



COMUNE DI NAPOLI

**ORIGINALE**

17 APR. 2014

17305

Proposta al Consiglio

Sindaco

Assessorato al Patrimonio

Assessorato alle Politiche urbane, Urbanistica e Beni Comuni

Vicesegretario Generale

Direzione Centrale Patrimonio

Proposta di delibera prot. n° 3 del 17/04/14

Categoria ..... Classe .....

Fascicolo .....

Annotazioni .....

**REGISTRO DELLE DELIBERAZIONI DI GIUNTA COMUNALE - DELIB. N° 238**

**OGGETTO:** Proposta al Consiglio. Indirizzi per l'individuazione e la gestione di beni del patrimonio immobiliare del Comune di Napoli, inutilizzati o parzialmente utilizzati, percepiti dalla comunità come "beni comuni" e suscettibili di fruizione collettiva.

Il giorno **24 APR. 2014** nella residenza comunale convocata nei modi di legge, si è riunita la Giunta comunale. Si dà atto che sono presenti i seguenti n° ..... Amministratori in carica:

**SINDACO:**

LUIGI DE MAGISTRIS

P

**ASSESSORI:**

TOMMASO SODANO

P

ROBERTA GAETA

MONIA ALIBERTI

P

FRANCESCO MOXEDANO

MARIO CALABRESE

P

SALVATORE PALMA

ALESSANDRA CLEMENTE

P

ANNAMARIA PALMIERI

GAETANO DANIELE

Assente

ENRICO PANINI

ALESSANDRO FUCITO

P

CARMINE PISCOPO

Assente  
P  
P  
Assente  
Assente  
P

(Nota bene: Per gli assenti viene apposto, a fianco del nominativo, il timbro "ASSENTE"; per i presenti viene apposta la lettera "P")

Assume la Presidenza:

Sindaco Luigi de Magistris

Assiste il Segretario del Comune:

Sr. Gaetano Virtuoso

**IL PRESIDENTE**

constatata la legalità della riunione, invita la Giunta a trattare l'argomento segnato in oggetto.

**L SEGRETARIO GENERALE**

La Giunta, su proposta del Sindaco, dell'Assessore al Patrimonio e dell'Assessore alle Politiche urbane, Urbanistica e Beni Comuni,

2

**Premesso che:**

- l'art. 118 della Costituzione italiana prevede che "Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà" e che, in particolare, in base a tale principio di sussidiarietà, la partecipazione attiva dei cittadini alla vita collettiva può concorrere a migliorare la capacità delle Istituzioni di dare risposte efficaci ai bisogni delle persone e alla soddisfazione dei diritti riconosciuti anche a livello costituzionale;
- l'art. 8 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), al comma 1 stabilisce che "I comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale. I rapporti di tali forme associative sono disciplinati dallo Statuto", mentre il comma 3 recita, tra l'altro, che "nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela degli interessi collettivi e devono essere, altresì, determinate le garanzie per il loro tempestivo esame";
- lo Statuto del Comune di Napoli, al Titolo II, prevede forme di partecipazione all'Amministrazione comunale da parte dei cittadini, sia come singoli sia in forma organizzata ed associata a tutela degli interessi pubblici, collettivi e diffusi;
- a livello internazionale, come anche in Italia, è particolarmente attuale ed ha acquisito notevole rilevanza il dibattito riguardante i cd. "beni comuni" e la relativa governance, basata soprattutto su modelli di democrazia partecipata, estranea a logiche di mercato e di profitto e che, nello stesso tempo, favorisce un coinvolgimento attivo della cittadinanza;

**Considerato che** il Comune di Napoli ha già avviato un percorso diretto ad una governance dei "beni comuni" ispirata a modelli di democrazia partecipata, partendo dall'istituzione di un Assessorato ai Beni Comuni e adottando una serie di provvedimenti amministrativi rilevanti in materia, quali:

- la Deliberazione di Consiglio Comunale n. 24 del 22.09.2011 con la quale, al fine di dare una risposta al desiderio di partecipazione espresso dai cittadini, anche a seguito della straordinaria mobilitazione suscitata dalla campagna referendaria per l'acqua pubblica, è stata inserita, nel Titolo I dello Statuto, dedicato alle "Finalità e valori fondamentali" e, precisamente, all'art. 3, comma 2, l'affermazione secondo la quale "Il Comune di Napoli, anche al fine di tutelare le generazioni future, riconosce i beni comuni in quanto funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona nel suo contesto ecologico e ne garantisce il pieno godimento nell'ambito delle competenze comunali";

- la Deliberazione di Consiglio Comunale n. 8 del 18.04.2012 con la quale è stato istituito il "Laboratorio Napoli per una Costituente dei beni comuni", come luogo di sviluppo di processi elaborativi di base, proposte dal basso e forme di sintesi per la promozione, gestione e valorizzazione dei beni comuni, intesi quali beni direttamente connessi all'esplicazione dei diritti degli individui, in quanto tali e in quanto *cives*, al fine di tutelare, attraverso la partecipazione dei cittadini, "i beni materiali e immateriali di appartenenza collettiva e sociale che sono garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini";

- la Deliberazione di Giunta Comunale n. 17 del 18.01.2013 con la quale l'Amministrazione comunale ha approvato alcuni principi per il governo e la gestione dei beni comuni della città di Napoli;

**IL SEGRETARIO GENERALE**

3  
- il Decreto del Sindaco di Napoli n. 314 del 24.06.2013 con il quale è stato istituito l'Osservatorio permanente sui beni comuni della Città di Napoli con funzioni di studio, analisi, proposte e controllo sulla tutela e gestione dei beni stessi, composto dal Presidente e da undici membri;

- i Decreti del Sindaco di Napoli n. 318 del 25.06.2013 e n. 26 del 20.01.2014, con i quali sono stati nominati il Presidente e gli undici membri dell'Osservatorio, scelti tra professionalità dotate di specifiche competenze tecniche e esperienziali nelle materie oggetto dell'attività dell'Osservatorio;

**Atteso che:**

*Mare  
L'aria  
L'acqua*  
- nella suindicata deliberazione di Giunta Comunale n. 17/2013 è stato chiarito che con l'espressione "beni comuni" vanno intesi quei beni a consumo non rivale, non escludibile ma esauribile, che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo delle persone; che i beni comuni sono qualificabili come "beni a titolarità diffusa", per i quali occorre prevedere una maggiore tutela e garantirne la fruizione collettiva e, nel contempo, la loro preservazione a vantaggio delle generazioni future; che al centro del dibattito attuale dei beni comuni vi è il tema della autosostenibilità degli stessi";

- nella medesima deliberazione n. 17/2013 è riportato che "il Comune di Napoli dispone di beni spesso non utilizzati o sottoutilizzati e/o che si trovano in uno stato di abbandono, deprezzamento, utilizzazione non idonea e che, pertanto, potrebbero essere valorizzati e utilizzati in maniera più conveniente per la collettività intera, stabilendo regole, procedure e responsabilità" ed è, inoltre, dichiarata l'opportunità di "attivare un percorso attraverso gli Uffici comunali e, in particolare, quelli del Patrimonio, per una prima elencazione dei beni di proprietà comunale non a reddito o del demanio pubblico che possono essere individuati quali potenzialmente gestibili" secondo i principi per il governo e la gestione dei beni comuni della città di Napoli adottati con la stessa deliberazione;

- tra gli immobili ricompresi nel patrimonio immobiliare del Comune di Napoli, sono potenzialmente suscettibili di essere individuati come "beni comuni", secondo i principi contenuti nella suindicata deliberazione, eventuali beni che si trovino attualmente in uno stato di inutilizzo o di parziale utilizzazione, escludendo, in ogni caso, quelli adibiti a sede di attività istituzionali dell'Ente, quelli rientranti nella classificazione ERP - Edilizia Residenziale Pubblica e, in generale, tutti quei beni che possano generare entrate finanziarie per l'Amministrazione, quali, in primis, quelli destinati alla locazione per uso abitativo e non abitativo;

- altresì, si deve ritenere che non rientrino nella categoria dei beni "comuni" come definiti nel precedente capoverso, quei beni che trovano disciplina nell'art. 15 del Testo coordinato del vigente "Regolamento per l'assegnazione in godimento di beni immobili di proprietà del Comune di Napoli", approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 6 del 28.02.2013, che prevede la concessione in comodato d'uso a titolo gratuito, tra l'altro, ad associazioni, enti senza fini di lucro e/o Onlus, che perseguono finalità di rilevante interesse collettivo, generale e sociale;

- tra le finalità dell'Osservatorio cittadino permanente sui beni comuni della città di Napoli figura anche la redazione di un inventario dei suoli e degli immobili di proprietà del Comune, in stato di inutilizzo o di parziale utilizzazione, al fine di individuare la possibilità di un loro riutilizzo per scopi sociali e che, al riguardo, l'Osservatorio ha proposto di implementare una procedura diretta a concretizzarne la natura di "beni comuni" e a consentirne la fruizione, in quanto tali, da parte della collettività, mediante forme di gestione partecipata;

*Mare  
L'aria  
L'acqua*  
- l'attività dell'Osservatorio, fin dalla sua istituzione e dalle sue prime assemblee, si è svolta partendo dalla constatazione che nel territorio del Comune di Napoli sono presenti beni inutilizzati o parzialmente utilizzati, di proprietà pubblica comunale, il cui stato di inutilizzo o di parziale utilizzazione sia tale da determinare situazioni di grave degrado urbano, danni per l'ambiente,

4  
timori per la conservazione di testimonianze culturali e storiche a volte assai significative, pericoli per la pubblica e privata incolumità, oltre che occasioni per attività e comportamenti illeciti;

- pertanto, l'Osservatorio è convenuto nell'affermare che il recupero e la riutilizzazione dei beni in questione possa rappresentare una valida occasione sia per riqualificare spazi urbani degradati restituendo ad essi decoro e identità, sia per creare opportunità di occupazione e di impresa, ma anche di attività e dinamicità sociale, culturale, sportiva attraverso il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini, come singoli o organizzati in associazioni, comitati o altre forme di aggregazione spontanea;

- esistono già, nel territorio comunale, alcuni beni immobili e/o aree di proprietà del Comune di Napoli che risultano attualmente utilizzati da gruppi e/o comitati di cittadini secondo logiche di sperimentazione della gestione diretta di spazi pubblici, dimostrando, in tal maniera, di percepire quei beni come luoghi suscettibili di fruizione collettiva e a vantaggio della comunità locale, esperienze che nella loro espressione fattuale sono state configurate come "Case del popolo", ossia luoghi di forte socialità, elaborazione del pensiero, di solidarietà intergenerazionale e di profondo radicamento sul territorio;

- di conseguenza, è intenzione dell'Amministrazione comunale valorizzare tali esperienze riconducendole a percorsi istituzionali e democratici, prevedendo un'adeguata disciplina che definisca gli obblighi e i doveri a carico di coloro che gestiscono tali spazi e dei soggetti fruitori, contenuta in un'apposita Convenzione da sottoscrivere tra Comune di Napoli e soggetto gestore del bene, a seguito di manifestazione del proprio interesse ad una gestione "comune" del bene stesso, diretta al soddisfacimento di interessi generali e senza finalità lucrative;

- l'utilizzo del bene, secondo le regole contenute nella suddetta Convenzione, dovrà essere diretto essenzialmente allo svolgimento di attività, eventi, iniziative a carattere in prevalenza ricreativo, culturale ed educativo, rivolte all'intera collettività, a titolo gratuito o mediante l'applicazione di tariffe "sociali" e, in ogni caso, secondo una logica di autofinanziamento;

#### Atteso, inoltre, che:

- l'affidamento temporaneo della gestione di un bene del patrimonio comunale, percepito e individuato come "bene comune", dovrà in ogni caso rispondere ai principi di buon andamento, imparzialità, economicità di gestione, efficienza, razionalizzazione delle risorse, di trasparenza e di partecipazione, in considerazione dell'interesse pubblico e della funzione di "bene comune";

- attualmente, è all'esame della magistratura contabile il Piano di Riequilibrio Finanziario Pluriennale approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n.3 del 28/01/2013 conseguente all'adesione alla "Procedura di Riequilibrio Finanziario" prevista dall'art. 243bis del TUEL e che, pertanto, ogni nuova iniziativa intrapresa dall'Amministrazione comunale, con precipuo riferimento al proprio patrimonio immobiliare, dovrà essere ispirata a criteri di cautela e di rigore;

- la particolare situazione finanziaria attuale del Comune di Napoli, richiede una notevole prudenza circa la qualificazione di un bene di proprietà comunale come "bene comune", per cui l'accertamento dello stato di inutilizzazione o di parziale utilizzo non può essere fatto coincidere soltanto o, prevalentemente, con un più o meno lungo periodo di mancata utilizzazione e deve, in ogni caso, essere rapportato alla natura stessa del bene e della sua eventuale relazione con altri beni situati nel medesimo territorio;

Visti:

- l'art. 13 del TUEL, che definisce la competenza generale dei Comuni e l'art. 42 del medesimo Testo Unico, che disciplina le attribuzioni del Consiglio Comunale, tra le quali figurano anche quelle relative al patrimonio di proprietà dell'Amministrazione comunale;

- il "Regolamento per l'affidamento senza fini di lucro, a soggetti pubblici e privati di spazi destinati a verde pubblico", adottato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 48 del

L. SEGRETARIO GENERALE

5

21.12.2011, con il quale il Comune di Napoli, nella consapevolezza che “[...] il verde urbano si inserisce nel contesto più ampio di Bene comune da tutelare [...]”, ha già manifestato la propria volontà di affidare, mediante convenzione, la gestione di aree pubbliche a soggetti pubblici o privati per un migliore utilizzo e valorizzazione delle stesse;

- il testo coordinato del vigente “Regolamento per l’assegnazione in godimento dei beni immobili di proprietà del Comune di Napoli” approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 6 del 28.02.2013;

**Letta** la relazione di accompagnamento alla presente proposta deliberativa, predisposta dai componenti dell'Osservatorio cittadino permanente sui beni comuni della città di Napoli, che si allega alla presente proposta e ne forma parte integrante.

*La parte narrativa, i fatti, gli atti citati, le dichiarazioni ivi comprese sono vere e fondate e, quindi, redatte dal Direttore Centrale e dal Vicesegretario Generale, sotto la propria responsabilità tecnica, per cui sotto tale profilo gli stessi qui appresso sottoscrivono:*

**Il Direttore della Direzione Centrale Patrimonio**  
*Maria Aprea*

**Il Vicesegretario Generale**  
*Vincenzo Mosselli*

**CON VOTI UNANIMI**

**D E L I B E R A**  
**di proporre al Consiglio Comunale**

l'approvazione di una procedura che abbia come finalità quella di valorizzare beni del patrimonio comunale che versino attualmente in uno stato di inutilizzo o di parziale utilizzazione e che la collettività percepisce come “beni comuni”, in quanto potenzialmente idonei ad una fruizione collettiva e per il soddisfacimento di interessi generali. Tale procedura si articola nelle seguenti fasi:

a) individuazione, a cura dell'Osservatorio cittadino permanente sui beni comuni della città di Napoli, anche sulla base di eventuali segnalazioni provenienti dalla cittadinanza, di beni immobili o di terreni di proprietà comunale che si trovino in uno stato di inutilizzo o di parziale utilizzazione, mediante la realizzazione di una mappatura degli stessi e tenendo conto di esperienze di governance di beni comuni già esistenti sul territorio cittadino;

b) definizione della destinazione di detti beni immobili e/o terreni anche mediante procedure di democrazia partecipata (quali, ad esempio, Consulte civiche), privilegiando l'individuazione degli stessi quali sedi di attività a carattere sociale, culturale, educativo e ricreativo, attraverso i quali poter soddisfare l'interesse generale della collettività e favorire l'inclusione e l'aggregazione sociale di fasce a rischio (giovani, donne, immigrati, anziani, diversamente abili) stabilendo, tuttavia, che spetterà in ogni caso all'Amministrazione comunale la decisione finale in merito alla suddetta destinazione;

c) pubblicazione di specifici avvisi pubblici, rivolti a soggetti, singoli o riuniti in forme associative (associazioni, fondazioni, cooperative sociali, ecc.), per la presentazione di manifestazioni di interesse finalizzate ad una gestione del bene individuato come “bene comune”. Nello specifico, i soggetti interessati saranno tenuti alla presentazione di un “Piano di gestione” che dovrà contenere, tra l'altro, le modalità di gestione partecipata del bene, le finalità, i benefici attesi per la collettività, la descrizione delle attività da realizzare, le modalità di autofinanziamento (ad esempio, tariffe “sociali” per la fruizione del bene) e di eventuali forme di finanziamento (contributi, crowdfunding, ecc.), a copertura sia delle spese di gestione del bene, sia degli eventuali interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria che si renderanno necessari e che saranno a carico del titolare della gestione del bene stesso;

d) stipulazione di una Convenzione sottoscritta dall'Amministrazione comunale e dal soggetto

6

gestore selezionato a seguito della pubblicazione di idoneo avviso pubblico che definisca, tra l'altro, i seguenti aspetti essenziali del rapporto di affidamento della gestione del bene:

- ① la durata della Convenzione
- ② l'oggetto, consistente nell'affidamento temporaneo della gestione del bene, secondo quanto indicato nel "Piano di gestione" approvato;
- ③ gli oneri a carico del gestore (eventuali interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria da realizzarsi e funzionali agli usi per i quali viene richiesto l'immobile), spese di pulizia, utenze (elettriche, idriche, gas, connessioni telefoniche e Internet, ecc.), oneri condominiali, oneri di natura fiscale (tasse e imposte) e eventuali oneri ulteriori;
- ④ gli obblighi del gestore, quale l'obbligo di custodia del bene e di mantenimento dello stesso in buono stato di conservazione, nonché di cura degli spazi e delle attrezzature in esso contenute;
- ⑤ forme di controllo del rispetto della Convenzione da parte dell'Amministrazione comunale e dell'Osservatorio;
- ⑥ decadenza della Convenzione prevista nel caso in cui, dall'effettuazione della suddetta attività di controllo, emerga il mancato rispetto delle regole contenute nella Convenzione stessa.

**Il Direttore della Direzione Centrale Patrimonio**

*Maxim Aprea*

**Il Vicesegretario Generale**

*Vincenzo Mossetti*

**Il Sindaco**

*Luigi de Magistris*

**L'Assessore al Patrimonio**

*Alessandro Fucito*

*Alessandro Fucito*

**L'Assessore alle Politiche urbane, Urbanistica e**

**Beni comuni**

*Carmin Piscopo*

*Carmin Piscopo*

**Letto confermato e sottoscritto:**

**IL SINDACO**

**IL SEGRETARIO GENERALE**

*Luigi de Magistris*

Si allegano – quale parte integrante del presente atto – i seguenti documenti, composti, complessivamente, da n. 3 pagine, progressivamente numerate:

- "Relazione di accompagnamento dell'Osservatorio cittadino permanente dei beni comuni della città di Napoli"

PROPOSTA DI DELIBERAZIONE PROT. N. ..... 3 ..... DEL 17.04.2014, AVENTE AD OGGETTO:

Proposta al Consiglio. Indirizzi per l'individuazione e la gestione di beni del patrimonio immobiliare del Comune di Napoli, inutilizzati o parzialmente utilizzati, percepiti dalla comunità come "beni comuni" e suscettibili di fruizione collettiva.

Il Direttore della Direzione Centrale Patrimonio e il Vicesegretario Generale, esprimono, ai sensi dell'art. 49, comma 1, del D.Lgs. 267/2000, il seguente parere di regolarità tecnica in ordine alla suddetta proposta: **Ved. Parere allegato**

Addi 15.4.2014

Il Direttore Centrale  
Maria Aprea

Addi 15.4.2014

Il Vicesegretario Generale  
Vincenzo Mossètti

Pervenuta in Ragioneria il 17. APR. 2014 Prot. n. 17305

Il Dirigente del Servizio di Ragioneria, esprime, ai sensi dell'art. 49, comma 1, del D. Lgs. 267/2000, il seguente parere di regolarità contabile in ordine alla suddetta proposta:

- VEDI PARERE ALLEGATO -

Addi . . .

IL RAGIONIERE GENERALE  
LUIGI FIGAGLIA

**ATTESTATO DI COPERTURA FINANZIARIA ED IMPEGNO CONTABILE**

La somma di Euro . . . , viene prelevata dal Titolo \_\_\_ Funzione \_\_\_ Servizio \_\_\_ Intervento

Capitolo \_\_\_\_\_ ( \_\_\_\_\_ ) del Bilancio 20\_\_\_, che presenta la seguente disponibilità:

Dotazione	€.....
Impegno precedente	€.....
Impegno presente	€.....
Disponibile	€.....

Ai sensi e per quanto disposto dall'art. 151, comma 4, del D.Lgs. 267/2000, si attesta la copertura finanziaria della spesa di cui alla suddetta proposta.

Addi . . .

IL RAGIONIERE GENERALE

Parere di regolarità tecnica alla proposta di deliberazione al Consiglio Comunale avente ad oggetto:  
***“Indirizzi per l'individuazione e la gestione di beni del patrimonio immobiliare del Comune di Napoli, inutilizzati o parzialmente utilizzati, percepiti dalla comunità come “beni comuni” e suscettibili di fruizione collettiva”.***

Nel rendere il parere di regolarità tecnica di cui all'art. 49 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), si ritiene opportuno rappresentare che la presente proposta deliberativa rientra pienamente nella politica di questa Amministrazione improntata a valorizzare i beni pubblici, a restituire vigore all'economia locale e a rafforzare il legame tra cittadinanza e territorio. In questo senso, la proposta appare del tutto coerente con precedenti atti e provvedimenti già adottati dall'Ente finalizzati al raggiungimento di un migliore utilizzo e alla valorizzazione dei beni comunali, in funzione del ripristino della vivacità dell'economia cittadina e della vivibilità urbana, tra i quali rientrano il *“Regolamento per l'affidamento senza fini di lucro, a soggetti pubblici e privati di spazi destinati a verde pubblico”*, adottato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 48 del 21.12.2011, e quelli relativi alla fruizione del cd. *“Lungomare liberato”*.

Inoltre, si sottolinea che i beni che formano oggetto della presente proposta deliberativa, potenzialmente idonei ad essere qualificati quali *“beni comuni”*, si differenziano da quelli concedibili in comodato d'uso gratuito ad associazioni, enti senza fini di lucro e/o Onlus in base all'art. 15 del Testo coordinato del *Regolamento per l'assegnazione in godimento dei beni immobili di proprietà del Comune di Napoli*. Nello specifico, l'elemento che li contraddistingue risiede proprio nel fatto di essere considerati e percepiti direttamente da una parte della collettività stessa come *“beni comuni”*, ossia funzionali all'esercizio di diritti fondamentali e al libero sviluppo dei cittadini, suscettibili di fruizione collettiva.

Infine, in riferimento ad eventuali interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria che dovessero rendersi necessari oltre quelli che, come specificato nel corpus della proposta deliberativa, saranno a carico dei soggetti gestori del bene, è bene tuttavia richiamare il disposto dell'art. 200 del TUEL che, in relazione alla programmazione degli investimenti, stabilisce che: *“1. Per tutti gli investimenti degli enti locali, comunque finanziati, l'organo deliberante, nell'approvare il progetto od il piano esecutivo dell'investimento, dà atto della copertura delle maggiori spese derivanti dallo stesso nel bilancio pluriennale originario, eventualmente modificato dall'organo consiliare, ed assume impegno di inserire nei bilanci pluriennali successivi le ulteriori o maggiori previsioni di spesa relative ad esercizi futuri, delle quali è redatto apposito elenco”*.

Per quanto detto, si esprime parere favorevole.

**Il Direttore della Direzione Centrale Patrimonio**

*Maria Aprea*

15.6.2014

**Il Vice segretario Generale**

*Vincenzo Mossetti*





COMUNE DI NAPOLI

Direzione Centrale Servizi Finanziari

Servizio Controllo Spese

Napoli, 17.4.2014

Oggetto: *Parere di regolarità contabile, ai sensi dell'art. 49, del Dlgs 267/2000 sostituito dell'art. 3 comma 2 del decreto legge 174 del 10 ottobre 2012, alla proposta della deliberazione di Giunta Comunale, di proposta al Consiglio, n. 3 del 17.4.2014 del Vice Segretario Generale e Direzione Centrale Patrimonio pervenuta alla Direzione Centrale Servizi Finanziari in data 17.4.2014 prot. 1Y305.*

*Letto l'art. 147 bis, comma 1, del D. Lgs. 267/2000, come modificato ed integrato dal D.L. 174/2012, convertito in Legge 213/2012;*

*Visto il Piano di Riequilibrio Pluriennale, ai sensi dell'art. 243 bis. ter e quater del Decr. Leg.vo 267/00, così come integrato e modificato dal D.L. 174/12 convertito nella L. 213/12, approvato con Deliberazioni Consiliari n. 3 del 28.01.2013 e n. 33 del 15.07.2013;*

*Visto la deliberazione di Giunta Comunale n. 11 del 15.1.2014 Avente per oggetto "Indirizzi per l'assunzione di impegni di spesa nell'esercizio provvisorio 2014. Autorizzazione per l'assunzioni di impegni per alcune di tipologie di spesa".*

Con la presente proposta si propone al Consiglio Comunale l'approvazione di una procedura che abbia come finalità quella di valorizzare beni del patrimonio comunale che versino attualmente in uno stato di inutilizzo o di parziale utilizzazione e che la collettività percepisce come "beni comuni", in quanto potenzialmente idonei ad uba fruizione collettiva e per il soddisfacimento di interessi generali.

Tale procedura si articola in diversi fasi in particolare prevede la stipula di una convenzione sottoscritta dall'Amministrazione comunale e dal soggetto gestore del bene il quale si farà carico: *(eventuali interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria da realizzarsi e funzionali agli usi per i quali viene richiesto l'immobile), spese di pulizia, utenze (elettriche, idriche, gas connessioni telefoniche e internet, acc.), oneri condominiali, oneri di natura fiscale (tasse e imposte) e eventuali oneri ulteriori.*

Letto il parere tecnico in particolare "In riferimento ad eventuali interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria che dovessero rendersi necessari oltre quelli che, come specificato nel corpus della proposta deliberativa, saranno a carico dei soggetti gestori del bene, è bene tuttavia richiamare il disposto dell'art. 200 del TUEL che, in relazione alla programmazione degli investimenti, stabilisce che: *1. Per tutti gli investimenti degli Enti Locali, comunque finanziati, l'organo deliberante, nell'approvare il progetto od il piano esecutivo dell'investimento, da atto, della copertura delle maggiori spese derivanti dallo stesso nel bilancio pluriennale originario, eventualmente modificato dall'organo consiliare, ad assumere impegno di inserire nei bilanci pluriennali successivi le ulteriori o maggiori previsioni di spesa relative ad esercizi futuri, della quali è redatto apposito elenco".*

Letto il parere tecnico.

Si esprime parere favorevole .

Il Ragioniere Generale  
Dr. Raffaele Mucciariello

Luigi Ficarelli

Osservazioni del Segretario Generale

10

Sulla scorta dell'istruttoria tecnica del Vicesegretario Generale e della Direzione Centrale Patrimonio proponenti;

Visti il parere di regolarità tecnica e il parere di regolarità contabile, che si concludono entrambi in termini di "favorevole";

La deliberazione proposta appare costituire un'ulteriore fase di un percorso politico/amministrativo che, avviato dall'Amministrazione comunale nell'anno 2011 con l'introduzione, nello Statuto dell'Ente, dell'affermazione (art. 3, co. 2) secondo la quale "Il Comune di Napoli, anche al fine di tutelare le generazioni future, riconosce i beni comuni in quanto funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona nel suo contesto ecologico e ne garantisce il pieno godimento nell'ambito delle competenze comunali", tende alla realizzazione di un progetto di riutilizzo e valorizzazione dei beni immobili potenzialmente idonei ad essere qualificati "beni comuni", intendendosi per tali, secondo quanto attestato nella deliberazione di Giunta Comunale n. 17 del 18.01.2013, "[...] quei beni a consumo non rivale, non escludibile ma esauribile, che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo delle persone [...]". Tale attestazione segue il richiamo contenuto nella stessa deliberazione n. 17/2013, di cui la presente costituisce diretta promanazione, al lavoro della "Commissione Rodotà" istituita nel 2007 nell'ambito del progetto di riforma del Capo II, Titolo I, Libro III del Codice Civile ove venivano indicati quali "beni comuni", tra gli altri, "[...] i fiumi, i torrenti e le loro sorgenti, i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi come definiti dalla legge, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i lidi e i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna e la flora tutelata; i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate [...]".

Restando nell'ambito della classificazione dei beni comuni, si ritiene d'interesse dell'organo deliberante la classificazione, altrettanto significativa dei contenuti dell'espressione "beni comuni", fatta dal prof. Ugo Mattei che distingue, invece, "i beni comuni naturali (ambiente, acqua, aria pura), i beni comuni sociali (beni culturali, memoria storica, sapere) o, ancora, i beni comuni materiali (piazze, giardini pubblici) o immateriali (spazio comune del web)".

Il carattere distintivo di tali beni, invero, non appare, allo stato, rintracciabile in una classificazione legislativo-codicistica, mentre traccia della nozione di "bene comune" si rinviene in giurisprudenza e, in particolare, in una pronuncia del Consiglio di Stato (Sez. VI, 10-03-2014, n. 1076), il quale, nel richiamare la sentenza 14 febbraio 2011, n. 3665 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, riguardante le c.d. valli da pesca della laguna di Venezia, ha affermato che "[...] dal sistema costituzionale, in particolare dagli artt. 2, 9 e 42 Cost., è enucleabile il principio per cui, ove un bene, indipendentemente dalla titolarità, risulti, per le sue intrinseche connotazioni, segnatamente per quelle di tipo ambientale e/o paesaggistico, destinato al perseguimento dei fini propri dello Stato sociale, lo stesso è da ritenersi, al di fuori dell'ormai datata prospettiva della proprietà codicistica, come bene 'comune' [...]".

M

Assunta, nei sensi suindicati, la portata applicativa del concetto “beni comuni”, come funzione precipua per il soddisfacimento dei diritti fondamentali dell'individuo, si richiama il principio generale di redditività del bene pubblico che, secondo l'orientamento costante della giurisprudenza contabile, “[...] potrebbe essere mitigato o escluso ove venga perseguito un interesse pubblico equivalente o addirittura superiore rispetto a quello che viene perseguito mediante lo sfruttamento economico dei beni [...]” e tenendo conto che “[...] qualsiasi atto di disposizione di un bene appartenente al patrimonio comunale non può prescindere dal rispetto dei principi di economicità, efficacia, trasparenza e pubblicità, che governano l'azione amministrativa, oltre che dal rispetto delle norme regolamentari dell'ente locale [...]” (tra le altre, la deliberazione n. 170/PAR/14 novembre 2013 della Sezione Regionale per la Puglia della Corte dei Conti).

A tal proposito, si richiamano, altresì, le attestazioni della dirigenza contenute nella deliberazione proposta, di cui tener conto in sede deliberante, secondo le quali:

- “[...] l'affidamento temporaneo della gestione di un bene del patrimonio comunale, percepito e individuato come “bene comune”, dovrà in ogni caso rispondere ai principi di buon andamento, imparzialità, economicità di gestione, efficienza, razionalizzazione delle risorse, di trasparenza e di partecipazione, in considerazione dell'interesse pubblico e della funzione di “bene comune”;
- attualmente, è all'esame della magistratura contabile il Piano di Riequilibrio Finanziario Pluriennale approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n.3 del 28/01/2013 conseguente all'adesione alla “Procedura di Riequilibrio Finanziario” prevista dall'art. 243bis del TUEL e che, pertanto, ogni nuova iniziativa intrapresa dall'Amministrazione comunale, con precipuo riferimento al proprio patrimonio immobiliare, dovrà essere ispirata a criteri di cautela e di rigore;
- la particolare situazione finanziaria attuale del Comune di Napoli richiede una notevole prudenza circa la qualificazione di un bene di proprietà comunale come “bene comune”, per cui l'accertamento dello stato di inutilizzazione o di parziale utilizzo non può essere fatto coincidere soltanto o, prevalentemente, con un più o meno lungo periodo di mancata utilizzazione e deve, in ogni caso, essere rapportato alla natura stessa del bene e della sua eventuale relazione con altri beni situati nel medesimo territorio [...]”.

Si ricorda che la responsabilità in merito alla regolarità tecnica degli atti viene assunta dalla dirigenza che sottoscrive la proposta, sulla quale ha reso il proprio parere di competenza in termini di “favorevole” ai sensi dell'art. 49 del TUEL attestando, quindi, a mente del successivo art. 147bis, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, nell'ambito del controllo di regolarità amministrativa e contabile assegnato alla dirigenza stessa nella fase preventiva della formazione dell'atto, al fine di garantire, ai sensi dell'art. 147, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa medesima.

Spettano in ogni caso all'Organo deliberante le valutazioni conclusive ai fini dell'adozione dell'atto proposto, previo apprezzamento dell'interesse e del fine pubblico ed ogni altra valutazione, fermo restando la coerenza dell'azione amministrativa con i principi costituzionali di imparzialità e di buon andamento.

VISTO:  
Il Sindaco Magistris

Il Segretario Generale  
dott. Gaetano Virtuoso



COMUNE DI NAPOLI  
SEGRETERIA GENERALE  
SEGRETERIA DELLA GIUNTA COMUNALE

ALLEGATI COSTITUENTI PARTE  
INTEGRANTE DELLA  
DELIBERAZIONE DI G. C.  
N. 258 DEL 24-4-2014

PROPOSTA AL C.C.

## **Relazione di accompagnamento alla proposta di deliberazione di Giunta comunale**

avente ad oggetto *“Osservatorio cittadino permanente dei beni comuni della città di Napoli – Indirizzi per la realizzazione di azioni dirette alla inclusione, nella categoria dei “beni comuni”, di beni ricompresi nel patrimonio del Comune di Napoli in stato di inutilizzo o abbandono”* .

Uno dei primi atti che ha contraddistinto l'Amministrazione comunale De Magistris è stata l'introduzione tra le finalità dello Statuto del Comune di Napoli, all'art. 3, comma 2, della categoria dei beni comuni quali beni funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona e, soprattutto, dell'impegno del Comune a garantirne il pieno godimento.

La proposta di delibera in oggetto si pone dunque in netta continuità con l'impegno assunto ed in un'ottica attuativa dello stesso.

Quella dei beni comuni è una categoria giuridica di tipo aperto, nel senso che non è possibile enumerare, se non a titolo esemplificativo, i beni che la caratterizzano.

I criteri secondo i quali tali beni vanno, volta per volta, individuati sono tuttavia puntualmente indicati nella deliberazione n. 24 del 22 settembre 2011 con cui si è proceduto alla modifica dello Statuto comunale, ribaditi successivamente con la Deliberazione consiliare n. 8 del 18 aprile 2012 (istitutiva del “Laboratorio Napoli per una Costituente dei beni comuni”), con Deliberazione di Giunta Comunale n. 400 del 25 maggio 2012, ( recante linee di indirizzo per la destinazione del complesso di San Gregorio Armeno denominato “Ex Asilo Filangieri” quale bene comune), con la Deliberazione di Giunta Comunale n. 17 del 18 gennaio 2013 (recante prima individuazione dei principi per il governo e la gestione dei beni comuni della Città di Napoli).

Sono riconducibili, dunque, alla categoria dei beni comuni “quei beni a consumo non rivale, ad uso non esclusivo, ma esauribile, che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo dei cittadini, che possano formare oggetto di fruizione collettiva; in riferimento al Comune di Napoli, in tale categoria rientrano tutti quei beni, aventi le caratteristiche di cui al punto precedente, appartenenti al demanio naturale e ambientale in concessione, nonché del patrimonio indisponibile del Comune di Napoli, ad eccezione di quelli suscettibili di generare entrate finanziarie o utilità per l'Amministrazione” (Deliberazione di Giunta Comunale n. 17 del 18 gennaio 2013).

Le deliberazioni sopra richiamate sono accomunate, tutte, dalla natura attuativa dell'impegno assunto dal Comune di Napoli in sede statutaria. Tutte, in altri termini, rappresentano un momento di concretizzazione, di realizzazione effettiva del principio dei beni comuni, dei tasselli indispensabili nella applicazione dei principi alla realtà giuridica.

La Deliberazione consiliare istitutiva del “Laboratorio Napoli per una Costituente dei beni comuni”, ha individuato processi elaborativi di base, proposte dal basso e forme di sintesi per la promozione, gestione e valorizzazione dei beni comuni, al fine di tutelare, attraverso la partecipazione dei cittadini, “i beni materiali e immateriali di appartenenza collettiva e sociale che sono garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini” (cfr. art. 1 del Regolamento approvato con la Deliberazione n. 8/2012).

Con la Deliberazione di Giunta Comunale n. 400 del 25 maggio 2012, l'Amministrazione ha indicato linee di indirizzo per la destinazione del complesso di San Gregorio Armeno denominato “Ex Asilo Filangieri” a luogo con utilizzo complesso in ambito culturale e di sperimentazione della fruizione dei processi di elaborazione della democrazia partecipativa nell'ambito della cultura, intesa come bene comune e diritto fondamentale dei cittadini consentendo la prima sperimentazione concreta dei processi decisionali e gestionali previamente individuati.

Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 17 del 18 gennaio 2013, l'Amministrazione ha proceduto nell'iter di sviluppo di una disciplina dei beni comuni provvedendo ad una prima individuazione di principi per il governo e la gestione dei beni comuni della Città di Napoli; in particolare, nella parte

motiva di detta Deliberazione, si è ritenuto che il Comune di Napoli debba meglio definire l'individuazione, le modalità di utilizzo, tutela e destinazione dei beni comuni, nonché le forme di *governance* degli stessi attraverso un apposito regolamento da sottoporre al dibattito politico pubblico (Consulte civiche) anche attraverso le consulte del Laboratorio Napoli, oltre che nelle sedi istituzionali deputate; con la medesima Deliberazione, si è stabilito, in particolare, di individuare e predisporre da parte degli uffici comunali e, in particolare, degli uffici del Patrimonio, una prima elencazione dei beni di proprietà comunale non a reddito o del demanio pubblico.

In diretta continuità rispetto a tale previsione va letta l'istituzione con Decreto del Sindaco n. 314 del 24 giugno 2013 dell'Osservatorio permanente sui beni comuni della Città di Napoli con funzioni di studio, analisi, proposte e controllo sulla tutela e gestione dei beni stessi costituito da sette membri di natura tecnica e quattro membri individuati fra coloro che hanno inviato la propria candidatura a seguito della pubblicazione sul sito Web del Comune di Napoli di un apposito avviso pubblico, nel rispetto della natura partecipativa delle attività decisionali e gestionali aventi ad oggetto beni comuni.

L'attività dell'Osservatorio finora svolta si è conclusa con la proposta di delibera in oggetto unitamente alla proposta di delibera avente ad oggetto "Indirizzi per la realizzazione di azioni dirette alla inclusione, nella categoria dei "beni comuni", di beni ricompresi nel territorio della città di Napoli di proprietà di soggetti privati".

L'analisi condotta dall'Osservatorio sui beni presenti sul territorio del Comune di Napoli ha immediatamente messo in luce la presenza di beni inutilizzati tanto di proprietà pubblica, quanto di proprietà ecclesiastica o privata.

Rispetto agli stessi, in base ad una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 42 Cost., e dunque della proprietà tanto privata quanto pubblica, non appare rinvenibile, proprio a causa dello stato, talvolta, di completa inutilizzazione, la funzione sociale che ne giustifica, appunto, la soggezione al regime proprietario.

Nella fattispecie dei beni di proprietà comunale la proposta dell'Osservatorio è finalizzata a renderli oggetto di un complesso di procedure atte a concretizzarne la natura di beni comuni e la fruizione, in quanto tali, da parte dell'intera collettività garantendone forme di gestione partecipata. In tale ottica, è evidente come beni immobili o terreni di proprietà dell'Amministrazione comunale inutilizzati, da un lato rappresentano fenomeni di degrado e, spesso, pericoli per la sicurezza pubblica e privata e/o occasioni di illeciti comportamenti dall'altro occasioni mancate in termini di opportunità occupazionali, di sviluppo socio-culturale, di riqualificazione territoriale.

Nel solco dei principi fondanti della disciplina dei beni comuni, dunque, una volta affermata la natura di bene comune dei beni comunali inutilizzati o di parziale ed inadeguata utilizzazione funzionalizzabili al soddisfacimento dei diritti fondamentali, a seguito di una ricognizione degli stessi anche in collaborazione con la Direzione Patrimonio del Comune e di associazioni del territorio, l'Osservatorio ha ritenuto di dare avvio ad una procedura di individuazione di specifici beni fra quelli oggetto di ricognizione, anche coinvolgendo, attraverso le Consulte civiche, cittadini che sono chiamati altresì a suggerire possibili utilizzi e destinazioni, pur non risultando tali indicazioni vincolanti per l'Amministrazione comunale che dovrà valutare l'opportunità e la convenienza oltre che la fattibilità economica, di determinati interventi e di determinati utilizzi del bene.

L'Amministrazione comunale, infatti, ai sensi dell'art. 13 del TUEL è titolare di «tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico,[...]» e chiamata a svolgerle anche in base al principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost.

Sulla base di tali chiare e forti legittimazioni, l'Osservatorio ritiene spettante al Comune, ancor di più, dovere del Comune garantire la fruizione di beni di appartenenza collettiva quale gestore e non

proprietario di essi, dunque svolgendo un ruolo di tutore rispetto a beni le cui utilità vanno assicurate alla cittadinanza attraverso gestioni che rispettino il principio costituzionale di economicità ma che non siano orientate al profitto.

A tali scopi l'Osservatorio propone che la Giunta comunale deliberi di proporre al Consiglio di approvare una procedura finalizzata alla valorizzazione di beni appartenenti al patrimonio comunale che versino in stato di inutilizzo o di parziale inutilizzazione che si articoli in diverse fasi:

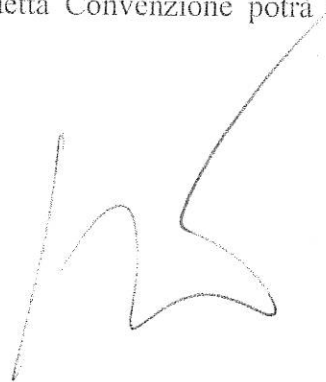
accertamento dell'effettivo stato di inutilizzo o di parziale utilizzazione di beni immobili o di terreni di proprietà dell'Amministrazione Comunale e costruzione, sulla base di tale accertamento, di una mappa di essi;

definizione delle possibili utilizzazioni di detti beni, anche attraverso l'ausilio di Consulte civiche all'uopo convocate, atteso che spetterà comunque all'Amministrazione comunale la decisione finale in merito all'effettiva utilizzazione degli stessi, anche in considerazione della convenienza economica di eventuali aggiustamenti e migliorie che dovranno essere apportati agli stessi;

affidamento dei beni a soggetti (persone fisiche e/o giuridiche) che avranno manifestato il proprio interesse mediante presentazione, a seguito di pubblicazione di relativo avviso pubblico, di "Piani di gestione" che formeranno oggetto di valutazione da parte di un'apposita Commissione tecnica istituita presso la Direzione Centrale Patrimonio formata da dirigenti comunali;

stipulazione di una Convenzione tra l'Amministrazione comunale e i soggetti interessati (persone fisiche e/o giuridiche) per l'affidamento dei beni del patrimonio comunale individuati come suscettibili di una fruizione "comune", che non costituiscono oggetto di applicazione del "Regolamento per l'assegnazione in godimento dei beni immobili di proprietà del Comune di Napoli", mediante la quale saranno disciplinati, tra l'altro, i relativi tempi, modalità di gestione e condizioni;

esercizio di un controllo, da parte dell'Amministrazione comunale, circa il rispetto delle regole contenute nella Convenzione di cui al punto d), atteso che un'attività di gestione dei beni non rispondente alle finalità e alle condizioni contenute nella suddetta Convenzione potrà condurre all'annullamento della Convenzione stessa.



12

Deliberazione di G.C. di proposta al C.C. n. 258 del 24/4/2014 composta da n. 12 pagine progressivamente numerate nonché da allegati, costituenti parte integrante, di complessive pagine 3, separatamente numerate.

SI ATTESTA:

Che la presente deliberazione è stata pubblicata all'Albo Pretorio il 02/5/2014 e vi rimarrà per quindici giorni (art. 10, comma 1, del D.Lgs. 267/2000).

Il Funzionario Responsabile

*[Handwritten signature]*

Data e firma per ricevuta di copia del presente atto da parte dell'addetto al ritiro per il Servizio Segreteria del Consiglio

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

- Deliberazione adottata dal Consiglio Comunale  
in data \_\_\_\_\_ n° \_\_\_\_\_
- Deliberazione decaduta  
\_\_\_\_\_
- Altro  
\_\_\_\_\_

Attestazione di conformità

La presente copia, composta da n. 12 pagine, progressivamente numerate, è conforme all'originale della deliberazione di Giunta Comunale di proposta al Consiglio n. 258 del 24-4-2014

Gli allegati, costituenti parte integrante, composti da n. 3 pagine separatamente numerate,

- sono rilasciati in copia conforme unitamente alla presente (1);
- sono visionabili in originale presso l'archivio in cui sono depositati (1), (2);

Il Funzionario responsabile

(1): Barrare le caselle delle ipotesi ricorrenti.

(2): La Segreteria della Giunta indicherà l'archivio presso cui gli atti sono depositati al momento della richiesta di visione.