

LE FONTI DEL DIRITTO ITALIANO

I testi fondamentali commentati con la dottrina
e annotati con la giurisprudenza

CODICE DEI BENI CULTURALI E DEL PAESAGGIO

a cura di

Maria Alessandra Sandulli

II Edizione



GIUFFRÈ EDITORE

INDICE GENERALE

Elenco degli Autori.....	<i>pag.</i> IX
Notizie sugli Autori.....	XIII
Presentazione alla seconda edizione.....	XVII
Presentazione alla prima edizione.....	XIX
Elenco delle abbreviazioni.....	XXI
D.lg. 22 gennaio 2004, n. 42.....	I
Indice analitico.....	1337
Indice sommario.....	1357

© Copyright Dott. A. Giuffrè Editore, S.p.A. Milano - 2012

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

L'Editore declina ogni responsabilità per eventuali refusi o inesattezze presenti nel volume pur curato con la massima diligenza e attenzione.

tata, con la conseguente sospensione dei termini di conclusione della procedura (per una sola volta e per un massimo di trenta giorni).

Il secondo aspetto specificato dal d. intern. del 2011 citato riguarda il rafforzamento del potere di vigilanza della Commissione, che si fonda sulla previsione (art. 2, comma 4) di una competenza in ordine alla proposta di sospensione che ha natura latamente sanzionatoria, in quanto preordinata all'esercizio di un successivo potere di autotutela (nella forma della revoca) da attivarsi laddove la Commissione riscontri difformità rispetto alla permanenza dei presupposti e delle relative condizioni stabilite nell'atto di accreditamento. Nondimeno, se si ritiene che dalla sospensione indicata possa scaturire la revoca dell'accreditamento per il venir meno delle condizioni legittimanti l'accreditamento stesso, sarebbe presumibilmente più corretto parlare di decadenza, anziché di revoca, ciò in ossequio alla descrizione che dell'istituto della revoca fornisce l'art. 21-*quinquies* della l. n. 241/1990, in base al quale la revoca stessa attiene sostanzialmente a ragioni di pubblico interesse, e non a ragioni di legittimità (in tema, vedi da ultimo, V. DOMENICHELLI, ²⁹ 876).

Per quanto concerne, infine, la formazione del restauratore, la futura disciplina dà rilievo alle attività sul campo, come pure alle materie giuridiche.

In merito al primo profilo, l'attività pratica è richiamata nell'art. 2 comma 3. Tali attività godono di amplissimo riconoscimento legislativo, per esempio nella disciplina transitoria di cui al citato art. 182 del Codice si giunge al limite estremo di riconoscere la qualifica di restauratore anche a coloro che non hanno mai frequentato una scuola di restauro ma, di contro, hanno dimostrato di essere affidabili professionisti in materia. È comprensibile che queste aperture possano giustificarsi solo tenuto conto che si tratta di sanare una situazione pregressa caratterizzata da confusione. La necessità di mettere una sorta di pietra tombale sopra di essa può forse legittimare questo metodo, peraltro ispirato al principio di ragionevolezza.

Infine, riguardo alla rilevanza delle materie giuridiche nella formazione del restauratore, a riprova della loro importanza, specie perché i beni su cui opera sono sottoposti a disciplina particolare comportante anche conseguenze penali, merita segnalare che, nell'Allegato C del d.m. n. 87/2009 citato, fra le discipline d'insegnamento obbligatorie è compreso, oltre il diritto dell'Unione Europea e la storia del diritto, anche il diritto amministrativo. Tuttavia, per i profili penalistici appena accennati, sarebbe stato opportuno dare spazio anche al diritto penale.

11. Attività complementari al restauro e relativa formazione. Centri per interventi conservativi di particolare complessità, cui potranno accedere scuole per l'insegnamento del restauro. I commi 10 e 11 concludono l'art. 29 qui in commento. Il comma 10 è dedicato alla formazione di coloro che svolgeranno attività complementari al restauro. Il comma 11 è dedicato alla istituzione di figure soggettive in cui, alla istituzione di centri cui affidare analisi e interventi di particolare complessità in tema di conservazione e restauro, potranno accedere « scuole » per il relativo insegnamento.

Riguardo al comma 10, è utile evidenziare che la materia « formazione professionale » appartiene alla competenza legislativa regionale. Proprio in conformità a questa attribuzione costituzionale, si prevede un meccanismo unificante in ordine ai livelli di qualità dei corsi di formazione. Il prodotto di tale meccanismo si sostanzia in un « accordo » da concludersi in sede di conferenza Stato-Regioni. È da segnalare poi, riprendendo una dottrina recente (E. DEL MASTRO, ³⁰ *passim*) che, il comma 11, prevedendo la possibilità di istituire appositi Centri a carattere interregionale presso cui possono essere istituite Scuole di alta formazione per l'insegnamento del restauro, ha condotto — pur essendo stato scarsamente applicato — all'avvio sperimentale di un Corso di laurea in restauro presso la prestigiosa sede di Venaria Reale (Torino). Oltre a ciò, occorre anche evidenziare (sul punto, C. TUBERTINI, ³¹ *passim*) l'istituzione a Matera di una sezione distaccata dell'Istituto centrale di restauro (sulla base di una convenzione tra la regione Basilicata, il ministero dei Beni e delle Attività culturali, l'Istituto centrale per il restauro, la provincia, il comune di Matera e la fondazione Zetema), nonché la creazione dell'Istituto regionale per il patrimonio culturale del Friuli-Venezia Giulia (e relativa Scuola regionale per il restauro, ai sensi del d.lg. 2 marzo 2007, n. 34, « Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in materia di beni culturali e paesaggistici »).

30

Obblighi conservativi. — 1. Lo Stato, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali nonché ogni altro ente ed istituto pubblico hanno l'obbligo di garantire la sicurezza e la conservazione dei beni culturali di loro appartenenza.

2. I soggetti indicati al comma 1 e le persone giuridiche private senza fine di lucro, cui competesi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, fissano i beni culturali di loro appartenenza, ad eccezione degli archivi correnti, nel luogo di loro destinazione nel modo indicato dal soprintendente ⁽¹⁾.

3. I privati proprietari, possessori o detentori di beni culturali sono tenuti a garantirne la conservazione.

4. I soggetti indicati al comma 1 hanno l'obbligo di conservare i propri archivi nella loro organicità e di ordinarli. I soggetti medesimi hanno altresì l'obbligo di inventariare i propri archivi storici, costituiti dai documenti relativi agli affari esauriti da oltre quaranta anni ed istituiti in sezioni separate. Agli stessi obblighi di conservazione e inventariazione sono assoggettati i proprietari, possessori o detentori, a qualsiasi titolo, di archivi privati per i quali sia intervenuta la dichiarazione di cui all'articolo 13. Copia degli inventari e dei relativi aggiornamenti è inviata alla soprintendenza, nonché al Ministero dell'interno per gli accertamenti di cui all'articolo 125 ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Comma modificato dall'art. 2, comma 1, lett. o), d.lg. 26 marzo 2008, n. 62.

⁽²⁾ Comma modificato dapprima dall'art. 2, d.lg. 24 marzo 2006, n. 156 e poi dall'art. 2, comma 1, lett. o), d.lg. 26 marzo 2008, n. 62.

BIBLIOGRAFIA

- ① T. ALBRANDI, P.G. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 2001, 355; ② P. UNGARI, *Art. 30*, in R. TAMIOZZO, a cura di, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2005, 141; ③ M. GUCCIONE, *Commento all'art. 30*, in M. CAMELLI, a cura di, *Il codice dei beni culturali e del paesaggio. commento al d.lg. 22 gennaio 2004*, n. 42 e successive modifiche, Bologna, 2007, 185; ④ A. ROCCELLA, *La conservazione: gli artt. 18-52*, in *www.aadon.milano.it*, 2008 n. 3.

L'obbligo di garantire la conservazione dei beni culturali è intestato secondo un criterio di appartenenza: i soggetti pubblici per i beni culturali di loro appartenenza (comma 1); i soggetti privati per i beni culturali di cui abbiano la proprietà, il possesso o la detenzione (comma 3) (M. GUCCIONE, ③, 185).

Con riguardo ai beni culturali appartenenti ai soggetti pubblici, l'uso del criterio indicato si collega all'art. 1 del Codice, laddove — riferendosi agli enti che costituiscono la Repubblica (comma 3) — afferma un obbligo nel senso di assicurare e sostenere la conservazione del patrimonio culturale. Del resto, un tale obbligo è affermato anche nei confronti dei soggetti privati (ai sensi dell'art. 1, comma 5, del Codice).

Va poi rimarcato, che — in base al comma 3, dell'articolo in esame — l'esplicito richiamo all'obbligo per i privati proprietari di beni culturali (così come ai possessori o detentori) di garantirne la conservazione, dovrebbe condurre al superamento della precedente impostazione dottrinale (T. ALBRANDI, P.G. FERRI, ① 355) secondo cui, in mancanza di una specifica disposizione legislativa, non era possibile affermare la sussistenza di un obbligo che andasse oltre il semplice dovere di astensione da forme di godimento e/o atti di gestione del bene sottoposto a tutela, suscettibili di arrecargli pregiudizio. Tuttavia, se è pur vero che si afferma l'obbligo del soggetto privato di curare attivamente la conservazione del bene, manca ancora una specifica sanzione che, invece, sarebbe stato opportuno prevedere (P. UNGARI, ②, 142).

Occorre inoltre evidenziare che, nel quadro degli obblighi conservativi sui beni culturali, si inseriscono quelli concernenti la fissazione nel luogo di destinazione sulla base delle prescrizioni impartite dal Soprintendente. In particolare, riguardo alle modalità di esercizio del potere — che sembra concretamente riferibile ai soli beni culturali mobili — il relativo obbligo di fissazione nel luogo di destinazione, specialmente quando il bene medesimo appartiene alle Regioni o agli enti locali, può essere oggetto di una procedura concordata prevista espressamente dall'art. 40, comma 2.

Il comma 4 dell'articolo in commento conferma l'indirizzo di inserire gli archivi nella categoria dei beni culturali — indirizzo inaugurato con il t.u. del 1999 — ponendo una serie di obblighi conservativi (per esempio di mantenerli « nella loro organicità ») relativamente agli archivi pubblici e agli archivi privati, completando, in tal modo, la norma sulla protezione e conservazione dei beni culturali, contenuta nell'art. 20, comma 2, del Codice. Per i primi (*archivi pubblici*) gli enti proprietari devono provvedere a conservarli, ordinarli e inventariarli. Per i secondi (*archivi privati*) i soggetti privati proprietari (possessori o detentori) sono tenuti ad osservare le stesse regole valide per i soggetti pubblici, per cui dovranno prov-

vedere ad ordinarli ed inventariarli (come nel caso dei carteggi e dei materiali documentali).

Infine, con riferimento specifico alle modifiche subite dal presente articolo — invero molto meno ampie rispetto a quelle del precedente art. 29 — occorre segnalarne due, di portata differente, entrambe ad opera del d.lg. n. 62/2008. Iniziamo da quella di minore impatto che consiste nella sanatoria di un'omissione originata a partire dal t.u. del 1999, cui successivamente non si era posto rimedio. Si tratta del ripristino (stabilito dal comma 4 dell'articolo in commento ed introdotto dal numero 2, lettera o, comma 1, art. 2, d.lg. n. 62/2008) dell'obbligo per gli enti pubblici di istituire sezioni separate di archivio per i documenti relativi agli affari esauriti da oltre quaranta anni. Infatti, come è stato ricordato in dottrina (ROCCELLA, ④), tale vincolo era già previsto fin dalla legge sul « Nuovo ordinamento degli archivi del Regno » (art. 20, commi 2 e 3 della l. n. 2006/1939) e successivamente dall'art. 30, comma 1, lett. c), del d.P.R. n. 1409/1963 (« Norme relative all'ordinamento ed al personale degli Archivi di Stato »), ma, per una « maldestra rifiusione », non era stato riprodotto né nel t.u. del 1999 né nel Codice del 2004. La seconda modificazione (introdotta dal numero 1, lettera o, comma 1, art. 2, d.lg. n. 62/2008) è certamente di maggiore impatto rispetto a quella appena indicata. Tale modificazione concerne l'inclusione degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti nel novero dei soggetti obbligati alla fissazione dei beni culturali nel luogo di loro destinazione nel modo indicato dal Soprintendente (vedi comma 2, dell'articolo in commento). È stato posto in evidenza (A. ROCCELLA, ④, *passim*) che si tratta di una integrazione importante e doverosa. Come ha rilevato la dottrina citata, nella *relazione* allo schema di decreto legislativo del 2008, sono state spiegate le ragioni di questo correttivo. Nella menzionata relazione si afferma che « Per quanto riguarda specificamente il patrimonio degli enti ecclesiastici legalmente riconosciuti, si è dovuto anche rimediare ad una lacuna di disciplina normativa, evidenziata dal Consiglio di Stato in sede consultiva (v. il parere reso dalla Sezione II il 17 gennaio 2007 con riguardo al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica n. 10379/2004) »; infatti — prosegue la relazione citata — « secondo il massimo organo di giustizia amministrativa, la mancata riproposizione, nel testo normativo rinveniente prima dal t.u. del 1999 [...] e poi nel Codice, della formula che la l. n. 1089/1939, aveva utilizzato per estendere la relativa disciplina (anche) agli enti ecclesiastici ("enti ed istituti legalmente riconosciuti": v., per tutti, articolo 4, comma 1, l. n. 1089/1939) costituirebbe un ostacolo insormontabile per la sottoposizione degli enti religiosi, tra l'altro, all'autorizzazione preventiva in caso di dismissione del patrimonio culturale di loro proprietà; attesa l'estensione del patrimonio culturale in proprietà di enti religiosi, è apparso pertanto indispensabile recuperare la formula normativa utilizzata dal Legislatore del 1939 ».

Ciò premesso, la dottrina, citata da ultimo, non ha mancato di criticare il parere della seconda Sezione del Consiglio di Stato, osservando che tale Sezione « non si è avveduta che il suo parere implicava un cambiamento di regime notevolissimo per i beni culturali degli enti ecclesiastici e quindi, data la consistenza di tali beni, per una parte rilevante del patrimonio culturale nazionale; non si è avveduta

inoltre che, escludendo per gli enti ecclesiastici la natura di persone giuridiche private senza fine di lucro, gli enti stessi venivano a essere assimilati alle persone giuridiche con fine di lucro ».

31

Interventi conservativi volontari. — 1. Il restauro e gli altri interventi conservativi su beni culturali ad iniziativa del proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo sono autorizzati ai sensi dell'articolo 21.

2. In sede di autorizzazione, il soprintendente si pronuncia, a richiesta dell'interessato, sull'ammissibilità dell'intervento ai contributi statali previsti dagli articoli 35 e 37 e certifica eventualmente il carattere necessario dell'intervento stesso ai fini della concessione delle agevolazioni tributarie previste dalla legge.

a cura di STEFANO VILLAMENA

BIBLIOGRAFIA

① T. ALBRANDI, P. G. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 2001, 355; ② P. UNCARI, *Art. 30*, in R. TAMOZZO, a cura di, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2005, 141; ③ M. GUCCIONE, *Commento all'art. 31*, in M. GAMMELLI, a cura di, *Il codice dei beni culturali e del paesaggio: commento al d.l.g. 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modifiche*, Bologna, 2007, 187.

L'art. 31 regola gli interventi conservativi sui beni culturali posti in essere a iniziativa dei soggetti privati cui il bene culturale a vario titolo appartiene (proprietari, possessori, detentori) (M. GUCCIONE, ③ 187).

Con riferimento a tale articolo è bene ricordare che l'esecuzione di « interventi conservativi » è comunque subordinata all'autorizzazione del Soprintendente, ai sensi dell'art. 21, comma 4. Oltre a ciò, il Codice utilizza una nozione assai ampia per intestare la titolarità del bene culturale, vale a dire, oltre alla proprietà, il possesso e la detenzione. Le iniziative « spontanee » (P. UNCARI, ③ 144) contenute nell'articolo qui in commento, riproducono quelle contenute nell'art. 35 del t.u. del 1999, che già prevedevano la preventiva autorizzazione del Soprintendente, a cui si potevano aggiungere eventuali contributi statali o agevolazioni tributarie (vedi ora comma 2, dell'articolo in commento).

Il Codice — nello stesso senso indicato dal t.u. del 1999 — riconosce che, in determinate situazioni di urgenza in cui l'integrità del bene potrebbe essere compromessa, possa prescindere dalla preventiva autorizzazione per l'adozione delle misure conservative, salva l'immediata comunicazione alla Soprintendenza (art. 27).

Inoltre, merita ricordare che — in coerenza con le previsioni dell'art. 29 — gli interventi conservativi previsti dall'articolo in esame (comma 1), vanno ben oltre quelli relativi al restauro, essendovi inclusi gli interventi di prevenzione e di manutenzione ai quali, per altro, non si accennava nel t.u. del 1999.

Nel comma 2, dell'articolo in commento, si fa riferimento, come anticipato, a specifiche forme di contribuzione e agevolazione a favore di iniziative conservative

private. La norma costituisce una deroga al principio secondo cui le spese per i lavori sui beni culturali sono a carico del proprietario (T. ALBRANDI, P. G. FERRI, ③ 369). Tuttavia, la deroga stessa trova giustificazione per facilitare e stimolare la tutela (anche privata) dell'interesse pubblico alla cura dei beni culturali. In questo senso merita ricordare una particolare semplificazione procedurale in materia (art. 21, comma 5) relativa alla possibilità di utilizzazione della « descrizione tecnica » dell'intervento (in luogo del progetto), al fine di ottenere la necessaria autorizzazione. Tutto ciò, fermo restando il potere del Soprintendente di dettare prescrizioni o d'integrare (così come variare) quelle già date in ragione del mutare delle tecniche di conservazione qualora i lavori non siano comunque iniziati entro cinque anni dal rilascio dell'autorizzazione.

In tema rileva, infine, una recente pronuncia del giudice amministrativo (TAR Toscana, Firenze, III, 7 marzo 2008, n. 262, FA TAR, 2008, 3, 720), da annoverare tra le rarissime ipotesi di applicazione dell'art. 31 qui in commento.

Più in particolare, la questione nasceva dalla richiesta di contribuzione di lavori di restauro dopo che i lavori stessi erano già stati eseguiti. Infatti, l'art. 31, comma 2, stabilisce che — su richiesta del soggetto interessato alla contribuzione — il Soprintendente, in sede di autorizzazione della misura conservativa richiesta, si pronuncia sull'ammissibilità dell'intervento ai contributi statali.

Dalla sentenza in parola, emerge che la Soprintendenza aveva precisato « [...] che ai sensi dell'art. 31 del d.l.g. n. 42/2004, l'istanza di ammissibilità ai contributi statali deve essere avanzata contestualmente alla richiesta di nulla-osta. Questo Ufficio pertanto non può accogliere l'istanza di contributo pervenuta successivamente alla richiesta di autorizzazione ai lavori ».

Da questa riposta scaturisce il ricorso al Giudice amministrativo, fondato soprattutto sul fatto che, secondo i ricorrenti, la Soprintendenza si sarebbe dovuta limitare a fornire un mero parere tecnico sull'istanza di ammissibilità al contributo e trasmettere la stessa all'Autorità ministeriale ai fini della decisione di merito sulla domanda. Tuttavia, secondo il Giudice di prime cure, l'art. 31, comma 2, riveste « un indubbio contenuto di tipo procedurale e conferisce al Soprintendente il potere-dovere di pronunciarsi sull'ammissibilità delle domande di contributo, prevedendo, peraltro, che tale pronuncia di ammissibilità avvenga esattamente in sede di presentazione della istanza di rilascio di autorizzazione ai lavori, sempreché in quella sede sia, appunto, prodotta la richiesta di ammissione dell'intervento ai contributi ».

In altri termini — conclude il Giudice adito — « il Soprintendente non si è affatto arrogato il potere di decidere nel merito l'accoglibilità o meno della domanda di contributo, ma ha rilevato la circostanza della tardiva presentazione dell'istanza stessa, tardività che il legislatore, a mezzo della disposizione di cui al citato secondo comma dell'art. 31 del d.l.g. n. 42/2004, ha espressamente fissato quale condizione di non procedibilità della domanda di contributo ».

In sostanza, da questa recente sentenza emerge che la presentazione contestuale dell'istanza d'autorizzazione all'intervento conservativo e dell'istanza ad ottenere il contributo (al primo intervento collegato) rappresenta una vera e propria condizione di procedibilità della domanda di contributo.