

STRUMENTI DI VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI:

l'opportunità di Palermo Capitale della Cultura 2018

Giovanni Catalisano *

Sommario: 1. Premessa – 2. La concessione di valorizzazione – 3. L'affidamento a terzi dell'attività di valorizzazione dei beni culturali – 4. Conclusioni.

1. Premessa.

La gestione dei beni culturali è da tempo oggetto di profonde discussioni e di vari tentativi legislativi di realizzare un processo di valorizzazione del patrimonio culturale presente in Italia.

La concessione di valorizzazione rappresenta uno strumento diretto a realizzare, attraverso l'intervento dei privati, una rinascita dei beni culturali, la cui gestione è oggetto della concessione, affinché si superi la situazione di profondo degrado in cui versano molti beni culturali italiani, nonché per permetterne la pubblica fruizione¹.

2. La concessione di valorizzazione.

In materia di concessioni di valorizzazione, l'art. 3 *bis* del D.L. n. 351/2001 convertito dalla L. n. 410/2001 e ss.mm.ii., tra cui il comma 308 dell'art. 1, L. 24 dicembre 2012, n. 228,

¹ Bocci C., Passaro G., *Lo sviluppo guidato dalla cultura: creatività, crescita, inclusione sociale. Le politiche urbane per la competitività territoriale*, Giappichelli, Torino, 2011; Caliandro C., Sacco P.L., *Italia Reloaded. Ripartire con la cultura*, il Mulino, Bologna, 2011; Campos Venuti G., *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, a cura di Federico Oliva, Laterza, 2010.

introduceva importanti novità².

Infatti, tale articolo, rubricato “*valorizzazione e utilizzazione a fini economici dei beni immobili tramite concessione o locazione*”, detta i seguenti strumenti:

“1. I beni immobili di proprietà dello Stato individuati ai sensi dell'articolo 1 possono essere concessi o locati a privati, a titolo oneroso, ai fini della riqualificazione e riconversione dei medesimi beni tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento di attività economiche o attività di servizio per i cittadini, ferme restando le disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni.

2. Il Ministero dell'economia e delle finanze - Agenzia del demanio può convocare una o più conferenze di servizi o promuovere accordi di programma per sottoporre all'approvazione iniziative per la valorizzazione degli immobili di cui al presente articolo.

3. Ai Comuni interessati dal procedimento di cui al comma 2 è rimessa, per l'intera durata della concessione o della locazione, un'aliquota pari al 10 per cento del relativo canone. Qualora espressamente previsto dal bando di gara, ai Comuni è, altresì, riconosciuta una somma non inferiore al 50 per cento e non superiore al 100 per cento del contributo di costruzione dovuto ai sensi dell'articolo 16 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e delle relative leggi regionali, per l'esecuzione delle opere necessarie alla riqualificazione e riconversione. Tale importo è corrisposto dal concessionario o dal locatario all'atto del rilascio o dell'efficacia del titolo abilitativo edilizio.

4. Le concessioni e le locazioni di cui al presente articolo sono assegnate con procedure ad evidenza pubblica, per un periodo di tempo commisurato al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa e comunque non eccedente i cinquanta anni.

4-bis. Al termine del periodo di tempo previsto dalle concessioni e locazioni di cui al presente articolo, il Ministero dell'economia e delle finanze - Agenzia del demanio, verificato il raggiungimento della finalità di riqualificazione e riconversione dei beni riconosce al locatario/concessionario, ove non sussistano esigenze di utilizzo per finalità istituzionali, il diritto di prelazione per l'acquisto del bene, al prezzo di mercato.

² Per approfondimenti cfr.: Casini L., *Valorizzazione e fruizione dei beni culturali*, in *Giorn. dir. amm.*, 5/2004; Cassese S., *Beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 7/1998; Garofolo I. – Conti C., *Accessibilità e valorizzazione dei beni culturali: temi per la progettazione di luoghi e spazi per tutti*, Milano, 2012; Guerzoni G. – Stabile S., *I diritti dei musei: la valorizzazione dei beni culturali nella prospettiva del rights management*, Milano, 2003.

5. I criteri di assegnazione e le condizioni delle concessioni o delle locazioni di cui al presente articolo sono contenuti nei bandi predisposti dall'Agenzia del demanio, prevedendo espressamente:

a) il riconoscimento all'affidatario di un indennizzo valutato sulla base del piano economico-finanziario, nei casi di revoca della concessione per sopravvenute esigenze pubbliche o di recesso dal contratto di locazione nei casi previsti dal contratto;

b) la possibilità, ove richiesto dalla specifica iniziativa di valorizzazione, di subconcedere le attività economiche o di servizio di cui al precedente comma 1. Alle concessioni disciplinate dal presente articolo non si applica, pertanto, il divieto di cui all'articolo 5, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 296 del 13 settembre 2005.

6. Per il perseguimento delle finalità di valorizzazione e utilizzazione a fini economici dei beni di cui al presente articolo, i beni medesimi possono essere affidati a terzi ai sensi dell'articolo 143 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, in quanto compatibile”.

La concessione di valorizzazione è uno strumento di partenariato pubblico/privato che offre la possibilità di valorizzare interventi aventi ad oggetto il patrimonio immobiliare pubblico, attraverso l'attribuzione a qualificati operatori privati, individuati attraverso procedure comparative, del diritto di utilizzare beni immobili pubblici, in un'ottica di sfruttamento economico, per un periodo contrattualmente stabilito, a condizione che si assista allo loro valorizzazione, anche dal punto di vista delle opere di manutenzione necessarie per lo sfruttamento del bene.

In virtù di ciò, il privato investitore non affronta alcun costo di reperimento dell'immobile, visto che la proprietà rimane pubblica, ma l'Ente pubblico trae un beneficio che è rappresentato dal canone di concessione, nonché dal risparmio di spesa legato al trasferimento in capo al privato di tutti gli oneri di gestione del bene.

Alla scadenza della durata della concessione, l'Ente pubblico rientra nel possesso del bene, acquisendo di diritto le opere realizzate per la sua valorizzazione, salvo il diritto prelazione riconosciuto dalla L. n. 228/2012 a favore del privato, ove l'Ente decida di vendere tale bene.

Si consideri che il D.L. n. 112/2008, art. 58, riconosce agli Enti territoriali la possibilità di utilizzare lo strumento della concessione di valorizzazione.

Inoltre, l'art. 58, D.L. n. 112/2008, convertito dalla L. n. 133/2008 e ss.mm.ii., rubricato “Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Comuni ed altri Enti locali”, prevede che:

“1. Per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di

Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, nonché di società o Enti a totale partecipazione dei predetti enti, ciascuno di essi, con delibera dell'organo di Governo individua, redigendo apposito elenco, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Viene così redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione nel quale, previa intesa, sono inseriti immobili di proprietà dello Stato individuati dal Ministero dell'economia e delle finanze-Agenzia del demanio tra quelli che insistono nel relativo territorio.

2. L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile, fatto salvo il rispetto delle tutele di natura storico-artistica, archeologica, architettonica e paesaggistico-ambientale. Il piano è trasmesso agli Enti competenti, i quali si esprimono entro trenta giorni, decorsi i quali, in caso di mancata espressione da parte dei medesimi Enti, la predetta classificazione è resa definitiva. La deliberazione del consiglio comunale di approvazione, ovvero di ratifica dell'atto di deliberazione se trattasi di società o Ente a totale partecipazione pubblica, del piano delle alienazioni e valorizzazioni determina le destinazioni d'uso urbanistiche degli immobili. Le Regioni, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, disciplinano l'eventuale equivalenza della deliberazione del consiglio comunale di approvazione quale variante allo strumento urbanistico generale, ai sensi dell'articolo 25 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, anche disciplinando le procedure semplificate per la relativa approvazione. Le Regioni, nell'ambito della predetta normativa approvano procedure di copianificazione per l'eventuale verifica di conformità agli strumenti di pianificazione sovraordinata, al fine di concludere il procedimento entro il termine perentorio di 90 giorni dalla deliberazione comunale. Trascorsi i predetti 60 giorni, si applica il comma 2 dell'articolo 25 della legge 28 febbraio 1985, n. 47. Le varianti urbanistiche di cui al presente comma, qualora rientrino nelle previsioni di cui al paragrafo 3 dell'articolo 3 della direttiva 2001/42/CE e al comma 4 dell'articolo 7 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i. non sono soggette a valutazione ambientale strategica)).

3. Gli elenchi di cui al comma 1, da pubblicare mediante le forme previste per ciascuno di tali enti, hanno effetto dichiarativo della proprietà, in assenza di precedenti trascrizioni, e producono gli effetti previsti dall'articolo 2644 del codice civile, nonché effetti sostitutivi dell'iscrizione del bene in catasto.

4. Gli uffici competenti provvedono, se necessario, alle conseguenti attività di

trascrizione, intavolazione e voltura.

5. Contro l'iscrizione del bene negli elenchi di cui al comma 1, e' ammesso ricorso amministrativo entro sessanta giorni dalla pubblicazione, fermi gli altri rimedi di legge.

6. La procedura prevista dall'articolo 3-bis del decreto-legge 25 settembre 2001 n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001 n. 410, per la valorizzazione dei beni dello Stato si estende ai beni immobili inclusi negli elenchi di cui al comma 1. In tal caso, la procedura prevista al comma 2 dell'articolo 3-bis del citato decreto-legge n. 351 del 2001 si applica solo per i soggetti diversi dai Comuni e l'iniziativa e' rimessa all'Ente proprietario dei beni da valorizzare. I bandi previsti dal comma 5 dell'articolo 3-bis del citato decreto-legge n. 351 del 2001 sono predisposti dall'Ente proprietario dei beni da valorizzare.

7. I soggetti di cui al comma 1 possono in ogni caso individuare forme di valorizzazione alternative, nel rispetto dei principi di salvaguardia dell'interesse pubblico e mediante l'utilizzo di strumenti competitivi, anche per quanto attiene alla alienazione degli immobili di cui alla legge 24 dicembre 1993, n. 560.

8. Gli enti proprietari degli immobili inseriti negli elenchi di cui al comma 1 possono conferire i propri beni immobili anche residenziali a fondi comuni di investimento immobiliare ovvero promuoverne la costituzione secondo le disposizioni degli articoli 4 e seguenti del decreto-legge 25 settembre 2001 n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410. 9. Ai conferimenti di cui al presente articolo, nonche' alle dismissioni degli immobili inclusi negli elenchi di cui al comma 1, si applicano le disposizioni dei commi 18 e 19 dell'articolo 3 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001 n. 410. 9-bis. In caso di conferimento a fondi di investimento immobiliare dei beni inseriti negli elenchi di cui al comma 1, la destinazione funzionale prevista dal piano delle alienazioni e delle valorizzazioni, se in variante rispetto alle previsioni urbanistiche ed edilizie vigenti ed in itinere, puo' essere conseguita mediante il procedimento di cui all'articolo 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e delle corrispondenti disposizioni previste dalla legislazione regionale. Il procedimento si conclude entro il termine perentorio di 180 giorni dall'apporto o dalla cessione sotto pena di retrocessione del bene all'ente locale. Con la medesima procedura si procede alla regolarizzazione edilizia ed urbanistica degli immobili conferiti”.

3. L'affidamento a terzi dell'attività di valorizzazione dei beni culturali.

È necessario chiarire che, qualunque sia il canale scelto dall'Amministrazione per affidare a terzi la gestione di un bene culturale, rientrante tra i beni pubblici, vige l'obbligo di selezionare il contraente con procedure che siano pubbliche e che permettano d'individuare quest'ultimo attraverso procedure che garantiscano l'imparzialità della pubblica amministrazione, anche ai sensi dell'art. 97 della Costituzione.

Sul punto si precisa che sia la giurisprudenza che l'A.N.AC. sono concordi nel ritenere che nessun bene pubblico possa essere concesso in uso a terzi soggetti senza una selezione pubblica dell'operatore chiamato a gestire/valorizzare tale bene.

Non è superfluo ricordare che l'art. 3 L. 241/1990, applicabile anche in questa sede, pone l'obbligo di motivare il provvedimento emanato dalla p.a., anche nel caso di concessione di un bene culturale.

Nel rapporto tra la normativa italiana e le disposizioni provenienti dall'U.E, occorre sottolineare che vi è, anche per il settore dei beni culturali, l'applicazione delle soglie di affidamento dei servizi, beni ecc., in base alle quale l'operatore economico viene individuato secondo procedure differenti³.

Tuttavia, anche ove sia ammesso il ricorso all'affidamento diretto, è opportuno precisare che la giurisprudenza è dell'avviso che *“l'affidamento diretto è assoggettato ad un più stringente obbligo motivazionale, rispetto alla scelta di ricorrere all'acquisizione del servizio tramite una procedura di tipo concorrenziale, da ritenersi la modalità ordinaria di individuazione dei contraenti dell'Amministrazione”*⁴.

4. Conclusioni.

Il Comune di Palermo dovrà affrontare la sfida che nasce dall'aver ottenuto il prestigioso riconoscimento di “Capitale della Cultura 2018”, si auspica nella consapevolezza che occorrono strumenti, energie e capacità umane che siano in grado di realizzare un piano di nuova fruizione dei

³ Si veda: Alla L., *La concessione amministrativa nel diritto comunitario*, Milano, 2005; Arena A., *La nozione di servizio pubblico nel diritto dell'integrazione economica*, Napoli, 2011; D'alberti M., *Le concessioni amministrative: aspetti della contrattualità delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 1981; Fracchia F., *Autorizzazioni Amministrative*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, a cura di Cassese S., Milano; Id. , *Concessione amministrativa*, in *Enc. Dir., Annali*, I/2007.

⁴ Cfr., sul punto, artt. 4 e 5 del D. Lgs. n. 175 del 2016, *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*; T.A.R. Lombardia, Milano, III, 3 Ottobre 2016, n. 1781.

beni culturali cittadini che ne permetta una reale e duratura valorizzazione che sia lungimirante.

In verità, non vi è la richiesta all'amministrazione locale di effettuare sforzi straordinari, ma semplicemente di utilizzare gli strumenti che la normativa prevede, specialmente con il coinvolgimento dei privati e la realizzazione di forme di collaborazione che abbiano come obiettivo la riscoperta dei beni culturali palermitani di cui, ad oggi, spesso è impedita la piena conoscenza.

Non si tratta, evidentemente, di organizzare una semplice visita museale, ma di far comprendere al fruitore del bene culturale che tale patrimonio è una fonte di conoscenza in grado di fornire una chiave di lettura di un popolo. Da questo punto di vista i musei andrebbero valorizzati affidando loro il compito di essere non solo testimonianza del passato ma mezzo per riscoprire l'identità di chi ci ha preceduto al fine di comprendere meglio noi stessi ed i percorsi che hanno portato la civiltà odierna ad avere una determinata conformazione⁵.

D'altronde, è noto che vi sono musei i cui scantinati sono pieni di opere d'arte destinate a rimanere ignote al pubblico, sia per ragioni di assenza d'idonei spazi espositivi sia perché non si attuano forme di condivisione del patrimonio culturale che permettano la creazione di spazi per far rinascere i beni culturali, anche attraverso l'intervento dei privati che forniscano strutture ove esporre opere d'arte⁶.

* *Docente di Legislazione in materia di sicurezza sul lavoro, IUS/10 Università degli studi di Enna - Kore*

⁵ Per approfondimenti: Alibrandi T., Ferri P.G., *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, Milano, 1995; Bobbio L., *Le politiche dei beni culturali in Europa*, Bologna, Il Mulino, 1992; Cabiddu M. A. – Grasso N., *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2007; Cammelli M., *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, Bologna, 2004; Carta M., *L'armatura culturale del territorio. Il patrimonio culturale come matrice di identità e di sviluppo*, Franco Angeli, Milano, 1999; Cassese S., *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *L'amministrazione dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1976; Casini, L., *Beni culturali (Dir. Amm.)*, in S. Cassese, *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, 2006; Cassese, S., *I beni culturali: sviluppi recenti*, in M. P. CHITI, *Beni culturali e Comunità Europea*, Milano, 1994; Clemente di San Luca, G. – Savoia, R., *Manuale di diritto dei beni culturali*, Napoli, 2008; Cortese, W., *Art. 107*, in M. Cammelli, *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007; Crosetti, A. – Vaiano, D., *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, 2011; Curzi, V., *Bene culturale e pubblica utilità*, Bologna, 2004; Daverio, P., *Conclusioni*, in AA. VV., *Il bene culturale è un valore per tutti?*, Napoli, 2005; Famiglietti, G. – Carletti, D., *Art. 10*, in R. Tamiozzo, *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2005; Foà, S., *La gestione dei beni culturali*, Torino, 2001; Frey, B. S. – Meier, S., *The Economics of Museums*, in V. Ginsburgh – C. D. Throsby, *Handbook of the Economics of Art and Culture*, Amsterdam, 2006; Gampaglia, G., *L'azienda Museo: profili economici e gestionali*, in *Impresa commerciale e industriale*, vol. 26, 3/2004; Morbidelli, G., *Art.10*, in M. A. Sandulli, *Codice dei Beni culturali e del Paesaggio*, Milano, 2012; Motti, C., *Opere protette e diritti dell'autore e del museo*, in *AIDA*, 1999; Musso, A., *Impresa museale e libere utilizzazioni delle opere d'arte*, in *AIDA*, 1999; Roncaccioli, A., *L'azienda museo: problemi economici, gestionali e organizzativi*, Padova, 1996.

⁶ Per approfondimenti: Ainis, M., *Lo statuto giuridico dei musei*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1998; Benhamou F., *L'economia della cultura*, Bologna, 2012.

