



FAX

Roma, 20 NOVEMBRE 2007

Presidenza  
del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI  
GIURIDICI E LEGISLATIVI

8697

N. DAGLI 080148 / 10.3.3

A TUTTI I CAPI  
UFFICIO LEGISLATIVO

LORO SEDI

Al Ragioniere Generale dello  
Stato

R O M A

OGGETTO: schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento concernente i criteri e le modalità per l'affidamento in locazione ad uso abitativo dei beni immobili appartenenti al fondo edifici di culto.  
(INTERNO)

Ai fini di cui all'art. 2, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e dell'art. 3, comma 4, del D.P.C.M. 10 novembre 1993, si trasmette lo schema del provvedimento in oggetto, da sottoporre al Consiglio dei Ministri, previo esame del Preconsiglio.

d'ordine del  
PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Decreto del Presidente della Repubblica .....

Regolamento concernente i criteri e le modalità per l'affidamento in locazione ad uso abitativo dei beni immobili appartenenti al Fondo edifici di culto.

## IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visto l'articolo 87, quinto comma, della Costituzione;

Visto l'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

Vista la legge 20 maggio 1985, n. 222, recante "Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi", e in particolare gli articoli 56, il quale stabilisce che il Fondo edifici di culto è amministrato in base alle norme che regolano le gestioni patrimoniali dello Stato, e 58, secondo cui i proventi del patrimonio del Fondo sono utilizzati per la conservazione, il restauro, la tutela e la valorizzazione degli edifici di culto appartenenti al Fondo medesimo, nonché per gli altri oneri posti a carico del Fondo;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1987, n. 33, recante "Approvazione del regolamento di esecuzione della legge 20 maggio 1985, n. 222, recante disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi";

Visto il regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, recante "Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato";

Visto il regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, recante "Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato";

Vista la legge 9 dicembre 1998, n. 431, recante "Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo";

Considerato che la missione del Fondo edifici di culto consiste nella conservazione, nel restauro, nella tutela e nella valorizzazione degli edifici di culto che gli appartengono; che l'adempimento della missione si fonda in gran parte sulla regolare, costante e integrale riscossione dei proventi derivanti dai beni fruttiferi del Fondo; che in tal senso assumono rilievo, da un lato il buono stato di manutenzione dei predetti beni fruttiferi, dall'altro, la circostanza che i criteri e le modalità per il loro affidamento in locazione ad uso abitativo siano

confacenti al peculiare regime a cui i medesimi sono assoggettati ai sensi delle disposizioni della legge 20 maggio 1985, n. 222 e del relativo regolamento di esecuzione approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1987, n. 33;

Udito il parere del Consiglio di Stato n. 3840/2007, espresso dalla sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 22 ottobre 2007;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del .....

Sulla proposta del Ministro dell'interno;

Emana il seguente regolamento:

Art. 1.

*Procedure per la scelta del contraente*

1. Fatto salvo quanto previsto dai commi 2 e 3, la locazione degli immobili appartenenti al Fondo edifici di culto (FEC) consegue all'esperimento di pubblici incanti.

2. Si procede a licitazione privata:

- a) quando la locazione riguarda immobili per i quali sussiste la dichiarazione di interesse culturale di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;
- b) in ogni altro caso in cui per ragioni particolari, da menzionare nel decreto di approvazione del contratto, il FEC non trovi conveniente esperire i pubblici incanti.

3. Si procede a trattativa privata, quando:

- a) la procedura ad evidenza pubblica mediante pubblico incanto o licitazione privata è andata deserta o comunque è stata esperita infruttuosamente;
- b) il canone complessivo previsto per l'intera durata della locazione non supera l'importo di 60.000 euro;
- c) un soggetto già locatario di un immobile di proprietà del FEC chiede l'affidamento in locazione di un altro immobile costituente pertinenza del bene già locato ovvero confinante con quest'ultimo. La superficie dell'immobile confinante da locare non può essere superiore ad un terzo della superficie totale originariamente locata;

d) un dipendente dell'amministrazione civile dell'interno, in servizio nella provincia in cui è ubicato l'immobile, chiede l'affidamento del medesimo in locazione, anche in attuazione di apposite convenzioni stipulate tra il FEC e il dipartimento competente per l'amministrazione del predetto personale; tale disposizione non si applica al personale destinatario di alloggio di servizio;

e) quando, ricorrendo la fattispecie di cui all'articolo 4, il costo degli interventi di ripristino, adattamento, ristrutturazione o restauro dell'immobile posti a carico del locatario è pari ad almeno il venti per cento dell'importo complessivo del canone previsto per l'intera durata della locazione.

4. Salvo che nei casi in cui la procedura ad evidenza pubblica mediante pubblico incanto o licitazione privata sia andata deserta e in quelli di cui alle lettere c) e d) del comma 3, la trattativa privata è preceduta da un'adeguata pubblicità delle caratteristiche degli immobili che il FEC intende locare e dei relativi canoni minimi richiesti, con indicazione della ragione che, per ciascun immobile, ha comportato tale modalità di scelta del contraente. Nei casi previsti dalla lettera a) del comma 3, la trattativa privata non può concludersi a condizioni più favorevoli per il locatario rispetto a quelle offerte al pubblico ai sensi dei commi 1 e 2 nella gara. La trattativa privata è altresì preceduta da una gara informale tra coloro che, entro un congruo termine dalla pubblicazione dell'avviso, abbiano comunicato al FEC il proprio interesse alla locazione.

## Art. 2.

### *Criteria di aggiudicazione*

1. Fatto salvo quanto previsto dal comma 2, l'aggiudicazione in locazione dell'immobile avviene con il criterio dell'offerta del canone più alto. In questo caso, qualora più soggetti abbiano presentato offerte di pari importo, si procede all'aggiudicazione al richiedente che fornisce maggiori garanzie di solvibilità finanziaria.

2. Quando ricorre la fattispecie di cui all'articolo 4, l'aggiudicazione in locazione dell'immobile può avvenire con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

## Art. 3.

### *Stipula del contratto di locazione*

1. Concluse le procedure di cui agli articoli 1 e 2, la stipula del contratto di locazione interviene nei trenta giorni successivi.

2. Qualora, nella data fissata entro il termine di cui al comma 1 per la stipula del contratto di locazione, il soggetto aggiudicatario della locazione dell'immobile non compare, il FEC, in mancanza di una valida giustificazione, lo dichiara decaduto dall'aggiudicazione e incamera la cauzione eventualmente prestata in sede di gara.

#### Art. 4.

##### *Particolare modalità di prestazione del corrispettivo*

1. In sostituzione parziale del pagamento del canone, può essere previsto tra le condizioni contrattuali l'obbligo a carico del locatario di effettuare, entro termini prestabiliti, interventi di ripristino, adattamento, ristrutturazione o restauro finalizzati ad una più proficua manutenzione o valorizzazione dell'immobile, pena la risoluzione del contratto. La detrazione apportata al canone complessivo previsto per l'intera durata della locazione, in connessione con l'adempimento dell'obbligo di cui al primo periodo, non può comunque essere superiore al costo degli interventi effettuati.

2. La prestazione del corrispettivo secondo la modalità di cui al comma 1 è resa nota con il bando di gara ovvero, se si procede a trattativa privata, all'avvio della trattativa medesima.

#### Art. 5.

##### *Durata e rinnovo della locazione*

1. La durata del contratto di locazione è stabilita in conformità alle previsioni della legge 9 dicembre 1998, n. 431.

2. Alle scadenze del contratto di locazione successive alla prima, è esclusa qualsiasi forma di rinnovo automatico o tacito del contratto medesimo. In tal caso è facoltà del FEC rinnovare il contratto in favore del soggetto locatario che ne faccia richiesta, al massimo per lo stesso termine di durata originariamente stabilito, previa rideterminazione del canone e verifica:

- a) del comportamento tenuto dal locatario, quanto ad esatto adempimento degli obblighi contrattuali, inclusi quelli relativi al regolare pagamento del canone e all'effettuazione delle opere di manutenzione necessarie e degli interventi di ripristino, adattamento, ristrutturazione, restauro eventualmente previsti;

b) dell'impossibilità concreta di conseguire, attraverso altri soggetti pubblici o privati interessati alla locazione, una più proficua valorizzazione dell'immobile o una maggiore remuneratività della locazione.

3. La domanda di rinnovo ai sensi del comma 2 è presentata al FEC non oltre il termine di sei mesi prima della cessazione del rapporto. Per la stipula del contratto di rinnovo si applicano le disposizioni dell'articolo 3.

#### Art. 6.

##### *Canone della locazione*

1. Fatti salvi i contratti di locazione a canone concordato stipulati in adesione agli accordi locali di cui agli articoli 2, comma 3, e 5, comma 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 431, il canone è commisurato ai prezzi praticati in regime di libero mercato per analoghe tipologie, caratteristiche e destinazioni di uso dell'immobile, come accertati dai competenti uffici dell'Agenzia del territorio.

2. Nelle ipotesi di rinnovo della locazione ai sensi dell'articolo 5, comma 2, può essere prevista, a titolo di mancata alea di gara, una congrua maggiorazione del canone di cui al comma 1, tenendo conto anche dell'andamento congiunturale del mercato delle locazioni immobiliari.

3. Il canone è adeguato annualmente in misura corrispondente alla variazione accertata dall'ISTAT dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, verificatasi nell'anno precedente.

#### Art. 7.

##### *Risoluzione e disdetta della locazione*

1. L'inadempimento delle obbligazioni derivanti dal contratto di locazione e l'inosservanza delle prescrizioni stabilite in ordine alle modalità di utilizzazione del bene costituiscono causa di risoluzione.

2. Il FEC può disporre accertamenti in ordine all'esatto adempimento degli obblighi assunti dal locatario nonché all'osservanza delle prescrizioni concernenti le modalità di utilizzazione del bene. Gli incaricati del FEC hanno facoltà di accesso all'immobile, al fine di verificare l'esatto adempimento dell'obbligo eventualmente assunto dal locatario ai sensi dell'articolo 4 e nelle ipotesi in cui gli accertamenti non siano esperibili con altre modalità.

3. Il contratto di locazione prevede in ogni caso la clausola risolutiva espressa, di cui all'articolo 1456 del codice civile, con indicazione degli obblighi il cui inadempimento giustifichi la risoluzione del contratto, previa comunicazione da parte del FEC.

4. Alla prima scadenza del contratto di locazione, ciascuna delle parti può avvalersi della facoltà di procedere alla disdetta con le modalità e per i motivi indicati dalla legge 9 dicembre 1998, n. 431.

#### Art. 8.

##### *Effetti della locazione e divieto di sublocazione*

1. Sono a carico del locatario gli oneri per la copertura assicurativa dei rischi di responsabilità civile connessi all'utilizzo dell'immobile, con esclusione di quelli derivanti da causa a lui non imputabile, e per gli accertamenti esperiti dall'Agenzia del territorio ai fini della determinazione del canone.

2. Senza il consenso del FEC, non possono essere eseguite addizioni o migliorie sull'immobile locato. Alla cessazione della locazione, eventuali addizioni o migliorie eseguite sono di diritto acquisite gratuitamente alla proprietà del FEC, se non è stato pattuito diversamente. In mancanza del preventivo assenso all'esecuzione delle medesime, il FEC può richiedere al locatario il ripristino dello stato dei luoghi.

3. Non è ammessa la sublocazione dell'immobile locato, salvo patto contrario.

#### Art. 9.

##### *Locazione di immobili di interesse culturale*

1. Nel caso in cui la locazione riguardi immobili per i quali, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, sussista la dichiarazione di interesse culturale ovvero operi, in attesa della dichiarazione, il regime cautelare prescritto, si applicano le disposizioni di tutela di cui al medesimo decreto legislativo n. 42 del 2004.

#### Art. 10.

##### *Locazione per esigenze abitative contingenti*

1. Nell'ipotesi in cui siano state esperite infruttuosamente le procedure per la stipula del contratto di locazione ai sensi degli articoli 1, 2 e 3, è consentita la destinazione dell'immobile alla locazione per esigenze abitative connesse al turismo, agli affari e a visite. Tale contratto non può avere comunque durata superiore a sei mesi, se stipulato per turismo, a dodici mesi, se stipulato per affari o visite.

2. Il contratto di locazione per finalità di turismo, affari e visite, qualora riguardi immobili situati in zone a spiccata vocazione turistica o ad alta

concentrazione di affari, può essere stipulato senza dover esperire in via preventiva le procedure per la stipula del contratto di locazione ai sensi degli articoli 1, 2 e 3.

3. Al fine di conseguire una più elevata remuneratività delle locazioni di cui al presente articolo, il relativo canone, come accertato ai sensi dell'articolo 6, comma 1, può essere maggiorato in corrispondenza con i periodi di incremento stagionale della domanda delle locazioni immobiliari di analoga tipologia e comunque al verificarsi di un favorevole andamento congiunturale del mercato delle locazioni medesime.

4. Alle locazioni stipulate ai sensi del presente articolo non si applicano le disposizioni degli articoli da 1 a 5, 6, comma 2, e 7, comma 4.

#### Art. 11.

##### *Invarianza degli oneri*

1. L'attuazione del presente regolamento non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, né minori entrate. Gli uffici interessati utilizzano le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili sulla base della legislazione vigente.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.



## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il Fondo edifici di culto (FEC), ente dello Stato dotato di personalità giuridica propria, istituito dalla legge 20 maggio 1985, n. 222 che ha recepito in Italia il contenuto degli accordi concordatari stipulati tra lo Stato italiano e la Santa Sede nel 1984, ha come propria missione quella di provvedere, al restauro, conservazione, valorizzazione e tutela degli edifici di culto di proprietà, prevalentemente attraverso i proventi della gestione del suo patrimonio fruttifero (proventi integrati da un esiguo contributo annuo, pari a 1.807.599 euro, corrisposto a partire dal 1987 ai sensi dell'art. 50 della legge n. 222/1985 e rimasto invariato da allora).

Il FEC è dotato di autonomia patrimoniale e di un proprio bilancio, ancorché allegato al bilancio dello Stato, ed è gestito, in sede centrale, dal Ministero dell'interno attraverso la Direzione centrale per l'amministrazione del Fondo edifici di culto del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, in sede periferica, attraverso i prefetti.

Il suo vasto patrimonio, dislocato su tutto il territorio nazionale, è assoggettato ad un regime speciale, distinto da quello dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato.

Tale specialità si fonda, oltre che sull'appena cennata autonomia patrimoniale e di bilancio del FEC, sulla natura e sulla destinazione dei beni infruttiferi e fruttiferi facenti parte del patrimonio.

I beni infruttiferi, costituenti la maggioranza del patrimonio, comprendono gli edifici aperti al culto pubblico e le relative pertinenze e rettorie; riguardo ad essi sussiste per il FEC l'obbligo di concessione gratuita al clero officiante, con l'ulteriore onere di provvedere alla manutenzione straordinaria.

Quelli fruttiferi sono costituiti da beni originariamente di proprietà di ordini religiosi espropriati dallo Stato ma non assegnati al demanio e sono destinati alla locazione ad uso abitativo e, in misura minore, ad uso commerciale o governativo; i relativi proventi sono destinati a loro volta -come già detto- al restauro, conservazione, valorizzazione e tutela degli edifici di culto di proprietà.

Riguardo ai beni fruttiferi, assolutamente essenziali ai fini della missione del FEC e sui quali, quindi, di qui in poi si concentrerà l'attenzione, si pone innanzitutto un problema di ordine finanziario: nonostante gli sforzi tesi a rendere sempre più remunerativo il loro affidamento in locazione, il gettito che riescono ad assicurare è insufficiente a garantire la copertura finanziaria degli interventi di restauro, conservazione ecc. del patrimonio del FEC.

Si pone, poi, un problema di tipo ordinamentale: le norme che disciplinano la locazione dei beni fruttiferi, oltre che lacunose, non sempre si conciliano con il regime speciale a cui i beni medesimi sono assoggettati.

Ragion per cui, non di rado, si rende necessario ricorrere ad interpretazioni estensive ed analogiche delle disposizioni concernenti i beni demaniali e patrimoniali dello Stato. In proposito, l'art. 56 della legge n. 222/1985 dispone che al patrimonio del FEC si applicano le norme che regolano le gestioni patrimoniali dello Stato, ma si tratta -come osservato dalla I Sezione del Consiglio di Stato con il parere n. 4399/03- "*..... di un'applicazione parziale, possibile nel limite della compatibilità con le specifiche finalità del FEC, che non a caso ha richiesto una espressa previsione e che comunque non può spingersi fino al punto di una totale assimilazione di regime.....*".

Allo stesso modo, non di rado, si rende necessario ricorrere ad interpretazioni estensive ed analogiche delle disposizioni concernenti la locazione di immobili ad uso abitativo (legge n. 431/1998), ma anche in questo caso sono possibili solo applicazioni parziali.

In relazione ai problemi evidenziati, si è ravvisata l'esigenza di un'iniziativa di tipo regolamentare diretta, da un lato, a creare le condizioni per una maggiore remuneratività dei beni fruttiferi del FEC, dall'altro, a disciplinare l'affidamento in locazione ad uso abitativo dei beni medesimi, secondo criteri, procedure e modalità più confacenti al peculiare regime a cui sono assoggettati.

Lo schema di regolamento allegato si compone di undici articoli.

L'art. 1 individua le procedure di scelta del contraente, in applicazione dell'art. 3, primo comma, del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440.

Al comma 1, si conferma la regola generale delle gestioni patrimoniali dello Stato, secondo cui il contraente della locazione è scelto mediante ricorso ai pubblici incanti.

Al comma 2, viene disciplinato il ricorso alla licitazione privata. Delle due fattispecie previste, la prima è collegata alle peculiari caratteristiche dell'immobile, la seconda riproduce la previsione dell'art. 38, primo comma, n. 4, del regio decreto n. 827/1924.

Al comma 3, viene disciplinato il ricorso alla trattativa privata. Le fattispecie sono state individuate in base a svariate logiche e esigenze: quella di cui alla lett. a), quale *extrema ratio* in caso di infruttuoso esperimento delle procedure ad evidenza pubblica; quella di cui alla lett. b), in base a criteri di economicità volti ad evitare i costi e i tempi delle procedure ad evidenza pubblica nei casi di esiguità del canone locativo previsto; quella di cui alla lett. c), in base a criteri di ragionevolezza e di convenienza; quello di cui alla lett. d), in base

all'esigenza di individuare un'idonea sistemazione alloggiativa al personale dell'amministrazione civile dell'interno non destinatario di alloggio di servizio; quella di cui alla lettera e), in base all'esigenza di negoziare il contratto di locazione con soggetti ritenuti "affidabili", considerata la particolare modalità di prestazione del corrispettivo dovuto dal locatario.

L'art. 2 stabilisce, al comma 1, che l'aggiudicazione della locazione avviene utilizzando il criterio del canone più alto; esso individua altresì, al comma 2, la sola ipotesi in cui tale criterio può essere sostituito da quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in ragione della particolare modalità di prestazione del corrispettivo dovuto dal locatario.

L'art. 3 definisce i tempi per la stipula del contratto di locazione, a conclusione delle procedure di scelta del contraente, e le sanzioni (decadenza dall'aggiudicazione, incameramento della cauzione) nell'ipotesi in cui non siano rispettati.

L'art. 4 consente di prevedere nel contratto di locazione una particolare modalità di prestazione del corrispettivo da parte del locatario, quella stessa modalità che legittima il FEC a ricorrere alla trattativa privata (vedi art. 1, comma 3, lett. e) e al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (vedi art. 2, comma 2). Essa consiste nel fatto che il locatario è tenuto, a titolo di corrispettivo del godimento dell'immobile, non al solo pagamento del canone ma anche all'effettuazione di interventi di ripristino, adattamento, ristrutturazione o restauro finalizzati ad una più proficua manutenzione o valorizzazione dell'immobile, pena la risoluzione del contratto. I due obblighi si compensano tra loro, nel senso -beninteso- che l'imposizione del secondo determina una corrispondente decurtazione della misura del primo.

La previsione di tale articolo trae origine dalla constatazione dello stato di vetustà e di progressivo degrado in cui versa una parte non trascurabile dei beni fruttiferi del FEC e si prefigge di stimolare la realizzazione di interventi migliorativi, in mancanza dei quali diventa estremamente concreto il rischio di una progressiva riduzione dei proventi introitati dal FEC.

L'art. 5 stabilisce, al comma 1, che per la durata della locazione si applica la disciplina generale delle locazioni degli immobili adibiti ad uso abitativo (quella dettata dagli articoli da 2 a 5 della legge 9 dicembre 1998, n. 431).

Il comma 2 dell'articolo, dedicato al rinnovo della locazione alle scadenze successive alla prima, da un lato, esclude qualsiasi forma di prosecuzione automatica o tacita del rapporto locativo, dall'altro, detta le condizioni alle quali

è subordinata la possibilità del rinnovo del contratto in favore dell'ultimo locatario.

Il comma 3 disciplina i tempi del rinnovo e le modalità di stipula del relativo contratto.

All'art. 6 viene stabilito che, in via ordinaria, il canone della locazione è commisurato ai prezzi praticati in regime di libero mercato per analoghe tipologie, caratteristiche e destinazioni di uso dell'immobile. La regola non vale per le locazioni a canone concordato stipulate in adesione agli accordi locali di cui agli articoli 2, comma 3, e 5, comma 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 431.

Si statuisce, altresì, che nelle ipotesi di rinnovo della locazione successivo alla prima scadenza, il canone ordinario possa essere maggiorato in misura congrua a titolo di mancata alea di gara (in tale ipotesi di rinnovo, infatti, l'immobile è assegnato in locazione prescindendo dal previo esperimento di procedure per la scelta del contraente).

Al comma 3 si prevede l'aggiornamento annuale del canone in base all'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati.

L'art. 7 disciplina i casi di risoluzione e di disdetta della locazione alla prima scadenza.

La risoluzione è collegata all'inadempimento delle obbligazioni derivanti dal contratto di locazione e all'inosservanza delle prescrizioni stabilite in ordine alle modalità di utilizzazione del bene.

Al comma 2 è prevista la potestà del FEC di effettuare accertamenti per verificare il corretto comportamento del locatario in ordine a tali obbligazioni e prescrizioni. E' stabilito, altresì, che tali accertamenti possano essere esperiti attraverso sopralluoghi *in loco* nelle ipotesi specifiche in cui si tratti di verificare l'esatto adempimento dell'obbligo eventualmente assunto dal locatario ai sensi dell'articolo 4 e in cui gli accertamenti non siano esperibili con altre modalità.

Le fattispecie di disdetta della locazione alla prima scadenza sono quelle di cui all'art. 3 della legge n. 431/1998.

L'art. 8 pone a carico del locatario gli oneri per la copertura assicurativa dei rischi di responsabilità civile connessi all'utilizzo dell'immobile e per gli accertamenti esperiti dall'Agenzia del territorio ai fini della determinazione del canone; vieta al locatario di apportare addizioni o migliorie all'immobile senza il consenso del FEC; dispone che le addizioni o le migliorie non assentite sono di diritto acquisite gratuitamente alla proprietà del FEC; vieta la sublocazione.

La previsione dell'art. 9 trae origine dalla circostanza che il patrimonio del FEC comprende anche immobili di interesse culturale o che possono acquisire tale qualità. Viene "rammentato", riguardo ad essi, l'assoggettamento al particolare regime di tutela (autorizzazioni, vigilanza, misure cautelari e preventive, obblighi e interventi conservativi ecc.) previsto dal decreto legislativo n. 42/2004 recante il codice dei beni culturali e del paesaggio.

L'art. 10 consente e disciplina la destinazione degli immobili del FEC alla locazione per esigenze abitative connesse al turismo, agli affari e alle visite. La previsione si fonda sull'esigenza di aumentare la redditività del patrimonio fruttifero del FEC.

Sono previste due fattispecie. Nella prima, la locazione per turismo, affari e visite costituisce l'*extrema ratio*, a cui il FEC può ricorrere dopo che abbia esperito infruttuosamente le procedure per locare l'immobile ai sensi dell'art. 3 del regolamento; nella seconda, riguardante esclusivamente gli immobili situati in zone a spiccata vocazione turistica o ad alta concentrazione di affari, il FEC può procedere alla locazione *de qua* a prescindere dal previo tentativo di locare l'immobile in via ordinaria.

Al comma 3 dell'articolo sono previsti i casi in cui è consentita la maggiorazione del canone rispetto a quello accertato dall'Agenzia del territorio.

Al comma 4 si stabilisce che per la stipula di tale tipo di contratti si prescinda da una serie di disposizioni previste dal regolamento in questione relativamente ai contratti ordinari di locazione; tra le norme non applicabili spiccano quelle relative alla scelta del contraente, alla durata e al rinnovo della locazione.

L'art. 11 contiene l'usuale clausola di stile relativa all'assenza di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e di effetti negativi sulle entrate derivanti dal regolamento.

0-0-0-0-0-0-0-0-0-0

Lo schema di regolamento è stato sottoposto alla Sezione consultiva atti normativi del Consiglio di Stato, che ha espresso il parere nell'adunanza del 22 ottobre 2007.

Le osservazioni formulate dal consesso sono state recepite integralmente nel testo.

## **RELAZIONE TECNICA**

Il regolamento non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, né minori entrate.

In particolare, la sua attuazione non comporta adempimenti amministrativo-contabili né oneri organizzativi aggiuntivi a quelli esistenti sulla base della legislazione vigente. Pertanto, continueranno ad essere utilizzate, a tal fine, le risorse umane, strumentali e finanziarie attualmente disponibili.

## RELAZIONE TECNICO-NORMATIVA

### 1. Aspetti tecnico-normativi in senso stretto.

*A) Analisi dell'impatto normativo delle norme proposte sulla legislazione vigente.*

Il regolamento sana la lacunosità e l'inadeguatezza delle norme che attualmente disciplinano la locazione dei beni immobili appartenenti al patrimonio fruttifero del FEC.

Con la sua entrata in vigore, alle predette locazioni continueranno sì ad applicarsi, in quanto compatibili e in quanto non diversamente disposto, le disposizioni concernenti i beni demaniali e patrimoniali dello Stato (in particolare i regi decreti n. 2440/1923 n. 827/1924), quelle relative alla locazione di immobili ad uso abitativo (in particolare la legge n. 431/1998) e, infine, quelle del codice civile.

Ma su di esse si innesteranno una serie di disposizioni del tutto peculiari e confacenti al peculiare regime a cui i beni in questione sono assoggettati ai sensi delle disposizioni della legge 20 maggio 1985, n. 222 e del relativo regolamento di esecuzione approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1987, n. 33.

*B) Analisi del quadro normativo e delle situazioni di fatto che giustificano l'innovazione della legislazione vigente; accertamento dell'esistenza nella materia oggetto di intervento di riserva assoluta o relativa di legge e di precedenti norme di delegificazione.*

La lacunosità e l'inadeguatezza dell'attuale quadro normativo rendono necessario, non di rado, ricorrere ad interpretazioni estensive ed analogiche delle disposizioni concernenti i beni demaniali e patrimoniali dello Stato e di quelle relative alla locazione di immobili ad uso abitativo. L'applicazione di tali norme, tuttavia, è solo parziale, essendo essa possibile nei limiti della compatibilità con le specifiche finalità del FEC, che non può spingersi fino al punto di una totale assimilazione di regime.

Tale problema ordinamentale è fonte di non pochi disagi per il FEC, che ha dovuto "subire", in sede di controllo dei contratti di locazione, anche l'orientamento oscillante e i rilievi delle varie delegazioni regionali della Corte dei conti.

Quanto alle situazioni di fatto che giustificano l'iniziativa regolamentare in questione, si rappresenta che, nonostante gli sforzi tesi a rendere sempre più remunerativo l'affidamento in locazione dei beni fruttiferi del FEC, il gettito che

essi riescono ad assicurare è insufficiente a garantire la copertura finanziaria degli interventi di restauro, conservazione ecc. del patrimonio del FEC medesimo.

*C) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.*

Non si ravvisano elementi di contrasto al riguardo.

*D) Analisi della compatibilità con le competenze costituzionali delle regioni ordinarie e a statuto speciale.*

Non si ravvisano elementi di contrasto al riguardo.

*E) Verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali.*

Le disposizioni del provvedimento non intaccano in alcun modo l'autonomia degli enti locali né si pongono in contrasto con le fonti primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali.

## **2. Valutazione dell'impatto amministrativo.**

*A) Ricognizione degli obiettivi del progetto e analisi dei tempi e dei mezzi individuati per il perseguimento.*

In relazione ai problemi evidenziati sopra (vedi n. 1, lett. B), gli obiettivi del regolamento in questione sono, da un lato, quello di creare le condizioni per una maggiore remuneratività dei beni fruttiferi del FEC, dall'altro, quello di disciplinare l'affidamento in locazione ad uso abitativo dei beni medesimi, secondo criteri, procedure e modalità più confacenti al peculiare regime a cui sono assoggettati.

Un altro obiettivo è quello di arrestare il progressivo degrado in cui versa una parte non trascurabile dei beni fruttiferi del FEC, stimolando la realizzazione di interventi di ristrutturazione, adattamento ecc. da parte del locatario.

*B) Valutazione dell'esistenza di oneri organizzativi a carico delle pubbliche amministrazioni.*

L'attuazione del regolamento non comporta adempimenti amministrativo-contabili né oneri organizzativi aggiuntivi a quelli esistenti sulla base della legislazione vigente. Continueranno ad essere utilizzate, a tal fine, le risorse umane, strumentali e finanziarie attualmente disponibili.



*C) Valutazione dell'eventuale previsione della creazione di nuove strutture amministrative.*

Non è prevista la creazione di nuove strutture amministrative.

*D) Verifica dell'esistenza a carico di cittadini e delle imprese di oneri finanziari, organizzativi e adempimenti burocratici.*

Le disposizioni del regolamento non comportano oneri di tale genere.

### **3. Elementi di drafting e linguaggio normativo.**

Il provvedimento:

- contiene riferimenti legislativi corretti;
- non introduce nuove definizioni normative;
- non reca abrogazioni implicite di norme vigenti.

## **ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)**

### **A) Ambito dell'intervento; destinatari diretti ed indiretti**

Nell'individuare e disciplinare i criteri e le modalità per l'affidamento in locazione ad uso abitativo dei beni immobili appartenenti al Fondo edifici di culto, il regolamento si concentra sui seguenti istituti: procedure per la scelta del contraente, criteri di aggiudicazione, tempi e modalità di stipula del contratto, particolare modalità di prestazione del corrispettivo (che può consistere non solo nel pagamento del canone ma anche nell'effettuazione di interventi di ripristino, ristrutturazione ecc. dell'immobile locato), durata e rinnovo della locazione, criteri di determinazione ed aggiornamento del canone, casi di risoluzione e disdetta, effetti della locazione e sul divieto di sublocazione, locazione di immobili di interesse culturale e locazione per finalità di turismo, affari e visite.

L'iniziativa regolamentare è destinata evidentemente alla platea di coloro che per soddisfare esigenze abitative, intendono partecipare a procedure per l'affidamento in locazione di immobili del FEC.

### **B) Obiettivi e risultati attesi**

Si ribadisce quanto detto al n. 2, lett. A) della relazione tecnico-normativa.

Gli obiettivi del regolamento sono quelli di creare le condizioni per una maggiore remuneratività dei beni fruttiferi del FEC e di disciplinare l'affidamento in locazione ad uso abitativo dei beni medesimi, secondo criteri, procedure e modalità più confacenti al peculiare regime a cui sono assoggettati.

Un altro obiettivo è quello di tamponare il progressivo degrado in cui versa una parte non trascurabile dei beni fruttiferi del FEC, stimando la realizzazione di interventi migliorativi da parte del locatario.

### **C) Finalità del provvedimento, ambito dell'intervento e analisi dei mezzi e dei tempi individuati per il perseguimento degli obiettivi.**

I proventi dei beni appartenenti al patrimonio fruttifero del FEC sono assolutamente essenziali ai fini della missione del FEC medesimo, che è quella di provvedere, al restauro, conservazione, valorizzazione e tutela degli edifici di culto di proprietà.

La maggiore remuneratività dei beni fruttiferi costituisce un'esigenza imperativa, da perseguire, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, anche attraverso strumenti di stampo privatistico-imprenditoriale, quali quelli delineati dall'art. 10 della bozza di regolamento relativo alle locazioni per esigenze abitative contingenti connesse al turismo, agli affari e alle visite.

Alla medesima esigenza sono rivolti gli art. 6, commi 2 e 3, e 8, comma 1, del regolamento.

**D) Verifica dell'esistenza di oneri finanziari.**

Si rinvia alla relazione tecnica.



## **CONSIGLIO DI STATO**

*Sezione Consultiva per gli Atti Normativi*

*Adunanza del 22 ottobre 2007*

N. della Sezione:  
3840/2007

### **OGGETTO:**

Ministero dell'interno.  
Schema di decreto del Presidente  
della Repubblica recante:  
*"Regolamento concernente i criteri  
e le modalità per l'affidamento in  
locazione ad uso abitativo dei beni  
immobili appartenenti al Fondo  
edifici di culto"*.

### **La Sezione**

Vista la relazione del 16  
ottobre 2007, prot. 811/C4.02  
trasmessa in pari data con  
nota, prot. n. 886/C4.02, con  
la quale il Ministero  
dell'Interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione,  
Ufficio affari legislativi e parlamentari - ha chiesto il parere del  
Consiglio di Stato sullo schema di decreto presidenziale in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Consigliere Silvio Traversa;

**PREMESSO:**

L'Amministrazione referente ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sul decreto presidenziale in oggetto contenente lo schema di regolamento, ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988, concernente i criteri e le modalità per l'affidamento in locazione ad uso abitativo dei beni immobili appartenenti al Fondo edifici di culto.

Riferisce l'Amministrazione che il Fondo edifici di culto (FEC), ente dello Stato dotato di personalità giuridica propria, istituito con legge 20 maggio 1985, n. 222, la quale ha recepito in Italia il contenuto degli accordi concordatari stipulati tra lo Stato italiano e la Santa Sede nel 1984, ha come propria missione quella di provvedere al restauro, conservazione, valorizzazione e tutela degli edifici di culto di proprietà, prevalentemente attraverso i proventi della gestione del suo patrimonio fruttifero (proventi integrati da un contributo annuo pari a 1.807.599 euro, corrisposto a partire dal 1987 ai sensi dell'art. 50 della predetta legge n. 222 del 1985 e da allora rimasto invariato).

Tale Fondo, dotato di autonomia patrimoniale e di un proprio bilancio, allegato a quello dello Stato, è gestito, in sede centrale, dal Ministero dell'interno attraverso la specifica Direzione centrale e, in sede periferica, attraverso i Prefetti.

Il suo vasto patrimonio, dislocato sull'intero territorio nazionale, è assoggettato a un regime speciale, distinto da quello dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato, collegato alla natura e alla destinazione dei beni, infruttiferi e fruttiferi, facenti parte di esso.

I beni infruttiferi, che costituiscono la gran parte del patrimonio, comprendono gli edifici aperti al culto pubblico e le relative pertinenze e rettorie e per essi sussiste per il Fondo l'obbligo di concessione

gratuita al clero officiante con altresì l'onere di provvedere alla manutenzione straordinaria.

I beni fruttiferi sono costituiti da quelli originariamente di proprietà di ordini religiosi, espropriati dallo Stato e che, non risultando assegnati al demanio, sono destinati alla locazione ad uso abitativo e, in misura minore, ad uso commerciale o governativo; i proventi che se ne ricavano sono destinati al restauro, conservazione, valorizzazione e tutela degli edifici di culto di proprietà.

Rileva ancora l'Amministrazione che, nonostante gli sforzi tesi a rendere sempre più remunerativa la locazione di tali beni, il gettito che ne risulta non appare sufficiente a garantire la copertura finanziaria dei vari interventi necessari per la salvaguardia del patrimonio del Fondo.

Si è posto, pertanto, il problema di predisporre norme adeguate a disciplinare la locazione dei beni fruttiferi da conciliare con il regime speciale al quale i beni medesimi sono assoggettati limitando il ricorso ad interpretazioni estensive ed analogiche delle disposizioni concernenti la locazione di immobili ad uso abitativo (legge n. 431 del 1998), solo parzialmente applicabili, ed integrando altresì quanto previsto dall'art. 56 della legge n. 222 del 1985, in base al quale al patrimonio del FEC si applicano le norme che regolano le gestioni patrimoniali dello Stato. Peraltro l'applicazione di tali norme "*non può spingersi fino al punto di una totale assimilazione di regime...*" (cfr. Consiglio di Stato, Sezione I, n. 4399/03).

I problemi evidenziati hanno indotto l'Amministrazione referente a predisporre l'iniziativa regolamentare in oggetto, diretta, da un lato, a creare le condizioni per una maggiore remuneratività dei beni fruttiferi del FEC e, dall'altro, a disciplinare l'affidamento in locazione ad uso abitativo dei beni fruttiferi del suo patrimonio, secondo criteri, procedure e modalità più confacenti al peculiare regime cui i beni stessi sono assoggettati.

Lo schema di regolamento si compone di undici articoli.

L'art. 1 individua le procedure per la scelta del contraente, in applicazione dell'art. 3, comma 1, del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440: il comma 1 conferma la regola generale, propria delle gestioni patrimoniali dello Stato, secondo cui il contraente è scelto con ricorso ai pubblici incanti ed i commi 2 e 3 disciplinano i casi di ricorso alla licitazione privata o alla trattativa privata in base alla tipologia di immobili e di svariate logiche ed esigenze.

Gli artt. 2 e 3 disciplinano, rispettivamente, i criteri di aggiudicazione in locazione degli immobili sulla base, da un lato, dell'offerta del canone più alto e, dall'altro, dell'offerta economicamente più vantaggiosa, nonché (art. 3) le modalità di stipula del contratto di locazione.

L'art. 4 prevede la possibilità di una particolare modalità di prestazione del corrispettivo da parte del locatario nel senso che al pagamento del canone si aggiunge la previsione dell'effettuazione di interventi manutentivi vari legati allo stato di vetustà e talora di degrado di una parte non trascurabile dei beni del FEC.

Gli artt. 5 e 7 disciplinano: il primo la durata del contratto di locazione e le modalità di rinnovo; il secondo i casi di risoluzione e disdetta della locazione.

L'art. 6, relativo al canone di locazione, stabilisce, da un lato che esso, determinato dagli uffici dell'Agenzia del territorio, è commisurato ai prezzi di mercato per immobili di analoga tipologia e destinazione, con eccezione per le locazioni a canone concordato e, dall'altro, l'aggiornamento del canone secondo le variazioni degli indici ISTAT.

L'art. 8 pone a carico del locatario gli oneri per la copertura assicurativa dei rischi di responsabilità civile connessi all'utilizzo dell'immobile e per gli accertamenti esperiti dall'Agenzia del territorio ai fini della determinazione del canone vietando, salvo diversa espressa

statuizione, sia la sublocazione, sia addizioni e migliorie in assenza di autorizzazione.

Gli artt. 9 e 10 riguardano rispettivamente la locazione di immobili di interesse culturale e la locazione degli immobili per esigenze abitative contingenti qualora siano state esperite infruttuosamente le procedure per la stipula del contratto di locazione e per finalità di turismo, affari e visite, con l'intento di conseguire una più elevata remuneratività degli immobili.

L'art. 11, infine, afferma la invarianza degli oneri per l'attuazione del presente regolamento.

#### **CONSIDERATO:**

La Sezione prende atto delle motivazioni che hanno indotto l'Amministrazione ad avvalersi della facoltà di disciplinare con regolamento, ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, i criteri e le modalità per l'affidamento in locazione ad uso abitativo dei beni immobili appartenenti al Fondo edifici di culto, e non ha eccezioni da muovere all'impianto del regolamento in oggetto.

Per quanto concerne la formulazione dei singoli articoli, si limita a richiamare l'attenzione dell'Amministrazione sull'esigenza di introdurre talune modificazioni a taluni articoli dello schema di regolamento.

In particolare, con riferimento all'art. 5, comma 1, se ne suggerisce la seguente riformulazione: *“la durata del contratto di locazione è stabilita in conformità alle previsioni della legge 9 dicembre 1998, n. 431”*, tenuto conto che le modalità di rinnovo o di proroga del contratto di locazione sono specificamente disciplinate nel regolamento stesso.

Quanto all'art. 8, comma 2, si sottolinea l'esigenza di riformularlo, così da evitare dubbi interpretativi o incompletezza di disciplina, nel seguente modo: *“2. Senza il consenso del FEC, non possono essere eseguite addizioni o migliorie sull'immobile locato. Alla cessazione*



*della locazione eventuali addizioni o migliorie eseguite sono di diritto acquisite gratuitamente alla proprietà del FEC se non è stato pattuito diversamente. In mancanza del preventivo assenso all'esecuzione delle medesime, il FEC può richiedere al locatario il ripristino dello stato dei luoghi".*

All'art. 11, si suggerisce di sostituire le parole: *"dall'attuazione del presente regolamento non devono derivare"*, con le altre: *"l'attuazione del presente regolamento non comporta"*.

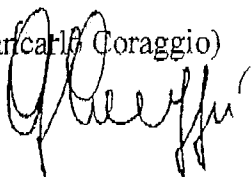
Si richiama, inoltre, l'attenzione sulla necessità d'inserire, dopo il testo del decreto la clausola finale di cui all'art. 3, comma 2, del d. P. R. 28 dicembre 1985, n. 1092 di approvazione del T.U. delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sull'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana.

#### P.Q.M.

Esprime parere favorevole con le osservazioni di cui in motivazione.

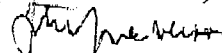
Il Presidente della Sezione

(Giancarlo Coraggio)



L'Estensore

(Silvio Traversa)



Il Segretario della Sezione

(Sara Foderaro)

