svolge l'attività. In tal caso tra gli obblighi a carico del contraente c'è anche quello relativo al pagamento del canone per l'uso dei locali (già indicato nel disciplinare di gara) preventivamente determinato dall'Agenzia del demanio, alla quale detto canone dovrà essere direttamente corrisposto.

Preme sottolineare che il ruolo dell'Agenzia nei rapporti giuridici in esame, sia nell'ipotesi della sottoscrizione di due atti distinti che di un unico atto, è limitato ai soli aspetti relativi alla quantificazione del canone ed alla riscossione delle entrate erariali.

4.2 ITER PROCEDIMENTALE

Di seguito si riportano le principali fasi relative al procedimento finalizzato alla stipula di una concessione di servizi, con annesso uso del locale, funzionali all'attività istituzionale della P.A., svolti da soggetti terzi all'interno di immobili in uso governativo ad Amministrazioni dello Stato.

Adempimenti in capo all'Amministrazione usuaria (titolare del procedimento amministrativo):

- a) prima della pubblicazione del bando di gara per l'affidamento del servizio, richiede alla competente DR dell'Agenzia del demanio di quantificare il canone per l'uso del locale nel quale sarà svolto il servizio da inserire nel bando medesimo;
- b) pubblicazione del bando di gara per l'individuazione del soggetto affidatario del servizio, il quale deve contenere anche l'importo del canone riferito all'uso del locale, previamente determinato dall'Agenzia del demanio e comunicato all'Amministrazione procedente;
- c) espletamento della gara e individuazione dell'aggiudicatario del servizio;
- d1) ***nell'ipotesi di sottoscrizione di due atti distinti*** - l'Amministrazione usuaria procede alla stipula della concessione di servizi con l'aggiudicatario e la trasmette alla competente Direzione regionale dell'Agenzia del demanio affinché quest'ultima predisponga l'atto di concessione dei locali, la cui durata e le cui condizioni sono strettamente collegate alla concessione di servizi. Successivamente l'Amministrazione parteciperà anche alla stipula del richiamato atto di concessione dei locali, unitamente all'Agenzia del demanio (che interviene esclusivamente per i profili di quantificazione e riscossione del canone) ed al privato affidatario del servizio;
- d2) ***nell'ipotesi di sottoscrizione di un unico atto*** - convocazione della parte e stipula della concessione di servizi, unitamente al privato affidatario e all'Agenzia del demanio (che interviene esclusivamente per i profili di quantificazione e riscossione del canone);
- e) gestione di tutte le attività connesse all'esecuzione della concessione di servizi e comunicazione alla competente Direzione regionale dell'Agenzia del demanio dell'eventuale cessazione (per qualsiasi causa) del rapporto con l'affidatario del servizio.

Adempimenti in capo all'Agenzia del demanio:

- a) su richiesta dell'Amministrazione usuaria procede alla determinazione del canone di concessione dovuto per l'uso del locale nel quale sarà svolto il servizio e lo comunica alla stessa Amministrazione ai fini del suo inserimento nel bando di gara, avendo cura di precisare che tale bando non dovrà richiamare le disposizioni di cui al D.P.R. 296/2005;
- b1) ***nell'ipotesi di sottoscrizione di due atti distinti*** - riceve dall'Amministrazione usuaria la concessione di servizi sottoscritta con l'aggiudicatario e procede alla predisposizione della bozza di atto di concessione del locale da stipularsi tra Agenzia del demanio (che interviene esclusivamente per i profili di quantificazione e riscossione del canone), Amministrazione usuaria e privato affidatario del servizio successivamente alla convenzione di servizi;

- b2) nell'ipotesi di sottoscrizione di un unico atto** - stipula della concessione di servizi tra Amministrazione, affidatario del servizio e Agenzia del demanio (che interviene esclusivamente per i profili di quantificazione e riscossione del canone), con la quale verrà disciplinato anche l'uso dei locali.

Si sottolinea che la durata dell'atto di concessione per l'uso dello spazio è inscindibilmente legata e corrispondente a quella già prefissata e pattuita nella concessione di servizi.

Parimenti, tenuto conto che i due atti (concessione di affidamento del servizio e atto di concessione per l'uso del bene) risultano collegati, si ritiene opportuno che nell'atto di concessione degli spazi venga inserita anche la clausola che subordini l'efficacia dello stesso alla permanenza del servizio espletato.

Si raccomanda, inoltre, alle Direzioni Regionali, come già sopra rappresentato, di richiamare l'attenzione delle Amministrazioni sulla necessità che nel bando di gara e nella concessione di servizi non vengano impropriamente ed erroneamente richiamate ed applicate le disposizioni normative di cui al DPR n. 296 del 2005.

- c) cura e gestione dell'attività di riscossione del canone** (emissione del modello F24 e delle eventuali successive richieste di pagamento, verifica circa la corresponsione delle somme dovute nel rispetto delle scadenze convenute e delle indennità di occupazione extra-contrattuale laddove sia carente il relativo atto).