

**Deliberazione n. 16/2006/G**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**la**

**Corte dei conti**

**in Sezione centrale del controllo**

**sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato**

**Collegio II**

**nell'adunanza del 24 ottobre 2006**

\*\*\*

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 ed in particolare l'articolo 3 comma 4, che autorizza la Corte dei conti a svolgere il controllo sulle gestioni condotte dalle amministrazioni pubbliche, verificandone la legittimità e la regolarità, il funzionamento degli organi interni, nonché la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando costi, modi e tempi dell'azione amministrativa;

vista la legge 20 dicembre 1996, n. 639;

vista la deliberazione 1/2006/G, adottata in adunanza congiunta dei Collegi I e II della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, che nell'ambito del programma di controllo per l'anno 2006 ha autorizzato l'esecuzione dell'indagine su "Verifica dell'interesse culturale delle cose mobili e immobili appartenenti allo Stato, agli enti pubblici territoriali e ad altri enti pubblici (art. 12, d.lgs. n. 42/2004)";

vista la relazione in data 17 luglio 2006, con la quale i Magistrati istruttori, Cons. Luigi Gallucci e Cons. Valeria Chiarotti, hanno riferito sull'esito dei controlli eseguiti sulla gestione di cui sopra negli esercizi 2004-2005, fino al maggio 2006;

vista l'ordinanza in data 13 settembre 2006 con la quale il Presidente della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha deferito l'esame e pronuncia, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della l. n. 20/1994, sulle gestioni in argomento al II Collegio della Sezione medesima, convocandolo per l'adunanza odierna;

vista la nota n. 370/06/G in data 18 settembre 2006, con la quale il Servizio di Segreteria per le adunanze ha trasmesso la "bozza" di relazione al Ministero per i beni e le attività culturali (Gabinetto, Dipartimento per la ricerca, l'innovazione e l'organizzazione, Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici) ed al Ministero dell'economia e delle finanze (Gabinetto, Dipartimento del tesoro e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato);

udito il relatore, Cons. Valeria CHIAROTTI;

uditi, in rappresentanza del Ministero per i beni e le attività culturali, il dott. Bruno DE SANTIS, dirigente generale, e il dr. Renato COSTA, dirigente, nonché, per l'Agenzia del demanio, la dr.ssa Alessandra MANENTE COMUNALE;

non intervenuti i rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze;

ritenuto che la relazione, integrata con i dati e le informazioni resi in adunanza dall'Amministrazione, sia meritevole di approvazione;

DELIBERA

di approvare la relazione di cui in premessa nel testo definito dal Collegio in Camera di consiglio.

ORDINA

che la presente deliberazione e l'allegata relazione siano trasmesse, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 3, comma 6, della l.n. 20/94:

- alle Presidenze del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati;
- alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- al Ministero per i beni e le attività culturali (Gabinetto, Dipartimento per la ricerca, l'innovazione e l'organizzazione, Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici);
- al Ministero dell'economia e delle finanze (Gabinetto, Dipartimento del tesoro e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato);
- all'Agenzia del demanio.

Il Presidente f.f.

(dott. Pietro De

Franciscis)

Il Consigliere relatore

(dott.ssa Valeria Chiarotti)

Depositata in Segreteria il 13 novembre 2006

# Corte dei conti

Sezione centrale di controllo sulla gestione  
delle Amministrazioni dello Stato

**Verifica dell'interesse culturale delle cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, agli enti pubblici territoriali e ad altri enti pubblici (art. 12, d.lgs. n. 42/2004).**

## **Magistrati istruttori**

Cons. Luigi Gallucci  
Cons. Valeria Chiarotti

## INDICE

1. Premessa e criteri metodologici dell'istruttoria.....	3
2. Il quadro normativo .....	5
2.1 La legge del 1939 e le norme del codice civile.....	5
2.2 Le novità degli anni '90 .....	6
2.3 Dal regolamento n. 283/2000 alla "Patrimonio dello Stato s.p.a." .....	8
2.4 Il Codice del 2004 .....	12
2.4.1 Cenni sull'impatto dell'art. 12 del codice sul precedente quadro normativo.....	14
3. La verifica dell'interesse culturale e il monitoraggio del patrimonio immobiliare .....	17
4. L'attuazione dell'art. 12 .....	21
4.1 I profili generali.....	21
4.2 I profili d'attuazione con riguardo ai beni immobili.....	22
4.2.1 Criteri e modalità per la verifica dell'interesse culturale (gli accordi). 24	
4.3 La questione degli indirizzi generali per la verifica dell'interesse culturale (beni mobili e immobili) .....	27
4.4 <i>Focus</i> sui beni mobili.....	28
4.5 <i>Focus</i> sulle verifiche d'ufficio .....	29
5. L'attività di verifica: i risultati .....	31
5.1 Beni immobili.....	32
5.2 Beni mobili .....	36
6. Sintesi e conclusioni .....	38

## 1. Premessa e criteri metodologici dell'istruttoria

L'art. 12 del codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo 22 gennaio del 2004, n. 42) disciplina *ex novo* la materia della verifica dell'interesse culturale dei beni culturali, immobili e mobili, nella disponibilità di enti ed istituzioni pubbliche o di enti privati senza fini di lucro ed affronta uno dei temi cruciali del sistema della tutela che è quello della ricerca, da una parte, del punto di equilibrio tra l'interesse pubblico a garantire la conservazione, la valorizzazione e la fruizione del patrimonio culturale e l'esigenza, dall'altra, di non ostacolare la circolazione di beni che siano privi d'interesse o di consentirla, anche per i beni che rivestano un tale interesse, quando siano garantite le esigenze della tutela e la dismissione possa, anzi, assicurare la loro migliore valorizzazione senza che resti pregiudicato il "pubblico godimento".

Per la realizzazione di questo contemperamento di interessi, era indispensabile garantire certezza al dato di partenza intorno al quale ruota l'intero sistema della tutela, e cioè l'accertamento dell'effettivo e concreto interesse culturale dei beni del demanio, di soggetti pubblici o privati, un tempo denominati enti morali, superando, così, presunzioni legali di "culturalità", non solo poste in discussione dalla più recente giurisprudenza, ma soprattutto ritenute ormai non più rispondenti alle stesse esigenze di una reale protezione del patrimonio culturale.

Un tale obiettivo è quello che si sono posti i *conditores* del codice, affidando al Ministero per i beni culturali l'accertamento tecnico del valore culturale di ogni singola "cosa", immobile o mobile, non senza preoccuparsi di garantire, transitoriamente, un meccanismo utile a scongiurare, nelle more dei necessari adempimenti, un *vulnus* al sistema della tutela.

Che quella in esame rappresenti una norma cruciale è, del resto, confermato dalle stesse direttive generali sull'azione amministrativa adottate dal Ministro per i beni e le attività culturali per il 2005 (d.m. 28 febbraio 2005) e per il 2006 (d.m. 9 febbraio 2006) che, tra gli obiettivi prioritari, pongono quello dello sviluppo del sistema informativo per la verifica dell'interesse culturale e la sua integrazione con le banche dati dei vincoli già esistenti.

Su queste basi, la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni centrali dello Stato ha previsto nel programma d'attività per il 2006 un'indagine sullo stato di attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 12 del d.lgs. n. 42 del 2004, in materia di verifica dell'interesse culturale delle cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, agli enti pubblici territoriali ed agli altri soggetti pubblici.

La sfera d'interesse dell'indagine si estende, in relazione all'ambito di riferimento dell'anzidetta disposizione normativa, anche ai beni culturali appartenenti a soggetti privati ed, in particolare, alle persone giuridiche senza fini di lucro.

Il *report* della Corte approfondisce più aspetti. Tra questi:

- a) la verifica delle modalità di attuazione della nuova disciplina con riguardo a tutte le categorie di soggetti interessati;
- b) i risultati raggiunti;
- c) l'analisi degli effetti sulla circolazione dei beni;

- d) l'impatto delle norme codicistiche su quelle disposizioni, per lo più a carattere speciale, adottate a partire dalla legge n. 662 del 1996 (legge finanziaria per il 1997), che hanno previsto con forme e modalità diverse la dismissione di alcune categorie di beni culturali.

Tutto ciò con riguardo alle verifiche avviate, sia su iniziativa dei soggetti interessati, che d'ufficio.

Quanto alle metodologie adottate nella conduzione dell'indagine, è da precisare che essa ha avuto riguardo alle attività dell'amministrazione centrale, delle Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici e delle soprintendenze di settore e si è avvalsa dei dati e delle informazioni già disponibili nel sito *internet* di cui meglio si dirà nel prosieguo, e di approfondimenti, acquisiti mediante apposite schede, ritenuti indispensabili sia per una migliore comprensione del fenomeno, che per una più attenta e ponderata valutazione dell'attività posta in essere dall'amministrazione nel settore.

## 2. Il quadro normativo

E' da premettere che la legge di tutela 1 giugno 1939, n. 1089 – le cui disposizioni, nella sostanza, restavano confermate nel riordino operato dal Testo unico per i beni culturali del 1999 (in vigore sino all'entrata del codice del 2004) - prevedeva per i beni nella disponibilità dello Stato, degli enti pubblici territoriali, degli altri enti pubblici e delle persone giuridiche private senza fini di lucro, un meccanismo teso ad affermare, pur se con modalità diverse a seconda dei soggetti cui i beni si riferivano, la loro sottoposizione *ope legis* al regime della tutela.

### 2.1 La legge del 1939 e le norme del codice civile

Uno degli aspetti più significativi di questo regime era costituito dal divieto di alienazione delle "cose" di interesse artistico e storico appartenenti allo Stato e agli enti pubblici (art. 23, l. n. 1089/1939).

Tale divieto non era, però, assoluto, in quanto l'allora Ministro per l'educazione nazionale, sentito il Consiglio nazionale dell'educazione, poteva autorizzare l'alienazione dei beni alla duplice condizione che non ne derivasse danno alla loro conservazione e che non ne fosse menomato il pubblico godimento (art. 24).

Era, poi, previsto che le "cose" appartenenti alle persone giuridiche senza fini di lucro (il riferimento era agli enti morali) potessero essere alienate previa autorizzazione del Ministro competente; l'alienazione poteva essere negata qualora dalla vendita derivasse un grave danno al patrimonio nazionale tutelato dalla legge o al pubblico godimento della cosa (art. 26).

Sempre con riguardo alle persone giuridiche, era disposto il divieto di alienazione delle "collezioni o serie di oggetti" per le quali fosse intervenuta la "notifica in forma amministrativa", cioè l'apposizione del "vincolo" che riconosce il bene di interesse particolarmente importante (art. 27)<sup>1</sup>. Anche tale divieto di alienazione non era assoluto, in quanto la vendita, anche parziale, poteva essere autorizzata dal Ministro, salvo che nei casi di pericolo per la conservazione dei beni e di menomazione della loro fruizione da parte della collettività.

Il meccanismo di protezione dei beni di interesse storico e artistico era 'chiuso' da due norme (gli artt. 30 e 31), in virtù delle quali i privati, in caso di alienazione di un bene tutelato, erano obbligati a darne comunicazione al Ministro per l'educazione nazionale, che aveva il potere di esercitare il diritto di prelazione.

La situazione cambiò con l'entrata in vigore del codice civile del 1942. Gli artt. 822 e 824 prevedono, infatti, che gli immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico e, ancora, le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi e delle biblioteche, fanno parte del demanio pubblico ove appartengano allo Stato e agli enti locali (demanio c.d. accidentale), e di tali beni è sancita l'inalienabilità (art. 823).

L'art. 826 stabilisce, poi, che fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato le cose – diverse da quelle che già appartengono al demanio – di

---

<sup>1</sup> Tale competenza, inizialmente attribuita al Ministro, è divenuta, dopo il d.lgs. n. 29/1993, prerogativa dei dirigenti.

interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo (e quindi, essenzialmente, i beni mobili)<sup>2</sup>.

Dottrina e giurisprudenza (quest'ultima sia pure con orientamenti oscillanti) hanno interpretato le disposizioni del codice civile nel senso che queste hanno trasformato in inalienabilità assoluta il regime di inalienabilità relativa, sancito dalla legge del 1939, dei beni appartenenti al demanio artistico e storico<sup>3</sup>. E, a questa posizione si sono attenute, per oltre cinquant'anni, sia l'amministrazione dei beni culturali, per i beni del demanio statale, sia le amministrazioni delle Regioni e degli enti locali, per i beni del demanio regionale e locale.

## 2.2 Le novità degli anni '90

La situazione comincia a mutare nel 1996, con la l. n. 662 (legge finanziaria 1997) che, nell'ambito di un programma di dismissione dei beni immobili in uso all'amministrazione militare (alcuni dei quali di interesse sotto il profilo storico e artistico e, perciò, soggetti alle leggi di tutela) reintroduce, ai limitati fini della realizzazione di quel programma, la disciplina della l. n. 1089/1939, e, quindi, la possibilità di alienazione subordinata ad autorizzazione del Ministro per i beni culturali. In particolare, si stabilisce (art. 3, comma 112, lett. e) che i beni da dismettere vengano comunicati dal Ministro della difesa al Ministro per i beni culturali; che quest'ultimo sia tenuto a comunicare la sussistenza totale o parziale dell'interesse storico-artistico; che, per i beni rivestiti di tale interesse, la vendita possa essere autorizzata dal Ministro per i beni culturali, ai sensi degli art. 24 ss. l. n. 1089/1939<sup>4</sup>.

Con la l. n. 127/1997 (c.d. "Bassanini due"), il regime di inalienabilità relativa – condizionata, cioè, ad un atto di autorizzazione – viene esteso a tutti i beni d'interesse storico e artistico (art. 12, comma 3); tale disciplina viene, però, dopo poco più di un anno, abrogata (dall'art. 2 l. n. 191/1998) e torna, così, a rivivere il regime codicistico di inalienabilità assoluta dei beni immobili in parola.

A partire dal 1998, è un susseguirsi, convulso e a volte confuso, di disposizioni che, nel contesto di normative intese a valorizzare e a "mettere a reddito" il patrimonio immobiliare dello Stato, si occupano delle modalità attraverso le quali è consentita l'alienazione dei beni culturali<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Così, T. Alibrandi-P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 239.

<sup>3</sup> In questo senso, Cons. Stato, Ad. plen., 13 luglio 1989, n. 59, in *Foro it.* 1990, III, c. 356; Tar Lombardia 2 ottobre 1992, n. 1040, in *Tar*, 1992, I, p. 4776; *contra*, nel senso, cioè, che dei beni immobili demaniali possa essere autorizzata la vendita ai sensi dell'art. 24 l. n. 1089/1939, Cons. Stato, sez. VI, 7 maggio 1988, n. 568, in *Foro it.*, 1990, III, c. 357. In dottrina, si v. T. Alibrandi-P. Ferri, *op. cit.*, p. 236 ss.; S. Foà, *La gestione dei beni culturali*, Torino, Giapichelli, 2001, p. 69 ss.

<sup>4</sup> Le disposizioni dell'art. 3, comma 112, l. n. 662/1996 sono, sostanzialmente, ribadite dall'art. 44 l. n. 448/1998 (finanziaria 1999), che rimette ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare su proposta del Ministro della difesa e con il concerto dei Ministri del tesoro, per i beni culturali e dell'ambiente, la nuova individuazione dei beni da dismettere perché non più funzionali alle esigenze "strutturali e infrastrutturali derivanti dal nuovo modello organizzativo delle Forze armate". Tale articolo è stato, poi, integrato (attraverso l'aggiunta di un comma 1 *bis*) dall'art. 43, comma 8, l. n. 388/2000 (finanziaria 2001), in forza del quale i beni da dismettere perché non più utili al Ministero della difesa possono essere individuati, anche, in sede di conferenze di servizi, ferma restando, per quanto attiene ai beni di valore artistico e storico, la necessità dell'autorizzazione del Ministero per i beni culturali (quest'ultima norma è stata successivamente abrogata dall'art. 27 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269).

<sup>5</sup> In generale, sull' "attivismo" del legislatore nel produrre, sul finire del secolo scorso, norme sui beni culturali, si v. S. Cassese, *Problemi attuali dei beni culturali*, in *Giornale diritt. amm.*, 2001, p. 1064 ss.

La l. n. 448/1998 (legge finanziaria 1999) prevede, in particolare, che la vendita a società per azioni, anche appositamente costituite, "per la più proficua gestione" del patrimonio immobiliare statale si realizzi, quanto ai beni d'interesse storico e artistico, attraverso il concerto tra i Ministri del tesoro, delle finanze e per i beni culturali (art. 19, comma 1). La stessa legge, con una disposizione di carattere generale, dopo aver sancito che i beni immobili d'interesse storico e artistico dello Stato, delle Regioni e degli enti locali non sono – in principio – alienabili, demanda tuttavia a una disciplina regolamentare (da adottarsi su proposta del Ministro per i beni culturali) il compito di stabilire le condizioni alle quali i beni medesimi possono essere alienati (art. 32).

Nel 1999 (con la l. n. 488, legge finanziaria 2000<sup>6</sup>) viene ribadito come, ai fini delle alienazioni alle s.p.a. previste dalla legge finanziaria 1999, le valutazioni di interesse storico e artistico debbano essere effettuate secondo modalità e termini stabiliti con il menzionato regolamento. Tale impostazione è ulteriormente confermata dall'art. 1, comma 1, lett. l, l. n. 136/2001, il quale, aggiungendo il comma 9-*bis* all'art. 19 l. n. 448/1998, prevede che, in tutti i casi in cui gli immobili appartenenti al demanio storico e artistico dello Stato siano compresi nei progetti di valorizzazione e gestione predisposti dalle amministrazioni dello Stato, dagli enti locali e da altri soggetti pubblici o privati, ovvero siano compresi in piani di sviluppo, valorizzazione e utilizzo predisposti da Regioni ed enti locali (con conseguente trasferimento della proprietà a tali enti)<sup>7</sup>, si applichino le disposizioni recate dal già citato regolamento.

La stessa legge finanziaria per il 2000 (n. 488/1999) - nell'ambito di un programma di alienazione dei beni immobili dello Stato definito e attuato direttamente dai Ministri delle finanze e del tesoro (art. 3, comma 100, l. n. 662/1996, nel testo sostituito dall'art. 4, comma 5, l. n. 488/1999) - prevede un doppio meccanismo di tutela per la vendita degli immobili di interesse artistico e storico: individuazione, dapprima, tra tutti gli immobili da alienare, di quelli che rivestono un siffatto interesse; quindi, autorizzazione alla vendita del Ministro per i beni culturali, da rendere nel termine di novanta giorni dalla ricezione della richiesta.

Lo stesso giorno (27 dicembre 1999) in cui la *Gazzetta ufficiale* pubblica la legge finanziaria 2000, appare, nel supplemento ordinario n. 229 alla stessa *Gazzetta*, il d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, che approva il Testo unico sui beni culturali e ambientali ed abroga, contestualmente, la legge di tutela del 1939.

Il Testo unico non solo ripropone le norme della l. n. 1089/1939, ma queste sono interpretate e "corrette" sulla base delle più rigide disposizioni civilistiche.

In tal senso, il T.u.b.c. prevede l'inalienabilità (assoluta) dei beni, individuati dall'art. 822 c.c., appartenenti al demanio dello Stato, delle Regioni e degli enti locali (art. 54). Conseguentemente, dispone (art. 55) che possano essere alienati, previa autorizzazione del Ministero per i beni culturali: (a) i beni culturali diversi da quelli appartenenti al demanio dello Stato, delle Regioni e degli enti locali; (b) i beni culturali appartenenti ad enti pubblici; (c) le collezioni o serie di oggetti di eccezionale interesse storico e artistico; (d) i beni culturali appartenenti a persone giuridiche private senza fini di lucro. L'autorizzazione ministeriale è sempre condizionata all'accertamento che dalla vendita non derivi danno alla conservazione dei beni e non ne sia menomato il godimento pubblico<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> L'art. 4, comma 10 della l. 23 dicembre 1999, n. 488 (finanziaria 2000), sostituisce il comma 1 dell'art. 19 della l. 23 dicembre 1998, n. 448 (finanziaria 1999); comma, poi, ulteriormente modificato, senza rilievo, però, ai fini che qui occupano, dalla l. 2 aprile 2001, n. 136 (art. 1, comma 1, lett. b).

<sup>7</sup> I progetti di sviluppo, valorizzazione o utilizzo sono previsti dal comma 01 dell'art. 19 l. n. 448/1998, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lett. a, della l. n. 136/2001; i piani di sviluppo sono disciplinati dall'art. 19, comma 6 *quinquies*, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lett. g, della citata l. n. 136/2001.

<sup>8</sup> F. Florian, Commento all'art. 54 del T.u.b.c., in *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali*, op. cit., p. 188 ss.

In buona sostanza, la disciplina normativa degli anni 1996-2000 sulla vendita dei beni immobili di interesse artistico e storico appartenenti al demanio, appare essere il prodotto del contemperamento di orientamenti diversi, a loro volta espressione di interessi non sempre coincidenti perseguiti da settori diversi dell'amministrazione dello Stato<sup>9</sup>. Il primo, espressione dei ministeri economico-finanziari, teso alla ricerca di meccanismi che, ai proclamati fini della migliore valorizzazione e gestione del patrimonio (anche) culturale dello Stato, consentissero l'alienazione dei beni immobili demaniali. Il secondo orientamento, consapevole della eccessiva rigidità del regime civilistico cui tali beni sono assoggettati, è nel senso di ammetterne la vendita alle (sole) condizioni poste dal Ministero per i beni culturali. A fianco di tale indirizzo normativo ne coesiste, poi, nello stesso arco temporale, un secondo, attestato sul fronte dell'inalienabilità assoluta di tali beni (T.u.b.c.).

### *2.3 Dal regolamento n. 283/2000 alla "Patrimonio dello Stato s.p.a."*

Soltanto a settembre 2000 è adottato il regolamento n. 283 per la disciplina dell'alienazione dei beni immobili del demanio artistico e storico (previsto, come detto, dall'art. 32 legge finanziaria 1999 e, poi, abrogato dall'art. 184 del codice), il quale individuava, fra l'altro, i requisiti che comportavano l'assoluta inalienabilità delle "cose" assoggettate a siffatto regime e, per il resto, confermava e sviluppava il meccanismo, introdotto in via transitoria dall'art. 4, comma 5 l. n. 488/1999, che consiste nell'individuazione – tra tutti i beni immobili da alienare, iscritti in apposito elenco – di quelli aventi valore storico e artistico, i quali, ove in linea di principio alienabili (in quanto non compresi fra quelli *assolutamente inalienabili*), erano assoggettati al regime autorizzatorio<sup>10</sup>.

Il quadro si fa ancora più complesso con l'entrata in vigore del d.l. 23 novembre 2001, n. 351 (convertito dalla l. 410/2001), in virtù del quale (artt. 1-3) il Ministro dell'economia, al fine di procedere al riordino, alla gestione ed alla valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato, è autorizzato a costituire o a promuovere la costituzione di una o più s.r.l. per la realizzazione di operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato e degli enti pubblici non territoriali.

I beni immobili, previamente individuati dall'Agenzia del demanio– dei quali, se demaniali o appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato, è disposto il passaggio al patrimonio disponibile (art. 3, comma 1) –, possono essere venduti a tali società.

Per quanto riguarda i beni dello Stato di "particolare valore artistico e storico"<sup>11</sup>, i decreti che ne prevedono il trasferimento alle società incaricate di effettuare le operazioni di

---

<sup>9</sup> Non rientrano in questo filone normativo le disposizioni (art. 10 d.lgs. n. 368/1998) che, per valorizzare i beni sottoposti a tutela, consentono al Ministero per i beni culturali di costituire o partecipare ad associazioni, fondazioni o società, prevedendo, nella seconda ipotesi, che al patrimonio delle associazioni (...) il Ministero possa partecipare con il conferimento in uso dei beni che amministra; beni che ritornano nella disponibilità del Ministero qualora le associazioni (...) si estinguano o si sciolgano. Ciò per tre principali motivi: (a) il negozio (conferimento) è traslativo solo dell'uso del bene e non della proprietà; (b) al venir meno dell'ente, i beni ritornano nella piena disponibilità del Ministero per i beni culturali; (c) la finalità della norma è esclusivamente quella di valorizzare i beni. L'art. 10 del d.lgs. 368/1998 è stato di recente abrogato dall'art. 6 del d.lgs. n. 156/2006 di modifica del codice dei beni culturali del 2004. Questo decreto legislativo riscrive l'art. 115 del codice e detta una nuova disciplina della gestione in forma indiretta (per mezzo, cioè, di strutture esterne all'amministrazione) dell'attività di valorizzazione dei beni culturali.

<sup>10</sup> R. Colonna Dahlman, *Alienazione dei beni immobili di proprietà pubblica*, in *Aedon*, Rivista di arti e diritto *on line*, 2001, n. 1.

<sup>11</sup> Non si ritiene di attribuire, nel caso della l. 410/2001, come nelle ipotesi considerate dalla successiva l. n. 112/2002, uno specifico significato all'aggettivo "particolare" in quanto tutti i beni immobili di valore artistico e storico appartengono al demanio dello Stato e, quindi, tale aggettivo nulla toglie e nulla

cartolarizzazione sono adottati dal Ministro dell'economia, di concerto con quello per i beni culturali. Con tale concertazione, quindi, i beni dello Stato appartenenti al demanio artistico e storico perdono il loro *status* di inalienabilità e, comunque, cessano di essere sottoposti allo specifico regime autorizzatorio stabilito dal regolamento n. 283/2000. Allo stesso regime restano sottoposti i beni conferiti o trasferiti ai fondi immobiliari di cui all'art. 4 del d.l. n. 351/2001.

Da ultimo, il d.l. 15 aprile 2002, n. 63 (convertito dalla l. n. 112/2002) ha istituito la "Patrimonio dello Stato s.p.a." per la valorizzazione, gestione ed alienazione del patrimonio dello Stato<sup>12</sup>. A tali fini, è previsto (art. 7, comma 10) che alla società possano essere trasferiti diritti pieni o parziali sui beni immobili appartenenti al patrimonio (disponibile e indisponibile) e al demanio dello Stato.

Per quanto attiene ai beni di particolare valore artistico e storico, l'art. 7, comma 10, l. n. 112/2002 dispone che il trasferimento alla "Patrimonio dello Stato s.p.a." sia effettuato "d'intesa con il Ministro per i beni culturali". Tuttavia, l'intesa non modifica, quanto ai beni demaniali, il regime previsto dagli artt. 823 (inalienabilità) e 829 (passaggio dal demanio al patrimonio) c.c., né fa venir meno i vincoli gravanti sui beni trasferiti.

Ne consegue che la "Patrimonio dello Stato s.p.a." – fin quando vigente il regolamento n. 283 del 2000 di disciplina dell'alienazione dei beni immobili del demanio artistico e storico – avrebbe potuto disporre la vendita dei beni (demaniali) di particolare valore artistico e storico eventualmente ad essa trasferiti, solo se autorizzata dal Ministro per i beni culturali ai sensi dell'art. 19 d.p.r. n. 283/2000 (e solo nelle ipotesi in cui tali beni non fossero stati assolutamente inalienabili ai sensi dell'art. 2 del medesimo regolamento)<sup>13</sup>. Ugualmente, avrebbero dovuto essere autorizzate dal Ministro per i beni culturali le eventuali operazioni di cartolarizzazione (articolo 7, comma 11), sia quando finalizzate alla dismissione di tali beni, sia in qualsiasi altra ipotesi nella quale il patrimonio culturale di particolare valore avrebbe potuto, attraverso le operazioni di finanziamento, restare esposto alle possibili azioni esecutive dei portatori dei titoli, dei concedenti i finanziamenti, nonché di ogni altro creditore nell'ambito della medesima operazione<sup>14</sup>. Resta, comunque, la singolarità per cui i beni di cui si parla, sebbene i diritti su di essi siano trasferiti, in tutto o in parte, a società, conservavano il regime della demanialità e, perciò, restavano assoggettati al regime giuridico previsto dall'art. 823 c.c. (il quale non esclude, peraltro, che i beni demaniali possano formare oggetto di diritti a favore di terzi "nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano", fra le quali è ora da annoverare la legge istitutiva della "Patrimonio dello Stato s.p.a.")<sup>15</sup>.

---

aggiunge. Ciò, salvo a ritenere – ma si tratta di ipotesi poco realistica – che, secondo il legislatore, il passaggio al patrimonio disponibile dello Stato dei beni demaniali non aventi "particolare" valore artistico e storico possa avvenire senza il concerto con il Ministro per i beni culturali. Nessuna garanzia è, invece, prevista per la dismissione dei beni, potenzialmente d'interesse culturale, degli enti pubblici; lacuna questa che sarà sanata soltanto dall'art. 12 del codice del 2004.

<sup>12</sup> Cfr. G. Oppo, *Patrimonio dello Stato e società per azioni*, in Riv. dir. civ., 2002, II, p. 499 ss.; A. Mari, *La Patrimonio dello Stato s.p.a.*, in Giornale diritt. amm., 2001, p. 820 ss.

<sup>13</sup> In proposito va dato conto della delibera CIPE 19 dicembre 2002 (in Gazzetta Ufficiale n. 68 del 22 marzo 2003): "L'eventuale trasferimento alla Patrimonio dello Stato spa di beni pubblici di particolare valore storico, artistico, culturale ed ambientale non modifica in alcun modo i vincoli gravanti sugli stessi. La Società può quindi alienare tali beni nei soli casi in cui la normativa vigente lo consente e alle condizioni previste dalla predetta normativa; in ogni caso occorre la preventiva autorizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali ovvero del Ministero per l'ambiente e la tutela del territorio".

<sup>14</sup> Poiché tra i compiti della "Patrimonio s.p.a." vi è quello di valorizzare e gestire il patrimonio dello Stato, essa potrebbe anche effettuare operazioni di cartolarizzazione non finalizzate all'alienazione dei beni (si pensi, ad esempio, alla cartolarizzazione degli introiti di un museo o di un'area archeologica) bensì, appunto, alla loro valorizzazione e migliore gestione.

<sup>15</sup> Sull'interpretazione dell'art. 823 c.c. v., per tutti, *Codice civile*, a cura di P. Rescigno, Milano, Giuffrè, p. 836 ss.

Dopo l'abrogazione del predetto regolamento e con l'entrata in vigore del codice dei beni culturali del 2004, è da ritenere, secondo il medesimo criterio interpretativo, che le operazioni di trasferimento in genere di tutti gli immobili demaniali debbano essere previamente assoggettate alla verifica dell'interesse culturale da parte del Ministero per i beni culturali che, se positiva, non fa perdere al bene il regime suo proprio, con la conseguenza che ogni ulteriore operazione di vendita o di disposizione sui diritti sul bene deve essere autorizzata dallo stesso Ministero, semprechè non si verta su beni dei quali non è possibile disporre l'alienazione.

La l. n. 112/2002 prevede, poi, in linea generale (con riguardo, cioè, ad ogni genere di beni immobili), che la "Patrimonio dello Stato s.p.a." possa cedere a titolo oneroso alla "Infrastrutture s.p.a."<sup>16</sup> i propri beni, con le stesse modalità con le quali essa li aveva a sua volta ricevuti (art. 7, comma 12).

Orbene, la "Infrastrutture s.p.a." è chiamata, essenzialmente, a finanziare grandi opere pubbliche e investimenti per lo sviluppo economico (articolo 8 comma 1), attraverso operazioni delle quali i beni immobili ad essa trasferiti costituiscono, evidentemente, una forma di garanzia (comma 4). Ne consegue che le operazioni di finanziamento effettuate da questa società, quando avessero avuto ad oggetto beni immobili demaniali di particolare valore artistico e storico dovevano, come per le cartolarizzazioni della "Patrimonio dello Stato s.p.a.", essere previamente autorizzate dal Ministero per i beni culturali.

Così interpretata, la l. n. 112/2002 circondava di qualche maggiore garanzia il patrimonio culturale rispetto, almeno, alle disposizioni della l. n. 410/2001, in quanto i beni di particolare valore artistico e storico, pur quando trasferiti alle due s.p.a., anche prima dell'entrata in vigore del codice, rimanevano comunque (diversamente da quanto previsto dalla l. n. 410/2001) assoggettati allo specifico regime di autorizzazioni previsto dalla normativa di tutela<sup>17</sup>.

Questo complesso quadro normativo non è stato privo di conseguenze sull'attività del Ministero per i beni culturali che, se da una parte, è stato impegnato a dare attuazione a disposizioni non sempre di agevole interpretazione, dall'altra s'è visto "penalizzato" nell'esercizio delle proprie competenze dallo stesso meccanismo della tutela *ex lege*, in quanto obbligato ad accertare di volta in volta l'interesse culturale di singoli beni, inseriti in elenchi predisposti da altre amministrazioni, dei quali veniva proposta la dismissione. Ciò, a non considerare quelle disposizioni in cui l'autorità preposta

---

<sup>16</sup> Sulla quale si v. G. Pasquini, *La Infrastrutture s.p.a.*, in *Giornale dirit. amm.*, 2001, p. 824 ss.

<sup>17</sup> Per quanto riguarda il patrimonio immobiliare delle Regioni, delle province, dei comuni e degli altri enti locali, l'art. 84 l. n. 289/2002 (finanziaria 2003) prevede la possibilità che anche su tali beni si realizzi, attraverso la costituzione di s.r.l., operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla loro vendita. Il procedimento per la privatizzazione ricalca, nella sostanza, quello previsto dalla legge 410/2001 per la privatizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato e degli enti pubblici non territoriali. E' mutuato, invece, dalla legge sulla "Patrimonio dello Stato s.p.a" il regime di tutela dei beni demaniali: in tal senso, l'art. 84 della finanziaria 2003 stabilisce che il trasferimento dei beni alle s.r.l. non modifica il regime giuridico previsto dagli artt. 823 e 829 c.c. In proposito, si v. O. Forlenza, *Cartolarizzazione anche per regioni ed enti locali*, in *Guida al Diritto*, 2003, n. 4, p. 173 ss. A completezza del quadro generale è da aggiungere che, ai fini della "valorizzazione, trasformazione, commercializzazione e gestione" del patrimonio immobiliare dello Stato, con il d.l. 9 maggio 2003, n. 102 - decaduto per decorrenza dei termini di conversione - veniva aggiunto il comma 15 *bis* all'art. 3 della legge 410/2001. Sulla base di tale disposizione, il Ministero dell'economia, attraverso l'Agenzia del demanio, avrebbe dovuto promuovere con la partecipazione dei comuni interessati, s.p.a. miste denominate, ai sensi dell'art. 120 del d.lgs. 267/2000 (Testo unico sull'ordinamento degli enti locali), *società di trasformazione urbana*. Per quanto, in particolare, attiene ai beni di interesse artistico e storico ("immobili gravati da vincoli", secondo la lettera del comma 15 *bis*), essi era previsto fossero individuati di concerto tra l'Agenzia del demanio ed il Ministero per i beni culturali e "conferiti" o attribuiti in concessione alle *società di trasformazione urbana*. In questa, come già nella fattispecie presa in esame dalla legge finanziaria 2003 per quanto attiene alla privatizzazione del patrimonio immobiliare degli enti di autonomia, era mutuato dalla legge sulla "Patrimonio dello Stato s.p.a." il regime di tutela dei beni demaniali: veniva, infatti, previsto che il trasferimento alle *società di trasformazione urbana* degli immobili non fosse modificativo del regime previsto dagli artt. 823 e 829 c.c.

alla tutela è rimasta esclusa, per disposto della legge, dalle procedure di dismissione.<sup>18</sup>

Quanto agli effetti che ne sono derivati sulla vendita del patrimonio d'interesse culturale, i dati in possesso del Ministero – in assenza di un monitoraggio sulle singole disposizioni delle leggi che si sono succedute dal 1996 al 2004 – sono alquanto frammentari e non consentono di ricostruire con certezza né il dato relativo alle autorizzazioni rilasciate e nemmeno quello dei provvedimenti di declaratoria dell'interesse culturale, adottati sui singoli beni proposti per la dismissione<sup>19</sup>. Sotto questo aspetto l'art. 12 del codice segna un significativo "passo in avanti", in quanto con la realizzazione del sistema informativo si potrà disporre di un quadro, aggiornato in tempo reale, non solo dei decreti di vincolo, ma delle stesse autorizzazioni ad alienare e denunce di trasferimento.

Le informazioni disponibili, ancorché incomplete, consentono di ritenere che gli effetti di tali disposizioni sul regime della circolazione dei beni culturali non abbiano, comunque, assunto un particolare rilievo.

Per restare ai profili che qui rilevano, in esecuzione dell'art. 3, comma 112, l. n. 662/1996, è stato adottato il d.P.C.M. 11 agosto 1997 (in G.U. 7 ottobre 1997, n. 234), che contiene un elenco di 302 beni immobili vendibili (10 dei quali sono stati successivamente espunti dall'elenco con d.P.C.M. 21 gennaio 2002, in G.U. 2 aprile 2002, n. 77), 196 dei quali, dichiarati di interesse artistico e storico dal Ministero per i beni culturali, e quindi alienabili soltanto previa autorizzazione del Ministero medesimo. In esecuzione dell'art. 44, comma 1, l. n. 448/1998 è stato adottato il d.P.C.M. 12 settembre 2000 (G.U. 29 settembre 2000, n. 228), con il quale sono stati individuati, come beni da dismettere, ulteriori 20 immobili in uso al Ministero della difesa, 9 dei quali valutati d'interesse culturale. Sempre ad immobili in uso all'amministrazione della difesa ha avuto riguardo il più recente decreto (28 febbraio 2005) adottato dal Direttore generale dei lavori e del demanio, di concerto con l'Agenzia del demanio, in esecuzione dell'art. 1, comma 443 della legge finanziaria per il 2005; a seguito d'intesa intercorsa tra il Ministero per i beni culturali e l'Agenzia del demanio è stato comunque opportunamente concordato che, in questa ipotesi, le procedure di valorizzazione e dismissione dei beni d'interesse culturale dovessero essere ricondotte nell'ambito dell'art. 12 del codice.

In attuazione dell'art. 4 della legge finanziaria per il 2000, è stato adottato il decreto del Ministro del tesoro in data 27 marzo 2000, che individuava una serie di beni appartenenti al patrimonio dello Stato da alienare attraverso una o più società di intermediazione. Di questi beni, ammontanti nel complesso a 119 unità, 58 sono stati valutati d'interesse culturale dall'autorità preposta alla tutela, e per 23 di essi non è stata concessa la necessaria autorizzazione alla vendita.

Di limitato rilievo è anche l'entità dei beni d'interesse culturale dismessi e trasferiti alla *Patrimonio spa* in applicazione dell'art. 7 del d.l. n. 63 del 2002 (decreti del Ministero dell'economia in data 21 luglio 2003 e 17 febbraio 2004), riguardanti per lo più una serie di edifici già appartenenti alle strutture carcerarie.

Per ultimo, va dato conto che per tutti i beni dello Stato (90) trasferiti o conferiti nel 2004 e nel 2005 ai Fondi immobili pubblici di cui all'art. 4 del d.l. n. 351 del 2001 – quindi in vigenza dell'art. 12 del codice – risulta acquisita la prescritta autorizzazione dell'autorità preposta alla tutela.

---

<sup>18</sup> Si v. ad esempio l'art. 7 del d.l. 24 dicembre 2002, n. 282, convertito dalla legge 21 febbraio 2003, n. 27, che autorizza l'Agenzia del demanio a vendere a trattativa privata, anche in blocco, una serie di beni, tra cui alcuni antichi edifici delle manifatture tabacchi, appartenenti al patrimonio dello Stato.

<sup>19</sup> Le difficoltà a disporre di un quadro esauriente circa le vendite di beni immobili appartenenti al patrimonio culturale nel periodo 1996-2004 sono da ricondurre ad una serie di fattori di diversa origine: 1) assenza di norme, prima del codice, che prevedessero un sistema di controllo, individuando il soggetto responsabile della raccolta dei dati (in tal senso si v. oggi l'art. 12, comma 8 del codice); 2) il periodo temporale in riferimento ha visto una riforma profonda del Ministero che si è ripercossa anche sui compiti in parola. In particolare le autorizzazioni all'alienazione, sino al 2001 di competenza dell'ufficio centrale, passano prima alle soprintendenze e, poi, alle Direzioni regionali; 3) le modalità diverse attraverso cui le norme succedutesi nel periodo in questione hanno disciplinato i procedimenti di vendita e regolato il coinvolgimento del Ministero per i beni culturali, non hanno favorito la formazione di un quadro chiaro e agevolmente ricostruibile

## 2.4 Il Codice del 2004

La normativa che, per quasi dieci anni, si è occupata della vendita del patrimonio immobiliare pubblico ha invano cercato, come s'è visto, di trovare il punto di equilibrio tra le esigenze della tutela e quelle della circolazione dei beni e della loro messa a reddito.

Ciò ha portato il legislatore (d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito dalla l. 24 novembre 2003, n. 326) a ritenere che la miglior via per giungere ad una soluzione soddisfacente del problema fosse quella di rimeditare i criteri rigidi e meccanicistici posti a base della demanialità dei beni immobili, quali definiti dalla legislazione di tutela del 1939 e del 1999 (T.u.b.c.), o, comunque, individuare per tutti gli enti pubblici territoriali e le persone giuridiche private senza fini di lucro, un percorso diverso da quello, sostanzialmente inattuato, basato sull'obbligo di trasmissione di elenchi dei beni d'interesse culturale che, anche ove non comunicati, restavano, comunque, *ex lege* sottoposti alle norme di tutela<sup>20</sup>.

Nell'originario quadro normativo (superato dalla disciplina codicistica del demanio pubblico indisponibile), i fattori di rigidità conseguenti all'immanenza del valore culturale in ciascun bene immobile dello Stato o di altro ente pubblico che avesse più di cinquant'anni erano attenuati, come detto, dalla facoltà, riconosciuta al Ministero per i beni culturali, di autorizzarne la vendita, purché da essa non derivasse "danno alla loro conservazione" e non ne fosse "menomato il pubblico godimento".

In tale contesto, l'esercizio dell'autorizzazione ministeriale non incideva, quindi, sui requisiti culturali del bene, che permanevano anche dopo il trasferimento ad un soggetto diverso dallo Stato o da altro ente (ivi compresi gli enti locali) o istituto pubblico.

Per superare l'*impasse*, l'art. 27 del citato decreto-legge ha previsto, a regime, che, sulla base di indirizzi generali fissati dal Ministero per i beni culturali, i soggetti pubblici (Stato, Regioni, province, città metropolitane, comuni, enti o istituti pubblici) e le persone giuridiche private senza fini di lucro, possano chiedere alle Direzioni regionali del Ministero, legittimate, peraltro, anche a procedere "d'ufficio", la verifica della sussistenza dell'interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico delle cose mobili o immobili appartenenti ai menzionati soggetti. Soltanto in esito ad una verifica negativa circa la sussistenza di tale interesse, i beni fuoriescono dalla disciplina di tutela e di essi viene disposta la sdemanializzazione, "ove non vi ostino altre ragioni di pubblico interesse"<sup>21</sup>. Corollario di tali disposizioni è che le cose per le quali si sia proceduto alla sdemanializzazione "sono liberamente alienabili".

Questa disciplina è trasfusa nell'art. 12 del codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004 (nel testo modificato, da ultimo, dal d.lgs. 24 marzo 2006,

---

<sup>20</sup> In tal senso è l'orientamento giurisprudenziale prevalente (*cf.* da ultimo, Cassaz. Civ., I, 24 aprile 2003, n. 6522), anche se di recente è andato affermandosi un indirizzo interpretativo secondo il quale, anche per i beni demaniali, il vincolo non opera *ex lege*, ma consegue alla necessaria adozione di un atto formale avente valore costitutivo. In tal senso Cons. St. VI, 2 novembre 1998, n. 1479 in *Riv. Cons. St.*, 1998, I, 1775; Cons. St. VI, 8 gennaio 2003, n. 20.

<sup>21</sup> Tali ulteriori ragioni di pubblico interesse possono, forse, essere individuate nella compresenza in capo ad uno stesso bene di più requisiti che determinano l'assoggettamento all'art. 826 c. c., quale, ad es. l'interesse culturale posseduto dalle caserme.

n. 156), che riproduce la sostanza dei precetti contenuti nell'art. 27 del decreto legge del 2003. Lo stesso codice, poi, agli articoli 53 e seguenti disciplina gli effetti della verifica dell'interesse culturale sul regime della circolazione dei beni degli enti pubblici territoriali, degli altri enti pubblici e degli enti e delle istituzioni senza fini di lucro<sup>22</sup>, secondo uno schema che può essere così sintetizzato:

- a) è prevista l'inalienabilità relativa dei beni appartenenti al demanio culturale, che non possono essere né venduti, né formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non alle condizioni previste dal codice (art. 53);
- b) è disposta l'inalienabilità assoluta di alcune categorie di beni demaniali, tassativamente indicate (tra questi, gli immobili e le aree archeologiche, i monumenti nazionali, le raccolte dei musei, delle pinacoteche e gli archivi; *cfr* art. 54, comma 1);
- c) è sancita l'inalienabilità delle "cose" nella disponibilità dello Stato, degli enti pubblici e delle persone giuridiche private senza fini di lucro, fino alla conclusione del procedimento di verifica di cui all'art. 12 ( art. 54, comma 2);
- d) è prevista l'alienabilità delle "cose" riconosciute d'interesse culturale – e delle quali non sia prevista *ex lege* l'inalienabilità assoluta – previa autorizzazione del Ministero per i beni culturali (art. 55, commi 1 e 2).

Un' analisi più dettagliata di queste norme è effettuata nelle pagine seguenti in cui si dà conto dei profili d'attuazione della nuova disciplina.

Sin d'ora, sembrano utili due considerazioni. La prima è che l'esigenza irrinunciabile di tutelare il patrimonio culturale pubblico è perseguita secondo uno schema che, solo apparentemente, rappresenta "l'uovo di Colombo". La premessa è che, se tutti i beni culturali pubblici dopo cinquant'anni dalla loro realizzazione (quando il loro autore non sia più vivente) sono automaticamente tutelati, è sufficiente, trascorso tale periodo, un accertamento del loro valore culturale che, se positivo, lo rende "definitivamente" assoggettato alle disposizioni di tutela e, se negativo, ne rende possibile l'alienazione senza alcun ulteriore vincolo.

Perché da questo quadro normativo non consegua il rischio di una sottovalutazione dei fattori di rigidità che caratterizzano l'azione di un apparato burocratico, quello delle soprintendenze, che, pur se di altissimo livello, può esprimere, ai suoi due estremi, "prudenze eccessive" ed eccessi di liberismo, appare importante il compito affidato dal legislatore all'amministrazione centrale di fissare indirizzi di carattere generale per assicurare uniformità nelle valutazioni (*cfr.* art. 12, c. 2).

A tal riguardo, non può essere trascurato come il codice proponga una nozione di valore culturale necessariamente statica (legata, cioè, al contesto storico-culturale in cui la valutazione viene effettuata) e perciò stesso insuscettibile di possibili, ulteriori modificazioni. Stabilire, infatti, che i beni dei quali sia riscontrato l'interesse storico e artistico restano definitivamente sottoposti alle disposizioni di tutela (art. 12, c. 7) sembra precludere ulteriori, futuri accertamenti di segno opposto. Da qui l'importanza di assicurare che

---

<sup>22</sup> Gli articoli 12, 54 e 55 del codice sono stati, di recente, modificati dall'art. 2, comma 1 del d.lgs. 24 marzo 2006, n. 156 e di queste modifiche si dice nel corso della relazione.

l'accertamento del valore culturale, affidato alle diverse Direzioni regionali del Ministero, si svolga secondo criteri omogenei sull'intero territorio nazionale.

La seconda considerazione è che il meccanismo delineato dall'art. 12 non può essere affidato alla sola iniziativa dei soggetti che hanno la disponibilità dei beni e ne chiedono la verifica. Se si considera, infatti, che sino all'accertamento dell'interesse culturale tutte le "cose" sono sottoposte alle disposizioni di tutela, è evidente come possa ben delinearsi uno scenario assai vicino a quello vigente prima dell'entrata in vigore del codice. Si riproporrebbe, cioè, necessariamente quella situazione di "culturalità presunta dei beni", alla base di interventi normativi estemporanei ed estranei al contesto organico che disciplina la materia e di cui prima s'è dato conto.

Occorre, perchè ciò non si verifichi, che l'amministrazione dia effettivo impulso - anche, come prescrive il codice, attraverso l'attività d'ufficio - ai procedimenti di valutazione dell'interesse culturale, anche al fine di assicurare quella effettiva conoscenza del patrimonio culturale di cui tutti sentono l'esigenza, ma che sinora non si è mai realizzata.

#### *2.4.1 Cenni sull'impatto dell'art. 12 del codice sul precedente quadro normativo*

La ricognizione del complesso quadro normativo nel quale si inseriscono le disposizioni del codice del 2004 sulla verifica dell'interesse culturale e sulla circolazione dei beni, se - da una parte - è indispensabile per una migliore comprensione delle importanti innovazioni recate dal codice medesimo, - dall'altra - non sarebbe completa in assenza di riferimenti agli effetti delle nuove disposizioni sulle norme di carattere speciale adottate in precedenza e che hanno avuto riguardo a percorsi di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico anche d'interesse culturale.

Occorre premettere che una tale indagine si presenta, in assenza di abrogazioni espresse, particolarmente complessa. Pur tuttavia si ritiene utile, partendo dal dato normativo, fornire alcune indicazioni utili ad orientare l'amministrazione nei propri compiti di attuazione delle leggi e di gestione dell'attività amministrativa. Indicazioni che si ritiene di formulare, ancorché il d.lgs. 24 marzo 2006, n. 156 (*Disposizioni correttive e integrative al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione ai beni culturali*; art. 2, comma 1, lett. c, n. 3), nel modificare il comma 10 dell'art. 12 del codice, non preveda più alcun rinvio a precedenti disposizioni nella materia della dismissione e valorizzazione del patrimonio culturale.

Sta di fatto che lo stesso decreto legislativo del 2006 (art. 6), nell'abrogare alcune disposizioni del d.l. n. 269 del 2003 (in particolare i commi da 1 a 12 dell'art. 27), ha fatto salvo il comma 13. Norma, quest'ultima, che, seppur con una formulazione alquanto criptica, attribuisce alla verifica dell'interesse culturale, come disciplinato dallo stesso codice, effetti anche nei riguardi dei procedimenti di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare adottati nel 2001 (con il d.l. n. 351) e nel 2002 (con la legge finanziaria per il 2003), su iniziativa del Ministro dell'economia.

Ebbene, queste ultime norme, con l'entrata in vigore del codice, è da ritenere possano unicamente avere ad oggetto le "cose" sottoposte a verifica

delle quali il Ministero per i beni culturali non abbia riscontrato l'interesse culturale e che, quindi, non siano più soggette alle disposizioni di tutela, mentre per la dismissione di quelle riconosciute avere siffatto interesse sia indispensabile la previa autorizzazione ministeriale.

Meno agevole è, invece, l'interpretazione del richiamo (contenuto nel citato art. 13) all'art. 3 della legge n. 662 del 1996 ed all'art. 44 della legge finanziaria per il 1999, norme che riguardano, entrambe, la possibilità di dismissione di beni in uso al Ministero della difesa.

Ai fini che qui rilevano - volti, cioè, a verificare se sopravvivano nell'ordinamento deroghe alle disposizioni oggetto della presente indagine - è da ritenere che entrambe le leggi, prevedendo, sia pure con modalità diverse, una pronuncia del Ministero per i beni culturali (attraverso la comunicazione di elenchi dei beni da dismettere ovvero attraverso il concerto tra i Ministeri interessati), siano compatibili con l'art. 12 del codice sulla verifica dell'interesse culturale e con le disposizioni che regolano l'alienabilità dei beni riconosciuti d'interesse culturale. In tal senso è significativa l'abrogazione espressa del comma 1 bis dell'art. 44 della legge n. 448/1998, unica disposizione, tra quelle citate, non più compatibile con il codice per i beni culturali.

Per quanto riguarda le disposizioni del d.l. 351/2001, ed in particolare quelle che autorizzano il Ministro dell'economia a costituire fondi di investimento immobiliare (FIP), conferendo o trasferendo beni immobili dello Stato, dell'Amministrazione dei monopoli e di altri enti pubblici (art. 4), i decreti attuativi del 23 dicembre 2004 e del 23 dicembre 2005, adottati di concerto con il Ministero per i beni culturali, sono nella sostanza anch'essi in linea con le disposizioni dell'art. 12 del codice là dove prevedono: a) la verifica da parte delle Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici dell'interesse culturale dei beni trasferiti o conferiti; b) in caso di verifica positiva, l'autorizzazione alla loro vendita; c) la revoca formale del provvedimento di trasferimento, limitatamente agli immobili gravati da avviso negativo dell'autorità preposta alla tutela.

E', comunque, da ritenere che tale complesso *iter* procedimentale potrà non rendersi più necessario, almeno con riguardo ai beni dello Stato, una volta completati i procedimenti di verifica, in attuazione dell'art. 12 del codice, con il definitivo accertamento dello *status* dei beni immobili e con la previa acquisizione da parte dell'Agenzia del demanio dell'autorizzazione alla vendita.

E', infine, da sottolineare che il comma 451 della l. 30 dicembre 2004, n. 311 dispone che è fatta salva l'applicazione delle disposizioni del codice dei beni culturali.

L'importanza di questa disposizione non può essere sottovalutata, in quanto significativa della centralità delle norme del codice in materia di valutazione dell'interesse culturale e connesso regime di circolazione. Si pone, infatti, a chiusura di una serie di commi (433-450) che - nell'ambito delle attività svolte da soggetti istituzionali diversi per il riordino, la razionalizzazione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato e degli enti locali (Agenzia del demanio, Ministero dell'economia, Ministero della difesa) - consentono programmi di dismissione dei beni attraverso la loro vendita o cartolarizzazione: per l'attuazione di tali programmi è, dunque, sempre

necessaria la previa valutazione dell'interesse culturale dei beni, che, se positiva, impone per la dismissione l'autorizzazione del Ministero per i beni culturali, sempre che si tratti di "cose" delle quali non è *ex lege* inibita la vendita.

### **3. La verifica dell'interesse culturale e il monitoraggio del patrimonio immobiliare**

L'art. 12 del codice, al comma 8, dispone che (le schede descrittive de) i beni culturali immobili oggetto di verifica con esito positivo confluiscono in un archivio informatico accessibile anche all'Agenzia del demanio per finalità di monitoraggio del patrimonio culturale e di programmazione degli interventi di competenza, rispettivamente del Ministero per i beni culturali e dell'Agenzia.

E' questa una disposizione la cui importanza merita di essere sottolineata perchè attribuisce al complesso di attività che si sostanziano nella verifica dell'interesse culturale una finalità ulteriore, pur se strettamente connessa con l'obiettivo primo, costituito dal giudizio sull'assoggettabilità o meno dei singoli beni d'interesse storico e artistico al regime della tutela.

La conoscenza del patrimonio culturale costituisce da sempre obiettivo prioritario del Ministero e su di essa sono state investite risorse organizzative e finanziarie anche di non trascurabile entità.

In una precedente indagine la Corte (deliberazione n. 2/2003/G del 19 dicembre 2002) ha analizzato lo stato del processo di conoscenza del patrimonio culturale nazionale realizzato attraverso il catalogo generale gestito dall'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione (ICCD), per pervenire ad un censimento ragionato dei beni culturali privati e pubblici, al fine di acquisire nozione degli stessi, di evitarne la dispersione, di georeferenziarli e, in definitiva, di assicurare la loro migliore tutela.

E' evidente come non si possa proteggere senza conoscere; a sua volta conoscenza del bene culturale significa, anche, indagine scientifica della sua specificità, possibilità di aggiornamento e di contestualizzazione dei dati raccolti.

In proposito è stato riconosciuto come, grazie all'opera dell'ICCD, tale ultima attività sia stata svolta con esiti positivi: le schede di catalogo costituiscono, infatti, uno strumento assai perfezionato in grado di consentire, sia pure a livello sintetico, l'attendibilità scientifica del bene culturale.

Tale attività, tuttavia, ha, almeno in parte, fatto passare in secondo piano quello che deve essere considerato un obiettivo primario: pervenire, in tempi ragionevoli, al completamento dell'opera di individuazione dei beni culturali conosciuti attraverso il loro censimento.

E' stato detto che sapere con certezza quanti siano veramente i beni del patrimonio culturale è un'equazione irraggiungibile, solo progressivamente avvicinabile<sup>23</sup>. Nell'indagine appena citata si osservava che tale percorso di avvicinamento si potrà realizzare solo alla condizione che l'Amministrazione dia un preciso impulso ad una ricognizione ragionata del patrimonio culturale nazionale, intesa ad individuare i beni, ad accertarne condizione giuridica e vincoli, ed a specificare (per i beni di proprietà pubblica) i relativi dati patrimoniali.

A tale riguardo, deve essere considerato che tra il 1986 ed il 1993 sono stati stanziati nel bilancio del Ministero per i beni culturali più di ottocento miliardi di lire da destinare alle esigenze della conoscenza e catalogazione del patrimonio

---

<sup>23</sup> Jadranka Bentini, "Catalogo specchio del reale", in "Lo spazio il tempo le opere; il catalogo del patrimonio culturale" op.cit, pag. 20.

culturale pubblico e privato<sup>24</sup>. Si tratta di cifre consistenti, impiegate, invero, in larga quota su progetti risalenti nel tempo e dei quali non è sempre possibile misurare l'effettiva utilità.

Non si dispone di dati completi per ricostruire, negli esercizi successivi, la serie storica dei finanziamenti destinati alle medesime finalità; nel periodo 1999-2005, comunque, per l'attività della catalogazione sono stati impiegati dai vari centri di responsabilità del Ministero oltre trenta milioni di euro. Una quota di questi finanziamenti (circa cinque milioni di euro) è stata destinata alla realizzazione ed implementazione di un sistema informativo (*SIGEC*) gestito dall'Istituto centrale del catalogo e finalizzato a sostituire per tutti i beni oggetto della catalogazione - pubblici o privati, mobili o immobili - le schede cartacee di catalogo.

Sistema, questo, che si affianca a quello già in essere, di competenza dell'Istituto centrale per il restauro [*Carta del rischio del patrimonio culturale*, per la cui realizzazione sono stati impiegati fondi stanziati dalla l. 19 aprile 1990 n. 84 (€ 14.000.000) e dal d.l. 6 maggio 1997 n. 117 (€ 3.000.000), nonché, nel 2004, dal CIPE (€ 2.000.000) per uno specifico progetto], con finalità di ricognizione ragionata di tutti i fattori di rischio cui sono esposti i beni culturali e di raccolta dei dati relativi ai processi fisico-chimici e ai fenomeni sociali che promuovono il degrado dei monumenti, per una valutazione puntuale dello stato di conservazione delle aree archeologiche, dei monumenti e delle opere d'arte<sup>25</sup>.

A tal proposito è da considerare come né il sistema informatico gestito dall'ICCD, né quello utilizzato dall'ICR abbiano trovato completa attuazione e necessitino, ambedue, di risorse finanziarie ulteriori per la loro piena operatività sull'intero territorio nazionale<sup>26</sup>.

Già con la citata deliberazione del 19/12/2002, la Corte dei conti ebbe a sottolineare la necessità di una scelta strategica dell'Amministrazione, volta ad individuare gli elementi che accomunano le varie banche-dati esistenti presso l'amministrazione, ai fini della creazione di strumenti tali da consentire la loro integrazione e di porre in essere un sistema omogeneo di banche così da ottimizzare le risorse utilizzate, aumentare la conoscenza e rendere più efficaci gli strumenti di gestione e di controllo.

Tali considerazioni assumono, oggi, nuova attualità, posto che la banca-dati realizzata in attuazione dell'art. 12 del codice - ancorché non nasca con l'obiettivo primario di effettuare un censimento del patrimonio pubblico di interesse culturale, quanto piuttosto con lo scopo di informatizzare un

---

<sup>24</sup> Si veda la già citata deliberazione n. 2 del 2003 della Corte dei conti, Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni centrali dello Stato.

<sup>25</sup> Esiste anche, gestito dalla Direzione generale per i beni architettonici e paesaggistici, un sistema informatizzato sui vincoli paesaggistici (SITAP) che contiene, tra l'altro, informazioni sui limiti amministrativi degli enti pubblici territoriali, sulla loro idrografia, sulle aree vulcaniche, sulle zone boschive, sui parchi e le riserve.

<sup>26</sup> Da segnalare, in relazione al "completamento e sviluppo del SIGEC", come sia in corso la procedura per la reingegnerizzazione del sistema stesso al fine della sua trasformazione in un sistema *web based*, accessibile *on line* da tutti gli Istituti del Ministero nonché dalle Regioni e dagli altri Enti, come la CEI, che volessero utilizzarlo; trasformazione, questa, indispensabile, pena il non utilizzo del sistema stesso. Il progetto tecnologico, denominato *SIGEC-WEB*, è stato, con parere n. 72/2006 dell'8 giugno 2006, valutato positivamente dal Centro Nazionale per l'informatica per la Pubblica Amministrazione (CNIPA).

procedimento amministrativo per consentirne la semplificazione e la certezza dell'*iter* – è suscettibile di utilizzare dati e informazioni già acquisite *aliunde*.

Si pone, allora, l'esigenza di rendere quanto più possibile compatibili le basi informatiche a disposizione dell'Amministrazione (in particolare quelle gestite dall'ICCD e dall'ICR) anche per le attività finalizzate alla verifica dell'interesse culturale dei beni appartenenti al patrimonio storico e artistico.

E' fuor di dubbio che l'istituzione e l'implementazione presso una stessa amministrazione di banche-dati con uno stesso ambito di riferimento geografico, nelle quali i dati raccolti rischiano sovente di duplicarsi e le informazioni di sovrapporsi, è operazione che non va esente da rischi sia per quanto attiene ai profili dell'utilità, che a quelli della convenienza economico-finanziaria.

Occorre, dunque, una attenta riflessione sulla utilità di continuare a perseguire progetti di censimento o di catalogazione del patrimonio culturale o di singoli aspetti che attengono alla sua gestione<sup>27</sup>, senza aver prima garantito la interoperabilità di questi sistemi e la loro utilizzazione verso l'esterno.

E' da dire che l'Amministrazione si è fatta carico di tale esigenza. All'inizio del 2003, infatti, d'intesa tra i direttori della Direzione generale per i beni architettonici e paesaggistici, dell'ICCD e dell'ICR, è stato approvato un "Progetto di monitoraggio sullo stato di conservazione dei beni architettonici e paesaggistici oggetto di tutela, attraverso l'uso di tecnologie informatiche avanzate", sulla cui base si è proceduto alla definizione di un progetto di integrazione delle banche dati e di unificazione dei protocolli. La finalità è quella di giungere ad un "Sistema Informativo unificato" con l'obiettivo di fornire all'Amministrazione un efficiente strumento di gestione del proprio intervento a livello territoriale, con particolare riferimento alle attività di analisi e conoscenza del patrimonio culturale ed alle conseguenti politiche di tutela, salvaguardia ed amministrazione di tale patrimonio.

Sebbene tale progetto non abbia ancora prodotto risultati concreti, non si è interrotta la ricerca, da parte dell'Amministrazione, di un percorso idoneo a consentire la sistemazione a regime degli strumenti informativi che, pur sotto profili diversi, si occupano della conoscenza del patrimonio culturale attraverso il monitoraggio e la sua schedatura.

Due sono i profili di criticità, segnalati, peraltro a suo tempo anche nella ricordata indagine della Corte, che l'Amministrazione (attraverso il Dipartimento per la ricerca, l'innovazione e l'organizzazione) si sta impegnando a risolvere.

Il primo è quello dell'esistenza di sistemi informativi difformi, elaborati da Uffici diversi per diverse finalità, attualmente non dialoganti, nemmeno per quanto attiene agli strati informativi comuni.

La seconda criticità è data dallo "scollamento" tra i sistemi stessi e i profili che attengono alla loro utilizzazione da parte degli utenti esterni, siano essi le altre amministrazioni pubbliche o i cittadini.

---

<sup>27</sup> Un'ulteriore banca-dati, relativa in questo caso alla sicurezza delle zone archeologiche, dei musei e dei monumenti, è stata attivata dall'Amministrazione nell'ambito dei progetti finanziati dalle leggi n. 203 del 1997 e n. 237 del 1999. Si v. in proposito la deliberazione di questa Sezione n. 23/2004/G in data 10 novembre 2004.

Per risolvere la prima criticità, la Direzione generale per l'innovazione tecnologica e la promozione ha avviato nel 2005 il progetto "Cultura on line", cofinanziato dal Comitato dei Ministri per la società dell'informazione, che consiste nella "integrazione virtuale" di tutti gli attuali sistemi informativi del patrimonio culturale, su basi cartografiche comuni (cartografia IGM; ortofoto digitali, basi catastali). Si tratta dei già ricordati sistemi denominati SIGEC, Carta del rischio, Sistema beni tutelati e SITAP. Tale progetto consente "a regime" l'interrogazione contestuale delle diverse basi di dati, tra le quali vengono stabilite relazioni in forma di metadati e in forma ontologica (es. per un monumento X, sarà possibile conoscere le informazioni provenienti dal sistema informativo generale del catalogo e dal sistema Carta del rischio; sapere se contiene, e quali, opere mobili vincolate e/o catalogate e visualizzare le rispettive schede di catalogo, conoscere i vincoli paesaggistici eventualmente esistenti sull'area, sapere se e a quali interventi di restauro è stato sottoposto; da chi, quando e per quanto finanziato, e così via).

E' evidente che le informazioni vengono prodotte e gestite dai differenti settori dell'Amministrazione, che poi accedono al complesso delle informazioni, anche a quelle prodotte dagli altri. Nella realizzazione di questo progetto sono coinvolti gli organi centrali e territoriali del Ministero (Direzioni generali e regionali).

Per la seconda criticità l'amministrazione sta operando su due livelli:

- si è dato avvio ad un ampio programma di ringegnerizzazione dei procedimenti amministrativi per trasformarne la gestione da cartacea a telematica, in attuazione del Codice della P.A. digitale (D.lgs. 4 aprile 2006 n. 159) e si stanno rendendo accessibili banche-dati di interesse amministrativo (ad esempio i vincoli sui beni immobili). Tali progetti presuppongono il consolidamento dell'infrastruttura tecnologica di base, che pure si sta realizzando (dalla firma digitale all'estensione a tutti gli uffici della rete nazionale fonia/dati/immagini, all'ampliamento della connettività).

- con il coordinamento della competente Direzione generale per l'innovazione tecnologica, si stanno realizzando siti *web* in tutti gli istituti del Ministero, incluse biblioteche, archivi e musei e si sta realizzando il portale della cultura italiana; è un progetto strategico che prevede, a regime, di rendere disponibile sulla rete *web* le risorse culturali facenti parte del patrimonio informativo digitalizzato non solo del Ministero, ma anche delle Regioni e degli enti locali, delle università e delle istituzioni culturali che aderiscono al progetto. Si tratta di milioni di informazioni costituenti il "nucleo del patrimonio" che confluisce nella *Digital library*, il cui concetto a livello europeo è ormai inclusivo non solo del patrimonio librario ma anche di quello archivistico, architettonico, archeologico, artistico, storico, musicale, cinematografico.

Nella memoria depositata dall'Amministrazione dei beni e delle attività culturali il 19 ottobre 2006 è stata confermata la tendenza evolutiva dei sistemi informativi attivi al suo interno, che sembra mostrare un superamento seppur lento e ancora parziale delle criticità emerse nel senso del conseguimento di migliori prestazioni anche in termini di fruibilità da parte dell'utenza esterna.

## 4. L'attuazione dell'art. 12

### 4.1 I profili generali

La verifica dell'interesse culturale disciplinata dall'art. 12 ha riguardo, sotto il profilo oggettivo, ai beni sia mobili che immobili e, sotto quello soggettivo, ai beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici territoriali, agli altri enti pubblici ed alle persone giuridiche private senza fini di lucro.

Per entrambe le categorie di beni, la legge prevede che la verifica affidata al Ministero per i beni culturali possa avvenire sia d'ufficio, che a richiesta dei soggetti cui le cose appartengono, sulla base di indirizzi di carattere generale stabiliti dal Ministero medesimo, al fine di assicurare uniformità di valutazione.

E' poi disposto che, per quanto riguarda i beni immobili, la richiesta sia corredata dagli elenchi dei beni e dalle relative schede descrittive, predisposti sulla base di criteri stabiliti, per i beni dello Stato, di concerto tra Ministero per i beni culturali e Agenzia del demanio e, per i beni in uso alla difesa, anche con la competente Direzione generale di questo Dicastero. Per i beni appartenenti agli altri soggetti pubblici o privati, i criteri sono, invece, fissati direttamente dal Ministero per i beni culturali.

Questa disciplina ripropone, con poche modificazioni, quella introdotta dall'art. 27 del d.l. n. 269 del 2003 che, con riguardo ai beni immobili, prevedeva che, in sede di prima applicazione, le competenti filiali dell'Agenzia del demanio trasmettessero alle Soprintendenze regionali, entro trenta giorni dal decreto che fissava criteri e modalità di trasmissione, gli elenchi degli immobili di proprietà dello Stato sui quali effettuare la verifica.

I tempi estremamente ristretti della disciplina d'urgenza imponevano alle Amministrazioni interessate di attivarsi prontamente in almeno quattro diverse direzioni (tutte successivamente confermate dall'art. 12 del codice). La prima è quella di stabilire indirizzi generali per assicurare uniformità di valutazione all'opera delle Direzioni regionali e delle soprintendenze nella verifica dell'interesse culturale; la seconda, comune al Ministero per i beni culturali, all'Agenzia del demanio e – per la parte di competenza – al Ministero della difesa, di fissare modalità e criteri per la redazione e predisposizione degli elenchi di beni; la terza di prevedere criteri e modalità analoghi per quanto attiene ai beni immobili nella disponibilità degli enti diversi dallo Stato; l'ultima, infine, è quella relativa alla disciplina d'ufficio delle verifiche.

Il comma 10 dell'art. 27 del citato decreto legge introduceva, poi, una disposizione (dapprima espressamente richiamata nell'art. 12 del codice e oggi non più vigente)<sup>28</sup>, secondo la quale il procedimento di verifica dell'interesse culturale, per i beni immobili inclusi negli elenchi trasmessi dall'Agenzia del demanio, si conclude, con esito negativo della verifica, trascorsi centoventi giorni dalla ricezione degli elenchi senza che l'Amministrazione per i beni culturali abbia adottato e comunicato una pronuncia in ordine alla sussistenza dell'interesse culturale.

---

<sup>28</sup> Il comma 10 dell'art. 12 del codice, che faceva salve le norme sul silenzio-assenso contenute nel d.l. n. 269/2003 (art. 27, comma 10), è stato, come già detto, sostituito dall'art. 2, comma 1, lett. c del d.lgs. n. 156 del 2006, che si limita a stabilire che "il procedimento di verifica si conclude entro centoventi giorni dal ricevimento della richiesta".

Da qui l'urgenza, che discendeva anche dal fatto che l'art. 27 incardinava il procedimento di verifica nella competenza delle Direzioni regionali e delle soprintendenze di settore; uffici, soprattutto questi ultimi, già gravati da numerose e delicate incombenze.

E' da aggiungere, comunque, che il procedimento di silenzio-assenso, fin quando vigente, aveva riguardo esclusivamente alle verifiche aventi ad oggetto i beni dello Stato trasmessi dall'Agenzia del demanio (comma 10), i beni degli enti territoriali e degli altri enti pubblici (comma 12), mentre restavano estranei a tale procedimento i beni nella disponibilità dei soggetti privati interessati ai meccanismi di verifica dell'interesse culturale, nonché, in generale, i procedimenti attivati attraverso verifiche d'ufficio.

#### *4.2 I profili d'attuazione con riguardo ai beni immobili*

Quanto sin qui illustrato rende evidente che l'Amministrazione per i beni culturali (e, per essa, la competente Direzione generale per i beni architettonici ed il paesaggio), dovesse agire con grande tempestività nell'attuazione di un procedimento profondamente innovativo e la cui stessa efficacia rischiava di essere vulnerata dai tempi ristretti introdotti dalla norma sul silenzio-assenso circa l'assenza di valore culturale del bene sottoposto a verifica.

Situazione, questa, resa ancor più delicata dalla ben nota carenza di elementi conoscitivi certi sulla reale consistenza numerica dei beni immobili da sottoporre a verifica<sup>29</sup>.

Va riconosciuto l'impegno delle amministrazioni interessate, ed in particolare del Ministero per i beni culturali, per essere all'altezza del compito affidato dal legislatore.

S'è ritenuto, infatti, che il modo migliore per assicurare, da una parte, il rispetto delle prescrizioni normative (ivi comprese quelle sui termini del procedimento) e, dall'altra evitare appesantimenti procedurali non essenziali per la verifica dell'interesse culturale (ad es. ispezioni, sopralluoghi), fosse quello di garantire la qualità dei dati descrittivi degli immobili trasmessi dagli enti interessati alle soprintendenze, così che queste potessero disporre di un numero limitato di dati, sufficienti per una valutazione ponderata e tecnicamente affidabile.

Va aggiunto che, in applicazione del regolamento d'organizzazione del Ministero per i beni culturali (dpr 10 giugno 2004, n. 173), ai direttori regionali è stata delegata, dal competente direttore generale, la verifica della sussistenza dell'interesse culturale di cui all'art. 12, da esercitare previa acquisizione del parere della soprintendenza di settore.

L'architave del sistema d'attuazione della verifica dell'interesse culturale si basa su un sistema informatico che, attraverso lo scambio di dati via *internet*, consente: *a)* l'ottimizzazione dei tempi del procedimento, *b)* il controllo dell'*iter* procedurale, *c)* la gestione della banca-dati dei beni d'interesse culturale.

---

<sup>29</sup> Fonti attendibili (Ministero per i beni e le attività culturali) stimano il patrimonio architettonico d'interesse culturale in circa 500.000 beni. Di questi, circa 15.000 appartenenti allo Stato; 280.000 agli enti pubblici territoriali, agli altri enti pubblici o alle persone giuridiche private senza fini di lucro; 150.000 agli enti ecclesiastici e 55.000 a soggetti privati.

Il sistema è gestito da un amministratore (la Direzione generale per i beni architettonici e paesaggistici) che, previa autorizzazione all'accesso degli enti interessati, consente a questi l'invio degli elenchi dei beni da sottoporre a verifica alle Direzioni regionali, che, sulla base dell'istruttoria effettuata dalle soprintendenze di settore, emettono i provvedimenti conseguenti e ne danno comunicazione al soggetto richiedente.

Ancorché sopravviva, a *latere* di questo percorso informatico, una documentazione cartacea, nei rapporti tra ente richiedente e gli uffici periferici del Ministero, il sistema consente di gestire in automazione l'intero procedimento, sino all'adozione del provvedimento finale di verifica dell'interesse culturale.

Il sistema informativo per la verifica dell'interesse culturale dei beni immobili è stato concepito fin dall'inizio come una struttura aperta, in grado di espandersi per moduli successivi.

Questa concezione ha consentito di poter far crescere il sistema in relazione agli obiettivi che l'Amministrazione si è posta nel tempo. Sul *database* relazionale di partenza, si sono aggiunti progressivamente sia veri e propri moduli informativi, che funzionalità applicative per facilitarne l'uso.

In questo modo è stato possibile anche calibrare negli anni le risorse finanziarie, evitando di investire troppo nella fase iniziale, rinunciando così a confezionare un prodotto estremamente "performante" in partenza, nella previsione che il sistema avrebbe in qualche modo dovuto adattarsi a continue implementazioni, per accogliere, sulla base delle prime esperienze applicative, maggiori funzionalità.

Di seguito (tabella 1) si riporta il prospetto finanziario relativo ai costi sostenuti dall'Amministrazione per la realizzazione, manutenzione e implementazione del sistema (IVA esclusa).

Tabella 1

Tipologia di spesa	Costi (euro)		
	2004	2005	2006
Costo di impianto del sistema base	19.800	-	-
Implementazione sistema	10.000	38.400	25.000
Assistenza tecnica agli utenti e manutenzione database	9.500	25.000	25.000
Hardware	11.018	8.373	-
Web housing	7.700	7.700	8.700
<b>Totale</b>	<b>58.018</b>	<b>79.473</b>	<b>58.700</b>

Elaborato Corte dei conti su dati forniti dall'amministrazione

Aggregati per tipologia, i costi complessivi del sistema sono riassunti nella tabella che segue.

Tabella 2

<input type="checkbox"/> Costi per realizzazione e implementazione software	€. 93.200
<input type="checkbox"/> Costi per hardware	€. 19.391
<input type="checkbox"/> Costi di manutenzione e gestione, compresa assistenza tecnica	€. 83.600
<b>Totale complessivo speso</b>	<b>€. 196.191</b>

Fonte: dati forniti dall'amministrazione

Per quanto concerne la spesa negli esercizi successivi, i costi per la manutenzione e la gestione si attestano, pur considerando un lieve incremento annuale – in conseguenza del costante aumento delle dimensioni del *database* e degli utenti - su una cifra stimata nell'ordine di 35.000 euro annui.

Gli oneri per l'implementazione del sistema, per contro, pur suscettibili di variazioni in relazione agli obiettivi che si pone l'Amministrazione, è previsto richiedano un investimento pari a circa 45.000 euro annui.

Quanto a modalità e procedure per l'acquisizione del sistema informativo in parola, l'affidamento dei servizi di maggior rilievo finanziario (procedure *software* e assistenza tecnica, per complessivi € 113.400,00) è stato effettuato in applicazione dell'art. 4 del d.m. 4 dicembre 2002 (*Regolamento di semplificazione dei procedimenti di spese in economia*, in G.U. 12 febbraio 2003, n. 35) attraverso due gare informali, nel rispetto dei limiti di spesa fissati dal medesimo regolamento. Ai restanti servizi, scaglionati in un arco di tempo di tre anni (2003-2005), si è provveduto mediante affidamenti diretti ai sensi dell'art. 2 del citato d.m.

#### 4.2.1 Criteri e modalità per la verifica dell'interesse culturale (gli accordi).

Emerge con sufficiente chiarezza come il profilo maggiormente critico della nuova disciplina fosse, in definitiva, rappresentato dalla capacità (possibilità) dei soggetti competenti ad effettuare la verifica dell'interesse culturale (Direzioni regionali e soprintendenze di settore) nei termini imposti, dapprima, dalla regola del silenzio-assenso, quindi (art. 12, comma 10 del codice, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lett. c, n. 3 del d.lgs. n. 156/2006), in quello di centoventi giorni dal ricevimento della richiesta.

In linea con le previsioni dell'art. 12, l'Amministrazione ha ritenuto di poter fare fronte alla nuova disciplina attraverso l'applicazione generalizzata di uno strumento (espressamente previsto dalla norma solo per i beni dello Stato) rappresentato da accordi stipulati a livello centrale e periferico con gli enti tenuti alla trasmissione dei dati. Attraverso questi accordi si è inteso realizzare una sorta di programmazione dei beni da sottoporre a verifica, sulla base di un equilibrio che tenesse conto, da una parte, delle esigenze dei soggetti richiedenti, dall'altro, della capacità delle Direzioni regionali e delle soprintendenze di istruire e completare la verifica dell'interesse culturale nei tempi prescritti dalle norme.

Con decreto del 6 febbraio 2004 (in G.U. 3 marzo 2004, n. 52)<sup>30</sup>, adottato di concerto tra il Ministero per i beni culturali e l'Agenzia del demanio, sono stati dettati i criteri e le modalità per la predisposizione e la trasmissione degli elenchi di beni immobili di pertinenza dello Stato, degli enti territoriali e degli altri enti pubblici. In particolare, è stata prevista l'utilizzazione obbligatoria di un modello informatico per la identificazione e la descrizione della consistenza dei beni da valutare.

Con lo stesso decreto è stata disciplinata la fase di prima applicazione della legge (art. 27, comma 8 d.l. n. 269/2003), che è previsto consista nella trasmissione, da parte delle competenti filiali dell'Agenzia del demanio, alle Direzioni regionali di un elenco dei beni immobili di proprietà dello Stato.

In attuazione di questa disposizione il 23 luglio del 2004 è intervenuto un protocollo d'intesa tra la Direzione generale per i beni architettonici ed il paesaggio e l'Agenzia del demanio con il quale sono state individuate 405 unità immobiliari da sottoporre a verifica, ubicate su tutto il territorio nazionale.

Sempre il decreto del 2004 dispone poi, a regime, che le Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici definiscano, con tutti i soggetti pubblici interessati alla verifica dell'interesse culturale, specifici accordi per la definizione in modo concertato degli elenchi di beni da trasmettere, sempre avendo a riferimento i modelli informatici definiti unitariamente<sup>31</sup>.

Con successivo protocollo d'intesa del 2 marzo 2006, la Direzione generale per i beni architettonici e paesaggistici e l'Agenzia del demanio hanno individuato ulteriori 701 beni da sottoporre a verifica, secondo le modalità e i procedimenti già stabiliti con la precedente intesa.

Con decreto del 25 gennaio 2005 (in G.U. 4 febbraio 2005, n. 28) è stata adottata la disciplina per la verifica dell'interesse culturale dei beni appartenenti alle persone giuridiche private senza fini di lucro. L'importanza del provvedimento non è da sottovalutare, in quanto tra tali soggetti sono compresi gli enti ecclesiastici che, com'è noto, detengono larga quota del patrimonio d'interesse culturale<sup>32</sup>.

Lo schema procedimentale individuato dal Ministero per i beni culturali ricalca sostanzialmente quello già adottato per i soggetti pubblici.

Le Direzioni regionali per i beni architettonici ed il paesaggio concertano, attraverso specifici accordi con le persone giuridiche private tempi e consistenza degli elenchi da trasmettere sempre utilizzando il modello informatico disponibile sul sito *web* del Ministero.

Anche questi dati e i provvedimenti che conseguono all'accertamento della verifica confluiscono nella banca-dati generale, accessibile a tutti i soggetti interessati.

Quanto ai termini per la verifica, essi sono stabiliti in centoventi giorni dalla data di ricezione delle richieste, con possibilità dei soggetti interessati di

---

<sup>30</sup> Provvedimento modificato e integrato con decreto ministeriale 28 febbraio 2005 (in G.U. 15 marzo 2005, n. 61).

<sup>31</sup> Ad oggi, sono stati stipulati dalle Direzioni regionali con Regioni, enti locali ed alcuni enti pubblici, poco meno di 1.000 accordi finalizzati a programmare i flussi delle verifiche.

<sup>32</sup> Da notare come la l. 23 dicembre 2005, n. 266 (l. finanziaria per il 2006), nell'autorizzare gli enti morali alla dismissione di immobili non adibiti ad uso abitativo, preveda, all'atto della cessione, l'obbligo di formulare l'istanza di cui all'art. 12, comma 2 del codice del 2004.

agire secondo le disposizioni generali che disciplinano il silenzio dell'amministrazione.

Si diceva che i soggetti principali destinatari di tali disposizioni sono gli enti ecclesiastici. In esecuzione delle norme del Concordato Lateranense i rapporti tra Stato e Santa Sede in materia di tutela del patrimonio storico-artistico di interesse religioso sono regolati da specifiche intese, l'ultima delle quali - stipulata il 26 gennaio 2005 e ratificata con D.P.R. 4 febbraio 2005, n. 78 - ha ad oggetto le misure per la tutela, la valorizzazione e la catalogazione del patrimonio culturale ecclesiastico appartenente ad enti o istituzioni religiose.

Nel solco di questa intesa, l'8 marzo 2005 è intervenuto un accordo tra il Ministero per i beni culturali e la CEI di disciplina delle modalità d'attuazione dell'art. 12 del codice.

Con questo accordo è previsto che i Direttori regionali del Ministero sottoscrivano con i presidenti delle Conferenze episcopali regionali "accordi relativi alla quantità, ai criteri di priorità ed alla periodicità dell'invio delle richieste per la verifica dell'interesse culturale dei beni immobili ecclesiastici siti nel territorio di propria competenza".

L'accordo stabilisce, poi, le modalità procedurali attraverso le quali si perviene alla verifica dell'interesse culturale, secondo un percorso che vede coinvolte, da una parte le Curie diocesane (che predispongono gli elenchi sulla base di un *software* predisposto dalla CEI nel rispetto del "tracciato" indicato unitariamente dal Ministero) e la Conferenza episcopale regionale e, dall'altra, le Direzioni regionali e le soprintendenze di settore. Anche in questo caso l'autorità ecclesiastica è previsto abbia accesso, con modalità di sola lettura, alla banca-dati<sup>33</sup>.

Nelle pagine seguenti si darà conto degli effetti, sul territorio, di questa complessa attività e dei risultati raggiunti.

Deve, invece, subito osservarsi come manchi ancora un importante tassello per completare il quadro degli adempimenti richiesti, prima, dal d.l. n. 269/2003 e poi dall'art. 12 del codice. Si tratta della disciplina, da realizzare con il concerto del Ministero della difesa, relativamente alla verifica del valore culturale dei beni immobili a disposizione di questo Dicastero. Tale assenza di regolamentazione deve essere sottolineata proprio in ragione del fatto che la dismissione e valorizzazione dei beni immobili della difesa è stata oggetto negli anni passati (e di ciò si è dato conto nei primi capitoli di questa relazione) di una produzione normativa frammentaria e disorganica, che con la piena attuazione dell'art. 12 è auspicabile trovi una definitiva, razionale sistemazione<sup>34</sup>.

Nella memoria fatta pervenire il 19 ottobre 2006 l'Amministrazione, in primo luogo, ha dato atto della perdurante mancanza del decreto di concerto con il Ministero della Difesa per la redazione degli elenchi del demanio militare

---

<sup>33</sup> L'accordo tra il Ministero e la CEI dispone che esso si applichi "ad *experimentum* per un anno dalla data della sottoscrizione".

<sup>34</sup> In proposito, la Direzione generale per i beni architettonici del Ministero ha segnalato come i ritardi nella definizione del provvedimento, che comunque dovrebbe essere a breve adottato, siano da ricercare in primo luogo nella necessità di contemperare, con riguardo ad alcune tipologie di beni immobili, le esigenze di segretezza rappresentate dal Ministero della difesa, con la necessità di disporre di dati descrittivi sui quali basare la valutazione dell'interesse culturale.

da sottoporre a verifica. In attesa del parere di quel Dicastero sulla bozza di regolamento predisposta dal Ministero dei beni culturali l'Amministrazione ha fatto osservare che, nel caso fossero approvate le disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 2007 che affidano la valorizzazione degli immobili in uso alla Difesa all'Agenzia del demanio, detto decreto potrebbe rivelarsi privo di interesse, posto che le richieste di verifica dell'interesse culturale sarebbero effettuate direttamente dall'Agenzia stessa.

In secondo luogo, ha confermato il mancato rinnovo dell'accordo quadro con la CEI, la quale continua ad operare ai sensi di quello redatto nel 2005.

#### *4.3 La questione degli indirizzi generali per la verifica dell'interesse culturale (beni mobili e immobili)*

Si è già fatto cenno alla circostanza che tra gli adempimenti richiesti dall'art. 12 del codice al Ministero per i beni culturali vi sia quello (commi 2 e 7) di stabilire gli indirizzi di carattere generale per assicurare uniformità di valutazione alla verifica della sussistenza dell'interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico delle cose immobili o mobili che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre cinquant'anni (comma 1).

Questi indirizzi generali si pongono, nella successione degli adempimenti attuativi delineata dalle disposizioni dell'art. 12, in un momento antecedente rispetto ai criteri ed alle modalità che devono regolare le verifiche da effettuare sulla base degli elenchi trasmessi alle Direzioni regionali da parte dei soggetti interessati.

Il Ministero – che pur, come si è detto, si è mostrato sollecito ed efficiente nello stabilire criteri e modalità per la verifica dell'interesse culturale, tanto più in un settore che richiedeva concerti ed accordi con soggetti pubblici e privati – non ha sinora provveduto a formalizzare gli indirizzi di carattere generale in questione.

Circa le ragioni che possono aver determinato tale circostanza, il disposto del comma 2 dell'art. 12 si presta almeno a due interpretazioni.

La prima è quella di prevedere indirizzi generali che, in qualche modo, incidano sul merito dei giudizi e degli apprezzamenti da porre a base dell'individuazione, nel concreto, del valore culturale del bene, sia esso mobile o immobile.

Si tratterebbe, in buona sostanza, di criteri che possano costituire insieme una guida e un vincolo all'operato delle competenti Direzioni regionali e delle soprintendenze di settore, al fine, sicuramente non sottovalutabile, di assicurare sull'intero territorio nazionale comportamenti omogenei ed evitare che eccessi di prudenza o, al limite opposto, di liberalità degli uffici periferici determinino ingiustificate differenze di trattamento. Questo, sia al fine di pronunciarsi sulla presenza o assenza di valore culturale della "cosa", sia, nella prima ipotesi, per le autorizzazioni alle alienazioni dei beni appartenenti a soggetti pubblici ai sensi degli artt. 55, 56 e 58 del codice.

La seconda interpretazione, che indubbiamente ha una portata più limitata, porterebbe a ritenere che gli indirizzi di carattere generale abbiano riferimento, da un lato, agli aspetti procedurali sottesi alle verifiche (restando, così, in

qualche modo, assorbiti, quanto ai beni immobili, dai criteri e le modalità di cui al comma 3 dell'art. 12), alla disciplina dei procedimenti di verifica d'ufficio e dei procedimenti per la valutazione dei beni mobili. Dall'altro, consistono in una serie di indicazioni, che sono state effettivamente impartite dalla competente Direzione generale, volte ad orientare su specifiche questioni l'attività degli uffici periferici. Tra queste, i criteri per la valutazione dell'interesse culturale dei terreni, di complessi architettonici e di porzioni di immobili, di immobili realizzati da meno di cinquant'anni, dei beni d'interesse archeologico, dei rapporti tra procedimenti di verifica dell'interesse culturale e rilascio di autorizzazioni sui medesimi beni.

In questa sede può osservarsi, conclusivamente, che, se si percepiscono le obiezioni e le difficoltà obiettive che possono essere formulate nei riguardi della prima interpretazione<sup>35</sup>, il secondo indirizzo (cui, anche stando a quanto riferito nella memoria prodotta il 19 ottobre 2006, sembra ispirarsi l'azione del Ministero) dovrebbe essere perseguito con maggiore organicità, così da assurgere, pur nel rispetto dell'autonomia tecnico-discrezionale dei funzionari responsabili, ad indirizzi che comunque assicurino nei riguardi di ciascuna categoria di beni quella uniformità di valutazione che il legislatore del codice si è preoccupato di garantire.

#### *4.4 Focus sui beni mobili*

Ai sensi dell'art. 12 del codice per i beni culturali, la verifica dell'interesse culturale dei beni dello Stato, degli altri enti pubblici territoriali e non territoriali, delle persone giuridiche private senza fini di lucro, si estende anche ai beni mobili.

Si tratta di un patrimonio realisticamente più numeroso di quello immobiliare (basti pensare agli arredi ed ai dipinti conservati nei luoghi di culto) e le cui effettive dimensioni sono, rispetto a quest'ultimo, ancor meno conosciute.

Ciò posto, deve essere rilevato come il citato art. 12, diversamente dai beni immobili, non contiene ulteriori, specifiche disposizioni circa il procedimento da seguire per la verifica, né prescrive che l'Amministrazione indichi criteri o modalità per le richieste formulate dai soggetti interessati.

Tuttavia, è da notare come, nell'impianto del codice, la questione della verifica dell'interesse culturale dei beni mobili sia di non secondaria importanza.

In proposito, va ricordato che il quadro normativo prima vigente nei riguardi dei soggetti pubblici e privati senza fini di lucro non presentava differenze di rilievo quanto a "presunzione di culturalità" delle "cose", immobili o mobili, nella disponibilità di questi soggetti. La circolazione dei beni mobili,

---

<sup>35</sup> Soltanto un cenno, per sottolineare la delicatezza di un tema che finisce con l'attenere ad un campo dell'esperienza artistica in cui si sommano valori documentali a valori estetici, che incide sulla sensibilità dei soprintendenti e sul loro giudizio tecnico discrezionale. La stessa esperienza, del resto, non deve far dimenticare che vi sono beni che nel tempo hanno subito apprezzamenti diversi in funzione dell'evolversi della critica; così, ad esempio, la questione delle "aggiunte" barocche alle chiese medievali: è oggi considerato, dagli studiosi più avveduti, un errore aver proceduto a demolizioni finalizzate a riportare il bene ad una sua presunta integrità originaria, in quanto si sono così cancellate tracce importanti della storia del restauro.

per converso, pure soggetta alla medesima disciplina di quelli immobili, si presentava, in concreto, più articolata e flessibile.

Sono, infatti, iscritte nel demanio pubblico (art. 822 e seg. c.c.) – e, quindi, *ex lege* inalienabili – esclusivamente le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi e delle biblioteche. Tutti gli altri beni mobili d'interesse culturale appartenenti ai soggetti già individuati potevano, invece, essere alienati previa autorizzazione del Ministero per i beni culturali.

Con l'entrata in vigore del codice la situazione si modifica non tanto nella sostanza, poichè le categorie di beni tutelati comunque inalienabili continuano a potersi individuare nei beni compresi nelle raccolte di musei, pinacoteche, gallerie, biblioteche e archivi (art. 54, comma 1), quanto per gli effetti che conseguono al sistema di verifica dell'interesse culturale, per il quale tutti gli altri beni mobili, sino a quest'adempimento (effettuato a richiesta degli interessati o d'ufficio) restano inalienabili, mentre la stessa autorizzazione del Ministero alla vendita è subordinata al completamento del procedimento di verifica.

Tutto ciò, per dire che l'attuazione dell'art. 12 del codice è tutt'altro che irrilevante riguardo ai beni mobili, la cui possibilità di circolazione diviene, quindi, più rigida di quanto non avvenisse nel passato.

Non si comprende, pertanto, la minore attenzione e tempestività (rispetto a quanto fatto per i beni immobili) con la quale l'Amministrazione si è attivata per applicare le nuove disposizioni.

Soltanto nel giugno del 2005, infatti, la competente Direzione generale per il patrimonio storico e artistico ha (ancora in via sperimentale) fornito agli uffici periferici indicazioni sul procedimento di verifica dell'interesse culturale dei beni mobili, recependo, peraltro, i criteri e le modalità già individuati per gli immobili.

Nell'intervento orale svolto in adunanza, il rappresentante dell'Amministrazione dei beni e delle attività culturali ha reso noto che nel mese di settembre 2006 è stato dato avvio al procedimento di verifica sull'intero territorio nazionale.

#### *4.5 Focus sulle verifiche d'ufficio*

Un ultimo approfondimento va riservato alla disciplina, relativa ai beni sia immobili che mobili, delle verifiche dell'interesse culturale effettuate d'ufficio dalle Direzioni regionali del Ministero. Verifiche che possono riguardare i beni nella disponibilità di tutti i soggetti, pubblici o privati, considerati dall'art. 12 del codice.

Nel capitolo seguente si dirà in merito alle verifiche effettivamente svolte sul territorio; qui ci si limita a sottolineare come, dal punto di vista procedurale, i criteri fissati, unitariamente, in sede centrale riguardano due diversi aspetti.

Il primo ha riferimento ai termini. E' stabilito che il procedimento di verifica si debba concludere, come per le verifiche richieste dagli interessati, nel termine di centoventi giorni che, in questo caso, decorrono dalla data di comunicazione dell'avvio del procedimento.

Il secondo aspetto ha riguardo all'obbligo per le Direzioni regionali di utilizzare il sistema informativo per l'inserimento dei dati descrittivi dei beni

oggetto di verifica positiva. Ciò, per l'evidente ragione di aggiornare ed implementare costantemente la funzione di monitoraggio del patrimonio culturale, secondo il disegno tracciato dallo stesso art. 12.

Nella memoria prodotta il 19 ottobre 2006 l'Amministrazione dei beni e delle attività culturali si è soffermata sull'attivazione – auspicata dalla Corte - del maggior numero possibile di verifiche d'ufficio, per assicurare una valorizzazione completa del patrimonio culturale.

Consistenti carenze di organico e l'aggravio rappresentato dalle verifiche su beni di proprietà di soggetti privati rendono difficoltoso un incremento rapido di tali verifiche che, pure, stanno procedendo in linea con la programmazione effettuata a livello locale e sembrano soddisfare in tempi ragionevoli le richieste avanzate.

## 5. L'attività di verifica: i risultati

Si analizzano in questo capitolo i risultati, a quasi tre anni dall'entrata in vigore del codice, dell'attività di verifica dell'interesse culturale posta in essere dal Ministero per i beni culturali in attuazione dell'art. 12.

Si è già avuto modo di porre in evidenza come questo compito abbia richiesto la costruzione di un sistema informatico che, attraverso lo scambio via *internet* tra enti richiedenti e Amministrazione, garantisce l'acquisizione dei dati necessari, l'ottimizzazione dei tempi del procedimento, il controllo dell'*iter* procedurale e la gestione della banca-dati da parte dell'amministrazione.

I dati descrittivi acquisiti nel sistema sono costituiti nei loro elementi essenziali da: (a) denominazione del bene; (b) sua ubicazione dettagliata; (c) natura; (d) data di realizzazione; (e) dati catastali (comune, foglio catastale, particella e subalterno); (f) eventuali precedenti valutazione dell'interesse; (g) descrizione morfologica; (h) relazione storico-artistica; (i) allegato fotografico.

Il prospetto che segue (tabella 3) dà conto, nell'ambito dell'architettura del *database*, dell'attività che compete a ciascun soggetto interessato alla verifica dell'interesse culturale del bene immobile.

Tabella 3

Ente richiedente	Direzione regionale
<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Inserisce on-line i dati descrittivi dei beni</li> <li><input type="checkbox"/> Stampa e invia gli elenchi alla Direzione regionale</li> <li><input type="checkbox"/> Consulta la banca dati dei beni di interesse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Riceve gli elenchi dell'Agenzia del demanio e degli enti richiedenti</li> <li><input type="checkbox"/> Inserisce i dati relativi al procedimento</li> <li><input type="checkbox"/> Trasmette gli elenchi alle soprintendenze di settore</li> <li><input type="checkbox"/> Verifica i pareri</li> <li><input type="checkbox"/> Emette i provvedimenti di interesse</li> <li><input type="checkbox"/> Inserisce i dati dei provvedimenti</li> </ul>
Soprintendenza di settore	Amministratore del sistema (amministrazione)
<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Riceve gli elenchi dalla Direzione regionale</li> <li><input type="checkbox"/> Esamina gli elenchi <i>on-line</i> e conduce le istruttorie</li> <li><input type="checkbox"/> Formula i pareri</li> <li><input type="checkbox"/> Completa i dati relativi alle valutazioni di interesse (<i>off-line</i>)</li> <li><input type="checkbox"/> Trasmette i pareri alla Direzione regionale</li> <li><input type="checkbox"/> Trascrive i provvedimenti di interesse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Autorizza gli accessi</li> <li><input type="checkbox"/> Gestisce gli elenchi in coda</li> <li><input type="checkbox"/> Gestisce gli alert e le mailing list</li> <li><input type="checkbox"/> Controlla i report di sistema</li> <li><input type="checkbox"/> Gestisce la banca dati</li> </ul>

Elaborato Corte dei conti su documenti forniti dall'amministrazione

### 5.1 Beni immobili

Per quanto attiene alle verifiche sui beni immobili è stata condotta, con la collaborazione della Direzione generale dei beni architettonici e paesaggistici, una rilevazione delle attività poste in essere da tutte le strutture periferiche dell'Amministrazione nel periodo febbraio 2004-31 maggio 2006.

I dati e le informazioni sono esposti, distintamente, per i beni immobili appartenenti al demanio dello Stato e per i beni nella disponibilità degli altri enti territoriali, degli enti pubblici e delle persone giuridiche private senza fini di lucro.

- Con riguardo ai beni dello Stato, l'Agenzia del demanio, in applicazione delle intese intercorse con il Ministero, ha trasmesso 84 elenchi per un totale di 488 beni.

Di questi, 169 sono stati giudicati di interesse culturale, 207 non di interesse, 75 sono quelli non soggetti a verifica, perché privi dei necessari requisiti (realizzati prima di cinquanta anni ovvero d'autore ancora vivente), mentre i restanti 37 sono ancora da valutare.

La tabella 4 espone questi dati suddivisi su base regionale.

**Beni di proprietà dello Stato – Verifiche su richiesta**

Tabella 4

Direzione regionale	Elenchi	Beni interessati	Valutazione:		Non soggetti a verifica	Totale beni valutati	Beni ancora da valutare
			di interesse	non di interesse			
Liguria	7	18	10	7	0	17	1
Piemonte	6	42	11	21	10	42	0
Lombardia	9	78	31	23	20	74	4
Veneto	6	46	16	24	4	44	2
Friuli	4	13	4	9	0	13	0
Emilia	9	36	16	7	8	31	5
Toscana	10	65	18	25	0	43	22
Umbria	1	3	0	3	0	3	0
Marche	5	23	11	4	8	23	0
Abruzzo	3	19	1	18	0	19	0
Molise	1	9	2	7	0	9	0
Lazio	8	42	9	31	0	40	2
Sardegna	2	22	6	5	11	22	0
Campania	4	20	8	10	1	19	1
Puglia	4	21	10	6	5	21	0
Basilicata	1	5	1	4	0	5	0
Calabria	4	26	15	3	8	26	0
<b>Totale</b>	<b>84</b>	<b>488</b>	<b>169</b>	<b>207</b>	<b>75</b>	<b>451</b>	<b>37</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'amministrazione

Di gran lunga meno significativi sono, invece, i dati relativi alle verifiche avviate d'ufficio dall'Amministrazione dei beni culturali.

Sono state attivate su 18 beni (nella tabella 5 il dettaglio regionale), 13 valutati di interesse, 1 non di interesse e 4 su cui ancora non è stata formulata alcuna valutazione.

**Beni di proprietà dello Stato – Verifiche d'ufficio**

Tabella 5

Direzione regionale	Beni verificati	Valutazione:		Beni ancora da valutare
		di interesse	non di interesse	
Liguria	1	1	0	0
Piemonte	0	0	0	0
Lombardia	1	1	0	0
Veneto	1	0	0	1
Friuli	2	1	1	0
Emilia	1	1	0	0
Toscana	7	6	0	1
Umbria	0	0	0	0
Marche	0	0	0	0
Abruzzo	0	0	0	0
Molise	0	0	0	0
Lazio	1	1	0	0
Sardegna	1	1	0	0
Campania	3	1	0	2
Puglia	0	0	0	0
Basilicata	0	0	0	0
Calabria	0	0	0	0
<b>Totale</b>	<b>18</b>	<b>13</b>	<b>1</b>	<b>4</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'amministrazione

Il totale dei beni dello Stato giudicati di interesse culturale è, quindi, di 182, e per 117 di essi (64%) è stata concessa, dalle competenti Direzioni regionali, l'autorizzazione all'alienazione ai sensi dell'art. 55 del codice.

Un elemento che va sottolineato è che in nessun caso la valutazione negativa dell'interesse culturale è avvenuta in esito ad un comportamento inerte dell'Amministrazione, ciò in quanto il procedimento di verifica si è sempre concluso nei termini previsti dalla legge.

- Sensibilmente più rilevante è il numero dei beni nella disponibilità degli enti pubblici territoriali, degli altri enti ed istituti pubblici e delle persone giuridiche private senza fine di lucro, sottoposti a verifica.

Le richieste dei soggetti interessati sono contenute in 5.215 elenchi, per un totale di 9.633 beni, la cui titolarità è così suddivisa tra i vari enti (tabella 6):

tabella 6

Titolarità dei beni sottoposti a verifica	
Regione	301
Provincia	298
Comune	2.831
Enti pubblici	2.597
Enti ecclesiastici	1.374
Privati s.f.l.	2.232

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'amm.ne

Dei 9.633 beni sottoposti a verifica, 1.882 sono quelli valutati di interesse culturale, 5.661 quelli giudicati privi di interesse, 106 sono i beni non soggetti a verifica, mentre per i restanti 1.984 non è stata ancora assunta alcuna valutazione (tabella 7).

#### Beni degli EE.PP., istituti pubblici e p.g. private senza fine di lucro – Verifiche d'ufficio

Tabella 7

Direzione regionale	Beni interessati	Valutazione:		Non soggetti a verifica	Totale beni valutati	Beni ancora da valutare
		di interesse	non di interesse			
Liguria	809	56	586	1	643	166
Piemonte	1.021	167	668	8	843	178
Lombardia	1.150	246	452	34	732	418
Veneto	739	126	441	1	568	171
Friuli	1.230	153	979	3	1.135	95
Emilia	1.670	387	1.010	3	1.400	270
Toscana	1.041	295	546	44	885	156
Umbria	237	39	100	3	142	95
Marche	477	73	245	0	318	159
Abruzzo	23	3	14	0	17	6
Molise	0	0	0	0	0	0
Lazio	492	133	216	4	353	139
Sardegna	139	13	61	3	77	62
Campania	373	154	189	1	344	29
Puglia	105	20	69	1	90	15
Basilicata	105	10	84	0	94	11
Calabria	22	7	1	0	8	14
<b>Totale</b>	<b>9.633</b>	<b>1.882</b>	<b>5.661</b>	<b>106</b>	<b>7.649</b>	<b>1.984</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'amministrazione

E' reso evidente da questi dati come l'attività di verifica abbia interessato in maggior misura le Direzioni regionali del nord e, solo in parte (Toscana), quelle dell'Italia centrale. Il caso estremo è rappresentato dalla Direzione regionale del Molise che non ha sottoscritto alcun accordo.

Quanto alle verifiche d'ufficio, sono state complessivamente 129: 73 beni sono stati valutati di interesse, 34 non di interesse, mentre su 22 le valutazioni sono ancora in corso (tabella 8).

**Beni degli EE.PP., istituti pubblici e p.g. private senza fine di lucro – Verifiche d'ufficio**

Tabella 8

Direzione regionale	Beni verificati	Valutazione:		Beni ancora da valutare
		di interesse	non di interesse	
Liguria	2	2	0	2
Piemonte	0	0	0	0
Lombardia	1	1	0	1
Veneto	6	6	0	6
Friuli	19	1	18	19
Emilia	1	1	0	1
Toscana	39	24	12	36
Umbria	0	0	0	0
Marche	3	2	0	2
Abruzzo	8	6	1	7
Molise	2	2	0	2
Lazio	15	6	0	6
Sardegna	9	8	1	9
Campania	22	12	2	14
Puglia	1	1	0	1
Basilicata	0	0	0	0
Calabria	1	1	0	1
<b>Totale</b>	<b>129</b>	<b>73</b>	<b>34</b>	<b>107</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'amministrazione

Sul totale di 1.955 beni valutati di interesse culturale, per 739 beni sono state concesse le autorizzazioni all'alienazione.

A questo proposito è da considerare come, diversamente da quanto è stato registrato per i beni immobili dello Stato, il rapporto tra beni valutati positivamente e quelli per i quali è stata richiesta ed autorizzata la vendita (38%) è significativo dell'interesse dei soggetti che hanno la disponibilità dei beni ad un accertamento che può anche prescindere dalle esigenze della circolazione, ma è diretto ad acquisire certezza sullo *status* delle cose medesime.

Infine, è da rilevare come anche per questi beni l'istituto del "silenzio" non abbia quasi mai avuto ingresso. Nei casi in cui esso si è verificato, ha avuto riguardo a beni, comunque, valutati privi di interesse culturale dalle Direzioni regionali competenti.

## 5.2 Beni mobili

Come già si è avuto modo di sottolineare, la verifica dell'interesse culturale dei beni mobili ha avuto un'attuazione ben più limitata di quanto non sia avvenuto per i beni immobili.

Nel giugno 2005 la Direzione generale per il patrimonio storico e artistico ha impartito alle strutture periferiche le istruzioni per l'avvio, a titolo di sperimentazione, delle verifiche sui beni mobili da condurre sia a richiesta degli interessati che d'ufficio.

La sperimentazione ha riguardato soltanto tre Regioni (Liguria, Toscana e Campania), attraverso criteri e modalità analoghe a quelle relative al patrimonio immobiliare.

In particolare, per quanto attiene alle verifiche da effettuare a richiesta degli enti pubblici o degli enti privati senza fine di lucro, ha trovato conferma il procedimento delle "intese" tra Direzioni regionali e soggetti interessati, da realizzare mediante i modelli informatici già utilizzati per i beni immobili.

Attraverso questa procedura anche i beni mobili, quindi, affluiscono al *data base* dei beni d'interesse culturale e, pertanto, le finalità di monitoraggio, espressamente previste dall'art. 12, comma 8 soltanto per i beni immobili, si estendono anche alla categoria di "cose" in questione.

Peraltro, deve essere rilevato come soltanto nel giugno del 2006 l'Amministrazione abbia avvertito l'esigenza di prevedere indirizzi generali per le verifiche sui beni mobili (peraltro, allo stato ancora non perfezionati), il cui contenuto appare, invero, piuttosto vago. Le peculiari caratteristiche di questi beni richiederebbero, invece, una maggiore attenzione, soprattutto sotto il profilo della opportunità di dare un impulso forte alle verifiche d'ufficio.

In proposito due sono gli elementi da considerare: l'uno ha riguardo alle finalità perseguite dal legislatore con le nuove disposizioni sulla verifica dell'interesse culturale; l'altro attiene ad aspetti peculiari del patrimonio culturale mobile, che si riflettono anche sul regime della circolazione.

Il primo profilo, sotto vari aspetti già analizzato in questa relazione, attiene alla circostanza che l'art. 12 ha disegnato un sistema inteso a conferire certezza all'indagine sul valore culturale dei beni ai fini della loro sottoposizione alle disposizioni di tutela e, nel contempo, a garantire la loro protezione sino alla verifica del loro interesse.

Il secondo aspetto attiene al presumibile minor interesse dei soggetti che detengono i beni mobili a farsi parte attiva nel procedimento di verifica dell'interesse culturale, in quanto le esigenze di consentirne la circolazione sono, attendibilmente, meno pressanti di quanto non avvenga per i beni immobili, tanto più ove si consideri che si ha riguardo a beni nella disponibilità di soggetti pubblici o di enti privati senza fine di lucro.

Da qui l'esigenza, per non vanificare la portata dell'art. 12, di un'azione di stimolo dell'Amministrazione centrale nei confronti delle Direzioni regionali e delle soprintendenze perché programmino verifiche d'ufficio sui beni mobili, ovvero si facciano parte attiva nel promuovere intese con i soggetti che dispongono dei beni in parola per la verifica del loro interesse culturale.

Ciò, come anticipato al precedente punto 4.4, ha avuto avvio nel mese di settembre 2006 quando, in base a quanto riferito dall'Amministrazione, le verifiche sono state estese all'intero territorio nazionale.

La tabella 9 espone la situazione dei beni mobili che sono stati oggetto di verifica.

## Verifiche dei beni mobili

Tabella 9

Direzioni Regionali	Stato della verifica				Titolarità dei beni verificati							Verifiche d'ufficio			Alienazione	
	beni verificati			ancora da verificare	stato	regione	provincia	comune	enti e istituti pubblici	enti ecclesiastici	altri enti privati non a f.d.i.	verifiche effettuate			Autorizzazione alla vendita	
	esito positivo	esito negativo	altro									esito positivo	esito negativo	altro		
Abruzzo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Basilicata	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Calabria	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	
Campania	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Emilia r.	8	28	-	-	-	-	-	-	36	-	-	-	-	-	-	
Friuli v.g.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Lazio	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	
Liguria	72	-	-	-	-	-	68	1	2	1	1	-	-	-	-	
Lombardia	-	1	1	2	1	-	1	-	-	1	1	-	-	-	-	
Marche	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Molise	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Piemonte	320	310	-	-	-	-	629	-	-	1	-	-	-	-	2	
Puglia	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	
Sardegna	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Toscana	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	
Umbria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Veneto	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Totali</b>	<b>402</b>	<b>339</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>2</b>	<b>697</b>	<b>38</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>2</b>	

Fonte: dati forniti dall'amministrazione

Soltanto 742 beni mobili sono stati, dunque, oggetto di verifica sull'intero territorio nazionale. Di questi, 630 sono da riferire all'attività della sola Direzione regionale del Piemonte, mentre otto Direzioni regionali su diciassette non hanno compiuto alcuna attività.

Quasi tutte le verifiche sono state effettuate a richiesta dei soggetti che ne hanno la disponibilità e solo su di un bene è stata effettuata d'ufficio. Le cose riscontrate prive d'interesse culturale sono state complessivamente 339, mentre le autorizzazioni alla vendita hanno riguardato due soli beni.

## 6. Sintesi e conclusioni

Con questa indagine si è inteso approfondire lo stato di attuazione, da parte del Ministero per i beni e le attività culturali, delle disposizioni contenute nell'art. 12 del codice dei beni culturali e del paesaggio che disciplinano il procedimento per la verifica dell'interesse culturale dei beni immobili e mobili appartenenti al demanio dello Stato e degli altri enti territoriali, nonché agli enti pubblici ed alle persone giuridiche senza fini di lucro.

Attraverso la ricostruzione del quadro normativo vigente prima dell'adozione del codice, si è posta in evidenza l'importanza delle norme contenute nel citato art. 12, che intendono corrispondere all'esigenza, da tempo avvertita, di superare definitivamente un sistema incentrato, nella sostanza, sulla presunzione di "culturalità" dei beni nella disponibilità degli enti pubblici e di quelli privati senza fine di lucro.

Il fine è quello di conferire certezza al regime giuridico cui questi beni sono assoggettati, così, se di interesse culturale, da garantire la loro migliore tutela e valorizzazione, anche autorizzandone, laddove consentito, l'alienazione. Se riconosciuti privi di interesse culturale, i beni medesimi fuoriescono dalle limitazioni poste dalla legislazione della tutela e di essi i soggetti pubblici o privati che ne hanno la disponibilità possono disporre secondo le regole del diritto comune.

In linea di massima il Ministero per i beni e le attività culturali ha dimostrato di avere ben percepito l'importanza strategica del compito ad esso affidato dal codice del 2004 e di essersi attivato con tempestività per l'esecuzione delle nuove disposizioni.

Ciò, soprattutto, sul versante della verifica dell'interesse culturale dei beni immobili, attraverso la stipula di intese con i soggetti interessati, adottate sia a livello centrale (con l'Agenzia del demanio e con la Conferenza episcopale italiana, per quanto riguarda i beni d'interesse religioso), che periferico (con gli enti locali territoriali e gli altri enti pubblici). Intese che hanno costituito un valido strumento per la programmazione delle attività da effettuare a richiesta dei soggetti interessati, in grado di bilanciare l'interesse di questi ultimi all'accertamento del valore culturale dei beni posseduti, con la possibilità degli uffici periferici del Ministero di provvedere nei tempi indicati dalla legge ai relativi adempimenti.

Un impulso a provvedere in tempi rapidi indubbiamente è stato costituito dalla norma (abrogata soltanto nel 2006 dal decreto legislativo, contenente le disposizioni correttive ed integrative al codice) per la quale la mancata comunicazione, da parte dell'autorità preposta alla tutela, nel termine complessivo di centoventi giorni dalla ricezione delle schede descrittive dei beni dei quali era chiesta la verifica, equivaleva ad esito negativo.

Forte era, infatti, la preoccupazione che gli uffici periferici del Ministero venissero "sommersi" da una grande mole di richieste e non fossero in grado di provvedere nei tempi previsti dalla legge.

Una tale evenienza non si è verificata grazie anche alle iniziative intraprese dal Ministero, sicchè neanche un bene immobile è rimasto sottratto alle disposizioni sulla tutela per effetto del c.d. silenzio-assenso.

Come può evincersi dai dati essenziali riassunti nella tabella 10, i beni verificati non sono molti in rapporto all'entità presunta del patrimonio culturale immobile, ma non sono nemmeno pochi se rapportati ad un arco di tempo di poco più di un biennio e se si considera che l'attività di valutazione ricade essenzialmente su uffici periferici, spesso in carenza di organico, che assommano una pluralità di compiti diversi e sempre di particolare delicatezza.

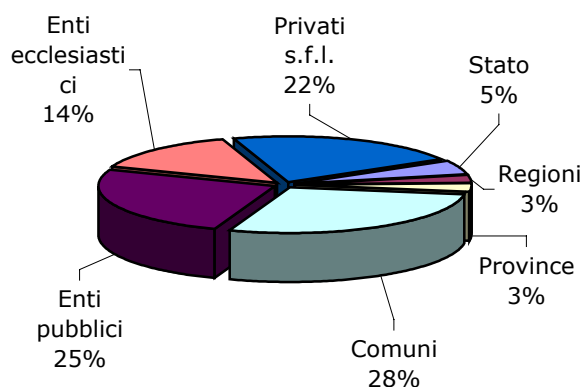
**Verifiche dei beni immobili**

Tabella 10

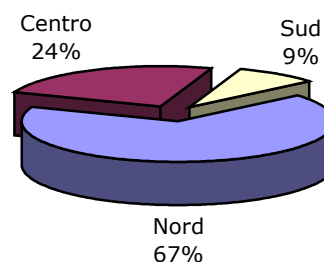
<b>Elenchi trasmessi</b>	<b>5.299</b>
<b>Beni interessati</b>	<b>10.268</b>
Valutazione:	
di interesse	2.137
non di interesse	5.903
Beni non soggetti a verifica	181
Beni ancora da valutare	2.047
Autorizzazioni concesse per l'alienazione	866

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'amministrazione

**Titolarità dei beni**



**Ripartizione geografica dei beni sottoposti a verifica**



Elaborazione grafica Corte dei conti

A commento di questi dati può dirsi che il rapporto tra beni riconosciuti d'interesse culturale e beni per i quali l'accertamento è risultato negativo, dà ragione alla scelta del codice di superare definitivamente un sistema incentrato su una sorta di presunzione di culturalità degli immobili realizzati da più di cinquant'anni e di autore non più vivente. L'esito degli accertamenti sino ad oggi effettuati indica, infatti, che il 57% dei beni verificati è stato dichiarato privo d'interesse culturale e, quindi, sottratto alla legislazione sulla tutela.

Certamente meno incisiva è stata l'azione del Ministero con riguardo alla verifica dell'interesse culturale dei beni mobili, come si può rilevare dai dati esposti nella tabella 11.

**Verifiche dei beni mobili**

Tabella 11

Stato della verifica			ancora da verificare	Verifiche d'ufficio		Alienazione
beni verificati (esito)				verifiche effettuate (esito)		Autorizzazione alla vendita
positivo	negativo	altro		positivo	negativo	
402	339	1	5	1	-	2

Fonte: dati dell'amministrazione

Diversamente da quanto avvenuto per i beni immobili, con riguardo ai quali l'Amministrazione (e per essa la Direzione generale per i beni architettonici e paesaggistici) sin dal febbraio 2004 ha adottato criteri e modalità per la disciplina dell'invio delle richieste di verifica dell'interesse culturale da parte dei soggetti interessati, analogo adempimento è stato adottato per i beni mobili soltanto nel giugno 2005, e con carattere sperimentale, limitatamente a tre Direzioni regionali.

Tale diversità di comportamento è da ritenere, anche, riconducibile ad una minore "pressione" esercitata sugli organi del Ministero dai soggetti aventi la disponibilità dei beni e, più in particolare, da un meno stringente interesse all'accertamento del loro interesse culturale a fini di circolazione sul territorio nazionale ed all'estero.

Ciò posto, si ritiene di formulare due considerazioni che possono essere utili all'azione amministrativa in questo delicato settore.

La prima è volta a sottolineare la necessità che sia ben percepita la reale portata delle disposizioni dell'art. 12 del codice, che impongono per tutti i beni nella disponibilità dei soggetti ivi considerati, siano essi immobili o mobili, l'accertamento del loro valore culturale.

In buona sostanza si vuole dire che la norma intesa a garantire, sino a tale adempimento, la sottoposizione dei beni al regime della tutela (cfr. art. 12, comma 1) ha natura soltanto transitoria e non può esimere l'Amministrazione dal condurre una generale attività di accertamento del valore culturale tanto sui beni immobili che mobili. La volontà del legislatore è resa evidente sia dalla lettera della norma, che da quella disposizione che impone l'inserimento delle schede descrittive degli immobili di proprietà dello Stato, già verificate con esito positivo, in un archivio informatico accessibile al Ministero e all'Agenzia del demanio per finalità di monitoraggio e di programmazione degli interventi in funzione delle rispettive competenze (cfr. art. 12, comma 8).

L'iniziativa, recentemente assunta dall'Amministrazione - settembre 2006 - riguardo ai beni mobili, di passare dalla prima fase di sperimentazione in tre regioni all'intero territorio nazionale dà atto di un orientamento conforme alla volontà della norma, la cui realizzabilità in tempi brevi, stante la limitatezza dei mezzi a disposizione, desta tuttavia qualche perplessità. L'Amministrazione ha comunque fatto riserva di comunicare, al termine dell'esercizio in corso, i risultati ottenuti in attuazione delle iniziative testè intraprese.

La seconda considerazione, del resto strettamente connessa a quanto sin qui detto, è che l'applicazione generalizzata della verifica dell'interesse culturale non è pensabile possa essere lasciata alla sola iniziativa dei soggetti detentori dei beni, siano essi pubblici o privati, ma impone al Ministero per i beni culturali di provvedere, così come del resto prevede la legge, d'ufficio, attraverso un'attività, pur graduale *in quanto necessariamente condizionata dalle limitate risorse di cui esso dispone per espletarla*, di verifica dell'interesse culturale estesa a tutto il territorio nazionale. Si tratta certamente di un compito di grande rilievo, sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo - cui per la verità l'Amministrazione non sembra aver prestato sinora la dovuta attenzione - che dovrà richiedere non solo il particolare impegno delle strutture periferiche, ma anche l'adozione a livello centrale (Dipartimento e Direzioni generali), di specifiche linee guida che diano impulso alla programmazione di queste attività e fissino al contempo le priorità da osservare nei compiti d'accertamento.

Tra le iniziative che ancora devono essere assunte per completare il sistema d'attuazione dell'art. 12 si sottolinea:

- l'adozione del decreto di concerto con il Ministero della difesa che, con riguardo ai beni in uso a quest'amministrazione, fissi criteri e modalità per la predisposizione degli elenchi dei beni da sottoporre alla verifica dell'interesse culturale. Si tratta di un adempimento di non secondario rilievo, tenuto conto che la dismissione del patrimonio immobiliare ha, in questi ultimi anni, rappresentato una delle esigenze più avvertite nel contesto degli interventi volti alla valorizzazione dei beni del demanio pubblico;
- l'accordo intercorso tra il Ministero per i beni culturali (Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici) e la Conferenza episcopale italiana per la disciplina dei procedimenti per la verifica dell'interesse culturale dei beni immobili di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche (8 marzo 2005) - applicabile *ad experimentum* per un anno dalla data della sottoscrizione - non è stato ad oggi rinnovato. Per quanto riguarda i beni mobili non è stata, invece, mai adottata alcuna intesa tra gli enti interessati. Il rilievo particolare, sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo, di questi beni, unitamente alla necessità che ogni intervento del Ministero si svolga attraverso percorsi di condivisione con l'autorità ecclesiastica, impone che vengano quanto prima riprese le iniziative per rinnovare e completare la disciplina della materia.

- infine, il Ministero non ha ancora adottato gli indirizzi di carattere generale, richiesti dall'art. 12, comma 2 del codice, volti ad assicurare l'uniformità della valutazione degli organi del Ministero nelle attività di verifica della sussistenza dell'interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico delle "cose" assoggettate alla disciplina della tutela. Si tratta di un compito non facile ma ineludibile, i cui aspetti problematici sono già stati evidenziati in questa relazione (si v. cap. 4.3), e che risponde ad esigenze obiettive, cui è necessario che l'Amministrazione dia adeguata risposta.

In questa indagine si è anche messa in evidenza una finalità ulteriore, di importanza non secondaria, prevista dall'art. 12 del codice ed affidata per la sua attuazione sempre al Ministero per i beni culturali. E' quella della schedatura, attraverso il sistema di verifica dell'interesse culturale, del patrimonio culturale dello Stato a fini di monitoraggio degli interventi di rispettiva competenza del Ministero e dell'Agenzia del demanio.

Pur riferendosi la lettera della norma al monitoraggio dei soli beni immobili statali, s'è visto come il sistema per la verifica dell'interesse culturale sia stato strutturato unitariamente per raccogliere le richieste di tutti gli enti interessati (e, quindi, non solo di quelle dello Stato) relative sia ai beni immobili che a quelli mobili, nonché per le verifiche d'ufficio dell'interesse culturale.

Il sistema "beni tutelati" viene così ad assumere una valenza di carattere generale e può costituire, se implementato con carattere di continuità, uno strumento importante, non solo per superare meccanismi basati su "presunzioni di culturalità" e per assicurare una circolazione dei beni rispettosa della disciplina della tutela, ma anche per una conoscenza ragionata di una quota rilevante del patrimonio culturale del Paese.

Si tratta, dunque, di un progetto ambizioso che per raggiungere gli obiettivi prefissati necessita almeno di due condizioni.

Alla prima già si è fatto cenno. E' un'azione forte di tutte le strutture del Ministero, centrali e periferiche, per un'azione continua, seppur graduale, di verifica dell'interesse culturale dei beni che non sia affidata soltanto all'iniziativa dei soggetti che dei beni hanno la disponibilità.

In questa direzione ancora molto vi è da fare. Sono poste, però, le basi perché censimento e catalogazione dei beni culturali non costituiscano più soltanto un "fine" che, come si è visto, non si è riusciti a raggiungere né attraverso grandi progetti, né attraverso strutture organizzative a ciò deputate, ma divengano uno "strumento" da perseguire in continuo avvalendosi, come nel caso del sistema informativo per la verifica dell'interesse culturale e dell'archivio digitale dei vincoli emessi, degli ordinari procedimenti amministrativi.

La seconda condizione - forse più difficile da realizzare - deriva dall'esistenza presso il Ministero per i beni culturali di sistemi informativi difformi, elaborati da uffici diversi su strati informativi comuni, privi di qualsiasi forma di dialogo, con una conseguente "scollatura" tra i sistemi stessi e gli stessi utilizzatori esterni.

Sono ben evidenti i riflessi, anche dal punto di vista finanziario, di una tale situazione della quale lo stesso Ministero percepisce i profili di criticità.

La soluzione potrebbe essere rappresentata da un progetto, ancora in fase di realizzazione, inteso alla "integrazione virtuale" di tutti gli attuali sistemi informativi del patrimonio culturale, Sistema informativo per la gestione del catalogo (SIGEC), Carta del rischio, Sistema beni tutelati, Sistema informativo dei vincoli paesistici e architettonici (SITAP), così da consentire, a regime, l'interrogazione contestuale delle diverse basi di dati, evitando duplicazione e sovrapposizione di informazioni diverse e, quindi, una più efficace ed efficiente fruibilità per le amministrazioni pubbliche e per la stessa collettività di questo prezioso patrimonio informativo.

I MAGISTRATI ISTRUTTORI