REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

composta dai Magistrati:

Alfredo Grasselli	Presidente
Emanuele Scatola	Primo Referendario
Alessandro De Santis	Referendario
Ilvio Pannullo	Referendario
Marco Nappi Quintiliano	Referendario Relatore

Nella camera di consiglio del 09.09.2026

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 ed integrazioni;

VISTO l'art. 3 comma 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTO il regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e le successive modificazioni;

VISTO i Decreti nn. 7305-P e 7306-P, entrambi datati 9.07.2026 e acquisiti al prot. Cdc n. 4148/26, emanati dal Direttore della Reggia di Caserta;

VISTO il rilievo istruttorio del 31.07.2026 prot. Cdc 4503/26, formulato dal Magistrato istruttore di questa Sezione Regionale di Controllo;

VISTA la risposta dell'Amministrazione prot. n. 8527-P del 07.08.2026 prot. Cdc 4659/26;

VISTA la relazione del Magistrato istruttore del 14.08.2026, condivisa dal Consigliere delegato al controllo di legittimità sugli atti, richiedente il deferimento dei provvedimenti in esame alla Sezione Regionale di Controllo per la pronuncia collegiale;
VISTA l'ordinanza del Presidente aggiunto della Sezione Regionale di Controllo n. 122/2026, con la quale è stato convocato il Collegio nell'adunanza pubblica del 09/09/2026.
VISTA la memoria trasmessa in riscontro alla relazione di deferimento dall'Amministrazione sopra indicata;
UDITO, nell'adunanza pubblica, in rappresentanza dell'Amministrazione, il Direttore *ad interim* della Reggia di Caserta;
UDITO, nella odierna camera di consiglio, il relatore, Ref. Marco Nappi Quintiliano;

FATTO E DIRITTO

1. Ricostruzione del fatto

Con il primo dei due Decreti in oggetto, n. 7305-P, è stato approvato l'"*atto di concessione per l'utilizzo temporaneo della Piazza Carlo di Borbone antistante alla Reggia di Caserta*", per la manifestazione "*Un'Estate da Belvedere Reggia session 2026*", atto stipulato tra la Reggia di Caserta e la L.W.R. s.r.l.
Con il successivo Decreto n. 7306-P è stato approvato l'*Addendum* al suddetto atto di concessione, con il quale si è provveduto alla modifica dell'art. 18 di tale ultimo atto, nella parte in cui prevedeva a carico del concessionario l'obbligo di costituire un deposito cauzionale infruttifero per un importo di euro 500.000,00, a garanzia dell'adempimento di alcune obbligazioni assunte con il medesimo atto di concessione.

2. I rilievi del Magistrato istruttore

Il Magistrato istruttore, attraverso il menzionato foglio di rilievo, procedeva alla formulazione dei seguenti rilievi:
A) in relazione alla qualificazione della fattispecie contrattuale in rilievo, si è evidenziato come l'atto in esame configurasse un contratto attivo, derivando dal contratto avente ad oggetto l'utilizzo temporaneo di un bene pubblico il diritto della Reggia di Caserta alla percezione di un corrispettivo in danaro. Dunque, si tratterebbe di un contratto la cui disciplina non è individuabile in quella dettata dal d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 ("Codice dei contratti pubblici"), disponendo l'art. 13, comma 2, di detto decreto legislativo che [l]*e*

disposizioni del codice non si applicano ai contratti esclusi, ai contratti attivi e ai contratti a titolo gratuito, anche qualora essi offrano opportunità di guadagno economico, anche indiretto."

Ciononostante, il successivo comma 5 della medesima disposizione legislativa precisa che "[l]*'affidamento dei contratti di cui al comma 2 che offrono opportunità di guadagno economico, anche indiretto, avviene tenendo conto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3*." Tra i principi appena indicati, assume evidente rilievo quello di cui all'art. 3 ("*principio dell'accesso al mercato*), secondo il quale "[l]*e stazioni appaltanti e gli enti concedenti favoriscono, secondo le modalità indicate dal codice, l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità*".

Per quanto constava sulla base degli atti oggetto di esame, non emergeva, tuttavia, l'avvenuto espletamento di un confronto concorrenziale tra plurimi concorrenti, risultando, unicamente, che la società L.W.R. s.r.l. avesse indirizzato al Comune di Caserta una "*proposta di patrocinio per l'undicesima edizione della Manifestazione un'Estate da Belvedere 20226*", "accolta benevolmente" dal suddetto Ente (v. nota del Comune di Caserta del 10.04.2025).

Va inoltre richiamata la generale disciplina di cui al Regio Decreto 18 novembre 1923, n. 2440 (Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato), Regio Decreto il quale, all'art. 3, 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 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*". Il successivo art. 6, ancora, dispone che "[q]*ualora, per speciali ed eccezionali circostanze, che dovranno risultare nel decreto di approvazione del contratto, non possano essere utilmente seguite le forme indicate negli articoli 3 e 4, il contratto potrà essere concluso a trattativa privata*."

Il connesso regolamento di attuazione (Regio decreto 23 maggio 1924, n. 827), a sua volta prevede, che "[t]*utti 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.* (v. art. 37). Il successivo art. 41 indica poi tassativamente le ipotesi in cui è ammessa la "*trattativa privata*", tra le quali emerge quella residuale e qui eventualmente rilevante per quanto dedotto al riguardo dall'Amministrazione, secondo la quale si procede alla stipulazione dei contratti a trattativa privata "[…] *in genere in ogni altro caso in cui ricorrono*

speciali ed eccezionali circostanze per le quali non possano essere utilmente seguite le forme degli articoli 37 a 40 del presente regolamento."

Sul punto, ancora, è stata richiamata la giurisprudenza amministrativa circa l'obbligo di attuare una procedura concorsuale anche in presenza di un contratto attivo. Si veda il T.A.R. per la Liguria, sezione I, 5 dicembre 2024, n. 843, secondo il quale "*l'affidamento di un contratto attivo che offra un'opportunità di guadagno alla controparte dell'Amministrazione deve avvenire (in base a quanto stabilito dall'art. 13, co. 5 del Codice) nel rispetto (oltre che dei principi del risultato e della fiducia, stabiliti rispettivamente dall'art. 1 e dall'art. 2 del Codice) dei principi di concorrenza, imparzialità, non discriminazione, pubblicità, trasparenza e proporzionalità (art. 3 del Codice, richiamato espressamente dall'art. 13, co. 5). Vale a dire, mediante l'interpello del mercato e il confronto di offerte concorrenti, nel rispetto della disciplina di cui alla legge di contabilità generale dello Stato (r.d. 18 novembre 1923, n. 2440) e del relativo regolamento di attuazione (r.d. 23 maggio 1924, n. 827)*". Tale pronunciata è stata confermata con sentenza del Consiglio di Stato n. 5602/2025.

È stato quindi chiesto all'Ente se e con quali modalità avesse attuato un confronto concorrenziale, nonché di fornire l'eventuale riscontro documentale.

B) Con l'*Addendum* all'atto di concessione in questione è stato modificato l'art. 18 del medesimo atto di concessione, inerente all'obbligo di costituzione di un deposito cauzionale dell'importo di euro 500.000,00, a garanzia delle obbligazioni aventi a oggetto il "*ripristino dello stato dei luoghi, la rimozione degli allestimenti, il pagamento di eventuali somme dovute, la copertura di danni alle aree, al verde, agli impianti ed alle superfici, l'esecuzione degli obblighi di pulizia, la manutenzione e decoro, gli interventi sostitutivi eventualmente eseguiti dalla Reggia*" (v. anche artt. 5, 9 e 11 dell'atto di concessione).

Il medesimo articolo è stato dunque modificato prevedendosi la "*decadenza*" dall'obbligo del suddetto deposito cauzionale a fronte dell'obbligo in capo al concessionario del versamento in una unica soluzione del residuo canone di concessione, al netto delle rate già versate ed entro il termine di sette giorni dalla firma del suddetto atto aggiuntivo.

Sono stati quindi chiesti chiarimenti circa la citata modifica anche a fronte del provvedimento autorizzatorio della Soprintendenza per le Province di Caserta e Benevento del 20.05.2026, autorizzazione *ex* art. 21 decreto 42/2004 condizionata espressamente alla garanzia di "*ripristino del manto erboso della piazza tutelata, con una successiva verifica dello stato di ripristino*".

Dalla documentazione versata in atti, inoltre, risultava che la decisione di modificazione dell'accordo fosse avvenuta a seguito di e-mail del l.r. della società L.W. s.r.l., con la quale si rappresentava quanto segue: "*avendo prodotto polizze rct e rco per 2 milioni di euro che coprono anche danni monumentali non vi è opportunità affinché si produca un'altra polizza*". Come già esposto, l'elisione del deposito cauzionale è stata accompagnata dalla previsione dell'obbligo per il concessionario di versare il residuo canone concessorio in una unica soluzione.

Il nuovo art. 18 dell'atto di concessione, da ultimo, prevede che, per quanto concerne "*gli obblighi residui oggetto della richiesta garanzia (ripristino dello stato dei luoghi, rimozione degli allestimenti, copertura di danni alle aree, al verde e alle superfici, esecuzione degli obblighi di manutenzione e decoro, interventi sostitutivi eventualmente eseguiti dalla Reggia) eventuali violazioni comporteranno la decadenza della concessione*".

Sul punto, preliminarmente, si è richiamato l'art. 54 del sopraccitato Regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, a mente del quale, "*Secondo la qualità e l'importanza del contratto, coloro che contraggono obbligazioni verso le Stato debbono prestare reale e valida cauzione in numerario ed in titoli di Stato o garantiti dallo Stato al valore di borsa. Può accettarsi una cauzione costituita da fidejussione* […]".

Sebbene sia stata prevista, all'art. 19 dell'atto di concessione, una polizza assicurativa per la responsabilità civile, si è rilevato che l'oggetto di detta garanzia non coincide perfettamente con quello proprio del deposito cauzionale né è limitato al solo "*pagamento di eventuali somme dovute*".

Trattasi, ad ogni modo, di modifica delle condizioni economiche della concessione suscettibili di incidere, *ex ante*, anche sul gioco concorrenziale (ove effettivamente esperito).

È stato quindi chiesto all'Ente di relazionare in merito e di esplicitare il relativo percorso motivazionale, nonché di documentare l'effettiva dazione della parte residua del canone concessorio.

3. I riscontri al rilievo di cui al punto A)

In relazione al primo rilievo, l'Amministrazione ha evidenziato quanto segue: "[l]*a premessa indispensabile al corretto inquadramento temporale e procedurale della concessione è l'accordo del 18 maggio 2026 (allegato n. 1), atto che conferisce alla Reggia di Caserta la gestione della Piazza, così come si legge all'articolo 3 lettera b). L'accordo, tra Comune (Commissione Straordinaria), Reggia di Caserta, Direzione Generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio e Demanio, denominato "Progetto*

speciale Compendio Reggia di Caserta", disciplina una collaborazione interistituzionale tra Comune di Caserta, Museo autonomo Reggia di Caserta, Direzione Generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio e Agenzia del demanio, finalizzata alla gestione, valorizzazione e rigenerazione della Piazza Carlo di Borbone, ed, affidando al Museo il ruolo di "gestore" [;] *precisa, altresì, che "la Piazza è stata finora nella disponibilità del Comune di Caserta al quale è stata affidata in concessione dallo Stato per essere adibita a pubblici giardini, con atti che si sono succeduti nel tempo e, da ultimo, con atto di concessione Rep. 1 del 30.03.2005 avente durata sessennale, allo stato scaduto" e che "nelle more della definizione del nuovo assetto gestionale della Piazza, risultano già avviate, da parte del Comune di Caserta nell'ambito delle proprie competenze e attività, interlocuzioni e accordi organizzativi finalizzati alla programmazione di eventi e concerti da svolgersi nella Piazza, fermo restando le autorizzazioni degli Enti preposti e degli uffici interessati, per l'utilizzo temporaneo degli spazi, con svolgimento dei correlati tavoli tecnici e incontri istituzionali in materia di safety e security presso la Prefettura."*

La preesistenza di interlocuzioni con la L.W.R. srl, finalizzate alla programmazione di eventi e concerti da svolgersi in Piazza, è richiamata anche nel verbale del 21 aprile 2026 della Commissione Provinciale di Vigilanza di Pubblico Spettacolo, cui prendevano parte, tra gli altri, oltre al Museo, la Questura, la Prefettura, il Commissario Straordinario del Comune di Caserta e lo stesso concessionario (allegato n. 2). Nel verbale, difatti, come da dichiarazione resa dalla L.W.R. srl, nella persona del rappresentante legale sig. Massimo Vecchione, si legge che le interlocuzioni con il Comune avevano avuto inizio nel mese di ottobre 2025, a seguito delle quali il primo aveva assunto impegni economici per organizzare gli eventi. La circostanza veniva confermata, in un successivo passaggio del verbale, anche dalla Commissaria del Comune di Caserta, dott.ssa Caruso (Commissione subentrata al Sindaco dopo il commissariamento del Comune nel mese di aprile 2025). Tutto ciò premesso, è evidente che i presupposti di fatto richiamati hanno delineato un quadro di atti ed avvenimenti che, susseguitisi nel tempo fino alla stipula dell'atto di concessione del 27 maggio 2026, hanno escluso ogni possibilità di avvio di procedure volte all'interpello del mercato ed al confronto di offerte concorrenti, stante anche il brevissimo lasso di tempo intercorrente tra l'accordo di maggio 2026 e l'inizio della manifestazione nel successivo mese di giugno."

Va rilevato, per completezza, che, dagli atti acquisiti, risulta che le interlocuzioni tra il Comune di Caserta e la società L.W.R. s.r.l. risalivano già al 21.3.2025, data in cui la suddetta società si era di fatto proposta come società organizzatrice dell'evento in rilievo (v. nota del Comune di Caserta del 10.04.2025).

Con la memoria trasmessa in riscontro alla richiesta di deferimento, l'Amministrazione ha ulteriormente rilevato lo stretto lasso temporale tra l'inizio della disponibilità giuridica del bene (basata sull'accordo del 15 maggio 2026, atto che conferisce alla Reggia di Caserta la gestione della Piazza-consegna dell'area effettuata in data 18.5.2026) e l'inizio della manifestazione avvenuto a giugno 2026, richiamando i rilevanti impatti economici ed organizzativi derivanti dall'eventuale annullamento degli eventi già programmati.

In sede di adunanza, da ultimo, il rappresentante dell'Amministrazione ha dichiarato che tutte le trattative sono intercorse tra il Comune di Caserta e la società L.W. s.r.l., richiamando, altresì, il contenuto degli articoli 106 e ss. del codice dei beni culturali, in punto di disciplina speciale, rispetto a quella precedentemente tratteggiata, attinente al godimento dei medesimi beni culturali.

4. Il riscontro al rilievo di cui al punto B)

In relazione al rilievo attinente alla modifica di una delle originarie condizioni dell'atto di concessione, l'Amministrazione ha in primo luogo confermato l'avvenuto versamento da parte del concessionario dell'intera somma prevista come canone di concessione e pari a euro 258.257,00.

La medesima Amministrazione ha poi osservato quanto segue: "[p]*ur ribadendo che la Scrivente nella nuova stesura dell'articolo 18 ha voluto comunque garantire l'adempimento delle altre obbligazioni contemplate dall'articolo nella sua iniziale stesura, prevedendo come conseguenza ad eventuali violazioni la decadenza dalla concessione, si comunica che si è provveduto a richiedere alla L.W.R. srl immediato versamento del deposito cauzionale con la nota del 5 agosto 2026, prot.n. 8340 (allegato n. 3), cui ha fatto seguito trasmissione da parte della Società di bozza di polizza fideiussoria, nota del 7 agosto 2026 prot.n. 8429 (allegato n. 4), in corso di perfezionamento*."

Con la memora depositata in riscontro alla richiesta di deferimento, l'Amministrazione ha dato atto dell'avvenuto perfezionamento della polizza fideiussoria appena citata.

Inoltre, il rappresentante dell'Amministrazione, in adunanza, ha ulteriormente evidenziato che è stata prevista una clausola di immediata decadenza della concessione in caso di violazione del rispetto degli oneri posti in capo alla società.

6. Conclusioni

Orbene, alla luce delle precedenti considerazioni e ai fini della tipologia di pronuncia da adottare nel caso di specie, va premesso che la giurisprudenza di questa Corte ha più volte

rimarcato il principio secondo cui il controllo preventivo deve necessariamente aver luogo prima che l'atto venga sottoposto ad esecuzione (così deliberazione Sez. contr. legittimità n. 16/2010).

Tale conclusione, tenendo conto della possibilità, in materia di contratti pubblici, di una esecuzione anticipata del contratto rispetto al momento del dipanarsi del procedimento di controllo (v. art. 50, comma 3, del d.l. 77/2021, in materia di contratti finanziati con risorse a valere sul PNRR/PNC, nonché artt. 17, commi 8 e 9, e art. 50 del d.lgs. 36/2023 e, per la previgente disciplina, art. 32, comma 8, del precedente d.lgs. 50/2016), è stata ulteriormente sviluppata dalla giurisprudenza di questa Corte.

Si è dunque ritenuto che non fosse possibile per la Corte esercitare la funzione di controllo preventivo di legittimità rispetto ad un provvedimento che avesse già prodotto ed esaurito i suoi effetti (v. Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 78/2020). Tale orientamento è stato recentemente ribadito anche da questa Sezione (Corte dei conti, Sez. contr. Campania, nn. 29 e 104/2025).

Inoltre, prima di dare esecuzione al contratto, è necessario che l'Amministrazione tenga conto anche dei tempi tecnici necessari per l'espletamento delle previste procedure preventive di controllo.

Applicando le suddette coordinate al caso di specie, non può non attribuirsi rilievo dirimente al fatto che il canone concessorio è stato integralmente corrisposto dal concessionario, nonché alla circostanza della pressoché integrale esecuzione della manifestazione di cui sopra, destinata a essere ultimata il 21 settembre 2026, secondo il relativo programma versato in atti.

Per tali motivi, deve ritenersi che l'assetto contrattuale divisato dalle parti sia stato, di fatto, oramai sostanzialmente realizzato, residuando un breve periodo ed un ridotto numero di eventi rispetto al programma complessivo della manifestazione. Conseguentemente, deve pronunciarsi il non luogo a deliberare in merito ai decreti oggetto di controllo.

P. Q. M.

La Sezione regionale di controllo per la Campania

Dichiara il non luogo a deliberare in merito ai Decreti nn. 7305-P e 7306-P, entrambi datati 9.07.2026 e acquisiti al prot. Cdc n. 4148/26, emanati dal Direttore della Reggia di Caserta.

Dispone, altresì, la pubblicazione della presente pronunzia sul sito istituzionale dell'Ente, nella sezione "*Amministrazione trasparente – controlli e rilievi sull'Amministrazione*", ai sensi

dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013. L'Amministrazione è tenuta ad informare questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 09.09.2026.

IL MAGISTRATO est.	IL PRESIDENTE
Marco Nappi Quintiliano	Alfredo Grasselli

Depositato in Segreteria in data

21 settembre2026

Per il Direttore del Servizio di supporto

Dott. Mauro Grimaldi