



# Ministero per i Beni e le Attività Culturali

## UFFICIO LEGISLATIVO

MBAC-UDCM  
LEGISLATIVO  
0021034-25/11/2011  
Cl. 02.01.00/645

Al Segretario generale  
SEDE

Alla Direzione generale  
per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e  
l'arte contemporanea  
SEDE

**OGGETTO:** Verifica dell'interesse culturale ai sensi dell'articolo 12 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Con la documentata nota prot. n. 31334 del 6 ottobre 2011, codesta Direzione generale – ripercorsi gli orientamenti interpretativi espressi sia dall'Amministrazione che dal Consiglio di Stato in merito all'articolo 12 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ed alla luce altresì delle novelle apportate dall'articolo 4, comma 16, del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 – ha chiesto a questo Ufficio di esprimersi nuovamente circa la portata applicativa della disposizione normativa in argomento.

La questione deve essere affrontata sotto due diversi profili, dovendosi separatamente trattare della definizione dell'ambito di applicazione soggettivo e di quello oggettivo del predetto articolo 12 del Codice.

Nella prima delle prospettive indicate, codesta Direzione generale chiede a questo Ufficio, sostanzialmente, di chiarire se e in quali casi gli enti pubblici in forma societaria e le società a capitale pubblico totalitario possano essere annoverati fra i soggetti di cui all'articolo 10, comma 1, del Codice, con conseguente applicabilità del successivo articolo 12, al ricorrere delle ulteriori condizioni ivi previste.

La disposizione in argomento, nel disciplinare l'istituto della verifica dell'interesse culturale, stabilisce che a tale procedura siano necessariamente soggette tutte le cose mobili e immobili che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre cinquanta anni, se mobili, e ad oltre settanta anni, se immobili, appartenenti ai soggetti di cui al richiamato articolo 10, comma 1, ovvero *“allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti”*.

Quest'ultima prescrizione normativa ha chiaramente inteso includere nell'ampia endiadi *“ogni altro ente ed istituto pubblico”* tutti i soggetti riconducibili all'ambito pubblicistico *“in senso”* inteso. E ciò a prescindere sia dalla forma giuridica del soggetto (stante l'acclarata neutralità, a tale fine, del ricorso alla forma societaria), sia dalla qualificabilità dello stesso quale ente pubblico in senso stretto, sia ancora – come da tempo chiarito dalle giurisprudenze –



# Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

dalla circostanza che il perseguimento di finalità d'interesse pubblico avvenga in maniera indiretta e mediata, attraverso l'utilizzo di strumenti privatistici, come nel caso degli enti pubblici economici (v. Cons. St., sez. VI, 5 ottobre 1995, n. 1061, che ha interpretato la medesima espressione, contenuta nel previgente articolo 4 della legge n. 1089 del 1939, nel senso dell'inclusione degli enti pubblici economici), sia, infine, del ricorrere delle condizioni che consentono di ritenere operante la figura dell'organismo di diritto pubblico, ai sensi dell'articolo 3, comma 26, del Codice dei contratti pubblici.

L'interpretazione ora esposta discende non solo dal chiaro tenore letterale della disposizione, ma anche dalla circostanza che la prescrizione normativa in argomento estende il regime di tutela dettato per i soggetti pubblici persino ad alcune persone giuridiche private in senso stretto e, segnatamente, ai soggetti privi di finalità lucrative disciplinati dal libro primo del Codice civile. E infatti l'applicazione del regime di tutela previsto per i beni appartenenti ai soggetti pubblici anche ai beni di proprietà di una specifica categoria di persone giuridiche private in senso stretto, implica – *a fortiori* – l'estensione di tale regime ad ogni e qualsiasi soggetto rientrante nell'ambito pubblicistico *lato sensu* inteso. Né appare rilevante, in senso contrario, l'eventuale perseguimento di fini di lucro, poiché tale aspetto rileva, come già detto, unicamente con riferimento alle persone giuridiche private in senso proprio e stretto.

Del resto, la *ratio legis* che impone la lettura più ampia possibile dell'endiadi “ogni altro ente ed istituto pubblico” può farsi discendere dal disegno complessivo già sotteso alla legge n. 1089 del 1939, poi sostituita dal T.U. n. 490 del 1999 e, infine, dal Codice. In tutti i citati testi normativi, infatti, “transita” l'idea che l'appartenenza pubblica (nel senso più ampio e lato del termine) del bene culturale comporti *ex se* maggiori garanzie in merito al rispetto del regime di tutela, e determini altresì la preordinazione del bene stesso alla valorizzazione (nel caso di appartenenza agli enti territoriali) o almeno alla pubblica fruizione (per i beni di proprietà di altri enti pubblici), come oggi esplicitato dall'articolo 1 del Codice, il quale, peraltro, si limita sul punto a fornire esclusivamente un'aggiornata chiave di lettura dei principi già contenuti nella Costituzione.

Così intesa, la locuzione “ogni altro ente e istituto pubblico” include certamente ogni e qualsivoglia soggetto che sia integralmente partecipato dallo Stato, anche nei casi in cui ciò eventualmente avvenga in via mediata, attraverso altro ente od organismo di diritto pubblico, ovvero mediante una società di capitali a sua volta a partecipazione pubblica totalitaria.

Questi principi sono già stati applicati in recenti rescritti resi da questo Ufficio in merito alla necessità di sottoposizione a preventiva verifica dell'interesse culturale, in caso di dismissione, degli immobili della RAI s.p.a. (v. parere prot. n. 12923 del 5 luglio 2011) e della società Ligestra Due s.r.l., generata dalla società in mano pubblica Fintecna s.p.a. nell'ambito di recenti operazioni di dismissione del patrimonio immobiliare appartenente ad enti pubblici disciolti (v. parere prot. n. 18794 del 17 ottobre 2011).

Una volta chiarito quali siano i soggetti da ritenere “pubblici” ai fini dell'articolo 12 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, occorre affrontare la distinta questione – sempre inerente l'ambito di applicazione soggettivo della disposizione – della sorte dei beni appartenenti a soggetti pubblici (nel senso anzidetto) successivamente privatizzati.



# *Ministero per i Beni e le Attività Culturali*

UFFICIO LEGISLATIVO

Al riguardo, occorre in primo luogo chiarire che il problema assume una rilevanza effettiva soltanto ove ricorra un'ipotesi di privatizzazione in senso sostanziale e non meramente formale, essendo quest'ultima del tutto irrilevante, sulla scorta di quanto si è fin qui illustrato, al fine di escludere la natura (sostanzialmente) pubblicistica del soggetto risultante dalla trasformazione, almeno ai fini dell'obbligo di sottoposizione a verifica del relativo patrimonio. In altre parole, non residuano dubbi applicativi rilevanti in caso di mera trasformazione dell'ente pubblico in società per azioni, ove – in ipotesi – la totalità del capitale rimanga in mano pubblica; diversamente taluni dubbi interpretativi potrebbero al più residuare ove sia intervenuta anche la dismissione della partecipazione azionaria di maggioranza.

Al fine, pertanto, di chiarire se e in quali termini l'articolo 12 del Codice rimanga applicabile in tale ultima ipotesi, occorre richiamare il noto, recente pronunciamento reso in proposito dall'Adunanza generale del Consiglio di Stato con il fondamentale parere n. 4 del 2011.

Nella ricostruzione dell'istituto della verifica dell'interesse culturale operata dal supremo Consesso amministrativo con il citato rescritto, sia la necessaria sottoposizione al regime di tutela di tutte le cose appartenenti ai soggetti di cui all'articolo 10, comma 1, del Codice, al compimento dei termini di legge, sia l'impossibilità di sottrarre il bene al regime protettivo – definitivo o anche solo interinale – a cui è assoggettato, costituiscono null'altro che il punto di emersione della c.d. "originarietà" dell'interesse culturale. Con quest'ultima espressione ci si riferisce alla circostanza che la "culturalità" del bene rappresenta nel nostro ordinamento – sulla base dell'insegnamento offerto dalla Corte costituzionale a partire dalla fondamentale sentenza n. 56 del 1968, poi seguita da molte altre – una qualità ad esso intrinseca ed immanente, che opera al solo verificarsi delle circostanze stabilite dalla legge.

L'originarietà della qualità di bene culturale postula, evidentemente, l'impossibilità che tale carattere, essendo immanente al bene, possa successivamente essere perduto. Con conseguente sostanziale insensibilità del regime protettivo cui il bene è assoggettato alle successive e accidentali vicende proprietarie che abbiano eventualmente interessato il bene stesso.

Proprio sulla scorta di tale ordine di argomentazioni (nonché alla luce della puntuale esegesi della disposizione attributiva all'Amministrazione del potere-dovere di verificare l'interesse culturale dei beni), il Consiglio di Stato ha chiarito, con il parere sopra citato, che sono soggetti alla procedura di verifica tutti i beni per i quali si siano, in qualunque tempo, verificate le circostanze tipizzate al comma 1 dell'articolo 12 del Codice. E ciò a prescindere sia dalle successive vicende eventualmente incidenti sulla natura giuridica del soggetto proprietario del bene, sia anche dall'epoca – precedente o successiva all'entrata in vigore del Codice – in cui tali vicende si siano effettivamente verificate.

Da quanto sin qui esposto può trarsi pianamente la conclusione che costituisce principio generale del nostro ordinamento – desumibile sia dall'interpretazione dell'articolo 9 della Costituzione, nella lettura che ne è stata fatta dalla stessa Corte costituzionale, sia dall'articolo 12 del Codice, che è disposizione immediatamente attuativa del precetto costituzionale – che la sottoposizione di un bene al regime di tutela stabilito dal Codice, una volta operante, può



# Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

cessare soltanto in una ipotesi, ovvero a seguito dell'espressa esclusione dell'interesse culturale, che giustifica la speciale protezione offerta dall'ordinamento.

In considerazione di quanto precede, non sembra potersi revocare in dubbio che i beni, originariamente appartenenti ad enti pubblici, successivamente transitati nel patrimonio dei soggetti in forma societaria derivanti dalla privatizzazione – si ribadisce: sostanziale – degli enti stessi siano integralmente soggetti alle disposizioni della Parte seconda del Codice, e, cioè, anzitutto all'articolo 12 e alla relativa tutela interinale.

Ovviamente, invece, rimarranno esclusi dall'ambito applicativo di quest'ultima disposizione i beni acquisiti dal soggetto dopo il completamento del processo di privatizzazione sostanziale (ad esempio, successivamente alla dismissione della partecipazione pubblica maggioritaria del capitale sociale della persona giuridica).

Passando ad esaminare il distinto profilo dell'ambito di applicazione oggettivo della verifica dell'interesse culturale, occorre dirimere le questioni interpretative sorte a seguito delle modificazioni apportate all'articolo 10, comma 5, all'articolo 12, comma 1, e all'articolo 54, comma 2, lettera *a*), del Codice dei beni culturali e del paesaggio dal sopra citato articolo 4, comma 16, del decreto legge n. 70 del 2011.

Come è noto, la novella ha introdotto una distinzione, nell'ambito delle cose di cui all'articolo 10, comma 1, del Codice, tra i beni mobili e gli immobili. Per i primi, la soglia che determina l'applicazione della disciplina del Titolo I della Parte seconda del Codice (ai sensi dell'articolo 10, comma 5), la sottoposizione al procedimento di verifica dell'interesse culturale (articolo 12, comma 1) e il divieto di alienazione fino alla conclusione del predetto procedimento (articolo 54, comma 2, lettera *a*)) rimane fissata in cinquanta anni, come già previsto dalla disciplina previgente, mentre per gli immobili il medesimo termine è stato innalzato a settanta anni.

Tali innovazioni normative comportano l'esigenza di dirimere due ordini di problemi. Anzitutto, si tratta di risolvere due distinte questioni di diritto transitorio e, in particolare: quale sia la sorte degli immobili pubblici realizzati da meno di settanta anni e già sottoposti a verifica con esito positivo alla data di entrata in vigore della novella; in secondo luogo, quale sia la disciplina applicabile agli immobili pubblici per i quali, alla data suddetta, fosse già compiuto il termine cinquantennale, ma non ancora quello del settantennio, e che – viceversa – non fossero stati ancora sottoposti a verifica.

In secondo luogo, e – per così dire – “a regime” occorre chiedersi se, e quali eventualmente siano, le vie praticabili per sottoporre a tutela gli immobili pubblici infrasettantennali realizzati da oltre un cinquantennio, ove ritenuti di assoluto rilievo, oppure ove risultino esposti a una minaccia imminente di irreversibile e grave manomissione.

La soluzione di tutte le questioni indicate dipende strettamente dall'interpretazione dell'insieme delle richiamate previsioni normative che hanno innalzato da cinquanta a settanta anni la soglia per l'applicazione del regime di tutela agli immobili appartenenti a soggetti pubblici. Occorre, in particolare, chiedersi se, per i beni suddetti, è da ritenere definitivamente



# Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

esclusa la possibilità di operare qualunque forma di tutela fino al compimento dei settanta anni, ovvero se gli immobili in argomento possono comunque (e, in caso affermativo, in quali ipotesi e a quali condizioni) essere attratti all'ambito applicativo della Parte seconda del Codice.

L'inquadramento della questione deve anzitutto muovere dall'esame del tenore letterale delle disposizioni.

In proposito, non può dubitarsi che l'intenzione del legislatore sia stata effettivamente quella di stabilire soglie diversificate, al fine di rendere operativo il sistema della tutela, per gli immobili appartenenti a soggetti pubblici (nel senso sopra illustrato), cui la predetta disciplina è inapplicabile anteriormente al decorso del termine minimo di settanta anni, e quelli di proprietà privata, per i quali, in presenza di un interesse culturale "qualificato" ai sensi del comma 3, lettera a), dell'articolo 10 del Codice, e mediante l'apposito procedimento di dichiarazione di cui agli articoli 13 e seguenti, il vincolo può essere imposto dopo cinquant'anni.

Ciò emerge palesemente non solo dalle modificazioni apportate, nel senso indicato, all'articolo 12, comma 1, e all'articolo 54, comma 2, lettera a), del Codice, ma soprattutto dal tenore testuale dell'attuale articolo 10, comma 5, risultante a seguito della novella del 2011.

Quest'ultima disposizione stabilisce oggi che *"Salvo quanto disposto dagli articoli 64 e 178, non sono soggette alla disciplina del presente Titolo le cose indicate al comma 1 che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni, se mobili, o ad oltre settanta anni, se immobili, nonché le cose indicate al comma 3, lettere a) ed e), che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni"*.

Si tratta di un'indicazione normativa chiara e precisa, la quale induce a ritenere che il legislatore non abbia inteso semplicemente differire il termine a decorrere dal quale opera l'obbligo di sottoposizione dei beni interessati alla verifica dell'interesse culturale (e, nelle more di questa, la relativa tutela interinale), ma – come si è anticipato – abbia definitivamente introdotto una nuova e diversa soglia di "culturalità", limitata ai soli immobili appartenenti ai soggetti pubblici.

Conseguentemente, per i beni in parola, non viene semplicemente meno il *dovere* dell'Amministrazione di operare la verifica (con la correlata tutela interinale), ma anche il relativo *potere*. In altri termini, la verifica dell'interesse culturale degli immobili infrasettantennali appartenenti a soggetti pubblici è da ritenere non più possibile, neanche facoltativamente e limitatamente a singoli casi, pena – presumibilmente – la censura di radicale nullità dei relativi atti.

La scelta in tal senso operata, nell'ambito della sua ampia discrezionalità, dal legislatore del 2011 appare, peraltro, coerente con il sistema e non illogica, se si considera quanto si è sopra detto in merito alla *ratio* delle norme concernenti la disciplina dei beni culturali in mano pubblica.

E infatti, se tra i principi informatori del sistema della tutela vi è, come si è visto, l'idea che l'appartenenza pubblica del bene culturale comporti *ex se* maggiori garanzie in merito al rispetto delle esigenze di conservazione e di valorizzazione, può ritenersi non irragionevole la determinazione di "alleggerire" la disciplina normativa di tutela relativa agli immobili pubblici



# Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

– già di per sé sufficientemente garantiti – e, invece, mantenere invariata la soglia di sottoposizione al regime protettivo per quelli appartenenti ai privati.

Per altro verso, la ragionevolezza della diversità di trattamento è strettamente legata alle diverse modalità di operatività della tutela: nel pubblico è, in sostanza, generale e “presunta” (per cui è logico che tale “presunzione” si fondi su basi più solide di storicizzazione: almeno settanta anni); nel privato, invece, la tutela è puntuale e provvedimentoale: implica, quindi, una selezione, una scelta, e non investe tutto il patrimonio sopra i cinquanta anni, ma solo quegli specifici beni per i quali emergano profili di interesse particolarmente importante.

Anche il diverso grado dell’interesse culturale richiesto (*mero* per i pubblici, *particolarmente importante* per i privati) è indice di diversità delle fattispecie e conferma la ragionevolezza della scelta operata dal decreto legge n. 70 del 2011.

In considerazione di quanto sin qui esposto, e tenendo fede altresì al generale principio *tempus regit actum*, è possibile dirimere le tre questioni sopra indicate, concernenti l’ambito di applicazione oggettivo della verifica di cui all’articolo 12 del Codice.

In particolare, quanto agli immobili pubblici realizzati da meno di settanta anni già sottoposti a verifica con esito positivo alla data di entrata in vigore della novella, non può essere revocata in dubbio la permanenza del regime di tutela del bene. Ciò in quanto la qualità di bene culturale, acclarata in conformità alla disciplina vigente al momento del compimento dell’atto, non può ritenersi intaccata dall’intervento della novella del 2011, in ossequio al richiamato principio *tempus regit actum*.

Ad opposte conclusioni dovrà pervenirsi, in ossequio al medesimo principio, con riferimento agli immobili pubblici per i quali, alla data di entrata in vigore della novella, fosse già compiuto il termine cinquantennale, ma non ancora quello del settantennio, e che – viceversa – non fossero stati ancora sottoposti a verifica, ivi inclusi i beni per i quali il relativo procedimento fosse, in ipotesi, già in corso. In tal caso, la sopravvenienza della nuova norma non potrà che determinare il venir meno del potere dell’Amministrazione di provvedere, con conseguente archiviazione degli eventuali procedimenti *in itinere*, come peraltro già chiarito da questo Ufficio con il parere prot. n. 20272 in data 11 novembre 2011, al quale si rinvia.

Con riferimento a tale ultima categoria di immobili (ovvero quelli realizzati da oltre cinquanta anni, ma da meno di settanta), rimane da chiarire – e con ciò si viene alla terza questione – se vi siano e quali siano le residue possibilità di rendere operativo il regime di tutela della Parte seconda del Codice.

In proposito, deve senz’altro escludersi la possibilità di imposizione di vincoli ai sensi dell’articolo 10, comma 3, lettera *a*), del Codice, ovvero in ragione dell’interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante che gli immobili stessi eventualmente presentino. Tale strada, infatti, è resa non percorribile proprio dall’espresso e inequivocabile tenore della disposizione ora richiamata, la quale limita il proprio ambito applicativo ai beni “*appartenenti o soggetti diversi da quelli indicati al comma 1*”, ovvero ai soli immobili di pertinenza di soggetti non pubblici.



# Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

Rimane, invece, aperta la possibilità di imposizione di vincoli ai sensi della lettera *d*) del medesimo articolo 10, comma 3, ove sia dato rinvenire nel bene *“un interesse particolarmente importante a causa del riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell’arte, della scienza, della tecnica, dell’industria e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell’identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose”*. Tale disposizione, infatti, è applicabile a prescindere dal regime proprietario dell’immobile e non richiede il presupposto della così detta *“storicizzazione”*.

Occorre, peraltro, tenere presenti i limiti di applicabilità del suddetto istituto, che si riferisce al vincolo che suole definirsi come *“relazionale-esterno”*, il quale prende in considerazione il bene non già per il suo pregio intrinseco, bensì per il suo valore testimoniale rispetto a fatti o eventi storici, nel senso ampio e lato risultante dalla previsione normativa richiamata.

L’imposizione del vincolo ai sensi della citata lettera *d*) sarà da ritenere legittima ove ricorra – e sia adeguatamente evidenziato nella motivazione del provvedimento – un preciso collegamento del bene con un fatto o un evento storico rimasto ad esso estrinseco, quale, a titolo meramente esemplificativo, la circostanza che l’immobile sia stato teatro di un evento storico, dimora o luogo di incontro di artisti o personaggi storici, sede in cui si sono disputati importantissimi eventi sportivi (olimpiadi), e via dicendo.

Al di là di tali ipotesi – che, si ribadisce, richiedono sempre una puntuale e attenta motivazione volta ad evidenziare l’interesse particolarmente importante del bene, nel senso sopra indicato – la forma di tutela per gli immobili privi del requisito generale di anzianità è costituita, d’altronde, dal riconoscimento del particolare valore artistico ai sensi dell’art. della legge sul diritto d’autore n. 633 del 1941 (art. 11, comma 1, lettera *e*), e 37, comma 4, del Codice).

IL CAPO DELL’UFFICIO

Cons. Paolo Carpentieri