

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	XI
Notizie sugli Autori	XV
Presentazione alla seconda edizione	X
Presentazione alla prima edizione	X
Elenco delle abbreviazioni	X
D.lg. 22 gennaio 2004, n. 42	133
Indice analitico	135
Indice sommario	135

© 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.

manutenzione, a meno che ci siano gli estremi della cosiddetta *negotiorum gestio* (art. 2028 ss. c.c.).

Qualunque sia la natura dell'obbligazione (solidale o parziaria), va poi affrontato il tema della ripartizione interna delle spese fra i soggetti che abbiano diritti sul bene o che ne usufruiscano. Poiché il Codice non afferma nulla in proposito, la questione deve risolversi alla luce delle varie norme civili, che qui è opportuno richiamare. Nell'ipotesi di usufrutto — ai sensi degli artt. 1004 e 1005 c.c. — le spese di manutenzione ordinaria sono a carico dell'usufruttuario così come le riparazioni straordinarie, che siano rese necessarie dall'inadempimento degli obblighi di ordinaria manutenzione. Le riparazioni straordinarie, invece, sono a carico del proprietario, anche se l'usufruttuario dovrà corrispondere l'interesse sulla somma presa in prestito dal proprietario per le opere. Va peraltro osservato che, ai sensi dell'art. 1006 c.c., le riparazioni, se il proprietario rifiuta di eseguirle, possono essere compiute dall'usufruttuario; questi, alla scadenza dell'usufrutto, può pretendere il rimborso senza interessi, avendo pure il cosiddetto *ius retinendi*, cioè il diritto a trattenere la cosa sino al suo soddisfacimento.

Nell'ambito dell'enfiteusi, l'enfiteuta non solo ha l'obbligo di conservazione ma anche quello di miglioramento della cosa, salvo *ex art.* 975 c.c. il diritto al rimborso per i miglioramenti nella misura dell'aumento di valore conseguito dal fondo. Nella disciplina della locazione l'art. 1576 c.c. prevede che il locatore debba eseguire tutte le riparazioni, escluse quelle di piccola manutenzione; inoltre, per le riparazioni urgenti, il conduttore può procedere autonomamente, dandone comunicazione al locatore, che dovrà poi rimborsarlo.

Nel caso di comodato *ex art.* 1808 c.c. le spese straordinarie sono a carico del comodante; nondimeno, il comodatario può eseguire le opere occorrenti per la conservazione della cosa, se sono necessarie e urgenti, e può pretendere il rimborso; dunque, se non ci sono i presupposti della necessità ed urgenza, il comodatario non può sostituirsi al comodante.

Dalle precedenti considerazioni si comprende che l'applicazione delle norme del codice civile, che è determinata dall'assenza di una specifica disciplina nel Codice dei beni culturali, dà luogo ad un sistema assai articolato, che può non risultare congeniale ad una tempestiva realizzazione degli interventi. Ed invero, sarebbe illogico imporre un intervento ad un soggetto che, a causa della normativa privata, finirebbe per subire varie limitazioni nella possibilità di eseguire riparazioni e di chiedere la refusione delle spese da parte del proprietario.

4. Gli oneri per gli interventi su beni di interesse religioso. Nel concludere l'esame dell'art. 34 del Codice, deve poi accennarsi all'eventuale contributo finanziario per gli interventi sui beni culturali di interesse religioso appartenenti alle confessioni religiose e, in particolare, alla chiesa cattolica. Per quest'ultima, però, la disciplina in materia si ritrova non solo nel Codice ma soprattutto nell'intesa del 26 gennaio 2005, alla quale è stata data esecuzione con d.P.R. 4 febbraio 2005, n. 78; tale Intesa sostituisce quella del 1996 eseguita con d.P.R. 26 settembre 1996, n. 571 (A. ROCCELLA, [Ⓒ] 203; G. PASTORI, [Ⓒ] 194; A. CHIZZONITI, [Ⓒ] 387). Le

intese in questione hanno attuato l'art. 12 dell'accordo del 18 febbraio 1984, ratificato con l. 25 marzo 1985, n. 121, che prevede che lo Stato italiano e la chiesa cattolica collaborano per la tutela del patrimonio artistico, rinviando a successive intese per la determinazione di disposizioni volte alla valorizzazione nonché alla salvaguardia dei beni culturali (A. CATLANI, [Ⓒ] 161; S. AMOROSINO, [Ⓒ] 330). Al riguardo, l'art. 1, comma 4, della nuova intesa stabilisce che, allo scopo di definire i programmi e le proposte di interventi per il patrimonio storico-artistico, gli organi statali inviano gli organi ecclesiastici ad apposite riunioni, nelle quali le autorità statali rendono noti gli interventi che intendono intraprendere e i relativi piani di spesa. In tali riunioni gli organi della chiesa possono esprimere le loro valutazioni sulle esigenze di carattere religioso, che dovrebbero preservarsi nell'attuazione degli interventi. A ciò va aggiunto che l'art. 3 dell'intesa prevede che siano concordate forme di compartecipazione finanziaria aperte anche ad altri soggetti pubblici o privati (A. ROCCELLA, [Ⓒ] 355; A. CHIZZONITI, [Ⓒ] 388; G. FELICIANI, [Ⓒ] 6). Non sono poi mancati contributi finanziari speciali disposti dalle regioni soprattutto per il restauro di beni culturali aventi una particolare importanza locale; anzi, è ipotizzabile un maggiore impegno finanziario delle regioni, tenuto conto del fatto che il Codice rafforza le competenze regionali sui beni culturali, valorizzando soprattutto il profilo del coordinamento, che potrebbe attuarsi anche attraverso accordi di programma (A. ROCCELLA, [Ⓒ] 375). In ogni caso, ai sensi dell'art. 6 dell'intesa, i provvedimenti amministrativi riguardanti beni culturali sono assunti previo accordo — relativamente alle esigenze di culto — con l'ordinario diocesano. Pertanto, le determinazioni statali sugli interventi e sulle relative forme di finanziamento non potrebbero prescindere da un preventivo contatto con le autorità ecclesiastiche, poiché la normativa pattizia impedisce l'adozione di misure unilaterali in relazione ai beni della chiesa cattolica e a quelli delle altre confessioni religiose che abbiano stipulato accordi simili (A. ROCCELLA, [Ⓒ] 225; R. TAMOZZO, [Ⓒ] 24; A. CHIZZONITI, [Ⓒ] 398).

35

Intervento finanziario del Ministero. — 1. Il Ministero ha facoltà di concorrere alla spesa sostenuta dal proprietario, possessore o detentore del bene culturale per l'esecuzione degli interventi previsti dall'articolo 31, comma 1, per un ammontare non superiore alla metà della stessa. Se gli interventi sono di particolare rilevanza o riguardano beni in uso o godimento pubblico, il Ministero può concorrere alla spesa fino al suo intero ammontare.

2. La disposizione del comma 1 si applica anche agli interventi sugli archivi storici previsti dall'articolo 30, comma 4.

3. Per la determinazione della percentuale del contributo di cui al comma 1 si tiene conto di altri contributi pubblici e di eventuali contributi privati relativamente ai quali siano stati ottenuti benefici fiscali.

36

Erogazione del contributo. — 1. Il contributo è concesso dal Ministero a lavori ultimati e collaudati sulla spesa effettivamente sostenuta dal beneficiario.

2. Possono essere erogati acconti sulla base degli stati di avanzamento dei lavori regolarmente certificati.
3. Il beneficiario è tenuto alla restituzione degli acconti percepiti se gli interventi non sono stati, in tutto o in parte, regolarmente eseguiti. Per il recupero delle relative somme si provvede nelle forme previste dalla normativa in materia di riscossione coattiva delle entrate patrimoniali dello Stato.

37

Contributo in conto interessi. — 1. Il Ministero può concedere contributi in conto interessi sui mutui o altre forme di finanziamento accordati da istituti di credito ai proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di beni culturali per la realizzazione degli interventi conservativi autorizzati (1).

2. Il contributo è concesso nella misura massima corrispondente agli interessi calcolati ad un tasso annuo di sei punti percentuali sul capitale erogato (2).
3. Il contributo è corrisposto direttamente dal Ministero all'istituto di credito secondo modalità da stabilire con convenzioni.
4. Il contributo di cui al comma 1 può essere concesso anche per interventi conservativi su opere di architettura contemporanea di cui il Ministero abbia riconosciuto, su richiesta del proprietario, il particolare valore artistico (3).

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

(2) Comma modificato dall'art. 2, comma 1, lett. q), d.l.g. 26 marzo 2008, n. 62.

a cura di **STEFANO VILLAMENA**

BIBLIOGRAFIA

- ① P. STELLA RICHTER, E. SCOTTI, *Lo statuto dei beni culturali tra conservazione e valorizzazione*, Tr. S., XXXII, Padova, 2002, 385; ② L. GALLUCCI, *Commenti agli articoli 35, 36 e 37*, in M. CAMMILLI, 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, 197; ③ A. ROCCELLA, *La conservazione: gli artt. 18-52, in *curva adon. multino.it*, 2008, n. 3.*

SOMMARIO

1. Concorso finanziario del Ministero a favore degli interventi conservativi. — 2. Contributi in conto interessi.

1. Concorso finanziario del Ministero a favore degli interventi conservativi. La disciplina relativa ai finanziamenti pubblici a favore degli interventi conservativi volontari è caratterizzata da un intimo legame fra presupposti dell'intervento finanziario (art. 35), modalità relative all'erogazione dell'intervento stesso (art. 36) ed infine, ulteriore disciplina della concessione di contributi in conto interessi sui mutui, ora estesa anche ad altre forme di finanziamento (art. 37). In considerazione di questo intimo legame, si è ritenuto di dovere accorpate in un unico commento l'analisi degli articoli 35, 36 e 37.

Il sistema di finanziamento degli interventi conservativi posti in essere dai privati cui a vario titolo il bene culturale appartiene è riconducibile in larga parte al

modello elaborato in occasione dell'approvazione del t.u. del 1999 (art. 41). Ciò che cambia rispetto al modello indicato è l'ampliamento degli interventi conservativi finanziabili, vale a dire non soltanto quelli riguardanti il « restauro » ma come si evince dall'art. 35, che rinvia a sua volta all'art. 31, comma 1, anche gli « altri » interventi conservativi.

Sulla base di un principio analogo (corrispondente, in sostanza, all'ampliamento delle tutele finanziarie a favore della conservazione dei beni culturali) è da evidenziare la estensione dei soggetti privati che possono richiedere il finanziamento (in forza dell'art. 30, comma 3, cui si rinvia). A questo riguardo, l'art. 36 disciplina le modalità di erogazione del contributo ministeriale a supporto degli interventi conservativi volontari (riprendendo buona parte dell'art. 42 del t.u. del 1999) confermando il requisito della effettività della spesa sostenuta (art. 36, comma 1) oltre alla subordinazione della relativa erogazione del contributo all'ultimazione dei lavori (e al collaudo dei medesimi), salva la deroga in tema di acconti (art. 36 comma 2), nonché la deroga costituita dai contributi in conto interessi, in cui la relativa concessione è di tipo preventivo rispetto all'esecuzione dei lavori, coincidendo con la stipulazione del mutuo (art. 37).

L'art. 35, comma 1, aggiunge — rispetto alla disciplina previgente, art. 41 del t.u. del 1999 — che il finanziamento pubblico per gli interventi conservativi volontari possa essere prestato integralmente allorché, il bene culturale oggetto di tutela, sia di particolare rilevanza ovvero sia in uso o godimento pubblico, e ciò pur non specificando i parametri in base ai quali le scelte dell'amministrazione vengono effettuate, con riferimento alla prima ipotesi menzionata.

Lo stesso articolo citato (comma 2) annovera tra gli interventi conservativi finanziabili quelli concernenti gli archivi storici, così consolidando l'intento di stabilire un parallelismo tra obblighi conservativi e relativi interventi. Tuttavia, costituisce eccezione al principio in parola, il richiamo esplicito all'art. 30, comma 4 volto ad escludere dagli interventi finanziabili quelli sugli archivi privati su cui sia intervenuta la dichiarazione dell'interesse culturale. Tali beni — proprio per il particolare regime che li caratterizza — determinano in capo al soggetto privato (che a vario titolo li detiene) obblighi di cura e di conservazione particolarmente intensi, sicché, per essi, si sarebbe potuto prevedere un regime analogo a quello degli archivi storici.

Con riferimento alla contribuzione pubblica di interventi volontari privati, nell'art. 35 comma 3 è affermato un criterio di tendenziale unicità della contribuzione medesima. L'Amministrazione dei beni culturali, infatti, deve tener conto della sussistenza di altre forme di contribuzione pubblica (derivanti anche da iniziative legislative regionali, nonché da forme di sponsorizzazione) e privata (per i quali siano stati ottenuti benefici fiscali) al fine di determinare l'ammontare del relativo contributo. Discorso analogo per i contributi privati a favore dei quali siano stati ottenuti benefici fiscali, anch'essi da considerare al fine di determinare la somma che il Ministero concederà per concorrere alla spesa sostenuta dal privato (norma, questa, che presenta oggettive difficoltà applicative, perché impone all'amministrazione — e non al richiedente — la relativa verifica; tale disposizione, inoltre,

costituisce un limite all'apporto finanziario privato alla cura e alla valorizzazione del patrimonio culturale).

2. *Contributi in conto interessi.* Con riguardo ai contributi in conto interessi, sempre nell'ambito della realizzazione di interventi conservativi volontari (di cui all'art. 37), la contribuzione entro una soglia massima stabilita riprende la precedente disciplina disposta dall'art. 43 del t.u. del 1999. Tuttavia, occorre segnalare che il legislatore ha soppresso (nel 2006) il riferimento *ai soli* beni culturali immobili (contenuto nel comma 1), con il chiaro intento di estendere la possibilità di erogare contributi in conto interessi anche agli interventi di conservazione su beni « mobili » (L. Gallucci, © 206). Del resto, questi ultimi sono molto spesso di importanza certamente non inferiore — per rilevanza e onerosità — a quelli sui beni immobili.

Le modalità di erogazione del contributo ministeriale (comma 3) sono stabilite col tramite di apposite convenzioni tra il Ministero e l'Istituto di credito che concede il mutuo.

Non si deve dimenticare, poi, l'estensione di forme contributive a favore di interventi conservativi su opere di architettura contemporanea (opere di autore vivente ovvero, qualora non più in vita, realizzate da meno di cinquanta anni appartenenti, ai sensi dell'art. 11, ai « beni oggetto di specifiche disposizioni di tutela », che possono accedere al relativo contributo attraverso il riconoscimento del particolare valore artistico da parte del Soprintendente) (P. STELLA RICHTER, E. SCOTTI, © 398).

L'art. 37 è stato oggetto di modifiche. Una prima è la seguente: l'articolo 37, comma 1, stabilisce che il Ministero può accordare contributi in conto interessi sui mutui oppure « altre forme di finanziamento » concessi da istituti di credito. Pertanto, per la realizzazione di interventi conservativi autorizzati, i contributi in conto interessi possono essere concessi — oltre che come già accadeva sui mutui contratti dai proprietari, possessori o detentori del bene culturale — anche su altre (e non meglio definite) forme di finanziamenti (modificazioni introdotte dal numero 1, della lettera q), comma 1 dell'art. 2, d.l.g. n. 62/2008).

Una seconda modifica è costituita da un semplice aggiornamento del comma 2 (a seguito del numero 2, lettera q), comma 1, art. 2, d.l.g. n. 62/2008) nella parte relativa al capitale erogato « a titolo di mutuo ». Ciò, nel senso che tale espressione è stata eliminata con riferimento alla generalizzazione delle forme di finanziamento non più limitate ai soli mutui.

Una terza modificazione dell'art. 37 (introdotta dal numero 3, lettera q), comma 1, art. 2, d.l.g. n. 62/2008) ha interessato infine il comma 4, estendendo il contributo agli interventi conservativi su opere di « architettura contemporanea » di cui sia riconosciuto il particolare valore artistico. Occorre evidenziare che tale modifica ha riguardato anche la competenza al riconoscimento del particolare valore artistico che, in precedenza, era attribuita al Soprintendente, mentre ora è genericamente attribuita al Ministero. In particolare, come rilevato dalla dottrina (A.

ROCELLA, © *passim*) dal combinato disposto dell'art. 37, comma 4 (come modificato nel 2008) e del nuovo regolamento di organizzazione del ministero per i beni e le attività culturali (approvato con d.P.R. n. 233/2007), emerge che la competenza sul riconoscimento dell'importante carattere artistico delle opere di architettura contemporanea spetta non più al Soprintendente, bensì al Direttore generale. In tal senso, l'art. 7 del regolamento cit. stabilisce che « La Direzione generale (...) svolge le funzioni e i compiti, non attribuiti alle direzioni regionali ed ai soprintendenti di settore (...) » e, alla lettera 7, precisa che spetta alla Direzione generale dichiarare « l'importante carattere artistico delle opere di architettura contemporanea, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 20 della legge 22 aprile 1941, n. 633, e successive modificazioni, e dell'articolo 37 del Codice ».

Tale soluzione è stata criticata dalla dottrina indicata da ultimo, che l'ha definita una « inutile accentramento », oltre che una evidente complicazione. Infatti, se il riconoscimento del particolare valore artistico richiede un'istruttoria — e quindi non può prescindere dall'attività dell'organo locale rappresentato dal Soprintendente — è illogico sottrargli la competenza in ordine alla decisione finale.

In conclusione è utile accennare anche a quelle particolari forme di finanziamento a favore della conservazione dei beni culturali rappresentate dai fondi « POR » (programma di sviluppo dello Stato italiano e dalla Commissione europea per ripartire risorse finanziarie comunitarie) con cui è stato possibile provvedere anche al finanziamento di azioni a favore dei beni culturali (ad esempio nell'ambito della « Gestione innovativa e fruizione del patrimonio culturale »; in tal senso, TAR Sicilia, 1, 7 giugno 2007, n. 1630; TAR Calabria, 22 gennaio 2007, n. 20, con riferimento al finanziamento per il restauro di un complesso monumentale, entrambe reperibili in *www.giustizia-amministrativa.it*).

38

Accessibilità al pubblico dei beni culturali oggetto di interventi conservativi ⁽¹⁾. — 1. *I beni culturali restaurati sottoposti ad altri interventi conservativi con il concorso totale o parziale dello Stato nella spesa, o per i quali siano stati concessi contributi in conto interessi, sono resi accessibili al pubblico secondo modalità fissate, caso per caso, da appositi accordi o convenzioni da stipularsi fra il Ministero ed i singoli proprietari all'atto della assunzione dell'onere della spesa ai sensi dell'articolo 34 o della concessione del contributo ai sensi degli articoli 35 e 37* ⁽²⁾.

2. *Gli accordi e le convenzioni stabiliscono i limiti temporali dell'obbligo di apertura al pubblico, tenendo conto della tipologia degli interventi, del valore artistico e storico degli immobili e dei beni in essi esistenti. Accordi e convenzioni sono trasmessi, a cura del soprintendente, al comune e alla città metropolitana nel cui territorio si trovano gli immobili* ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Rubrica modificata dapprima dall'art. 2, comma 1, lett. p), d.l.g. 24 marzo 2006, n. 156 e poi dall'art. 2, comma 1, lett. 7), d.l.g. 26 marzo 2008, n. 62.

⁽²⁾ Comma modificato dapprima dall'art. 2, comma 1, lett. p), d.l.g. 24 marzo 2006, n. 156 e poi dall'art. 2, comma 1, lett. 7), d.l.g. 26 marzo 2008, n. 62.

⁽³⁾ Comma modificato dall'art. 2, comma 1, lett. 7), d.l.g. 26 marzo 2008, n. 62.