

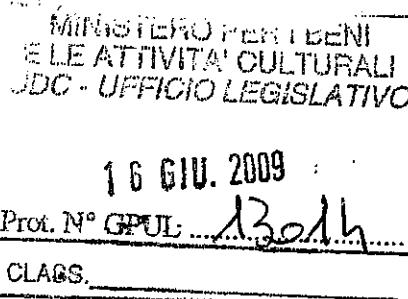


Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

Prot. n. UDC 13014

Roma, 16-6-2009



Alla Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici
dell'Emilia Romagna
Via S. Isaia, 20
40123 – Bologna

E, p.c. Al Segretario generale
S E D E

Oggetto: Codice dei beni culturali e del paesaggio. Procedure applicative degli articoli 55, 56, 57-bis e 106.

Codesta Direzione regionale, con nota prot. n. 6881 del 5 maggio 2009, ha rappresentato all'Ufficio Legislativo alcune difficoltà interpretative della normativa in materia di alienazioni e concessioni in uso di beni culturali, rilevando pertanto l'esigenza di acquisire chiarimenti in ordine a:

- individuazione delle diverse tipologie di beni ai fini dell'applicazione delle disposizioni per l'autorizzazione all'alienazione, dettate dagli articoli 55 e 56 del Codice;
- ambiti di applicazione degli articoli 57-bis e 106 del Codice per le concessioni in uso.

In via preliminare, è necessario precisare che le disposizioni oggetto dei quesiti sono state interessate dagli interventi correttivi apportati al Codice dal decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 62.

Tali interventi, come evidenziato nella relazione illustrativa al predetto provvedimento, sono stati dettati, tra l'altro, dall'esigenza di definire una più stringente disciplina di controllo, da attuarsi anche attraverso il recupero dell'impianto normativo del D.P.R. n. 283 del 2000, in caso di attivazione, da parte di enti pubblici o privati non perseguiti scopo di lucro, di procedimenti di dismissione o comunque di utilizzazione del patrimonio culturale di proprietà, nell'ottica di una sua mera valorizzazione economica.

Ciò anche in considerazione delle statuzioni normative introdotte dai commi 210, 259 e 262 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), in materia di razionalizzazione e valorizzazione dell'impiego dei beni immobili dello Stato.

Autorizzazioni all'alienazione ex artt. 55 e 56 del Codice.

L'articolo 54 del Codice, come riformulato a seguito delle modifiche del decreto legislativo n. 62 del 2008, individua i beni inalienabili come segue:

- al comma 1 vengono raggruppate le fattispecie di inalienabilità permanente relative a tipologie di beni ascrivibili al demanio culturale;
- al comma 2 sono invece riportate fattispecie di inalienabilità permanente concernenti beni pubblici non demaniali (lettera *c*), e fattispecie di inalienabilità temporanea (lettera *a*), con riguardo a tipologie di beni pubblici non ancora sottoposti a verifica di interesse culturale, ai sensi dell'articolo 12.

Posto quanto sopra, il successivo **articolo 55** detta le modalità e le condizioni per la presentazione della richiesta e per il rilascio di autorizzazione all'alienazione di beni immobili che siano appartenenti al demanio culturale, ma non ricompresi nelle tipologie di cui al comma 1 dell'articolo 54 le quali, come sopra evidenziato, sono caratterizzate da un regime di inalienabilità permanente.

Di conseguenza, rientrano nell'ambito di applicabilità dell'articolo in argomento tutti gli immobili del demanio culturale - quindi gli immobili riconosciuti d'interesse storico ed artistico, o comunque rientranti nella tipologia di immobili di cui all'articolo 822 del codice civile, appartenenti allo Stato, alle regioni ed agli altri enti territoriali - tranne quelli che rientrano nelle tipologie considerate dal citato articolo 54, comma 1 [immobili di interesse archeologico (→ lettera *a*); immobili dichiarati monumenti nazionali (→ lettera *b*); immobili di interesse c.d. "storico-relazionale" e "storico-identitario" (→ lettera *d-bis*)].

La procedura di autorizzazione per i suddetti immobili prevede la produzione, da parte dei richiedenti, di una documentazione a corredo più particolareggiata di quella contemplata dall'articolo 56, in quanto si rende necessario acquisire, quali elementi valutativi, l'indicazione degli obiettivi di valorizzazione che si intendono perseguire con l'alienazione del bene e l'indicazione della destinazione d'uso prevista anche in funzione degli obiettivi di valorizzazione. Parimenti il provvedimento di autorizzazione "si pronuncia sulla congruità delle modalità e dei tempi previsti per il conseguimento degli obiettivi di valorizzazione indicati nella richiesta" (art. 55, comma 3, lettera *c*).

Ne consegue che l'articolo 55 del Codice si pone come una norma speciale propria del regime di dismissione o di valorizzazione degli immobili pubblici di interesse culturale, ivi previsti.

E' appena il caso di ribadire che l'immobile pubblico di cui è stata autorizzata la vendita, con contestuale sdeemanializzazione dello stesso, conserva lo *status* giuridico di bene vincolato, sottoposto alle disposizioni di tutela recate dal Titolo I del Codice (art. 55, comma 3-*sexies*).

L'**articolo 56** del Codice detta invece disposizioni per le autorizzazioni a cui sono soggette le alienazioni aventi ad oggetto tipologie diverse (sia sotto il profilo soggettivo che oggettivo) di beni culturali.

Considerato che i casi disciplinati dal comma 1, lettera *b*, e dal comma 2, lettere *a* e *b*, dell'articolo in argomento appaiono di inequivoca comprensione, si ritiene utile

soffermarsi in ordine alla tipologia di beni culturali previsti dal comma 1, lettera *a*), come richiesto da codesta Direzione regionale.

Detta tipologia è costituita dai beni appartenenti allo Stato, alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali, che siano però diversi da quelli indicati nell'articolo 54, commi 1 e 2, e nell'articolo 55, comma 1, quali, a titolo esemplificativo, i singoli mobili, non inclusi in raccolte, la cui esecuzione risalga ad oltre cinquant'anni, siano opera di autore non più vivente e siano stati dichiarati d'interesse a seguito di verifica, oppure i beni, contemplati dall'articolo 826 del codice civile (*“le cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico e artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo”*), formanti patrimonio indisponibile dello Stato, finché non siano stati inventariati e presi in carico nell'ambito di pubbliche raccolte.

Concessioni in uso ex artt. 57-bis e 106 del Codice.

L'articolo 106 detta la disciplina generale per la concessione in uso individuale di beni culturali in consegna allo Stato, alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali, per finalità compatibili con la loro destinazione culturale. Qualora il bene sia in consegna al Ministero, il soprintendente è competente ad adottare il provvedimento di concessione e a determinare il canone dovuto; qualora il bene non sia in consegna al Ministero, la relativa concessione è subordinata all'autorizzazione del Ministero, rilasciata nel rispetto delle condizioni previste dal comma 2-bis dell'articolo in argomento.

Occorre al riguardo evidenziare che la concessione in uso disciplinata dall'articolo in esame, essendo riferita a beni che sono e restano comunque in consegna al Ministero, alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali cui pertengono, non può, in via generale, prevedere una durata che, per lo spazio temporale che occupa, sia suscettibile di vanificare la persistenza del rapporto dominicale tra la *res*, oggetto della concessione in uso, e l'amministrazione cui essa pertiene. In pratica, si vuol dire che l'articolo 106 trova applicazione ogni qualvolta la concessione in uso richiesta non rappresenti una cesura temporale significativa nella persistenza della titolarità dei poteri dominicali in capo all'amministrazione consegnataria.

L'articolo 57-bis, introdotto dal decreto legislativo n. 62 del 2008, non contempla una modalità alternativa rispetto alla disciplina generale, ma regola una particolare tipologia di concessione in uso individuale del bene demaniale, che si pone in un rapporto di specie a genere rispetto all'articolo 106, innanzitutto sotto il profilo teleologico della finalizzazione della concessione del bene alla valorizzazione ed all'utilizzazione, anche a fini economici, del bene medesimo, secondo quanto previsto, come specificato dalla disposizione in esame, *“dalla normativa vigente”* (→ articolo 57-bis, comma 1).

La disposizione presenta perciò un chiaro collegamento con la disciplina speciale (ossia la *“normativa vigente”* sopra richiamata) relativa agli immobili suscettibili di dismissione o di valorizzazione ed utilizzazione economica, sulla quale il legislatore è intervenuto, tra l'altro, con il decreto legge n. 351 del 25 settembre 2001, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 410 del 23 novembre 2001, che ha modificato la precedente disciplina sulle procedure di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico ed ha introdotto la *“cartolarizzazione”* dei proventi delle vendite, e con il decreto legge n. 269 del 20 settembre 2003, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 326 del 24 novembre 2003, che ha, tra l'altro, dettato disposizioni per la verifica dell'interesse culturale del predetto

patrimonio immobiliare, disposizioni poi confluite, ad opera del decreto legislativo n. 156 del 2008, nell'ambito dell'articolo 12 del Codice.

In secondo luogo, ai sensi dell'articolo 3-bis, comma 1, del citato decreto legge n. 351 del 2001, la concessione in uso (o la locazione) dei suddetti immobili presuppone una durata assai più lunga rispetto alla fattispecie prevista dall'articolo 106, proprio in considerazione dei tempi di realizzazione e dell'impegno finanziario che gli obiettivi di valorizzazione richiedono (*"I beni immobili di proprietà dello Stato ... possono essere concessi o locati a privati, a titolo oneroso, per un periodo non superiore a cinquanta anni, ai fini della riqualificazione e riconversione dei medesimi beni tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento di attività economiche o attività di servizio per i cittadini ... "*). Essa, pertanto, una volta accordata, determina indubbiamente una cesura temporale significativa nelle potestà dominicali dell'amministrazione concedente sul bene concesso.

Ciò posto, è evidente che l'articolo 57-bis mira specificamente ad estendere alle ipotesi di concessione in uso e di locazione, per le specifiche finalità sopra richiamate, l'applicabilità delle procedure di controllo di cui agli articoli 54, 55 e 56, prevedendo altresì, secondo le regole generali, che le prescrizioni e condizioni contenute nell'autorizzazione siano riportate nell'atto di concessione o nel contratto di locazione e siano trascritte, su richiesta del soprintendente, nei registri immobiliari.

In tale contesto, pertanto, l'articolo in argomento trova coerente collocazione all'interno del Capo IV (*Circolazione in ambito nazionale*) del Titolo I del Codice, pur attenendo, *in parte qua*, alle materie disciplinate nell'ambito del Capo I (*Fruizione dei beni culturali*) del Titolo II.

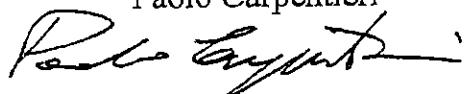
In conclusione, ai fini dell'applicazione delle disposizioni recate dagli articoli 57-bis e 106 in materia di concessioni in uso, è necessario prendere a riferimento i seguenti tre elementi concorrenti:

1. finalità → prevalentemente culturale per le concessioni di cui all'articolo 106;
→ prevalentemente economica per le concessioni di cui all'articolo 57-bis;
2. attuazione di disciplina speciale → esclusivamente per le concessioni di cui all'articolo 57-bis;
3. durata → di breve termine per le concessioni di cui all'articolo 106;
→ di medio/lungo termine per le concessioni di cui all'articolo 57-bis.

Premesso quanto sopra, nel caso prospettato da codesta Direzione regionale, ossia un immobile di proprietà comunale da concedere in uso per una manifestazione della durata di pochi giorni, dovrà pertanto applicarsi l'articolo 106 del Codice ed il Comune sarà il soggetto competente al rilascio della concessione, previa autorizzazione del competente ufficio ministeriale di tutela. Si ritiene invece del tutto impraticabile l'ipotesi di ricorrere all'applicazione degli articoli 20 e 21, comma 4, i quali attengono in maniera specifica alla disciplina relativa alle misure di protezione dei beni culturali, che si traducono o in interventi eseguiti sul bene da chi ne ha già la materiale disponibilità (e tale ipotesi non ricorre nel caso di specie) o in mutamento di destinazione d'uso a carattere permanente - in tal senso va letto il lemma "adibito" - sempre attuato da chi ha già la materiale disponibilità del bene (e neppure tale ipotesi ricorre nel caso di specie). Né si ritiene che i predetti articoli, per le ragioni già espresse, possano essere applicati in sostituzione delle procedure disciplinate dall'articolo 57-bis.

Per quanto concerne poi l'ipotesi di richiesta di autorizzazione alla concessione in uso di un bene, già in precedenza concesso in uso, in caso di intervenuta scadenza dei termini previsti nell'atto di concessione, si ritiene che non si possa prescindere, pur in presenza della medesima destinazione d'uso, dall'avvio di un nuovo procedimento nell'ambito del quale l'Amministrazione è tenuta ad effettuare una nuova valutazione dell'interesse pubblico attuale. Ancor più necessario è l'avvio di un nuovo procedimento qualora cambi il soggetto concessionario; pertanto la prospettata ipotesi di ricorrere all'applicazione dell'articolo 59 non appare ammissibile in quanto il predetto articolo è finalizzato a disciplinare la denuncia di trasferimento di proprietà o di detenzione dei beni culturali, denuncia che, come noto, assolve al diverso compito di consentire al Ministero innanzitutto di conoscere il soggetto al quale è pervenuta la materiale disponibilità del bene, e quindi è responsabile della sua conservazione, e poi, in caso di compravendita, anche di esercitare il diritto di prelazione.

IL VICE CAPO DELL'UFFICIO LEGISLATIVO
Paolo Carpentieri



2000-0000-0000-0000