

ALMA MATER STUDIORUM - UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

OCNUS

Quaderni della Scuola di Specializzazione
in Archeologia

12
2004

ESTRATTO

Ante
Quem

Direttore Responsabile
Giuseppe Sassatelli

Comitato Scientifico
Pier Luigi Dall'Aglio
Sandro De Maria
Fiorenzo Facchini
Maria Cristina Genito Gualandi
Sergio Pernigotti
Giuseppe Sassatelli

Coordinamento
Maria Teresa Guaitoli

Editore e abbonamenti
Ante Quem soc. coop.
Via C. Ranzani 13/3, 40127 Bologna
tel. e fax +39 051 4211109
www.antequem.it

Redazione
Valentina Gabusi, Flavia Ippolito

Impianti
Color Dimension, Villanova di Castenaso (Bo)

Abbonamento
40,00

Richiesta di cambi
Dipartimento di Archeologia
Piazza San Giovanni in Monte 2, 40124 Bologna
tel. +39 051 2097700; fax +39 051 2097701

Le sigle utilizzate per i titoli dei periodici sono quelle indicate nella «Archäologische Bibliografie» edita a cura del Deutsches Archäologisches Institut.

Autorizzazione tribunale di Bologna n. 6803 del 17.4.1988

Senza adeguata autorizzazione scritta, è vietata la riproduzione della presente opera e di ogni sua parte, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico.

ISSN 1122-6315

© 2005 Ante Quem soc. coop.

INDICE

<i>Prefazione</i> di Giuseppe Sassatelli	7
ARTICOLI	
Gabriele Bitelli, Enrico Giorgi, Luca Vittuari, Massimo Zanfini <i>La campagna di rilevamento e di fotografia aerea di Suasa. Nuove acquisizioni per la ricostruzione della forma urbana</i>	9
Fausto Bosi <i>Su alcuni aspetti del problema sauromatico</i>	15
Agnese Cavallari <i>Joint Hadd Project: campagna di ricognizione 2003-2004, Sultanato dell'Oman, regione del Ja'lan: risultati e prospettive per una comprensione del popolamento nomade nel Medio Olocene</i>	27
Fabio Cavulli <i>L'insediamento di KHB-1 (Ra's al-Khabbab, Sultanato dell'Oman): lo scavo, i resti strutturali e i confronti etnografici</i>	37
Fabio Cavulli <i>Problemi stratigrafici relativi allo scavo di sedimenti sciolti in ambiente arido</i>	49
Chiara Cesaretti <i>Il tema decorativo dei «piccoli animali su elementi vegetali»</i>	63
Marco Destro <i>Boschi e legname tra antichità e Medioevo: alcuni dati per l'Appennino umbro-marchigiano settentrionale</i>	77
Anna Gamberini, Claudia Maestri, Simona Parisini <i>La necropoli di Pianetto (Galeata, FC)</i>	95
Maria Cristina Genito Gualandi <i>Storia dell'Archeologia. Problemi e metodi</i>	119
Giuseppe Lepore <i>Un'edra funeraria da Phoinike (Albania): appunti per la definizione di una tipologia architettonica</i>	127
Roberto Macellari <i>Gli Etruschi del Po</i>	145
Francesco Negretto <i>Monumenti funerari romani a edicola cuspidata del bolognese</i>	161
Emanuela Penni Iacco <i>Gli ariani a Ravenna: le scene cristologiche della basilica di S. Apollinare Nuovo</i>	199

Sergio Pernigotti <i>L'ostrakon Bakchias F 3: per una nuova interpretazione</i>	215
Marco Podini <i>Musica e musicisti nel rilievo storico romano: la dialettica fra immagine e significato</i>	223
Lorenzo Quilici <i>Caprifico di Cisterna di Latina. Una città arcaica nella Piana Pontina</i>	247
Clementina Rizzardi <i>Ravenna fra Roma e Costantinopoli: l'architettura del V e VI secolo alla luce dell'ideologia politico-religiosa del tempo</i>	263
Luca Tori <i>Mediolanum. Metropoli degli Insubri tra evidenza letteraria ed evidenza archeologica</i>	279
Riccardo Villicich <i>Spazi forensi ed aree pubbliche nei centri minori della Cisalpina in età romana: sperimentazione o dipendenza da un modello?</i>	297
ATTI DELLA GIORNATA DI STUDI «NUOVI STRUMENTI PER LA TUTELA E LA VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI» (BOLOGNA, SAN GIOVANNI IN MONTE 23 MAGGIO 2003)	
Giuseppe Sassatelli <i>Introduzione</i>	327
Luigi Malnati <i>Dum Romae consulitur... Modeste proposte per prevenire il definitivo tramonto dell'archeologia urbana in Italia</i>	329
Ciro Laudonia <i>L'attività del Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale con particolare riferimento al settore archeologico</i>	333
Giuliano de Marinis <i>Interventi archeologici a carico di terzi: un problema da affrontare</i>	343
Stefano Benini <i>La Patrimonio s.p.a. e i beni culturali. La vendita dei beni culturali pubblici</i>	347
RECENSIONI	
Paul Gleirscher, Hans Nothdurfter, Eckehart Schubert, <i>Das Rungger Egg. Untersuchungen an einem eisenzeitlichen Brandopferplatz bei Seis am Schlern in Südtirol</i> , («Römisch-Germanische Forschungen Band» 61), Mainz am Rhein 2002. (Rosa Roncador)	355
Maura Medri, <i>Manuale di rilievo archeologico</i> , («Grandi Opere»), Bari 2003. (Enrico Giorgi)	358

LA PATRIMONIO S.P.A. E I BENI CULTURALI. LA VENDITA DEI BENI CULTURALI PUBBLICI

Stefano Benini*

Dibattiti e polemiche senza precedenti

Non c'è dubbio che in una materia da iniziati, quale quella della tutela dei beni culturali, la legge c.d. Tremonti, che ha costituito la Patrimonio s.p.a. e la Infrastrutture s.p.a., quali società veicolo per lo smobilizzo del patrimonio immobiliare pubblico, ha creato dibattiti e polemiche senza precedenti. Fin dai primi commenti è sembrato che lo Stato, venendo meno alla sacralità di un impegno prescritto dalla Costituzione, abbia immolato le radici, le memorie storiche del paese, alle esigenze di bilancio, nel perseguimento del doppio fine di risanare il *deficit* pubblico e di finanziare le grandi opere infrastrutturali, che fin dall'inizio hanno costituito dichiaratamente l'elemento centrale della politica governativa.

Il governo ha fatto sapere che il Colosseo non era in vendita.

Si è anche replicato, con argomentazioni un po' più sottili sotto il profilo giuridico, che, comunque, qualsiasi alienazione di beni culturali sarebbe subordinata al regime autorizzatorio predisposto dal decreto emanato dal Ministro Melandri nel 2000.

Taluno si è ritenuto soddisfatto di queste rassicurazioni. Altri ancora ha osservato che la legge Tremonti è una delle solite leggi di facciata, valide come messaggi politici, ma alla fine tecnicamente inapplicabili.

Tutto a posto allora?

Personalmente, non mi sento per niente tranquillo. La legge Tremonti non è stato uno scherzo: non poteva esserlo. Primo, perché ormai di vendita dei beni pubblici si parla da diverso tempo. Secondo, perché se il governo ha

accettato il rischio di affrontare le (prevedibili) polemiche che la manovra avrebbe scatenato, è segno che la cosa sta veramente a cuore. Tanto che per affrettare la procedura di dismissione, si è recentemente emanato il d.l. 102 del 9.5.2003, ove nella premessa si fa cenno alla necessità di superare alcune criticità registrate nell'amministrazione del patrimonio immobiliare dello Stato.

Non mi sento rassicurato dalle rassicurazioni dei Ministri: domani o dopodomani il governo può cambiare idea. Può cambiare il regolamento Melandri (che è un atto amministrativo generale, non legislativo, quindi sottratto al controllo parlamentare), sempre che questo sia applicabile (e a mio parere, come ora cercherò di spiegare, esso non lo è nella prima fase di passaggio, dallo Stato alle società «veicolo» per lo smobilizzo). Ma, soprattutto, siccome la legge, attraverso l'interpretazione, è come un elastico, che può tendersi in varie direzioni, sono fermamente convinto che essa può offrire, così com'è, il supporto per consistenti operazioni di smobilizzo del patrimonio storico-artistico pubblico.

In breve, ed evitando per ora di entrare in questioni di pura tecnica giuridica, la legge 112 del 2002 (la legge Tremonti, appunto), fa sì che i beni immobili pubblici – e fra questi anche i beni d'interesse storico-artistico – possano entrare, a scopi di migliore gestione, valorizzazione, ma soprattutto vendita, nel patrimonio di due società, la Patrimonio dello Stato s.p.a., e la Infrastrutture s.p.a.

Questo trasferimento – lo si desume chiaramente dall'art. 7, comma 10, della legge – è iniziativa del solo Ministro dell'economia e delle finanze, che può chiedere l'intesa con il Ministro per i beni culturali solo per i beni di «particolare» valore culturale.

* *Magistrato della Corte di Cassazione*

Una volta entrati nel patrimonio delle due società, i beni possono essere oggetto di pretese da parte di terzi, al momento non identificabili: soprattutto di coloro che abbiano prestato soldi, avendo in cambio titoli garantiti da immobili delle società (e tra questi da beni culturali attribuiti alle società stesse).

Precedenti legislativi

A onor del vero, la possibilità di alienazione dei beni culturali non è una novità assoluta nel nostro panorama legislativo.

Il t.u. delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, approvato con d.lgs. 29 ottobre 1999 n. 490, recepisce il sistema composito risultante dal sovrapporsi del codice civile alla l. 1° giugno 1939, n. 1089, nel senso che, ferma l'inalienabilità dei beni appartenenti al demanio storico artistico (art. 54, che richiama l'art. 822 c.c.), per gli altri beni vige un principio di inalienabilità relativa (art. 55).

Nella seconda metà degli anni '90, tralasciando per semplificare i vari passaggi intermedi, si era concepito un sistema per cui, ferma restando la possibilità di vendita «caso per caso» di singoli immobili di interesse storico e artistico dello Stato, ma anche degli enti territoriali, su autorizzazione del Ministero dei beni culturali, anche i programmi di smobilizzo del patrimonio pubblico, attraverso l'intermediazione di società appositamente create (art. 19 l. 448/98), potevano essere attuati solo sotto la supervisione del Ministero competente, nel rispetto di rigide condizioni stabilite dal regolamento (che venne emanato nel 2000, con n. 283, e venne detto regolamento Melandri), in modo da non pregiudicare la conservazione, integrità e fruizione dei beni, e da garantire la compatibilità della destinazione d'uso con il carattere storico-artistico. Quel sistema, in una valutazione globale, realizzava un giusto equilibrio tra le esigenze di tutela e lo smobilizzo di beni che per la loro diffusione e il loro valore relativo non eccelso, potevano anche essere posseduti da privati, senza che le esigenze di fruizione della collettività ne risentissero.

La legge Tremonti

Con il decreto legge n. 63 del 2002, convertito in legge 112 del 2002, l'alienazione dei beni storico-artistici è concepita esclusivamente come congegno di un complesso meccanismo di riduzione del debito pubblico e finanziamento di opere e infrastrutture, che francamente solleva molti dubbi al cospetto della sacralità di cui l'articolo 9 della Costituzione ammantava il patrimonio storico-artistico-paesaggistico della Nazione.

Sorprende che in una materia in cui, per la delicatezza delle implicazioni, sarebbe stato auspicabile un ampio dibattito parlamentare, si sia adottato un decreto legge, che sconvolge la disciplina giuridica dei beni culturali a un solo anno e mezzo dal regolamento Melandri. Il dibattito parlamentare su certi valori fondamentali, del resto, è di recente passato in second'ordine, se è vero che anche qualche giorno fa anche il disegno di legge per la delega ambientale, è stato approvato ricorrendo al voto fiducia e di fatto rimettendo al governo le leggi sull'ambiente (rifiuti, acque, danno ambientale, aree protette, tutela della fauna, valutazione di impatto ambientale, autorizzazione ambientale integrata, inquinamento atmosferico).

È vivo il sospetto che dietro alla legge Tremonti ci siano solo preoccupazioni di ordine economico, legate alla voragine dei conti pubblici. Basti osservare che nella legge, accanto alla vendita degli immobili demaniali, si regolano le modalità di versamento dell'Irpef e dell'Irap, il costo dei prodotti farmaceutici, il finanziamento della spesa sanitaria, il regime tributario delle società cooperative. La concezione di fondo è la logica «aziendale», per cui tutto è riconducibile in termini di redditività.

Patrimonio s.p.a.

La legge Tremonti detta una disciplina unitaria per la gestione e valorizzazione del patrimonio pubblico: è istituita un'apposita società, la Patrimonio dello Stato s.p.a., per la quale sono dettate determinate regole, in tal modo assorbendosi (e attuandosi) le previsioni generali relative alla gestione del patrimonio pubblico tramite società. La disciplina di cui all'art.

19 l. 448/98 risulta dunque abrogata per incompatibilità.

Del nuovo organismo la legge disciplina esaurientemente costituzione e funzionamento, ma l'illustrazione degli scopi della relativa attività non va oltre la genericità dell'espressione «valorizzazione, gestione ed alienazione ... nel rispetto dei requisiti e delle finalità propri dei beni pubblici».

Trasferimento di beni

Dice la legge che alla Patrimonio s.p.a. *può* (quindi non deve) essere trasferita la proprietà di beni demaniali. Quando il trasferimento abbia ad oggetto beni di particolare valore artistico e storico, il trasferimento è effettuato d'intesa con il Ministero per i beni e le attività culturali.

Il Governo ha dichiarato che non venderà il Colosseo. In realtà, l'art. 7, comma 10, della legge, prevede solo che il trasferimento dei beni «di particolare valore storico e artistico» sia effettuato d'intesa con il Ministro per i beni e le attività culturali: questo vuol dire due cose. I beni che esprimono un valore culturale non particolare (e questo requisito sembra essere oggetto di apprezzamento discrezionale del solo Ministero dell'economia) sono liberamente cedibili dalla Patrimonio alla Infrastrutture o direttamente a quest'ultima: senza che il Ministero per i beni culturali possa mettervi bocca. Ma anche il Colosseo o la Galleria degli Uffizi non sono al riparo dal rischio di passare ai privati, basterebbe un ministro accondiscendente alle momentanee ragioni di un governo... Anche i litorali incontaminati, o i monti o le foreste, o tutte le zone interessate dal vincolo paesaggistico della legge Galasso.

Se non si dà luogo al trasferimento dei beni, la Patrimonio s.p.a. si trova ad agire per la valorizzazione e la gestione di oggetti di cui è mantenuta, anche formalmente, la proprietà pubblica. Il che a ben vedere non costituisce una novità assoluta nella vicenda istituzionale dei beni culturali, posto che la Società italiana per i beni culturali (Sibec) s.p.a. – istituita con l. 8 ottobre 1997 n. 352 (art. 10) e, a quanto consta, rimasta solo sulla carta – agiva dall'esterno su beni altrui (pubblici e privati), avendo ad oggetto «la promozione e il sostegno finanzia-

rio, tecnico-economico ed organizzativo di progetti e altre iniziative di investimento per la realizzazione di interventi di restauro, recupero e valorizzazione dei beni culturali». Il potere ministeriale di costituire società (oltre che associazioni e fondazioni) ai fini della valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale, peraltro, riconosciuto in via generale nella legge istitutiva del Ministero per i beni e le attività culturali (art. 10 l. 20 ottobre 1998 n. 368, con successive modifiche), prevede la mera concessione in uso dei beni stessi.

Messa a reddito e cartolarizzazione

La Patrimonio, per far fronte agli oneri contratti per l'acquisto – è questo uno degli elementi salienti della nuova legge – mette a reddito i beni: nel senso che può ricavare un utile dal loro utilizzo, principalmente, trattandosi di immobili, con affitti. Inoltre, può effettuare operazioni di cartolarizzazione sul patrimonio acquisito, che non sia stato già impegnato: questa è la tecnica con cui si ottengono crediti dalle banche (attraverso l'emissione di obbligazioni) dando in garanzia introiti futuri.

Ma cosa vuol dire messa a reddito? Solo affitto di un museo a un privato che offrendo al visitatore servizi più moderni e qualificati possa esigere biglietti d'ingresso esosi? O anche la possibilità che le Terme di Caracalla siano allagate per riprodurre la battaglia di Azio in un nuovo colossal americano, o che il David e i Prigioni della Galleria dell'Accademia assistano, invitati di pietra, a pranzi e serate di gala? Si potrebbe rispondere: niente di tutto questo. Dice la legge che la nuova società è istituita nel «rispetto dei requisiti e delle finalità propri dei beni pubblici». In realtà può esprimersi qualche preoccupazione una volta constatato che questa formula legislativa è ben diversa da quella usata dalla legge previgente («a condizione che non siano pregiudicate la conservazione, integrità e fruizione dei beni, e sia garantita la compatibilità della destinazione d'uso con il carattere storico-artistico»), e che il concetto di valorizzazione non va più inteso in senso tradizionale, come miglioramento delle condizioni di conservazione e diffusione della conoscenza collettiva e scientifica dei beni culturali e

incremento della fruizione (in tal senso, ancora, l'art. 148 d.lgs. 112/98), ma come sfruttamento delle potenzialità reddituali del bene.

Trasferimento di beni alla Infrastrutture s.p.a.

La Patrimonio dello Stato s.p.a. può anche vendere i propri beni (e tra questi, gli immobili storico-artistici) alla Infrastrutture s.p.a. Quest'ultima, istituita dalla Cassa depositi e prestiti, dunque pubblica e sotto controllo del Ministero dell'economia, ha il compito di agevolare il finanziamento di opere pubbliche coinvolgendo capitali privati. Potrà finanziare sotto qualsiasi forma infrastrutture e opere pubbliche, investimenti finalizzati allo sviluppo. Il trasferimento di beni culturali della Patrimonio s.p.a. alla Infrastrutture s.p.a., che richiede anch'esso l'intesa del Ministero dei beni culturali, serve evidentemente come garanzia per attrarre finanziamenti privati da aggiungere agli stanziamenti statali.

Ma c'è di più: i beni demaniali possono essere anche trasferiti direttamente alla Infrastrutture, e quindi destinati *ab origine*, senza mezzi termini, al finanziamento delle infrastrutture.

I beni costituiscono garanzia per i finanziamenti ottenuti, anche attraverso ulteriori operazioni di cartolarizzazione, e possono costituire patrimonio separato aggredibile unicamente dai creditori di quella specifica operazione di finanziamento.

La possibilità di trasferimento diretto dei beni pubblici alla Infrastrutture s.p.a., senza l'intermediazione della Patrimonio dello Stato (art. 8, comma 4, parte finale), ne rende palese la strumentalità esclusiva ad operazioni di finanziamento, non valendo per la Infrastrutture la pur evanescente caratterizzazione degli scopi della Patrimonio, di valorizzazione e gestione, oltre che di alienazione dei beni pubblici.

Lo status del bene trasferito alle società

Mettiamo il caso che la Infrastrutture non possa far fronte al debito contratto per il finan-

ziamento delle opere pubbliche: la procedura esecutiva dei creditori si rivolgerà sui beni offerti in garanzia.

La legge Tremonti, però, prevede che il trasferimento dei beni demaniali non ne modifica il regime giuridico (art. 7, comma 10, ultima parte): in altre parole, l'inalienabilità, che vuol dire anche insuscettibilità ad essere oggetto di usucapione e di espropriazione forzata.

In tal modo, i palesi propositi di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico (del quale fanno parte anche i beni storico-artistici), e di strumento di finanziamento delle opere pubbliche, appaiono contraddetti dalla testuale affermazione della permanenza, nei beni trasferiti, delle prerogative demaniali. E ancora: un precedente testo legislativo, il d.l. 351/01, conv. il l. 410/01, che sembra essere il testo normativo generale in tema di valorizzazione e privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, e che la l. Tremonti richiama, quanto alle modalità di trasferimento, dispone all'art. 3, comma 1, l. 410/01, che l'inclusione di un bene pubblico in uno dei decreti di trasferimento alle società «veicolo», produce il passaggio al patrimonio disponibile (detto per inciso, in applicazione di questa legge è stata costituita la Società Cartolarizzazione Immobili Pubblici S.C.I.P. s.r.l., cui sono stati trasferiti, con d.m. 21 novembre 2002, gli immobili individuati dall'Agenzia del demanio). Questa previsione non brilla né per consequenzialità logica né per acume giuridico, posto che il decreto di trasferimento determina semplicemente l'acquisizione da parte di una società privata, la cui libera disponibilità sul bene, secondo l'ordinario statuto della proprietà, solo goffamente può essere assimilata al patrimonio disponibile degli enti pubblici. Ma comunque mantiene la coerenza del sistema, assicurando realizzabilità giuridica del sistema di smobilizzo del patrimonio, mutando lo *status* di quei beni. Inutile dire che all'interno di quest'ultimo *corpus* normativo viene introdotta, contraddittoriamente, l'eccezione, con il recentissimo d.l. 9.5.2003 n. 102 (g.u. 108 del 12.5.03), che aggiungendo al d.l. 351/01 un comma 15 bis, prevede che il Ministero promuova la formazione di società di trasformazione urbana, che sono società miste, con la partecipazione dei comuni, cui vengono trasferiti beni che mantengono

anch'essi, come quelli trasferiti alla Patrimonio e alla Infrastrutture s.p.a., il regime dei beni demaniali.

La singolarità di una proprietà privata demaniale

Questo farraginoso stratificarsi di leggi, questa serie continua di contraddizioni, dà luogo ad un vero e proprio *rebus*, sulle reali intenzioni del legislatore, probabilmente tradite da una tecnica approssimativa, e sulla concreta attuabilità del procedimento di dismissione del patrimonio pubblico, a cui il richiamo al regime demaniale si frappone in modo apparentemente insormontabile.

Nell'ordinamento giuridico, la persistenza del regime demaniale su un bene divenuto di proprietà privata, è una novità assoluta.

L'elemento fondamentale, e imprescindibile, del regime di demanialità, è l'appartenenza del bene allo Stato, o ad un ente pubblico territoriale. Ne fa fede, oltre che evoluzione storica dell'istituto, di cui l'etimologia, nel rievocare la figura del sovrano, è elemento rivelatore, la formulazione degli artt. 822 e 824 c.c., in cui il particolare *status* di determinati beni deriva, imprescindibilmente, dalla titolarità pubblica, oltre che dalla destinazione ad un uso pubblico. In particolare, nel settore dei beni culturali, il demanio storico artistico è contraddistinto dalla sua appartenenza allo Stato, alle regioni, alle province, ai comuni (art. 54 d.lgs. 490/99).

Si può obiettare che la l. 112/02, di efficacia pari alle norme codicistiche nella gerarchia delle fonti, potrebbe aver creato uno specialissimo statuto proprietario, in cui il regime di godimento e di disposizione del bene è modellato alla proprietà pubblica malgrado la soggettività privata del titolare.

Ma a prescindere dalla singolarità di una categoria demaniale privata nel panorama storico della civiltà giuridica, le prerogative connesse al regime tipico delineato dall'art. 823 c.c., cui la l. 112/02 si richiama, sono costituzionalmente incompatibili con la proprietà privata: si pensi ai poteri di autotutela concessi all'autorità amministrativa dal secondo comma dell'art. 823 c.c., che è richiamato *in toto* dal comma 10

dell'art. 7 l. 112/02 (a differenza dell'art. 829 c.c., di cui è richiamato solo il primo comma).

La peculiare soggettività della Patrimonio dello Stato, società privata a totale partecipazione pubblica, certo non è sufficiente a giustificare l'esercizio di poteri autoritativi che qualificano l'attività di polizia demaniale. Tanto meno la Infrastrutture s.p.a., che pur costituita dalla Cassa depositi e prestiti, può vedere le proprie azioni trasferite a terzi, anche privati, previa autorizzazione del Ministro dell'economia.

Se poi si volesse esaurire la prerogativa del bene demaniale nella sola inalienabilità – da cui discendono, come corollario, l'insuscettibilità ad essere oggetto di usucapione e di espropriazione forzata – la disciplina approntata dalla stessa l. 112/02, comporta il superamento di quella regola, nel momento in cui esplicitamente ne conferma la validità: non si può negare, infatti, che se non scopo finale della legge, almeno eventualità calcolata, sia quella dell'acquisizione di beni pubblici da parte di terzi, sia pure con l'intermediazione della Patrimonio s.p.a., o della Infrastrutture s.p.a., o di entrambe.

Tentativo di razionalizzazione del sistema

Se non si vuole ritenere la legge un prodotto di schizofrenia pura, nel senso che si siano creati i presupposti per uno smobilizzo del demanio, ma nello stesso tempo se ne sia voluto scongiurare l'effetto finale, la chiave di soluzione dell'arcano è che, ferma restando la conferibilità dei beni alle due società, sia solo il successivo trasferimento ad essere in linea di massima precluso. Ma solo in linea di massima, perché attraverso l'autorizzazione, con applicazione del decreto Melandri, appunto, il trasferimento a terzi potrebbe avvenire.

Il richiamo all'art. 7, comma 10, al primo comma dell'art. 829 c.c., ovvero alla eventualità della sdemanializzazione del patrimonio pubblico, del passaggio al patrimonio, e quindi al regime di commerciabilità, presuppone un provvedimento amministrativo di classificazione.

Ciò lascia intendere che ulteriori trasferimenti dei beni pubblici, una volta acquisiti alle due società create dalla l. 112/02, siano possibili solo previo declassamento della natura pubblica del bene. Questo però rivela una grave trascuratezza

riguardo all'oggetto culturale, essendo noto che l'appartenenza del patrimonio storico-artistico di proprietà pubblica al demanio è determinata non tanto – come per altre categorie di appartenenza al demanio accidentale – da un atto amministrativo di attribuzione, o di riconoscimento – da considerare in tal caso mera certazione, contrariamente a quanto farebbe pensare la lettera dell'art. 822, secondo comma, c.c. (Cass. 26 giugno 1990, n. 6496; Cons. Stato, sez. VI, 22 marzo 1993, n. 255) – quanto dalle caratteristiche intrinseche del bene, sicché il suo declassamento potrebbe essere semmai rimesso ad un atto negativo di ricognizione, sull'assenza nel bene delle qualità culturali.

Sia pure attraverso l'improprio richiamo all'art. 829 c.c., la legge rivela l'intenzione di salvaguardare comunque il regime dei beni, come destinati all'uso pubblico, non solo di quelli demaniali, ma anche, evidentemente di quelli patrimoniali, nel momento in cui nella parte terminale del comma 10 si fanno comunque salvi i vincoli gravanti sui beni trasferiti: in materia di beni culturali, non è dubbio che di essi, se anche dovessero pervenire a soggetti privati, debba essere assicurata la pubblica fruizione, secondo la prerogativa fondamentale del bene culturale, assicurata dall'art. 9 Cost.

L'esigenza che precede può essere soddisfatta solo avvalorando la tesi dell'applicabilità della fondamentale regola posta dall'art. 32 l. 448/98, e dunque subordinare i successivi trasferimenti del bene alle condizioni stabilite dal regolamento di cui al d.p.r. 283/00.

Non vale osservare in contrario che se tale fosse stata l'intenzione del legislatore, ben si sarebbe potuta richiamare testualmente quella norma, come nella formulazione dell'art. 19 della l. 448/98.

Si può rilevare in contrario che le condizioni di alienabilità del demanio e del patrimonio pubblico, sono poste dall'art. 7, comma 10, l. 112/02, in modo necessariamente generico, valido per ogni tipo di bene demaniale. Di modo che i successivi trasferimenti degli stessi beni, possibili, per i beni già dall'origine appartenenti al patrimonio (e non al demanio) dello Stato, a condizione che non ne sia mutata la destinazione, per i beni demaniali richiedono la loro preventiva sdemanializzazione. Per i beni culturali, ciò è possibile conformemente alla disciplina speciale

dettata per la loro alienazione, ovvero in base all'art. 32 l. 448/98 e relativo regolamento.

L'art. 823 c.c., del resto, pur configurando un regime di inalienabilità assoluta, che trova il suo limite nella sola sdemanializzazione del bene, fa salva la diversa disciplina prevista da leggi speciali, in base alle quali il bene potrebbe essere oggetto di alienazione, oltre che di diritti di terzi.

Gli artt. 54 e 55 del testo unico si attestavano sul tradizionale principio della inalienabilità dei beni demaniali, e per gli altri beni pubblici, d'interesse culturale, stabilivano un principio di inalienabilità relativa: l'antica diatriba sulla sopravvivenza del regime di inalienabilità relativa, di cui all'art. 24 della vecchia l. 1° giugno 1939 n. 1089, all'entrata in vigore del codice civile (come ritenuto da Cons. Stato, sez. VI, 7 maggio 1988, n. 568; 19 gennaio 1985, n. 8), era risolta con il richiamo operato dal t.u. sui beni culturali e ambientali, all'art. 822, riguardo al demanio storico-artistico (art. 54), e alla disciplina di autorizzabilità della vendita dei beni culturali pubblici, che non appartenessero al demanio (art. 55).

L'evoluzione legislativa che ne è seguita, ha superato tale principio, posto che l'art. 32 l. 448/98, e lo stesso regolamento, non escludono che i beni del demanio culturale possano essere alienati a terzi (vedi, esplicitamente, l'art. 1, comma 1, d.p.r. 283/00).

L'affermazione di principio sulla persistenza del regime demaniale non può essere letta acriticamente, in modo da svuotare di contenuto il procedimento di smobilizzo, dettato dagli artt. 7 e 8 l. 112/02, con riguardo ai beni pubblici acquisiti alle due società. L'apparente contraddizione è superabile, nella parte riguardante i beni culturali, ove si legga il richiamo alla procedura di sdemanializzazione, di cui all'art. 829, primo comma, c.c., nell'unico modo compatibile alla peculiarità dell'oggetto, ovvero con riferimento alla disciplina autorizzatoria.

Conclusioni

Della soluzione che precede va sottolineata l'equidistanza tra le esigenze di realizzo, che presiedono all'ultima legislazione in tema di privatizzazione e smobilizzo del patrimonio

pubblico, e le esigenze di salvaguardia dei beni d'interesse storico e artistico, che solo attraverso il preventivo controllo tecnico dell'autorità preposta alla tutela, possono essere soddisfatte.

Va da sé che per i beni immobili che presentino interesse ambientale, e siano pur essi tutelati nel contesto del titolo II del testo unico, l'alienazione presuppone, viceversa, l'atto amministrativo di sdeamianizzazione.

Sullo sfondo resta l'eclatante assenza, nelle prospettive di salvaguardia iniziale dei beni, di ogni intervento del ministero culturale nella scelta dei beni da trasferire alle due società previste dalla l. 112/02, il cui apprezzamento del grado di valore artistico e storico (onde ricercare l'intesa del Ministero per i beni e le attività culturali ove ricorra tale valore sia «particolare»), è rimesso alla discrezionalità del Ministro dell'economia e delle finanze. Nessuna intesa ove il valore non sia «particolare»; nessuna intesa per il trasferimento di beni paesaggistico-ambientali.