

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 1429)

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro delle Finanze**

(VISENTINI)

di concerto col **Ministro per i Beni Culturali e Ambientali**

(GULLOTTI)

e col **Ministro del Tesoro**

(GORIA)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 LUGLIO 1985

Disciplina delle concessioni e delle locazioni di beni immobili demaniali e patrimoniali dello Stato in favore di enti o istituti culturali, degli enti pubblici territoriali, delle unità sanitarie locali, di ordini religiosi e degli enti ecclesiastici

ONOREVOLI SENATORI. — In occasione della II conferenza nazionale delle accademie e degli istituti culturali, svoltasi in Roma nel giugno dell'anno 1984, da più parti venne sottolineata autorevolmente la modernità della funzione assolta nella società contemporanea dagli enti e dagli istituti che svolgono attività di rilevante interesse culturale: si parlò — in tale sede — di laboratori di idee; di centri di ricerca e di scambi; di meditazione sul passato e di individuazione dei fattori caratterizzanti la nostra civiltà presente; di proposte nella ricerca scientifica, nella creazione artistica, nella riflessione filosofica. Il riferimento riguardava circa

settecento istituzioni (di cui oltre un centinaio rinnova negli studi e nelle pubblicazioni le vocazioni delle più antiche accademie; circa centotrenta a carattere storico; oltre un centinaio di scienze filosofiche, politiche ed economiche; circa quaranta di letteratura, filologia e linguistica) denominate fondazioni, associazioni, società, centri, istituti, deputazioni.

La rilevanza del fenomeno rispetto alla promozione culturale che determina (anche a voler trascurare i rapporti tra cultura e sviluppo socio-economico del Paese che nella predetta conferenza trovarono vasta eco) impone la offerta da parte dello Stato di

mezzi e sostegni adeguati quale concreta attuazione dei principi dettati dalla Costituzione. Tra tali sostegni rientra certamente la disponibilità di sedi adeguate. Secondo rilevazioni effettuate dal Ministero dei beni culturali e ambientali, solo pochi istituti culturali dispongono di una sede di loro proprietà, mentre la maggior parte di essi è conduttrice di immobili — del tutto inadeguati — di proprietà di terzi. Tale situazione comporta, oltre che rilevanti oneri, anche una non lieve difficoltà nello sviluppo delle strutture che rimangono così inadeguate rispetto alle esigenze istituzionali.

Il presente disegno di legge intende muovere dalla riconosciuta peculiare rilevanza del ruolo e della funzione delle istituzioni culturali e dalla avvertita esigenza di esaltare la destinazione a pubblico servizio del compendio immobiliare dello Stato facilitandone un concreto utilizzo (attraverso gli istituti della concessione o della locazione) da parte di soggetti che svolgono attività di rilevante interesse pubblico.

A questo proposito, non va dimenticato che le disposizioni cui l'Amministrazione pubblica si è riferita, ogni qualvolta si è presentata la necessità di applicare canoni diversi dai valori di comune commercio, hanno dato luogo a incertezze di non scarso rilievo, tanto da costituire una remora concreta alla concessione o alla locazione di beni demaniali o patrimoniali a enti e istituti che pur richiedevano l'uso di tali beni per generali finalità di pubblico interesse.

Nel predisporre quindi una idonea disciplina per le concessioni e le locazioni di beni immobili del demanio o del patrimonio dello Stato alle istituzioni culturali, non può trascurarsi la necessità di trarre da siffatta nuova disciplina alcuni principi generali per renderli applicabili anche nei confronti di altri determinati soggetti che, per la loro natura pubblica e per le finalità che perseguono, debbono essere posti in condizione di utilizzare i beni immobili del demanio o del patrimonio dello Stato per canoni diversi da quelli di comune commercio. In tal modo si ottiene il risultato di elidere in generale quel-

le incertezze e di rimuovere quegli ostacoli che, come più sopra si è detto, hanno caratterizzato questo settore della attività amministrativa.

Attraverso la concessione o la locazione di beni immobili del demanio o del patrimonio dello Stato, « mirata » agli enti o istituti che svolgono funzioni di rilevante interesse pubblico, si tende a risolvere i problemi che molti di questi hanno per quanto attiene alla sede, ponendoli in condizione di disporre di immobili decorosi e talvolta persino prestigiosi; e contemporaneamente si tende ad inserire gli immobili in un contesto di vita sociale e culturale nell'ambito del quale questi tornano a vivere attraverso opportune opere di manutenzione.

Per il conseguimento di tali obiettivi è stato, pertanto, predisposto il presente disegno di legge, il quale, all'articolo 1, stabilisce che le concessioni o locazioni di immobili demaniali o patrimoniali dello Stato a favore degli enti ed istituti culturali sono assentite o stipulate, per una durata di non oltre diciannove anni, verso corresponsione di un canone annuo che, per il suo modesto importo (non può essere inferiore a lire centomila e non superiore al dieci per cento di quello proposto dall'ufficio tecnico erariale sulla base dei valori di mercato), viene richiesto, sostanzialmente, solo a titolo di riconoscimento della proprietà dello Stato.

Per l'individuazione degli enti e istituti culturali ammessi al canone « ricognitorio », la norma fa riferimento in primo luogo alle istituzioni indicate nella tabella emanata con il decreto del Presidente della Repubblica 6 novembre 1984, n. 834. Come è noto tale tabella elenca le istituzioni culturali ammesse a fruire, per il triennio 1984-1986, dei contributi previsti dalla legge 2 aprile 1980, n. 123. Il criterio che la legge n. 123 del 1980 ha indicato è quello di condizionare l'iscrizione nella tabella per i soggetti (quale che sia la loro natura pubblica o privata, ed anzi senza nulla innovare quanto a tale natura ed alla disciplina conseguentemente applicabile) che:

a) svolgono servizi di rilevante valore culturale;

b) svolgono e promuovono attività di ricerca;

c) svolgono attività sulla base di un programma almeno triennale e dispongono delle attrezzature idonee per lo svolgimento della loro attività.

Il richiamo alla iscrizione della menzionata tabella si presenta opportuno per il quadro di certezza che esso assicura alla applicabilità delle disposizioni recate dal presente disegno di legge e per il sinergismo che le due normative potranno vicendevolmente acquisire dato che, proprio alla luce del requisito *sub c)*, il disegno di legge in rassegna contribuirà ad assicurare « attrezzature » immobiliari idonee per l'attività svolta dai soggetti interessati.

Ovviamente il richiamo alla tabella deve essere completato con la previsione che le stesse disposizioni si applicano a favore di enti che perseguono esclusivamente fini di rilevante interesse culturale, tanto da essere destinatari di contributi ordinari previsti da leggi ordinarie, indicati con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro dei beni culturali e ambientali. Le stesse disposizioni si applicano infine anche a favore di altri enti o istituti e di fondazioni o associazioni, riconosciute agli effetti civili, che abbiano requisiti analoghi a quelli degli enti iscritti nella predetta tabella e che siano stati istituiti o costituite dopo il 14 dicembre 1984, data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del predetto decreto n. 834 del 1984.

La sussistenza dei requisiti per l'ammissione al canone « ricognitorio » sarà accertata da un'apposita commissione, (nominata con decreto del Ministro delle finanze e composta da due rappresentanti del Ministero delle finanze e di quello dei beni culturali e ambientali e da un rappresentante del Ministero del tesoro) in sede di valutazione delle richieste di concessione o locazione.

Un altro aspetto di particolare rilievo che caratterizza la disciplina proposta è costituito dalla previsione della assunzione, da parte del concessionario o locatario, degli oneri della manutenzione anche straordina-

ria degli immobili. Dalla applicazione di tale disposizione conseguirà il duplice risultato di consentire, cioè, agli enti richiedenti di adeguare alle proprie esigenze gli immobili loro assegnati ed allo stesso tempo di realizzare il recupero di un considerevole patrimonio immobiliare. Si comprende allora come la esecuzione delle opere di ordinaria o straordinaria manutenzione debbano essere eseguite secondo le prescrizioni delle competenti sovrintendenze ogni qualvolta si tratti di demanio artistico, storico e archeologico.

Le altre disposizioni recate dal disegno di legge (articoli 2 e 3) mirano a rimuovere le incertezze cui ha dato luogo la legislazione vigente e le perplessità sorte a proposito della applicazione di istruzioni di servizio a ipotesi di concessioni o locazioni da stipulare con canone ricognitorio, nonché ad evitare possibili dubbi circa i rapporti tra la disciplina proposta e la normativa di carattere generale attualmente in vigore.

Queste incertezze riguardano:

a) i rapporti tra lo Stato e le aziende autonome statali prive di personalità giuridica in ordine alla utilizzazione dei beni immobili.

Al riguardo, si osserva che, in un primo tempo, in applicazione delle disposizioni recate dalle istruzioni generali sui servizi del Provveditorato generale dello Stato approvate con decreto del Ministro delle finanze 24 agosto 1940, n. 2984, l'utilizzazione dei beni immobili dello Stato da parte di aziende autonome statali sfornite di personalità giuridica è stata sottoposta al pagamento di un canone calcolato in base ai correnti valori di mercato. Successivamente, anche a seguito del parere n. 827 del 1967, espresso dal Consiglio di Stato nell'adunanza generale del 28 novembre 1968 e di quello della Presidenza del Consiglio dei ministri in data 12 settembre 1974 — con i quali si è sostenuto che le aziende autonome statali fanno parte dell'amministrazione diretta dello Stato e che il loro patrimonio non può essere considerato come un patrimonio separato — ha acquistato maggior valore la tesi di una sostanziale identità soggettiva tra detti organi auto-

mi e lo Stato e conseguentemente si è ritenuta applicabile ai rapporti in parola la disposizione di cui all'articolo 1, secondo comma, del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, che stabilisce l'assegnazione in uso gratuito ai Ministeri, per servizi governativi, dei beni immobili dello Stato.

Ciò considerato, è sembrato necessario dare una soluzione definitiva alla questione e si è, quindi, stabilito che tali rapporti sono reciprocamente regolati a norma del predetto articolo 1, secondo comma, del regio decreto n. 2440 del 1923.

In tal modo si consegue l'obiettivo di considerare concessi in uso gratuito sia gli immobili utilizzati, per servizi governativi, dalle aziende autonome statali prive di personalità giuridica sia quelli del patrimonio di tali organi ceduti in uso, per servizi governativi, allo Stato o ad altre aziende;

b) le concessioni o locazioni di immobili dello Stato in favore di soggetti che hanno natura pubblica e svolgono funzioni socialmente rilevanti.

Anche a tale proposito corre l'obbligo di sottolineare che, nell'applicazione della normativa vigente, troppo generica e priva di elementi precisi di riferimento, l'utilizzazione dei beni immobili dello Stato da parte di siffatti soggetti è stata consentita verso corresponsione di canoni che in rari casi hanno potuto essere diversi da quelli di mercato; e ciò, ovviamente, ha determinato notevoli difficoltà e situazioni di difformità di trattamento spesso non sorrette da motivazioni valide.

Nell'intendimento, quindi, di porre ordine nella materia, sono state indicate le categorie di soggetti che, attesa la rilevanza dei compiti svolti, debbono essere ammessi ad una fruizione meno onerosa degli immobili dello

Stato. Si è ritenuto, cioè, che gli stessi principi generali che sono stati fissati con il disegno di legge circa la durata della concessione o della locazione e l'importo del relativo canone non possono non essere applicabili, per omogeneità, anche ai seguenti altri soggetti: enti pubblici territoriali, unità sanitarie locali ed enti ecclesiastici, riconosciuti agli effetti civili, sia della chiesa cattolica che delle altre confessioni religiose. In proposito si è previsto, per altro, di demandare ad apposito decreto del Ministro delle finanze la definizione dei criteri e delle modalità per le relative concessioni o locazioni;

c) l'applicabilità delle disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato, di quelle del relativo regolamento di esecuzione e di quelle sulle istruzioni generali sui servizi del Provveditorato generale dello Stato.

Si è avvertita, quindi, l'esigenza di precisare che, in uno con la particolare disciplina delineata, anche alle concessioni e alle locazioni per le quali il disegno di legge ha apportato disposizioni particolari continua comunque ad applicarsi la normativa generale in materia. Sempre al fine di evitare qualsiasi dubbio sono state, poi, espressamente fatte salve le vigenti disposizioni di legge concernenti l'utilizzazione gratuita dei beni immobili dello Stato da parte degli stessi soggetti considerati dal presente provvedimento.

Il disegno di legge, infine, con l'articolo 4, detta i criteri per l'applicazione delle disposizioni relative al canone ricognitorio, previsto dal precedente articolo 1, alle utilizzazioni dei beni immobili dello Stato da parte dei medesimi soggetti, in corso alla data di entrata in vigore della presente legge e non regolate da formale atto o contratto.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'Amministrazione finanziaria può dare in concessione o locazione, per la durata di non oltre diciannove anni, beni immobili demaniali o patrimoniali dello Stato, non suscettibili anche temporaneamente di utilizzazione per usi governativi:

a) a istituzioni culturali indicate nella tabella emanata con il decreto del Presidente della Repubblica 6 novembre 1984, n. 834;

b) a enti pubblici, indicati con decreto del Ministro delle finanze, da emanarsi sentito il Ministro per i beni culturali e ambientali, che fruiscono di contributi ordinari previsti dalle vigenti disposizioni e che perseguono esclusivamente fini di rilevante interesse culturale;

c) ad altri enti o istituti e a fondazioni o associazioni riconosciute, istituiti o costituite successivamente alla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del predetto decreto, che perseguono esclusivamente fini di rilevante interesse culturale e svolgono, in relazione a tali fini, attività sulla base di un programma almeno triennale.

Le concessioni e le locazioni sono rispettivamente assentite e stipulate per un canone ricognitorio annuo non inferiore a lire centomila e non superiore al 10 per cento di quello determinato, sentito il competente ufficio tecnico erariale, sulla base dei valori in comune commercio. Gli immobili devono essere destinati a sede dei predetti soggetti o essere utilizzati per lo svolgimento delle loro attività istituzionali o statutarie.

2. Le concessioni e le locazioni di cui al comma precedente devono prevedere la assunzione, da parte del concessionario o locatario, degli oneri della manutenzione ordinaria e straordinaria, salvo, per quest'ultima, che lo Stato ritenga necessario provve-

dervi direttamente, nonchè degli oneri, delle contribuzioni e degli obblighi di qualsiasi natura gravanti sull'immobile. Qualora l'immobile oggetto della concessione faccia parte del demanio artistico, storico o archeologico, le opere di ordinaria e straordinaria manutenzione devono essere eseguite secondo le prescrizioni delle competenti sovrintendenze.

3. Con decreto del Ministro delle finanze è nominata una commissione composta da due rappresentanti del Ministero delle finanze, di cui uno appartenente alla direzione generale del demanio che la presiede, da un rappresentante del Ministero del tesoro e da due rappresentanti del Ministero per i beni culturali e ambientali. La commissione esamina le richieste di concessione o locazione tenendo in particolare conto quelle presentate da soggetti che curano le raccolte museali, bibliografiche, archivistiche e scientifiche. Qualora proponga l'accoglimento di tali richieste in considerazione della rilevanza dell'attività concretamente svolta, la commissione indica l'ammontare del canone, entro i limiti di cui al comma 1, avuto anche riguardo alla entità delle opere di manutenzione straordinaria che il richiedente si impegna ad eseguire.

4. Nel caso di richiesta di utilizzazione di una porzione dell'immobile per finalità diverse da quelle di cui al comma 1, deve essere corrisposto, per l'utilizzo di tale porzione, un distinto canone determinato, sentito il competente ufficio tecnico erariale, sulla base dei valori in comune commercio.

5. La concessione è revocata e la locazione è risolta per sopravvenuta necessità di utilizzazione dei beni per usi governativi.

6. L'utilizzo dei beni per fini diversi da quelli per i quali è stata assentita la concessione o stipulata la locazione, ne determina rispettivamente la decadenza o la risoluzione. Gli stessi effetti sono prodotti dalla violazione del divieto di subconcessione o sublocazione ovvero dal mancato pagamento del canone.

7. Le disposizioni dei commi precedenti si applicano anche alle concessioni, a favore

di ordini religiosi, di immobili statali che fanno parte del demanio artistico, storico o archeologico, anche ai fini della loro custodia, costituenti abbazie, certose e monasteri, per l'esercizio esclusivo di attività religiosa, di assistenza, di beneficenza o comunque connessa con le prescrizioni di regole monastiche.

Art. 2.

1. I rapporti tra lo Stato e le aziende autonome statali prive di personalità giuridica, in materia di utilizzazione di beni immobili, sono reciprocamente regolati a norma del secondo comma dell'articolo 1 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440.

2. Con decreto del Ministro delle finanze sono stabiliti i criteri e le modalità per la concessione o la locazione di beni immobili demaniali o patrimoniali dello Stato in favore di enti pubblici territoriali, delle unità sanitarie locali, nonchè di enti ecclesiastici, civilmente riconosciuti, della Chiesa cattolica e delle altre confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato siano regolati per legge sulla base delle intese di cui all'articolo 8 della Costituzione. Alle concessioni e alle locazioni si applicano le disposizioni del comma 1 dell'articolo precedente per quanto riguarda la durata e l'ammontare del canone annuo ricognitorio, nonchè le disposizioni dei commi 2, 4, 5 e 6 dello stesso articolo.

Art. 3.

1. Alle concessioni assentite e alle locazioni stipulate a norma degli articoli precedenti si applicano, salvo quanto previsto nella presente legge, le disposizioni del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, concernente l'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato, e del relativo regolamento di esecuzione approvato con il regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, nonchè quelle del decreto ministeriale 24 agosto 1940, n. 2984, di approvazione delle istruzioni generali sui servizi del Provveditorato generale dello Stato.

2. Restano ferme le disposizioni di legge che prevedono, in favore dei soggetti di cui agli articoli precedenti, l'utilizzazione gratuita di beni immobili demaniali o patrimoniali dello Stato.

Art. 4.

Le disposizioni dell'articolo 1 concernenti l'ammontare del canone annuo ricognitorio si applicano alle utilizzazioni, da parte dei soggetti indicati nei precedenti articoli 1 e 2, in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, per le quali alla stessa data non sono stati posti in essere i relativi atti di concessione o locazione, ferme rimanendo acquisite all'erario le somme già corrisposte a titolo di indennità di occupazione per importi superiori a quello determinato con i criteri previsti dalla presente legge.