

La verifica dell'interesse culturale del patrimonio immobiliare pubblico: istituzione, sviluppo della procedura, esiti.

Silvia Bonfigli

□ *Riferimenti normativi e regolamentari*

La legge 24 novembre 2003, n. 326 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante "disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici"*) introduce per la prima volta nel corpus giuridico italiano il concetto di "verifica dell'interesse culturale" del patrimonio immobiliare pubblico (avente più di cinquanta anni). L'articolo 27, nello specifico, definisce i principi generali del procedimento di verifica, di cui dovranno occuparsi le Soprintendenze regionali (oggi Direzioni Regionali), unitamente alle Soprintendenze di settore.

Il comma 10 individua i termini del procedimento di verifica dei beni di proprietà dello Stato, degli enti territoriali e degli istituti pubblici (60 giorni) e le fasi intermedie (istruttorie delle Soprintendenze entro 30 giorni). Il comma conclude con: *La mancata comunicazione nel termine complessivo di 120 giorni dalla ricezione della scheda equivale ad esito negativo.*

Il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il *Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*, recepisce interamente l'articolo 27 della Legge 326/2003, compreso l'istituto del "silenzio - assenso", ed estende l'obbligo della verifica dell'interesse culturale ai beni di proprietà di persone giuridiche private senza fine di lucro.

La sottrazione del bene di proprietà pubblica al regime di tutela in caso di comportamento inerte dell'amministrazione è una novità assoluta, che si distanzia fortemente dall'impostazione culturale dei precedenti strumenti legislativi. D'altra parte, il principio del "silenzio - assenso", applicato alla materia dei beni culturali, contrasta anche con l'articolo 20, comma 4 della legge 241/1990, così come modificata dalla legge 14 maggio 2005, n. 80 (conversione del Decreto legge 16 marzo 2005, n. 35).

L'incongruenza, ad oggi, non è stata risolta, pertanto le Direzioni regionali e le Soprintendenze continuano doverosamente ad

attenersi alla propria legge "speciale" di riferimento, considerando vigente l'istituto del "silenzio - assenso", fino all'adeguamento del Codice alla legge generale.

Il decreto dirigenziale interministeriale del 06 febbraio 2004, emanato ai sensi dell'articolo 27, comma 9 del D.L. 269/2003 convertito con la L. 326/2003, stabilisce *i criteri e le modalità per la predisposizione degli elenchi e delle schede descrittive dei beni immobili di pertinenza delle Amministrazioni dello Stato, delle regioni, delle province, delle città metropolitane, dei comuni e di ogni altro ente ed istituto pubblico, oggetto di verifica relativamente alla sussistenza dell'interesse artistico, storico, archeologico ed etnoantropologico* (articolo 1). Contemporaneamente al disposto normativo, il Ministero, seguendo i criteri di innovazione ed efficienza dell'Amministrazione pubblica, immetteva in rete un sistema informativo senza precedenti, all'indirizzo www.benitutelati.it per la gestione del procedimento e dei dati, che deve essere obbligatoriamente utilizzato, con chiavi e livelli d'accesso differenziati, dagli enti richiedenti la verifica dei beni immobili, dalla Direzione regionale (responsabile del procedimento amministrativo e dell'emanazione dell'atto finale) e dalle Soprintendenze di settore coinvolte (responsabili della fase istruttoria). Completato il *corpus* normativo - legge generale, legge speciale, norma attuativa - viene avviato, il giorno 1 settembre 2004, il procedimento di verifica dell'interesse culturale dei primi 15 beni immobili di proprietà dell'Agenzia del Demanio dello Stato, situati nel territorio marchigiano.

Il 24 gennaio 2005 viene siglato il *Protocollo d'intesa sulle procedure di verifica dell'interesse culturale degli immobili di proprietà degli enti locali* tra Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici delle Marche, Regione Marche, ANCI Marche, UPI Marche. L'accordo, stipulato in ottemperanza all'articolo 4 del D.D. 06.02.2004, definisce i tempi di trasmissione e la consistenza numerica degli elenchi di beni immobili da sottoporre alla verifica dell'interesse culturale, appartenenti a tutti gli enti locali della Regione. La convenzione consente invii mensili per un massimo di venti beni ogni invio.

La Direzione Regionale delle Marche è stata l'unica, in ambito nazionale, ad aver suggerito e stipulato un unico accordo con la Regione, piuttosto che con i singoli enti locali, anche se l'adesione

all'accordo, da parte dell'ente locale, non è obbligatoria.

La convenzione, così concepita, ha consentito di organizzare e ponderare più efficacemente il lavoro della Direzione regionale e delle Soprintendenze di settore coinvolte nel procedimento.

Il decreto dirigenziale interministeriale del 28.02.2005, modifica ed integra il precedente decreto 06.02.2004, senza sostanziali variazioni se non nella introduzione dell'articolo 4-bis, che chiarisce l'istituto della *Verifica dell'interesse culturale d'ufficio* intrapresa dal Ministero (leggi Direzione Regionale e/o Soprintendenze).

L'istituto della *verifica dell'interesse culturale d'ufficio* è pure una novità introdotta dal Decreto Legislativo n. 42/2004, che consente di formalizzare provvedimenti di dichiarazione dell'interesse culturale in tempi brevissimi, 120 giorni in luogo dei 210 stabiliti dalla vecchia normativa, e di ottenere contemporaneamente un archivio informatico di immediata consultazione e di grande utilità.

Infine, il decreto dirigenziale 25.01.2005 stabilisce i *criteri e le modalità per la verifica dell'interesse culturale dei beni immobili di proprietà delle persone giuridiche private senza fine di lucro, ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.*

Il decreto 25.01.2005 non si discosta sostanzialmente dal decreto rivolto alla definizione dei procedimenti degli enti pubblici, ma elimina esplicitamente la possibilità del ricorso al cosiddetto "silenzio - assenso", anche se il termine del procedimento resta fissato in 120 giorni.

Una particolare menzione va riservata alle ulteriori fonti normative che riguardano il patrimonio immobiliare degli enti ecclesiastici, facenti capo alla Conferenza Episcopale Italiana: al fine di uniformare i procedimenti su scala nazionale e di garantire il controllo a livello centrale dei suddetti procedimenti di verifica, spesso finalizzati alle alienazioni, l'Ufficio Nazionale per i beni culturali ecclesiastici della C.E.I. e il Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici sottoscrivono il giorno 8 marzo 2005 un accordo relativo alle procedure informatizzate, utilizzate dagli enti ecclesiastici, per la richiesta di verifica dell'interesse culturale dei beni immobili di loro pertinenza.

L'accordo sottoscritto a livello nazionale, rinvia ad un ulteriore accordo di livello regionale, nel nostro caso, tra la

Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici delle Marche e la Conferenza Episcopale delle Marche.

La Direzione regionale delle Marche, prima in ambito nazionale, il 9 giugno 2005 sottoscrive con la C.E.M. lo specifico accordo per disciplinare i tempi e la consistenza numerica degli invii delle schede descrittive degli immobili di enti ecclesiastici marchigiani, per la verifica dell'interesse culturale.

Il 12 luglio 2005 la C.E.M. invia le prime 20 domande di verifica dell'interesse culturale, che avranno, da qui in avanti, cadenza mensile. Ad un anno e mezzo dalla definizione dell'istituto della verifica dell'interesse culturale del patrimonio immobiliare pubblico con la stipula dell'ultimo accordo con la Conferenza Episcopale Marchigiana, il procedimento della verifica entra a regime per i soli beni immobili, ad esclusione dei terreni agricoli non soggetti alla verifica.

□ *Procedura della verifica dell'interesse culturale*

1. L'ente territoriale o l'istituto pubblico, che intende sottoporre alla verifica dell'interesse culturale il proprio patrimonio immobiliare storico, attiva il procedimento di accreditamento per l'accesso al sistema informativo www.benitutelati.it mediante l'uso dello stesso programma. Al 31 gennaio 2006 gli enti accreditati, pubblici e privati, sono in totale 158;

2. La Direzione regionale raccoglie le domande, pervenute dai singoli enti o per il tramite della Regione Marche, stipula gli accordi preventivi con i singoli enti, per definire tempi e modi di trasmissione delle schede relative ai beni da sottoporre a verifica, rilascia agli enti le *password* di accesso al sistema informativo;

3. L'ente compila le campiture obbligatorie delle schede anagrafiche, che compaiono sul sistema informativo, con l'inserimento di tutti i dati significativi per l'individuazione e la descrizione del bene, effettuano l'invio informatico delle schede tramite rete *internet*, stampano le schede e le inviano in formato cartaceo alla Direzione regionale con la domanda di verifica dell'interesse culturale;

4. La Direzione regionale avvia il procedimento di verifica dell'interesse culturale il giorno stesso della ricezione del plico cartaceo e lo comunica all'ente, mediante l'inserimento della data sull'apposita campitura del sistema informativo; invia copia delle

schede anagrafiche dei beni alla Soprintendenza per i Beni Architettonici e per il Paesaggio e alla Soprintendenza per i Beni Archeologici delle Marche, che sono responsabili della fase istruttoria;

5. Le Soprintendenze, ognuna per le proprie competenze, verificano gli atti d'Ufficio, effettuano i necessari sopralluoghi, propongono alla Direzione regionale, nelle relazioni istruttorie, la dichiarazione dell'interesse culturale o l'esclusione del bene dal regime di tutela della legge;

6. La Direzione regionale verifica le relazioni istruttorie, integrandole ove necessario, e conclude il procedimento con l'emanazione degli atti che definiscono l'esito della verifica: comunicazione all'ente dell'esito negativo o notifica del provvedimento di dichiarazione dell'interesse culturale.

□ *Procedimenti in atto, esiti dei procedimenti conclusi e brevi considerazioni.*

Dal 1 settembre 2004, data di avvio del primo procedimento, al 31 gennaio 2006 la Direzione regionale ha avviato 239 procedimenti di verifica dell'interesse culturale, per un totale di 354 beni immobili. Risultano conclusi 112 procedimenti per un totale di 204 beni verificati. Sono, invece, ancora in corso 127 procedimenti, per un totale di 150 beni per la verifica dei quali deve essere ancora completato l'iter procedimentale.

Gli esiti delle verifiche dell'interesse culturale d'Ufficio e su istanza degli enti territoriali, degli istituti pubblici, delle persone giuridiche private senza fine di lucro, sono divisi per province e riassunti nella tabella riportata di seguito:

	n° beni verificati	Esiti negativi	Esiti negativi Per decorrenza dei termini del provvedimento	Esiti positivi Provvedimenti di dichiarazione dell'interesse culturale	Beni non soggetti a verifica Età inferiore a 50 anni
ANCONA	62	21	29	9	3
ASCOLI PICENO	34	20	9	3	2
FERMO	14	4	6	4	0
PESARO URBINO	55	37	3	14	1
MACERATA	39	22	11	4	2
TOTALE	204	104	58	34	8

Dai dati sopra riportati, si evince, che la verifica dell'interesse culturale del patrimonio immobiliare pubblico e delle persone giuridiche private senza fine di lucro, sta velocemente sottraendo alla tutela del regime normativo statale dei beni culturali gran parte del patrimonio stesso, giudicando la Direzione regionale e le Soprintendenze non sufficientemente motivabili provvedimenti di dichiarazione dell'interesse culturale di manufatti di edilizia corrente storica rurale o urbana, che costituiscono la maggior parte degli immobili fino ad oggi sottoposti alla verifica.

Da sempre, d'altra parte, la giurisprudenza che regola la materia dei beni culturali impone l'individuazione del singolo manufatto di interesse culturale con specifico provvedimento di tutela motivato. L'impossibilità di graduare la tutela in relazione al grado di interesse culturale del singolo manufatto, costringe, poi, a dichiarare di interesse culturale soltanto le emergenze monumentali o i reperti archeologici già rinvenuti.

L'esclusione dall'ambito di tutela dello Stato di gran parte del patrimonio immobiliare pubblico comporta, conseguentemente, la implicita ulteriore delega della tutela agli enti locali di beni che, pur non essendo di interesse monumentale o di esplicito interesse archeologico, costituiscono testimonianze significative della storia - urbanistica, edilizia, rurale, economica, sociale - locale.

Le leggi urbanistiche e la pianificazione urbanistica e territoriale assumono, dunque, un nuovo e più consistente significato, avendo gli enti locali la responsabilità civile e morale di tutelare un vasto patrimonio culturale costituito dalla cosiddetta edilizia storica diffusa che, con il rinnovo della legge di tutela del 2004 e con l'istituto della verifica dell'interesse culturale, verrà nei prossimi anni notevolmente ampliato, perché definitivamente sottratto alla tutela da parte degli organi ministeriali.