



il Consiglio di Amministrazione

DELIBERAZIONE CONSILIARE N. 34

SEDUTA DEL 26-05-2016

Presidente: Marco Giachetti

Consiglieri: Carlo Mauro Agliardi
Pasquale Cannatelli
Claudio Cogliati
Marco Di Conza
Nicolas Gallizzi
Paola Pessina
Roberto Satolli

Con l'assistenza del Segretario Massimo Aliberti

Oggetto: APPROVAZIONE DELLE MODALITA' DI STIPULAZIONE DEI CONTRATTI DI LOCAZIONE RELATIVI ALLE CASE COLONICHE FACENTI PARTE DEL PATRIMONIO CAMPAGNA.

Su proposta del Direttore Amministrativo: dott.ssa Francesca Fancelli

L'atto si compone di n. 7 pagine di cui n. 4 pagine di allegati parte integrante

Il presente provvedimento è soggetto a pubblicazione in base alle linee guida del Direttore Generale.

[Atti n. / all.]



IL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

PREMESSO che:

- sussistono ad oggi numerosi contratti di locazione aventi ad oggetto immobili diversi dai fondi rustici, ad uso prevalentemente abitativo, occupati da soggetti con titolo scaduto;
- al fine di individuare il percorso attraverso il quale la Fondazione IRCCS dovrà gestire, in termini efficienti e corretti, tali immobili, è stato chiesto parere allo studio legale avv. Mauro Renna;

RICHIAMATE:

- la deliberazione n. 195 del 23/7/2015, con la quale è stato approvato il "Regolamento per l'affidamento di contratti di locazione e/o affitto";
- la convenzione in essere con Fondazione Sviluppo Ca' Granda, avente ad oggetto la fornitura di servizi di gestione immobiliare, approvata con determina n. 169 del 17/12/2014;

VISTI

- la relazione predisposta dal competente ufficio dell'U.O.C. Patrimonio del 16 maggio 2016, nella quale sono state riepilogate le modalità con cui la Fondazione, nel corso degli anni, ha provveduto alla stipula dei contratti di locazione delle "case coloniche", da cui si evince che la modalità prevalente era quella della trattativa diretta;
- il parere dell'avv. Mauro Renna che, allegato al presente deliberato ne costituisce parte integrante, il quale, in sintesi, edotto delle procedure negli anni adottate dalla Fondazione per l'assegnazione dei contratti di locazione, è giunto alla conclusione che, proprio tali modalità hanno generato una sorta di affidamento incolpevole da parte degli ex conduttori delle case coloniche circa la possibilità di proseguire nel godimento del bene immobile prima condotto in locazione. Pertanto, la necessità di garantire tutela di tale affidamento, che trova il suo fondamento nel principio costituzionale di solidarietà sociale, ex art. 2 della Costituzione, può essere verosimilmente considerata alla stregua di una circostanza speciale di cui all'art. 10 del regolamento adottato dalla Fondazione stessa, che giustificerebbe l'affidamento a trattativa privata degli immobili in discorso, compresi i pochi originariamente assegnati a mezzo gara;

RITENUTO, per quanto sopra, che nei casi oggetto di disamina sussistono circostanze speciali ed eccezionali per le quali non possa essere utilmente seguita la procedura di aggiudicazione mediante asta pubblica;



Ab



PREVIA VOTAZIONE resa ai sensi di legge, da cui risultano n. 8 voti favorevoli su n. 8 votanti,

DELIBERA

1. di approvare in quanto riconosciute come speciali ed eccezionali le circostanze per cui non appare utile procedere con l'assegnazione dei contratti di locazione delle ex case coloniche a mezzo asta pubblica, tenuto conto della relazione di analisi dell'avv. Mauro Renna, che costituisce parte integrante del presente deliberato;
2. di trasmettere il presente provvedimento alla Fondazione Sviluppo Ca' Granda, affinché possa dare seguito alla formalizzazione delle occupazioni in essere mediante la stipula di nuovi contratti, secondo le modalità previste dal regolamento vigente, nell'ambito dei servizi di gestione immobiliare cui è tenuta per la convenzione in essere.

Il Segretario

Massimo Aliberti

Il Presidente

Marco Giachetti

REGISTRATA NEL VERBALE DELLE DELIBERAZIONI
IN DATA **26** MAG. 2010 AL N. **0034**



PROF. AVV. MAURO RENNA STUDIO LEGALE

Prof. Avv. Mauro Renna
Ordinario di Diritto Amministrativo
nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Cattolica del S. Cuore di Milano

Avv. Umberto Buiani
Prof. Avv. Annalaura Giannelli
Avv. Pasquale Pantalone
Avv. Valentina M. Sessa
Avv. Stefano Vaccari
Avv. Marcella D'Alessandro
Dott.ssa Ilaria Montanaro
Dott. Nicola Berti

Milano, 24 maggio 2016

Preg.mo Sig.
Dott. Achille Lanzarini
Direttore Generale
Fondazione Sviluppo Ca' Granda
Via F. Sforza, 28
20122 Milano

Nota in tema di affidabilità delle case *ex* coloniche in favore dei rispettivi *ex* conduttori

Ci viene richiesto di valutare il percorso attraverso il quale la Fondazione possa gestire, in termini efficienti oltre che giuridicamente corretti, un insieme di immobili che:

- a) non hanno la natura di fondi rustici;
- b) sono oggetto di contratti di locazione ad uso prevalentemente abitativo ormai scaduti;
- c) sono attualmente occupati da coloro che, in base ai contratti ormai scaduti, risultavano conduttori.

L'analisi deve necessariamente prendere le mosse dalla disciplina applicabile in tema di affitto di beni immobili da parte di soggetti pubblici, tra i quali indiscutibilmente figura la Fondazione IRCCS, proprietaria delle case *ex* coloniche oggetto della presente disamina.

La normativa in questione consiste nella risalente disciplina contabilistica, compendiata nel r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 (cd. legge di contabilità) e nell'annesso regolamento, r.d. 23 maggio 1924, n. 827.

In particolare, l'art. 3 del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 dispone che « *I contratti dai quali derivi un'entrata per lo Stato debbono essere preceduti da pubblici incanti, salvo che per particolari ragioni, delle quali dovrà farsi menzione nel decreto di*



PROF. AVV. MAURO RENNA
STUDIO LEGALE

approvazione del contratto, e limitatamente ai casi da determinare con il regolamento, l'amministrazione non intenda far ricorso alla licitazione ovvero nei casi di necessità alla trattativa privata ».

La regola, dunque, per i cd. contratti attivi (con ciò intendendosi i contratti da cui derivi un'entrata patrimoniale per i soggetti pubblici, come nel caso della locazione) consiste nell'affidamento del contratto mediante procedura comparativa.

Questa regola è ribadita dal Regio Decreto del 23 maggio 1924, n. 827, che all'art. 37 per l'appunto prevede che « *Tutti i contratti dai quali derivi entrata o spesa dello Stato debbono essere preceduti da pubblici incanti, eccetto i casi indicati da leggi speciali e quelli previsti nei successivi articoli* ».

I casi in cui, in deroga alle previsioni soprariportate, è possibile affidare uno o più contratti attivi a trattativa privata, sono tassativamente previsti.

Essi, in particolare, sono elencati dall'art. 41 del r.d. n. 827 del 1924, a mente del quale « *si procede alla stipulazione dei contratti a trattativa privata:*

- 1) quando gli incanti e le licitazioni siano andate deserte o si abbiano fondate prove per ritenere che ove si sperimentassero andrebbero deserte;*
- 2) per l'acquisto di cose la cui produzione è garantita da privativa industriale (...)*
- 3) quando trattasi di acquisto di macchine, strumenti od oggetti di precisione che una sola ditta può fornire con i requisiti tecnici e il grado di perfezione richiesti;*
- 4) quando si debbano prendere in affitto locali destinati a servizi governativi;*
- 5) quando l'urgenza dei lavori, acquisti, trasporti e forniture sia tale da non consentire l'indugio degli incanti o della licitazione;*
- 6) e in genere in ogni altro caso in cui ricorrano speciali ed eccezionali circostanze per le quali non possano essere utilmente seguite le forme degli artt. da 37 a 40 del presente regolamento » (i.e. asta pubblica o licitazione privata).*

Coerentemente con l'assetto normativo sopra descritto, il regolamento avente ad oggetto i rapporti di locazione e/o affitto dei beni di proprietà della Fondazione IRCCS Ca' Granda Ospedale Maggiore Policlinico (approvato con del. n. 195 del 23 luglio 2015) prevede, all'art. 4, che « *I beni immobili diversi dai fondi rustici sono assegnati in locazione mediante asta pubblica* ».

I casi, in cui, in deroga a tale previsione, è consentito il ricorso alla trattativa privata, sono previsti dal successivo art. 10 del suddetto regolamento, in base al quale « *i beni immobili oggetto del presente regolamento possono essere affidati in locazione a trattativa privata, esclusivamente nei seguenti casi:*

- a) quando non sia stata presentata, nell'ambito di una precedente asta pubblica, nessuna offerta ovvero si abbiano fondate ragioni per ritenere che, ove si sperimentasse il ricorso all'asta pubblica, quest'ultima andrebbe deserta;*
- b) in ogni altro caso in cui ricorrano speciali ed eccezionali circostanze, preliminarmente approvate dal Consiglio di Amministrazione, per le quali non possa essere utilmente seguita la procedura di aggiudicazione mediante asta pubblica ».*

È in questo quadro normativo che occorre contestualizzare il quesito oggetto della presente disamina. La sorte degli immobili in esame, infatti, è condizionata dalle norme che impongono, per l'affidamento in locazione di immobili pubblici, l'espletamento di una procedura ad evidenza pubblica.

Il profilo giuridico da valutare consiste, dunque, nella possibilità o impossibilità di disporre, tramite le opportune iniziative contrattuali, la prosecuzione dei rapporti di locazione, ormai scaduti, relativi agli immobili oggetto dell'analisi.

PROF. AVV. MAURO RENNA
STUDIO LEGALE

Sul punto occorre svolgere due precisazioni:

- 1) i rapporti di locazione relativi agli immobili in oggetto sono ormai scaduti, il che ne impedisce sia la proroga che il rinnovo (i quali, entrambi, presuppongono che il rapporto negoziale sia in corso al momento in cui viene disposta la dilatazione del termine di durata). L'affidamento in favore dell'ex conduttore dovrebbe, pertanto, necessariamente avvenire mediante la stipula di un nuovo ed autonomo contratto;
- 2) nel caso in cui si intendesse selezionare con procedura ad evidenza pubblica il nuovo conduttore, l'espletamento di tale procedura presupporrebbe la previa liberazione dell'immobile.

Ebbene, tenendo ferme le due premesse appena esplicitate, occorre innanzitutto valutare se, ed eventualmente in che termini, sia possibile affidare il nuovo contratto di cui ai punti sopraindicati ai precedenti conduttori, intraprendendo con gli stessi una trattativa privata.

Più in particolare, per risolvere l'interrogativo di cui sopra, occorre valutare se, in concreto, sussistano, nelle fattispecie di nostro interesse, le « *speciali ed eccezionali circostanze* » che, come si è illustrato, in forza della disciplina contabilistica nonché del regolamento di cui si è dotata la Fondazione in materia di locazioni, consentono l'affidamento di un contratto senza il previo esperimento di alcuna procedura ad evidenza pubblica.

Da una analisi complessiva delle fattispecie in esame, emergono alcune circostanze che potrebbero indurre a valutare una risposta positiva.

L'elemento significativo, in questo senso, attiene al legittimo affidamento serbato dagli ex conduttori circa la prosecuzione, anche dopo il termine di durata contrattualmente previsto, del rapporto di locazione. In base a quanto ci viene riferito i predetti ex conduttori, nella quasi totalità dei casi (52 case su un totale di 55 case con contratto scaduto) non sono stati, *illo tempore*, selezionati con procedura ad evidenza pubblica. Questa circostanza ha impedito loro di prefigurarsi il rischio che, alla scadenza del contratto di locazione, la nuova assegnazione dell'immobile fosse condizionata agli esiti di una previa procedura di tipo comparativo. Ciò anche in ragione del fatto che, fino al recente passato, la rinnovazione dei contratti pubblici attivi in favore dei contraenti uscenti e senza alcuna procedura comparativa rappresentava una prassi ampiamente diffusa.

Peraltro, sempre in base a quanto ci viene riferito, gran parte dei contratti di locazione oggi scaduti sono stati sottoscritti sotto la vigenza della legge sull'equo canone, ossia la l. n. 392/1978. In costanza di tale regime normativo non risultava neppure astrattamente ipotizzabile un affidamento con procedura ad evidenza pubblica degli immobili in locazione: non essendo possibile alcuna competizione relativa al canone offerto (in ragione del fatto che la predetta legge, come a tutti noto, sanciva un regime di canone "bloccato") risultava in radice impraticabile la logica stessa dell'evidenza pubblica.

In un simile contesto, è comprensibilmente insorto in capo ai conduttori (oggi ex conduttori, in ragione della intervenuta scadenza dei contratti in esame) il legittimo affidamento circa il fatto che alla scadenza dell'originario contratto si sarebbe addivenuti ad un rinnovo dello stesso ovvero alla assegnazione *ex novo* in proprio favore di un analogo contratto di locazione avente ad oggetto il medesimo immobile. A conforto di ciò vale evidenziare che la Fondazione, in coerenza con la prevalente sensibilità giuridica diffusa negli ultimi decenni del secolo scorso, aveva stabilito (delib. n. 1033 del 1999), all'indomani dell'affermazione del regime giuridico del canone libero (l. n. 431/1998), che i contratti scaduti potessero essere rinnovati (previa rideterminazione del canone), proprio al fine di non frustrare l'incolpevole affidamento dei conduttori uscenti.

PROF. AVV. MAURO RENNA
STUDIO LEGALE

Le considerazioni che precedono rendono contezza del peculiare rilievo che assume, nelle fattispecie in esame, il profilo dell'affidamento incolpevole serbato dagli *ex* conduttori delle *ex* case coloniche di proprietà della Fondazione circa la possibilità di proseguire nel godimento del bene immobile loro conferito in locazione. La necessità di assicurare la tutela del predetto affidamento è imposta dai più fondamentali principi dell'ordinamento, primo fra tutti quello della buona fede oggettiva, a sua volta incardinato nel principio costituzionale di solidarietà sociale *ex* art. 2 Cost. Tale necessità, trovando la propria ragion d'essere nelle sopravvenienze di cui si è riferito, può, dunque, essere verosimilmente considerata dalla Fondazione alla stregua di una circostanza « speciale » (cfr. art. 41 del r.d. n. 827/1924, nonché l'art. 10 del già richiamato regolamento della Fondazione in materia di locazioni e/o affitti) che giustifica l'affidamento a trattativa privata degli immobili in esame in favore degli *ex* conduttori.

La conclusione che precede può ritenersi accettabile anche per le uniche 3 case *ex* coloniche che, a suo tempo, sono state affidate in locazione previo esperimento di un'asta pubblica. Ciò in ragione del fatto che anche tali contratti sono stati originariamente affidati in un contesto in cui la pratica del rinnovo in favore del conduttore uscente risultava più che diffusa, oltre che espressamente avallata dalla Fondazione nella delibera del 1999 sopra richiamata. Si pone, dunque, anche per gli *ex* conduttori *illo tempore* selezionati mediante asta pubblica, il delicato problema della necessaria tutela dell'affidamento serbato in una prosecuzione del rapporto oltre il termine originariamente previsto. Tale prosecuzione, come puntualizzato, non può esprimersi mediante lo strumento del rinnovo, per le anzidette ragioni relative alla ormai intervenuta scadenza del rapporto negoziale. Pertanto, la Fondazione potrebbe ancora una volta valutare, quale strumento adeguato a garantire la tutela dell'incolpevole affidamento degli *ex* conduttori, l'assegnazione in loro favore a trattativa privata delle rispettive case coloniche: le « speciali ed eccezionali circostanze » legittimanti l'affidamento a trattativa privata possono, infatti, ritenersi in concreto integrate dalla esigenza di rispettare l'affidamento legittimamente serbato dai predetti *ex* conduttori circa la rinnovabilità dell'originario rapporto.

Prof. Avv. Mauro Renna



Prof. Avv. Annalaura Giannelli

