



**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA**

composta dai Magistrati:

Dott.	Alfredo Grasselli	Presidente
Dott.	Tommaso Martino	Referendario
Dott.ssa	Giovanna Olivadese	Referendario relatore

**Nella Camera di consiglio del 30.4.2024**

ha pronunciato la seguente

**DELIBERAZIONE**

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D.12 luglio 1934 n.1214 e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994 n.20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 (Deliberazione n. 14/DEL/2000) e successive modificazioni;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e successive modificazioni (TUEL);

VISTA la delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009 n. 9, recante *"Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e dei criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo"*;

VISTA la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010 n. 8, recante *"pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva"*;

VISTA la delibera delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 21 ottobre-8 novembre 2010, n. 54;

VISTO il decreto con il quale il Presidente della Sezione ha ripartito tra i Magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per la Campania per l'anno 2024;

VISTA la nota prot. n.5629 del 15/3/2024 acquisita in pari data -al prot.n1872 della Sezione- mediante l'applicativo "centrale pareri", con la quale il Sindaco del Comune di Orta di Atella (CE) ha chiesto un parere a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n.131/2003;

VISTA la richiesta di deferimento del magistrato istruttore del giorno 5.4.2024;

VISTA l'ordinanza n. 60/2024 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, Referendario dott.ssa Giovanna Olivadese;

Premesso in

#### **FATTO**

Con la nota citata in epigrafe il Sindaco del Comune di Orta di Atella (CE) ha formulato, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della L. n. 131/2003, la richiesta di parere in esame premettendo quanto segue:

*"I Comuni di Orta di Atella, di Succivo e di Sant'Arpino, tutti in Provincia di Caserta, sono comproprietari pro indiviso dell'edificio dell'ex Municipio di Atella di Napoli, realizzato negli anni '30 del secolo scorso per ospitare il Municipio Atella di Napoli, che riuniva i Comuni di Sant'Arpino, Succivo, Orta di Atella e Frattaminore, sito in via Martiri Atellani a Sant'Arpino. La proprietà di detto immobile, allo scioglimento del Comune di Atella di Napoli, avvenuto in data 30 settembre 1946, è stata così ripartita: 47,54% al Comune di Orta di Atella; 31,63% al Comune di Succivo; 20,83% al Comune di Sant'Arpino.*

*Al fine di ricercare i fondi necessari per ristrutturare il suddetto immobile e rifunzionalizzare lo stesso con il coinvolgimento del Terzo settore, il Comune di Sant'Arpino è stato individuato dal Comune di Orta di Atella (giusta Delibera del Commissario Straordinario n. 23 del 13.03.2018), dal Comune di Succivo (giusta Delibera del Consiglio Comunale n. 6 del 22.03.2018), nonché dallo stesso Consiglio Comunale di Sant'Arpino (giusta delibera n. 12 del 27.03.2018), quale "Comune capofila" delegato allo svolgimento delle funzioni amministrative concernenti gli interventi da attuare, in luogo e per conto degli enti deleganti, per procedere alla candidatura dell'"Ex Municipio di Atella di Napoli" al Bando Storico-Artistico e Culturale 2017 "Il bene torna "comune" emanato da Fondazione con il Sud. Il Comune di Sant'Arpino, nella predetta qualità, ha partecipato al suddetto bando, sottoponendo alla valutazione della Fondazione con il Sud l'immobile Ex Municipio di Atella di Napoli e la Fondazione con Sud ha ritenuto il suddetto immobile*



*rispondente ai requisiti richiesti dal bando; successivamente ai dovuti atti amministrativi (D.G.C. n. 97 del 06/07/2018, D.C.C. n. 27 del 16/07/2018) è stata avviata una seconda fase del suddetto bando, aperto al Terzo Settore, finalizzato alla selezione di proposte di valorizzazione del Bene.*

*La società cooperativa sociale "Terra Felix" ha risposto al Bando con il progetto: "Fabula, laboratorio di comunità", dove, all'interno del partenariato composto da 11 partner, è presente anche la Direzione Regionale Musei Campania, ed è stata ammessa a finanziamento da Fondazione con il Sud in data 05/03/2019 con il progetto "Fabula, laboratorio di comunità", che prevede l'utilizzo del primo piano del suddetto immobile per l'allestimento del Museo archeologico dell'Agro Atellano. Nel dettaglio, la Fondazione con il Sud, nell'Ambito del Bando "Il Bene Torna Comune", ha finanziato il progetto esemplare "Fabula - Laboratorio di Comunità" per un importo di € 495.000,00 su costi totali preventivati di € 622.013,71. Il progetto finanzia la rifunzionalizzazione del bene, degli impianti e copre i costi di una serie di interventi di valorizzazione. Attualmente l'intero immobile ex Municipio di Atella, come previsto dal bando e in rapporto alla realizzazione del progetto finanziato, è stato concesso in locazione da parte del Comune di Sant'Arpino, in qualità di soggetto Capofila, attraverso apposito contratto di locazione (Rep. 5/2019 sottoscritto il 26 giugno 2019 e registrato il 25 luglio 2019 presso l'Ufficio TFP - Caserta con n° 298) nel rispetto delle formalità previste per legge, e per un periodo di anni 14 anni, salvo proroghe, a Terra Felix società cooperativa sociale.*

*Successivamente, il Comune di Sant'Arpino ha elaborato, anche a seguito delle interlocuzioni portate avanti con la Direzione Regionale Musei Campania, uno Schema di Accordo di Programma e un Contratto di Comodato d'uso gratuito tra i Comuni di Sant'Arpino, Succivo e Orta di Atella e la Direzione Regionale Musei Campania, al fine di valorizzare l'ex Municipio di Atella di Napoli attraverso l'ubicazione del Museo Archeologico dell'Agro Atellano.*

*In particolare, il menzionato schema di contratto di comodato prevede che i Comuni di Sant'Arpino, Succivo ed Orta di Atella, ognuno per la rispettiva quota di proprietà, concedano in "comodato d'uso gratuito" per anni ottanta, a far data dalla data di scadenza del suddetto contratto di locazione (26 giugno 2033), alla Direzione Regionale Musei della Campania del Ministero della Cultura l'intero stabile dell'ex Municipio di Atella sito in via Martiri Atellani a Sant'Arpino, al fine di realizzare un unico grande espositore museale con i reperti archeologici provenienti sia dal Museo Archeologico dell'Agro Atellano (attualmente ubicato nel Comune di Succivo in un edificio di proprietà di tale Comune, ritenuto non adeguato allo scopo) che dal Museo Civico di Sant'Arpino e che la Direzione Regionale Musei della Campania si assuma i seguenti obblighi: "la manutenzione degli impianti di sicurezza; la manutenzione ordinaria e straordinaria, la cura ed il servizio di*

*pulizia; la valorizzazione e la promozione del Museo Archeologico Atellano, favorendo la fruizione e la visita al Museo degli studenti, delle scuole e dei cittadini residenti nei comuni atellani; l'impiego di proprio personale scientifico, tecnico e di custodia per il funzionamento e la custodia del Museo; il pagamento degli oneri relativi alle utenze, tributi locali, le spese per la fornitura di acqua ed energia elettrica, quelle di riscaldamento e condizionamento e ogni altra connessa al funzionamento e alla manutenzione della struttura; favorire partenariati con il terzo settore nelle attività di promozione della fruizione del sito, organizzazione di attività di animazione, ricreazione, valorizzazione; la concessione, su richiesta dei Comuni comproprietari, di spazi e aree idonee per la realizzazione di convegni ed eventi istituzionali e/o con finalità culturali, e comunque coerenti con le finalità istituzionali della Direzione Regionale Musei Campania.*

*Il Comodatario è direttamente responsabile verso il Comodante dei danni a terzi causati per sua colpa, perdite d'acqua, caduta di oggetti ecc., e da ogni altro abuso o trascuratezza nell'uso. All'uopo, si rinvia a quanto previsto in merito dalle leggi vigenti.*

*Il Comodatario ha l'obbligo di assolvere a tutti gli obblighi stabiliti dalla Legge in materia di sicurezza del lavoro e degli impianti ed esonera espressamente il Comodante da ogni responsabilità per danni diretti e indiretti all'edificio.*

*Il Comodatario si impegna a rispettare tutti gli obblighi a suo carico così come previsti dall'articolo 1804 del Codice Civile."*

Il Sindaco del Comune di Orta di Atella riporta la notizia che alcuni Comuni hanno già adottato la delibera di concessione in comodato d'uso gratuito (il Comune di Sant'Arpino con Deliberazione di C.C. n. 15 del 31/05/2023 e il Comune di Succivo con Deliberazione di C.C. n. 21 dell'8/06/2023).

L'Ente che ha formulato il quesito a questa Corte ha deliberato la dichiarazione di dissesto finanziario, a norma dell'art. 244 e seguenti del D. Lgs. n. 267/2000, con la Deliberazione del Consiglio Comunale n. 19 in data 1° settembre 2023.

Il Comune ricorda che "in materia di comodato d'uso gratuito, relativamente ai Comuni in dissesto, risulta essersi recentemente espressa la Corte dei Conti - Sezione Regione di Controllo per la Puglia, con la Deliberazione del 21/07/2022, n. 106, che, in risposta ad una richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Terlizzi sulla possibilità di concedere in comodato d'uso gratuito un immobile di proprietà comunale ad una società cooperativa senza scopo di lucro per l'esercizio dell'attività di pubblica utilità e con rilevanza sociale dalla stessa espletata, con accollo delle spese di gestione in capo alla società comodataria, salvaguardando e perseguendo obiettivi di valorizzazione alternativa dell'immobile, ha escluso per gli enti in dissesto tale possibilità, evidenziando, in particolare, che nell'ambito della procedura di dissesto, che risulta disciplinata da un corpus normativo speciale e di stretta applicazione, la gestione del patrimonio disponibile



*deve costituire fonte diretta di reddito o attraverso l'imposizione di un canone nella misura massima consentita in relazione al valore del bene ovvero attraverso l'alienazione, ai fini del reperimento della massa attiva necessaria per far fronte alla massa passiva e pertanto non sono possibili concessioni di beni in comodato da parte degli enti in stato di dissesto".*

*Il Sindaco nella richiesta di parere evidenzia quanto segue: "Tuttavia, la questione di che trattasi risulta essere differente da quella esaminata dalla suddetta Deliberazione della Corte dei Conti - Sezione Regione di Controllo per la Puglia, per i seguenti rilevanti aspetti:*

- 1) la concessione in comodato d'uso gratuito dell'immobile avverrebbe a favore di un'Amministrazione dello Stato (Direzione Regionale Musei della Campania del Ministero della Cultura), al fine di realizzare un unico grande espositore museale con i reperti archeologici provenienti sia dal Museo Archeologico dell'Agro Atellano che dal Museo civico di Sant'Arpino, valorizzando in tal modo lo stesso immobile, conformemente all'art. 1, comma 439, secondo periodo, della Legge n. 311/2004, che prevede: "Le Regioni e gli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono concedere alle Amministrazioni dello Stato, per le finalità istituzionali di queste ultime, l'uso gratuito di immobili di loro proprietà.", e non a favore di una società cooperativa senza scopo di lucro;*
- 2) come visto, il Comune di Orta di Atella non è proprietario esclusivo dell'immobile, ma comproprietario pro indiviso dell'edificio dell'ex Municipio di Atella di Napoli, circostanza questa, che, di fatto, impedisce a questo Comune di gestire in autonomia detto immobile, procedendo alla sua locazione o alla sua alienazione, ai fini del reperimento della massa attiva necessaria per far fronte alla massa passiva, peraltro in difformità rispetto a quanto già stabilito dagli altri due Comuni comproprietari;*
- 3) la durata della cessione in comodato d'uso gratuito dell'immobile in argomento è prevista in anni ottanta a far data dalla scadenza del menzionato contratto di locazione (26 giugno 2033), durata superiore a quella stabilita per le cessioni in comodato ad enti del Terzo settore stabilita dall'art. 71, comma 2, del D.Lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore) per la durata massima di trent'anni".*

*L'Ente, infine, dopo avere precisato che "non risultano, per quanto di conoscenza, procedimenti giurisdizionali civili amministrativi o penali in corso", chiede un parere sulla "possibilità per un Comune in dissesto, come quello di Orta di Atella, di concedere in comodato d'uso gratuito ad un'Amministrazione dello Stato, quale la Direzione Regionale Musei della Campania del Ministero della Cultura, un immobile in comproprietà con altri Comuni, al fine di valorizzarlo attraverso l'ubicazione di un museo, con i menzionati obblighi a carico di detta Amministrazione dello Stato, per la durata di ottanta anni, decorrenti dalla scadenza di un contratto di locazione attualmente in essere".*

Si precisa che la richiesta di parere è priva di allegati.

## PREMESSO

Verificata positivamente l'ammissibilità soggettiva in quanto il parere è firmato dal Sindaco e quella oggettiva poiché l'argomento rientra nella materia della contabilità pubblica secondo la consolidata giurisprudenza della Corte, il Collegio passa ad esaminare la questione nel merito.

L'articolata richiesta di parere formulata dal Sindaco di Orta di Atella è finalizzata a conoscere se un Comune in dissesto possa concedere, in comodato d'uso gratuito ad un'Amministrazione dello Stato, un immobile di cui non ha proprietà esclusiva, con il fine di valorizzarlo e con obblighi a carico del comodatario per un lungo periodo, con decorrenza dalla scadenza di un contratto di locazione attualmente in essere.

Premesso quanto sopra, questa Sezione regionale di controllo esamina il quesito formulato astraendolo da ogni riferimento alla fattispecie concreta, mediante una lettura interpretativa delle norme che regolano la materia oggetto del parere.

Gli aspetti da considerare sono molteplici e solo in parte coincidenti con la fattispecie esaminata dalla Sezione del controllo pugliese nella Deliberazione n.106/2022 richiamata dal Sindaco del Comune campano.

L'art. 119 della Costituzione riconosce ai Comuni *"un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato"* (comma 7).

Con il decreto legislativo n. 85 del 28 maggio 2010, in attuazione dell'art.19 della legge 5 maggio 2009 n.42, è stato approvato il c.d. *"federalismo demaniale"* che ha inciso sulla materia del patrimonio pubblico. Infatti, ai sensi dell'art. 2, primo comma, del D.lgs. n.85/2010, lo Stato individua i beni da attribuire a titolo non oneroso a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, *"secondo criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, nonché valorizzazione ambientale, [...]"*. L'ente territoriale dopo il trasferimento dispone del bene *"nell'interesse della collettività rappresentata ed è tenuto a favorire la massima valorizzazione funzionale del bene attribuito, a vantaggio diretto o indiretto della medesima collettività territoriale rappresentata"* (art.1, co.4, D.lgs. n.85/2010). Proprio al fine di assicurare la stretta relazione tra l'interesse della collettività e l'Ente di riferimento, il legislatore del *"federalismo demaniale"* ha previsto per i beni di riferimento uno stretto divieto: *"Gli enti locali in stato di dissesto finanziario ai sensi dell'articolo 244 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, fino a quando perdura lo stato di dissesto, non possono alienare i beni ad essi attribuiti, che possono essere utilizzati solo per finalità di carattere istituzionale"*(art. 1, comma 2, D.lgs. n.85/2010).

Per quanto riguarda il dissesto finanziario, la normativa di riferimento dell'istituto - introdotto dal decreto-legge 2 marzo 1989, n.66 - è contenuta nel Titolo VIII, Capo II,



del Testo Unico degli Enti Locali (D.lgs. n. 267/2000), all'articolo 244 e seguenti. La procedura si attiva quando l'ente non è più in grado di svolgere le proprie funzioni e non riesce ad erogare i servizi indispensabili o ad assolvere ai debiti liquidi ed esigibili. Il fine è quello di ripristinare gli equilibri di bilancio assicurando la continuità di funzionamento dell'ente, affidata al bilancio *in bonis* e agli organi istituzionali e, contemporaneamente, garantire la copertura giuridico-finanziaria dei debiti pregressi (così Deliberazione n. 61/2022/PAR della Sez. di controllo per il Lazio).

La Sezione di controllo per il Lazio della Corte dei conti, nella deliberazione sopra citata, afferma che *"la procedura liquidatoria si basa sulla separazione del bilancio in due parti, gestite da organi diversi (Osl e amministrazione ordinaria), spezzando l'unità e l'universalità del ciclo finanziario (postulati nn. 2 e 3, all. 1 d.lgs. n. 118/2011) mantenute, invece, nella procedura di dissesto (artt. 243-bis e ss. Tuel). In questo modo, il dissesto realizza la soddisfazione concorsuale dei creditori, garantendo, allo stesso tempo, la continuità di funzionamento dell'ente, separando la gestione di bilancio pro futuro rispetto al passato.* (Deliberazione n. 61/2022/PAR). Il risanamento dell'ente locale dissestato ha la durata di cinque anni decorrenti da quello per il quale viene redatta l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato (co.1 art. 265 del TUEL).

La Sezione regionale di controllo per la Sicilia della Corte dei conti nella deliberazione n. 183/2021, richiamata dal parere n. 106/2022 della Sezione regionale di controllo della Puglia, ha precisato che le norme *"che regolano l'attività di disposizione dei beni del patrimonio disponibile degli enti pubblici e i ... principi elaborati dalla giurisprudenza contabile incontrano un preciso limite nella condizione dello stato di dissesto in cui versa il comune, al quale si applica l'art. 251, comma 5, del D.Lgs 267/2000 che recita: "per il periodo di cinque anni, decorrente dall'anno dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, ai fini della tassa di smaltimento rifiuti solidi urbani, gli enti che hanno dichiarato il dissesto devono applicare misure tariffarie che assicurino complessivamente la copertura integrale dei costi di gestione del servizio e, per i servizi produttivi ed i canoni patrimoniali, devono applicare le tariffe nella misura massima consentita dalle disposizioni vigenti (...)" ; ed ancora, ai sensi dell'art. 255, comma 9, del TUEL " l'organo straordinario di liquidazione procede alla rilevazione dei beni patrimoniali disponibili non indispensabili per i fini dell'ente, avviando, nel contempo, le procedure per l'alienazione di tali beni". Appare evidente, pertanto, che nell'ambito della procedura di dissesto, che risulta disciplinata da un corpus normativo speciale e di stretta applicazione, la gestione del patrimonio disponibile deve costituire fonte diretta di reddito o attraverso l'imposizione di un canone nella misura massima consentita in relazione al valore del bene ovvero attraverso l'alienazione, ai fini del reperimento della massa attiva necessaria per far fronte alla massa passiva".*



La Sez. reg. contr. Molise, peraltro, nella deliberazione n. 89 del 23/06/2023, nell'esaminare i rendiconti degli esercizi 2017-2021 di un comune in condizione di dissesto dall'anno 2017, ha affermato che *"Nella complessa trama normativa che regola gli effetti giuridico-contabili della dichiarazione di dissesto non si rinvencono disposizioni idonee a delineare una disciplina speciale applicabile agli enti assoggettati alla procedura di risanamento"*.

L'ordinamento giuridico prevede diverse disposizioni riferite ai beni patrimoniali di proprietà degli enti territoriali (es. artt. 822 e ss del Capo II, Titolo I del Libro III del codice civile; art.230 Tuel; Dlgs. n.118/2011; Regio Decreto 18 novembre 1923, n.2440, D.L. 25 giugno 2008, n. 112).

Tre sono le categorie utilizzate tradizionalmente per classificare il patrimonio pubblico: quella dei beni demaniali, quella dei beni patrimoniali indisponibili e quella dei beni patrimoniali disponibili, ognuna caratterizzata da un proprio regime giuridico. La gestione dei beni deve, tuttavia, sempre rispettare i principi euro-unitari, costituzionali (buon andamento e imparzialità ex art. 97 Cost.) e legislativi previsti (perseguimento dei fini determinati dalla legge, rispetto dei criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza), così come evidenziato nel citato parere n.106/2022 della Sezione contr. reg. Puglia.

Il Collegio condivide la opinione consolidata e affermata dalla giurisprudenza della Corte secondo cui gli enti locali sono obbligati a gestire i beni del patrimonio immobiliare assicurandone la valorizzazione degli stessi. E proprio per questo fine il legislatore ha previsto l'obbligatoria delibera di *"Riconoscimento e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali"* (si veda l'art. 58 del DI n.112/2008) con cui i singoli Enti territoriali individuano i beni immobili che ricadono nel territorio di competenza *"non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Viene così redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione [...]. E ancora, al comma 2: "L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile, fatto salvo il rispetto delle tutele di natura storico-artistica, archeologica, architettonica e paesaggistico-ambientale"*.

Non bisogna infatti dimenticare che tra i "Principi Fondamentali" della Carta costituzionale (artt.1-12) si colloca l'Articolo 9 che, nei primi due commi, testualmente recita: *"La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione."*

E proprio *"In attuazione dell'articolo 9 della Costituzione"* è stato emanato il Codice dei beni culturali e del paesaggio (Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n.42). L'art.1, rubricato "Principi", espressamente dispone che *"la Repubblica tutela e valorizza il*



*patrimonio culturale in coerenza con le attribuzioni di cui all'articolo 117 della Costituzione [...]". Ma anche che "La tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura". Il compito è assegnato, sempre dall'art.1 del Codice, allo Stato, alle regioni, alle città metropolitane, alle province e ai comuni che "assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale e ne favoriscono la pubblica fruizione e valorizzazione", mentre gli altri soggetti pubblici assicurano la conservazione e la pubblica fruizione del loro patrimonio culturale nello svolgimento della loro attività.*

Per patrimonio culturale si intende l'insieme dei beni culturali e dei beni paesaggistici (art. 2 del Codice) e *"l'esercizio delle funzioni di tutela si esplica anche attraverso provvedimenti volti a conformare e regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale."* Sono considerati istituti e luoghi della cultura i musei, le biblioteche e gli archivi, le aree e i parchi archeologici, i complessi monumentali (art.101 del Codice) mentre sono definiti "beni culturali" le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11 del Codice, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge *"quali testimonianze aventi valore di civiltà"*. La loro valorizzazione si consegue mediante la *"costituzione ed organizzazione stabile di risorse, strutture o reti, ovvero nella messa a disposizione di competenze tecniche o risorse finanziarie o strumentali, finalizzate all'esercizio delle funzioni ed al perseguimento delle finalità come indicate nell'art. 6 dello stesso Codice"* (art. 111 del Codice dei beni culturali e del paesaggio).

L'Unesco definisce il patrimonio culturale in senso lato come l'insieme di artefatti fisici e attributi immateriali di un gruppo o di una società ereditati dalle generazioni passate, mantenuti nel presente e trasmessi a beneficio delle generazioni future. La Convenzione riguardante la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale (la *Convenzione sul patrimonio mondiale* del 1972) richiama nel preambolo una serie di considerazioni:

- il patrimonio culturale e naturale è sempre più minacciato di distruzione, non solo per cause tradizionali di degrado, ma anche per gli effetti legati all'evoluzione della vita sociale ed economica;

- la degradazione o scomparsa di un bene del patrimonio culturale e naturale rappresenta un impoverimento nefasto del patrimonio di tutti i popoli del mondo;

- la protezione di questo patrimonio, su scala nazionale, è spesso incompleta per mancanza di risorse economiche, scientifiche e tecnologiche. Tra i beni meritevoli di tutela la Convenzione menziona le opere architettoniche, le sculture, i dipinti, i siti archeologici e le iscrizioni, le abitazioni rupestri, i gruppi di edifici e i siti che comprendono le opere

degli esseri umani, o degli esseri umani e della natura, aventi eccezionale valore universale dal punto di vista artistico, storico, scientifico, antropologico, etnologico o estetico.

Tra gli enti territoriali il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo (art. 3, comma 2 del T.U.E.L.), ha tra i propri elementi costitutivi il patrimonio ed esercita le funzioni amministrative *"sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza"* (art.118 Cost).

In tale veste è chiamato insieme al Ministero, alle regioni e agli altri enti territoriali a perseguire *"il coordinamento, l'armonizzazione e l'integrazione delle attività di valorizzazione dei beni pubblici"* (art. 7 del Codice).

Come messo in risalto dal parere della Sezione regionale pugliese (n.106/2022) il favor dell'ordinamento per un utilizzo in chiave "sociale" della proprietà, oltre che all'interno della Costituzione, è rinvenibile in numerosi interventi legislativi, ad esempio l'art. 71, comma 2 del D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (contenente il c.d. Codice del Terzo settore) ai sensi del quale: *"Lo Stato, le Regioni e Province autonome e 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"*.

La stessa giurisprudenza della Corte dei conti si è espressa favorevolmente sulla possibilità, per l'ente locale, di concedere un bene pubblico in comodato d'uso gratuito alla luce di un mancato divieto espresso del legislatore. Infatti, il bene può essere strumentale al perseguimento delle finalità istituzionali e contribuire alla realizzazione di attività di pubblico interesse (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 33/2009; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 172/2014). Ciò è ben evidente nel Partenariato Pubblico Privato (PPP), con la sua vasta gamma di modelli di cooperazione tra il settore pubblico e quello privato, dove la progettazione, realizzazione, gestione e finanziamento – in tutto o in parte – di un'opera pubblica o di pubblica utilità è affidata al privato.

A maggior ragione il discorso è sostenibile allorquando si tratta di un'Amministrazione dello Stato, dove la concessione in comodato d'uso gratuito di un immobile in comproprietà con altri comuni, finalizzata alla valorizzazione dello stesso e senza oneri a carico degli enti locali si pone come valida alternativa alla gestione a carico dei proprietari (alcuni attualmente in difficoltà finanziaria) e persegue senza alcun dubbio





finalità pubbliche, consentendo alla collettività di riappropriarsi dei beni culturali e della identità del proprio territorio.

È lo stesso Codice a prevedere nell'articolo 4 -al 1° comma- che *"Al fine di garantire l'esercizio unitario delle funzioni di tutela, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, le funzioni stesse sono attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali, di seguito denominato «Ministero», che le esercita direttamente o ne può conferire l'esercizio alle regioni, tramite forme di intesa e coordinamento ai sensi dell'articolo 5, commi 3 e 4. Sono fatte salve le funzioni già conferite alle regioni ai sensi del comma 6 del medesimo articolo 5"*. Infatti, il successivo art. 5 prevede proprio la "cooperazione" delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali con il Ministero nell'esercizio delle funzioni in materia di tutela del patrimonio culturale.

Sul tema, la Corte costituzionale nella sentenza 45/2022 enuncia che *« Come ha affermato la sentenza n. 138 del 2020, gli artt. 3 e 6 cod. beni culturali hanno definitivamente precisato gli ambiti rispettivamente della tutela e della valorizzazione.[...] La valorizzazione consiste, invece, nelle «attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale» e ad assicurarne «le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica», anche da parte delle persone diversamente abili, nonché nelle attività di promozione e sostegno «degli interventi di conservazione del patrimonio culturale».* Inoltre, *"Ai sensi dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004, la valorizzazione deve attuarsi «in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze».* Coerentemente con tali indicazioni, la giurisprudenza di questa Corte ritiene che la valorizzazione corrisponda al *«complesso delle attività di intervento integrativo e migliorativo ulteriori, finalizzate alla promozione, al sostegno della conoscenza, fruizione e conservazione del patrimonio culturale, nonché ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione di esso, anche da parte delle persone diversamente abili» (così la sentenza n. 138 del 2020, punto 5 del Considerato in diritto).* Momento qualificante dell'attività di tutela – come tale, rimesso alla competenza legislativa esclusiva dello Stato – è, in particolare, quello dell'individuazione dei beni culturali, che presuppone *«l'accertamento o la verifica della effettiva sussistenza dell'interesse culturale che queste cose possono presentare e, dunque, di quel carattere dal quale consegue la loro sicura appartenenza al "patrimonio culturale"» (sentenza n. 194 del 2013).* Esigenze di *«esercizio unitario» delle funzioni di tutela (art. 4 del d.lgs. n. 42 del 2004), connesse al perseguimento di una delle più importanti finalità indicate dal codice, ossia la preservazione della «memoria della comunità nazionale» (art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004), impongono di riservare allo Stato la funzione di selezionare i beni culturali che saranno destinati, come tali, ad essere sottoposti alla disciplina dettata dallo stesso codice (sentenze n. 164 del 2021, n. 140 del 2015 e n. 194 del 2013)".*

È indubbio che la cura degli interessi e la promozione dello sviluppo della comunità di riferimento devono essere perseguiti mediante l'uso migliore del patrimonio immobiliare perché come enuncia il Codice all'articolo 2 *"I beni del patrimonio culturale di appartenenza pubblica sono destinati alla fruizione della collettività, compatibilmente con le esigenze di uso istituzionale e sempre che non vi ostino ragioni di tutela"*.

Così come è indubbio che i beni (sia immobili che mobili) in quanto strumentali al soddisfacimento dei diritti fondamentali devono necessariamente essere conservati per le generazioni future e che spetti a tutti, amministrazioni pubbliche *in primis*, il dovere di garantirlo.

Dal canto suo il "patrimonio culturale" può essere una risorsa economica, un'attrazione turistica oltre ad un fattore di identità, come è stato posto in luce nella relazione messa a punto dall'Unione Europea nel 2015 su come sfruttare il patrimonio culturale a vantaggio dell'Europa. E' stato infatti sottolineato che il patrimonio culturale non comporta unicamente costi, come spesso si afferma, né è limitato ai soli aspetti relativi all'identità, ma genera anche numerosi effetti positivi:

- economici (il patrimonio culturale può essere un modello di produzione economica con un impatto positivo sulla creazione di posti di lavoro, anche in altri settori);
- sociali (il patrimonio culturale favorisce l'integrazione, l'inclusività, la coesione e la partecipazione);
- ambientali (il patrimonio culturale consente lo sviluppo sostenibile dei paesaggi, aumenta l'attrattiva delle aree urbane e rurali e contribuisce al loro sviluppo; contribuisce alla qualità della vita degli abitanti e al miglioramento dell'atmosfera nei quartieri);
- valorizza l'unicità di tali luoghi e fornisce narrazioni per il turismo culturale, stimola la creatività e l'innovazione attraverso la digitalizzazione e i suoi usi creativi;
- genera entrate attraverso la vendita dei biglietti, le attività turistiche e gli aumenti nel valore degli immobili grazie alla conservazione e alla manutenzione del patrimonio culturale;
- è un elemento essenziale della riqualificazione delle aree storiche;
- stimola l'istruzione e l'apprendimento nonché la comprensione della storia.

In quanto risorsa economica, l'Unione Europea ritiene che il patrimonio culturale possa contribuire alla strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; d'altronde la sua importanza è riconosciuta nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). L'articolo 167 del TFUE definisce il ruolo dell'UE in quest'ambito come quello di incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri e di sostenere il miglioramento *"della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei"* nonché la *"conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea"*. L'Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati



membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando il retaggio culturale comune. La natura specifica del patrimonio culturale è poi riconosciuta all'articolo 107 del TFUE, che afferma che gli aiuti di Stato destinati a promuovere la conservazione del patrimonio culturale sono compatibili con le norme del mercato interno se non alterano le condizioni degli scambi e della concorrenza.

### **CONSIDERATO**

Premesso il quadro normativo e giurisprudenziale sopra delineato, con riferimento al quesito sottoposto all'esame di questa Corte, si formulano le osservazioni che seguono.

Il Comune di Orta di Atella, attualmente in stato di dissesto, è comproprietario pro-indiviso con altri comuni di un bene immobile realizzato negli anni Trenta del secolo scorso. Con l'intento di tutelare e valorizzare il bene, i comproprietari hanno dapprima coinvolto il Terzo settore per ristrutturarlo e successivamente hanno sottoscritto un contratto di locazione per 14 anni (scadenza 26 giugno 2033). Al termine della scadenza i comproprietari hanno manifestato la volontà di concedere in comodato d'uso gratuito per ottanta anni alla Direzione Regionale Musei della Campania del Ministero della Cultura l'intero stabile dell'ex Municipio di Atella, sito in via Martiri Atellani a Sant'Arpino, con la finalità di realizzare un unico grande espositore museale di reperti archeologici attualmente ospitati in sedi non adeguate.

Da quanto è dato comprendere, la procedura è già iniziata e ha visto alcuni dei comuni coinvolti, attualmente non in dissesto, adottare gli atti propedeutici alla realizzazione del progetto.

La peculiarità della situazione delineata, la considerazione che il Comune di Orta di Atella alla data del 2033 avrà – presumibilmente - terminato la procedura di dissesto e l'ottica di bilanciamento degli interessi coinvolti inducono questo Collegio a dare una risposta positiva al quesito. È indubbio che il Comune di Orta di Atella non possa - senza la unanime volontà degli altri proprietari - procedere ad alienare o locare il bene che, invece, attraverso la collaborazione di più soggetti pubblici può tornare alla collettività per una fruizione generale, in linea con i valori costituzionali ed eurounitari. Tra l'altro l'Ente sarebbe sollevato dalle spese di gestione e manutenzione che, in caso di mancato accordo tra i proprietari sulla futura destinazione del bene, potrebbe ricadere in quota parte sul Comune al termine della locazione in atto.

Resta fermo quanto espressamente affermato dalla Sezione regionale della Puglia (delib. n.106/2022): *"Naturalmente la valutazione/ponderazione tra i vari interessi (e la conseguente scelta di quelli prevalenti) nonché la verifica della compatibilità finanziaria e gestionale dell'atto dispositivo, è rimessa esclusivamente alla discrezionalità ed al prudente apprezzamento dell'ente, che si assume la responsabilità della scelta"*.

**P.Q.M.**

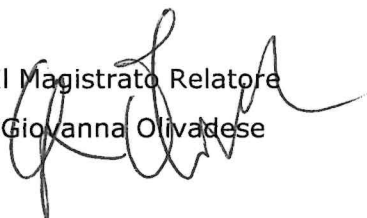
Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Orta di Atella

**DISPONE**

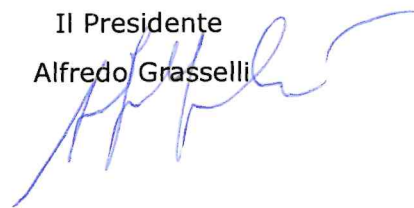
che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione al Sindaco del comune di Orta di Atella

Così deliberato in Napoli, nella Camera di consiglio del 30.4.2024.

Il Magistrato Relatore  
Giovanna Olivadese



Il Presidente  
Alfredo Grasselli



Depositato in Segreteria il  
Il Funzionario Preposto

30 APR, 2024

DOT. GIUSEPPE IMPOSITATO

