

CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO

Studio n. 5625/C

Codice dei beni culturali ed edifici di edilizia residenziale pubblica

Approvato dalla Commissione Studi Civilistici il 7 marzo 2005

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Criteri di applicazione delle norme sulla circolazione dei beni culturali – 3. Natura dei soggetti proprietari delle case di tipo economico popolare – 4. Ipotesi particolari – 4.1 Alienazione ai sensi dell'art. 1, comma 4, della legge 24 dicembre 1993 n. 560 – 4.2 Trasformazione in diritto di proprietà delle aree acquisite in diritto di superficie ai sensi dell'art. 31, commi 45 ss. della legge 23 dicembre 1998 n. 488 (legge finanziaria 1999).

1. Premessa

Il codice dei beni culturali (d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) sottopone la circolazione delle cose di interesse culturale ad una serie di vincoli, la cui inosservanza viene sanzionata con la nullità degli atti di disposizione.

E', dunque, opportuno valutare se la circostanza che un edificio sia stato realizzato in base alla normativa di edilizia residenziale pubblica possa di per sé escludere l'applicazione delle norme in materia di circolazione dei beni culturali.

Ai sensi del d. lgs. 42/2004, un bene è culturale nei seguenti casi:

- a) quando ha più di cinquant'anni e riveste un interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico (art. 10, commi 1 e 5);
- b) quando riveste un interesse particolarmente importante in virtù del suo collegamento con la storia (art. 10, comma 3, lett. d).

Poiché il codice dei beni culturali contiene una nozione di bene culturale ampia

e formulata in termini generali ed astratti, non è possibile escludere *a priori* che anche un edificio realizzato in base alla normativa di edilizia residenziale pubblica sia suscettibile di possedere i requisiti di culturalità di cui al d. lgs. 42/2004.

Una casa economica o popolare, pertanto, qualora abbia più di cinquant'anni, potrebbe rivestire un interesse di tipo artistico, in quanto realizzata secondo canoni creativi, oppure di tipo storico, in quanto testimonianza di una determinata epoca, oppure potrebbe presentare un interesse particolarmente importante, perché collegata a particolari avvenimenti storici.

Tuttavia si deve comunque tenere presente che anche le case di tipo economico popolare, pur potendo essere beni culturali, sono sottoposte all'applicazione di leggi speciali, quali appunto le norme sull'edilizia residenziale pubblica.

Occorre, quindi, valutare se l'esistenza di una disciplina speciale alla quale sono soggetti gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, sia compatibile o meno con l'applicazione delle norme sulla circolazione dei beni culturali.

2. Criteri di applicazione delle norme sulla circolazione dei beni culturali

Il regime della circolazione degli immobili qualificati come beni culturali si basa essenzialmente sulla natura del soggetto proprietario del bene.

Nel sistema del codice dei beni culturali, infatti, il requisito dell'appartenenza di un bene ad un ente pubblico o privato rileva sia ai fini dell'individuazione dei beni nei cui confronti si deve applicare il codice dei beni culturali, sia ai fini delle formalità richieste in caso di circolazione dei beni stessi.

Per quanto riguarda il primo di tali aspetti, quando il bene appartiene ad un soggetto di diritto pubblico o a persona giuridica priva di scopo di lucro, le norme sulla circolazione dei beni culturali si devono applicare nei confronti dei seguenti beni:

- edifici aventi più di cinquant'anni ⁽¹⁾;
- beni, anche diversi da edifici o aventi meno di cinquant'anni, dei quali è stata dichiarata la sussistenza dell'interesse culturale con provvedimento notificato e trascritto ai sensi dell'art. 15 del codice dei beni culturali.

Quando, invece, il bene appartiene a soggetto persona fisica, o ad un ente privato privo di personalità giuridica, oppure ad una persona giuridica avente scopo di lucro, le norme sulla circolazione dei beni culturali si devono applicare soltanto ai beni per i quali l'interesse culturale è stato dichiarato con provvedimento notificato al proprietario ai sensi degli artt. 13 e seguenti del codice dei beni culturali ⁽²⁾.

Anche per quanto riguarda il secondo aspetto, relativo alle formalità richieste in caso di circolazione dei beni culturali, occorre valutare distintamente le seguenti ipotesi: *a)* beni culturali appartenenti a soggetto di diritto pubblico o a persona giuridica priva di scopo di lucro; *b)* beni culturali appartenenti a soggetto persona fisica, ente privato privo di personalità giuridica oppure persona giuridica avente scopo di lucro.

Nel primo caso (ipotesi *sub a*) la negoziazione del bene culturale richiede il doppio momento della preventiva autorizzazione e, successivamente, della denuncia e prelazione, qualora il trasferimento sia a titolo oneroso; nel secondo caso (ipotesi *sub b*) non si richiede la preventiva autorizzazione, ma occorre osservare esclusivamente le norme sulla prelazione allorché se ne verificano gli estremi (alienazione a titolo oneroso) e fermo comunque l'obbligo di denuncia ⁽³⁾.

Ai fini dell'applicazione delle norme sulla circolazione dei beni culturali, ciò che rileva è, dunque, la natura del soggetto proprietario del bene, non sembra, invece, rilevare in alcun modo la circostanza che un bene sia sottoposto ad un particolare regime giuridico disciplinato da leggi speciali. Dall'analisi di tali norme, infatti, emerge che l'applicazione del codice dei beni culturali è strettamente collegata alla natura del soggetto proprietario e prescinde, dal tipo di attività che esso concretamente svolge, in quanto il vincolo relativo alla natura culturale di un bene è talmente forte che, in linea generale, acquista prevalenza la natura dell'ente rispetto all'attività da esso svolta.

Pertanto, anche in caso di alienazione di un bene soggetto ad una disciplina legislativa particolare, si dovranno comunque rispettare le norme sulla circolazione dei beni culturali, qualora ne ricorrano i presupposti.

Si può, tuttavia, escludere l'applicazione del codice dei beni culturali o quando tale esclusione sia espressamente prevista dalla legislazione speciale, oppure nell'ipotesi in cui l'applicazione del codice dei beni culturali sia incompatibile con le finalità proprie della legislazione speciale ⁽⁴⁾.

Alla luce di tali considerazioni, per valutare se il codice dei beni culturali si applichi anche ai beni oggetto di disciplina speciale, come ad esempio quella sull'edilizia residenziale pubblica, occorre esaminare sia la natura del soggetto proprietario del bene, sia le norme contenute nella disciplina speciale stessa relative alla circolazione del bene, al fine di stabilire se tali disposizioni consentano di derogare o meno alla normativa dei beni culturali, oppure se siano con essa incompatibili.

In merito all'edilizia residenziale pubblica probabilmente è difficile riscontrare

eventuali deroghe all'applicazione del codice dei beni culturali, in quanto tali leggi sono finalizzate ad agevolare la realizzazione di alloggi di tipo economico popolare.

Poiché, infatti, le norme di edilizia residenziale pubblica sono destinate a realizzare le esigenze abitative delle persone meno abbienti, in linea di principio tali provvedimenti normativi non si pongono il problema di un eventuale conflitto con le norme del codice dei beni culturali. Pertanto, anche nel caso di edificio di tipo economico popolare l'applicazione della disciplina del codice dei beni culturale dipende essenzialmente dalla natura dei soggetti proprietari dell'immobile stesso.

Occorre, tuttavia, segnalare l'esistenza di particolari fattispecie traslative la cui disciplina potrebbe consentire di escludere, a prescindere dalla natura del soggetto proprietario, l'applicazione del codice dei beni culturali ⁽⁵⁾.

3. Natura dei soggetti proprietari delle case di tipo economico popolare

In generale, l'espressione edilizia residenziale pubblica viene utilizzata per designare il complesso delle leggi speciali che prevedono interventi statali di vario genere diretti ad agevolare la costruzione di edifici destinati a soddisfare le esigenze abitative delle persone meno abbienti.

La disciplina dell'edilizia residenziale pubblica comprende un insieme di disposizioni legislative che vengono ripartite tra norme di edilizia sovvenzionata, edilizia agevolata ed edilizia convenzionata ⁽⁶⁾.

L'espressione edilizia agevolata identifica quel settore dell'edilizia caratterizzato da interventi creditizi per la realizzazione di alloggi da parte di soggetti privati, a condizioni di particolare favore e con contributo dello Stato ⁽⁷⁾.

Con il termine di edilizia sovvenzionata si intende quella parte di edilizia residenziale pubblica caratterizzata dal fatto che gli alloggi sono costruiti dagli enti pubblici preposti al settore edilizio per essere destinati ai cittadini in precarie condizioni economiche.

Infine, per edilizia convenzionata si intende quella parte dell'edilizia residenziale pubblica caratterizzata dall'esistenza di una convenzione tra la pubblica amministrazione ed i soggetti che realizzano alloggi destinati ai ceti meno abbienti ⁽⁸⁾.

Poiché il regime di circolazione dei beni culturali è basato essenzialmente sulla natura del soggetto proprietario del bene, è opportuno sottolineare che gli alloggi di edilizia residenziale pubblica possono essere realizzati o da enti pubblici preposti alla costruzione di case di tipo economico o popolare oppure da privati.

Gli enti pubblici preposti al settore edilizio erano originariamente costituiti da istituti quali le GESCAL, INCIS, INA CASE, ATC o enti analoghi, i quali erano perso-

ne giuridiche di diritto pubblico. Tali enti sono stati successivamente soppressi con l'art. 13 del D.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1036, che ha previsto la costituzione degli IACP, anch'essi persone giuridiche di diritto pubblico, i quali sono succeduti agli istituti preesistenti.

Infine il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 116 e la legge 142 del 1990 abrogata dal d. lgs. 18 agosto 2000 n. 267, hanno previsto la trasformazione degli IACP in ATER, che sono state istituite nelle singole province in forza di leggi regionali.

Anche le A.T.E.R. sono enti pubblici economici dotati di personalità giuridica, i quali sono stati costituiti dai Comuni o dalle Province sulla base di leggi regionali ⁽⁹⁾.

I soggetti privati preposti alla costruzione di alloggi di edilizia residenziale pubblica possono essere le cooperative edilizie, le imprese di costruzioni, consorzi e singoli.

In conclusione, poiché dall'analisi delle norme del codice dei beni culturali emerge che l'applicazione della disciplina in esso contenuta è strettamente collegata alla natura del soggetto proprietario e prescinde, invece, dal tipo di attività che esso concretamente svolge, relativamente agli alloggi di edilizia residenziale pubblica si possono verificare i seguenti casi:

- qualora l'ente proprietario abbia la natura di ente pubblico, si dovranno rispettare le norme sul codice dei beni culturali ad esso relative e, in particolare, se l'edificio ha più di cinquant'anni è sottoposto alla disciplina dei beni culturali anche in assenza di un provvedimento di notifica del vincolo e la sua alienazione è soggetta ad autorizzazione;
- viceversa, se l'edificio appartiene ad un privato, quale ad esempio la cooperativa appaltatrice o l'assegnatario dell'alloggio in proprietà, nonostante l'edificio stesso sia stato costruito secondo le regole dell'edilizia residenziale pubblica, la disciplina del codice dei beni culturali troverà applicazione solo in seguito alla notifica del vincolo artistico.

4. Ipotesi particolari

Per quanto riguarda la circolazione degli alloggi di tipo economico e popolare, è opportuno segnalare l'esistenza di due fattispecie particolari di atti dispositivi:

- vendite ai sensi dell'art. 1, comma 4, l. 24 dicembre 1993 n. 560;
- atti di trasformazione in diritto di proprietà delle aree acquisite in diritto di superficie ai sensi dell'art. 31, commi 45 ss., l. 23 dicembre 1998 n. 488 (legge finanziaria 1999).

4.1 Alienazione ai sensi dell'art. 1, comma 4, della legge 24 dicembre 1993 n. 560

L'art. 1, comma 4, l. 560/93, disciplina il procedimento attraverso il quale gli alloggi realizzati in base alle norme sull'edilizia sovvenzionata possono essere alienati ai soggetti assegnatari degli stessi, sulla base dei piani di vendita formulati dalla Regione su proposta degli enti proprietari ⁽¹⁰⁾.

Tale provvedimento normativo probabilmente non può essere considerato a stretto rigore una legge di edilizia residenziale pubblica, in quanto è stato emanato per consentire la dismissione degli alloggi degli IACP nell'ambito delle procedure di liquidazione del loro patrimonio.

La circostanza che non si tratti di norma di edilizia residenziale pubblica in senso stretto emerge anche dal tenore del comma 3 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 1993, n. 560, il quale prescrive che "sono esclusi dalle norme della presente legge gli alloggi di servizio oggetto di concessione amministrativa in connessione con particolari funzioni attribuite a pubblici dipendenti, gli alloggi realizzati con mutuo agevolato di cui all'articolo 18 della legge 5 agosto 1978, n. 457, e successive modificazioni, nonché quelli soggetti ai vincoli di cui alla legge 1° giugno 1939, n. 1089, e successive modificazioni".

Tale disposizione esclude l'applicazione della disciplina sulla vendita degli alloggi di proprietà dell'ente pubblico proprietario agli immobili soggetti ai vincoli previsti dalla disciplina dei beni culturali.

Ciò significa che nel momento in cui l'ente intende vendere gli alloggi ai sensi delle norme contenute nella l. 560/1993 occorre una verifica preventiva sulla sussistenza di tutti i presupposti richiesti per poter procedere all'alienazione. In particolare, poiché il comma 3 dell'art. 1, l. 560/1993, esclude l'applicazione delle predette disposizioni agli alloggi soggetti ai vincoli contenuti nella disciplina dei beni culturali, si potrebbe ipotizzare che l'inserimento di un bene nei piani di vendita degli alloggi di tipo economico e popolare comporti una valutazione preventiva della non culturalità dello stesso da parte della pubblica amministrazione.

Occorre, tuttavia, verificare se tale valutazione preventiva sia sufficiente ad escludere l'applicazione del codice dei beni culturali in mancanza di un provvedimento formale in tal senso.

A questo proposito, appare opportuno segnalare che secondo la giurisprudenza amministrativa di merito "l'indipendenza del vincolo storico-artistico rispetto alla concomitante disciplina urbanistica dell'area in cui esso ricade non può tradursi in

una costantemente preconstituita prevalenza del valore costituzionale della tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico della Nazione (art. 9, secondo comma Cost.) rispetto alla previsione, parimenti inserita in una norma di rango costituzionale (art. 47 secondo comma Cost.) di istituti che favoriscano, da parte dello Stato, l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione" ⁽¹¹⁾.

Alla luce di tale orientamento, si potrebbe ritenere che il comma 3 dell'art. 1, l. 560/1993, escluda la possibilità di alienare gli alloggi inseriti nei piani di vendita nelle sole ipotesi in cui sia certa l'esistenza dell'interesse artistico in virtù dell'emanazione di un provvedimento in tal senso.

Qualora si accogliesse una simile impostazione, per la quale non mancano dubbi, si potrebbe presumere che in caso di vendita ai sensi dell'art. 1, comma 4, della legge 24 dicembre 1993 n. 560, di un edificio di edilizia residenziale pubblica avente più di cinquant'anni, inserito nei piani di vendita, sia da escludere l'applicazione delle norme sui beni culturali, nel caso in cui manchi un apposito provvedimento di vincolo ⁽¹²⁾.

Le perplessità in ordine a tale ricostruzione trovano invero riscontro nell'esistenza di una prassi contraria adottata da gran parte degli enti di edilizia residenziale pubblica, i quali, prima dell'inserimento nei piani di cessione, di volta in volta per ogni singolo complesso immobiliare richiedono formale verifica da parte della competente Sovrintendenza.

4.2 Atti di trasformazione in diritto di proprietà delle aree acquisite in diritto di superficie ai sensi dell'art. 31, commi 45 ss. della legge 23 dicembre 1998 n. 488 (legge finanziaria 1999)

Il comma 47 dell'art. 31 della legge finanziaria 1999 (legge 23 dicembre 1998, n. 448) stabilisce che "la trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà sulle aree può avvenire a seguito di proposta da parte del comune e di accettazione da parte dei singoli proprietari degli alloggi, e loro pertinenze, per la quota millesimale corrispondente".

Per valutare l'applicabilità del codice dei beni culturali a tale fattispecie occorre analizzare la natura, gli effetti ed il contenuto di tale atto.

Per quanto riguarda la natura giuridica, la trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà viene realizzata attraverso una modifica della convenzione originariamente intercorsa tra il Comune e il soggetto richiedente ai sensi dell'art. 35, comma 7, l. 22 ottobre 1971, n. 865, avente ad oggetto la concessione del diritto di superficie.

La prima convenzione ha natura di concessione-contratto, in quanto si sostanzia nella concessione da parte del Comune del diritto di superficie sull'area all'assegnatario, e nella convenzione da stipularsi per atto pubblico tra il privato stesso ed il Comune concedente ⁽¹³⁾.

Ne consegue che anche la trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà debba essere realizzata attraverso una concessione-contratto: una volta che il Comune abbia adottato le determinazioni sue proprie con tutte le valutazioni del caso ed abbia deciso di addivenire alla "trasformazione" degli esistenti diritti di superficie in diritto di proprietà, dovrà essere stipulata la modifica della convenzione originaria mediante un nuovo accordo tra il Comune e l'assegnatario dell'area o il suo avente causa.

Per quanto riguarda gli effetti della concessione contratto, il proprietario superficiario dell'alloggio acquista la piena proprietà dell'alloggio stesso e la corrispondente quota di comproprietà del suolo sul quale insiste l'edificio.

In relazione al contenuto, la trasformazione del diritto di superficie nel diritto di proprietà ha ad oggetto il trasferimento da parte del Comune della proprietà dell'area gravata da un diritto di superficie a termine, avente la durata di novantanove anni.

Per valutare l'applicabilità del codice dei beni culturali alla fattispecie in esame, appare opportuno analizzare se l'oggetto mediato dell'atto di disposizione posto in essere dal Comune sia soltanto il terreno, oppure anche l'edificio che insiste su di esso.

Tale circostanza assume rilievo in quanto, se il trasferimento ha ad oggetto soltanto il terreno sul quale insiste l'edificio, non si applicano le norme in materia di circolazione dei beni culturali, perché un terreno non può essere bene culturale per le sue qualità intrinseche, fatta salva l'ipotesi in cui il suolo sia bene culturale per il suo collegamento con la storia ⁽¹⁴⁾.

Il problema si pone in virtù del fatto che nel caso di specie il Comune dispone della proprietà di un'area sulla quale insiste un diritto di superficie avente la durata massima di novantanove anni.

Quando il diritto di superficie è sottoposto a termine finale, trova applicazione la regola di cui all'art. 953, c.c., il quale prevede che "allo scadere del termine il diritto di superficie si estingue e il proprietario del suolo diventa proprietario della costruzione".

Pertanto, qualora le parti non stipulassero la trasformazione del diritto di superficie prevista dalla l. 448/98, il Comune, proprietario dell'area concessa in super-

ficie, diventerebbe pieno proprietario anche dell'edificio costruito sul suolo.

La trasformazione prevista nella l. 448/98, è, appunto, diretta ad evitare che, alla scadenza della superficie, il Comune diventi proprietario dell'edificio.

Poiché la trasformazione ex l. 448/98, impedisce al Comune di diventare proprietario dell'edificio, potrebbe forse sorgere il dubbio che con la convenzione di trasformazione della superficie il Comune ponga in essere un atto di disposizione della proprietà non solo del suolo, ma anche della costruzione ⁽¹⁵⁾.

Tuttavia, la circostanza che la trasformazione del diritto di superficie in proprietà impedisce al proprietario del suolo di acquistare la proprietà della costruzione ai sensi dell'art. 953, c.c., non può indurre a ritenere che il Comune disponga, seppure indirettamente, anche della proprietà dell'edificio.

L'acquisto della proprietà dell'edificio allo scadere del diritto superficie, infatti, non avviene in forza di un atto di disposizione a carattere negoziale, bensì in forza della previsione contenuta nell'art. 953, c.c.

Nonostante, quindi, esista un nesso tra la trasformazione del diritto di superficie in proprietà ed il mancato acquisto della proprietà dell'edificio, non è possibile ipotizzare che la fattispecie di cui all'art. 31, comma 47, l. 448/98, possa qualificarsi come atto dispositivo della proprietà dell'edificio.

In conclusione, quindi, qualora si accolga tale impostazione, si può ritenere che con la trasformazione del diritto di superficie in proprietà il Comune dispone soltanto del terreno e, quindi, il codice dei beni culturali non dovrebbe trovare applicazione.

Daniela Boggiali e Cristina Lomonaco

-
- (1) L'art. 12, comma 1, d. lgs. 42/2004, prevede che, in assenza di verifica, la disciplina del codice dei beni culturali debba essere applicata in ogni caso (in tal senso, G. CASU, *Prime riflessioni*, in *Studi e materiali*, 2004, 689).
 - (2) Per i beni culturali appartenenti a persona fisica o a società commerciale, la notifica, sempre richiesta, non si limita a far rientrare il bene nella disciplina dei beni culturali, ma addirittura è essa stessa attributiva del requisito di culturalità (G. CELESTE, *Beni culturali: prelazione e circolazione*, in *Riv. not.*, 2000, 1072; G. CASU, *Testo Unico in materia di beni culturali e ambientali*, in *Riv. not.*, 2000, 820, sostiene che la notifica costituisce lo strumento per vincolare l'autonomia negoziale del proprietario; ID., *Codice, cit.*, 689).
 - (3) G. CASU, *Codice, cit.*, 700.
 - (4) Tale incompatibilità, ad esempio, sembra essere evidente rispetto alle ipotesi di dismissione del patrimonio immobiliare degli enti pubblici (CASU, *Codice, cit.*, 695).

- (5) Si tratta delle vendite ai sensi dell'art. 1, comma 4, l. 24 dicembre 1993 n. 560, e degli atti di trasformazione in diritto di proprietà delle aree acquisite in diritto di superficie ai sensi dell'art. 31, commi 45 ss., l. 23 dicembre 1998 n. 488 (legge finanziaria 1999), che saranno esaminati nel successivo par. 4.
- (6) Una nozione legislativa di edilizia residenziale pubblica è contenuta nell'art. 1, comma 1, l. 24 dicembre 1993 n. 560, il quale dispone che "sono alloggi di edilizia residenziale pubblica, soggetti alle norme della presente legge, quelli acquisiti, realizzati o recuperati, ivi compresi quelli di cui alla legge 6 marzo 1976, n. 52, a totale carico o con concorso o con contributo dello Stato, della regione o di enti pubblici territoriali, nonché con i fondi derivanti da contributi dei lavoratori ai sensi della legge 14 febbraio 1963, n. 60, e successive modificazioni, dallo Stato, da enti pubblici territoriali, nonché dagli Istituti autonomi per le case popolari (IACP) e dai loro consorzi comunque denominati e disciplinati con legge regionale". Occorre, tuttavia, segnalare che la l. 23 dicembre 1993, n. 560, disciplina esclusivamente l'edilizia sovvenzionata e, in secondo luogo, la definizione contenuta in tale legge è finalizzata esclusivamente ad individuare l'ambito di applicazione delle norme in essa contenute.
- (7) Le norme di edilizia agevolata sono contenute nei seguenti provvedimenti: d. l. 6 settembre 1965, n. 1022, convertito con la legge 1 novembre 1965, n. 1179 (artt. 4 e ss.); l. 22 ottobre 1971, n. 865 (art. 72); l. 5 agosto 1978, n. 457 (artt. 14 e ss.); d. l. 15 dicembre 1979, n. 629, convertito con la legge 15 febbraio 1980, n. 25 (art. 9); l. 18 dicembre 1986, n. 891 (artt. 1 e 2); l. 17 febbraio 1992, n. 179 (artt. 6 e ss.); l. 30 aprile 1999, n. 136, recante norme per il sostegno ed il rilancio dell'edilizia residenziale pubblica.
- Anche gli enti pubblici preposti alla costruzione di case economiche e popolari possono rendersi beneficiari dei contributi statali concessi ai sensi di tale normativa. In tal caso, tuttavia, la circostanza che sia l'ente pubblico a realizzare tale alloggio determina l'applicazione delle norme di edilizia sovvenzionata (in tal senso, G. CASU, v. *Edilizia agevolata*, in C. FALZONE - A. ALIBRANDI, *Dizionario enciclopedico del notariato*, VII; Roma, 2002, 223).
- (8) Legge 22 ottobre 1971 n. 865; legge 17 febbraio 1992, n. 179.
- (9) La natura pubblica di un ente si desume essenzialmente dall'esistenza di una disposizione di legge che, espressamente o implicitamente, riconosce un ente come pubblico. L'art. 4, l. 20 marzo 1975, n. 70 (legge sul parastato) stabilisce, infatti, che "nessun ente pubblico può essere istituito o riconosciuto se non per legge". Tale norma costituisce l'applicazione del principio generale di cui all'art. 57, Cost., secondo il quale "i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge". Mentre nel sistema costituzionale il potere di creare nuovi enti è riconosciuto solo allo Stato ed alle Regioni, gli artt. 216 e ss., l. 267/2000, hanno conferito anche a Comuni e Province la facoltà di costituire enti pubblici, purché sulla base di una legge statale o regionale.
- (10) Ai sensi dell'art. 1, comma 6 della legge 560, hanno titolo all'acquisto dei predetti alloggi gli assegnatari o i loro familiari conviventi, i quali conducano un alloggio a titolo di locazione da oltre un quinquennio e non siano in mora con il pagamento dei canoni e delle spese all'atto della presentazione della domanda di acquisto".
- (11) TAR Lombardia 10 ottobre 1995, n. 944, in *I tribunali amministrativi regionali*, 1995, 4824. Il problema dell'eventuale contrasto tra la tutela dei beni artistici e quella del diritto all'abitazione emerge anche dalla necessità di verificare l'esistenza di iniziative edilizie ed urbanistiche di rilevante interesse pubblico, quali piani di insediamento e piani di edilizia residenziale pubblica, prima di procedere alla dichiarazione di interesse culturale di una zona determinata (TAR Marche 16 maggio 1986, n. 153).
- (12) La l. 560/1993 è finalizzata alla raccolta di risorse finanziarie in favore degli IACP nell'ambito del processo di dismissione del patrimonio di tali enti. Esiste, pertanto, un'analogia con le finalità del-

la l. 23 novembre 2001, n. 410, sulle dismissioni, nella quale è espressamente prevista l'esclusione dell'applicazione delle norme in materia di beni culturali. Occorre, inoltre, tenere presente che l'art. 10, comma 2, lett. c, l. 6 luglio 2002, n. 167, contenente la delega per l'emanazione del codice dei beni culturali, stabilisce come principio e criterio direttivo della codificazione il "miglioramento dell'efficacia degli interventi concernenti i beni e le attività culturali, anche allo scopo di conseguire l'ottimizzazione delle risorse assegnate e l'incremento delle entrate". Contrasterebbe con tale principio un eventuale aggravio delle formalità necessarie per l'alienazione degli alloggi già inseriti nei piani di vendita.

(13) SOLINAS, *Il piano di zona per l'edilizia economica e popolare*, Padova, 1985, 179. PALLOTTINO-BONACCORSI, *Soggetti e strumenti per la realizzazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica*, in *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive, vol. I, Aspetti costituzionali e amministrativi*, Milano, 1986, 455. In giurisprudenza, Cass. 3 settembre 1998, n. 8768, in *Giur. it.*, 1999, I, 1, 624, per la quale "la concessione-contratto è la convenzione con la quale la pubblica amministrazione, sia pure sulla base di un proprio provvedimento, attribuisce ad un soggetto privato la facoltà di svolgere un'attività che, di regola, si accompagna al trasferimento al concessionario di funzioni pubbliche. Tale figura è caratterizzata dalla contemporanea presenza di elementi pubblicistici e privatistici, con la conseguenza - pertanto - da un lato, che in forza di tale atto la pubblica amministrazione viene a trovarsi in una posizione particolare e privilegiata rispetto all'altra parte, in quanto dispone, oltre che dei diritti e della facoltà che nascono comunemente dal contratto, di pubblici poteri che derivano direttamente dalla necessità di assicurare il pubblico interesse in quel particolare settore cui inerisce la concessione, e, dall'altro, che un soggetto privato può divenire titolare di prerogative pubblicistiche proprio in base alla concessione contratto. Al fine della qualificazione della natura dell'atto stipulato, si rivelano - fra l'altro - irrilevanti - di per sé - sia l'eventuale denominazione meramente privatistica data all'atto stipulato, sia l'eventualmente comune, difforme rappresentazione della natura dell'atto, coltivata dalle parti".

(14) D. BOGGIALI – C. LOMONACO, *Ulteriori riflessioni sul codice dei beni culturali*, in *Studi e materiali*, 2004, 725, ss.

(15) Una simile interpretazione potrebbe essere accolta qualora si ritenga che in presenza di un diritto di superficie il terreno costituisca oggetto di una nuda proprietà analoga al diritto di nuda proprietà gravata da usufrutto (G. CASU, *Edilizia residenziale pubblica convenzionata e finanziaria 1999*, in *CNN Studi e materiali*, 1998-2000, 6.1, 460 ss.; ID *In tema di trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà nei piani di zona*, in *CNN Studi e materiali*, 1998-2000, 6.2, 812, rileva che "soltanto su un piano astratto si potrebbe parlare di negozio inteso a "trasformare" il diritto di superficie in diritto di proprietà dell'area e, ancorché l'atto fosse congegnato limitandosi a far riferimento a questa "trasformazione" ai sensi di legge, il negozio posto in essere si ridurrebbe pur sempre ad una rinuncia traslativa o ad un trasferimento a titolo oneroso della nuda proprietà").

Si avrebbe, quindi una fattispecie analoga al trasferimento della nuda proprietà gravata da usufrutto, la quale si ritiene sia sottoposta alle norme sulla circolazione dei beni culturali. A questo proposito la giurisprudenza ha affermato che il carattere necessariamente temporaneo della limitazione, unito alla possibilità comunque di effettuare controlli sulla gestione dell'usufruttuario, giustificano l'esercizio della prelazione (Cons. Stato 24 maggio 1995, n. 348, in *Foro it.*, 1996, III, 226 ss.).

(Riproduzione riservata)