

Giunta Regionale del Piemonte

*Direzione Affari istituzionali e processo di delega
Settore giuridico-legislativo*

IL CODICE DEI BENI CULTURALI E DEL PAESAGGIO

*Osservatorio legislativo interregionale
Roma 3- 4 febbraio 2005*

**PARTE I
I BENI CULTURALI**

**PARTE II
I BENI PAESAGGISTICI**

A cura di:
Annamaria Cucurachi
Gabriella Fusillo

INTRODUZIONE

Il 1° maggio 2004 è entrato in vigore il "Codice dei beni culturali e del paesaggio", approvato con decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 41, in virtù della delega conferita dal Parlamento al Governo (ex art. 76 Cost.) per il riassetto e la codificazione in materia di beni culturali e ambientali con l'art. 10 della L. 137/2002.

Il Codice Urbani, è composto di 184 articoli ed è strutturato in 5 parti dedicate, rispettivamente, alle *Disposizioni generali*, ai *Beni culturali*, ai *Beni paesaggistici*, alle *Sanzioni* ed alle *Disposizioni transitorie, abrogazioni ed entrata in vigore*.

Ci si è subito chiesti se fosse davvero necessario adottare un Codice per la tutela dei beni culturali dal momento che pochi anni prima, nel 1999, con il dlgs n. 490, era stato emanato un T.U. diretto a riorganizzare l'intera materia. Testo unico abrogato interamente dal nuovo Codice.

Invero, bisogna sin da subito precisare che con la legge di semplificazione del 2001¹, scaturente essenzialmente dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione (che ha ridotto lo spazio vitale per i regolamenti di delegificazione statali e conseguentemente quello dei Testi unici delegificanti), il modello del Testo unico misto (comprendente, cioè, in un unico contesto le disposizioni legislative e regolamentari riguardanti una determinata materia) quale mezzo di semplificazione normativa, è stato sostituito dal nuovo strumento semplificativo costituito appunto dalla "codificazione". Con tale strumento infatti le preesistenti norme di rango legislativo sostanziale vengono riordinate, coordinate e semplificate ma sempre a livello di fonte normativa primaria.

Nel settore di cui trattasi, tuttavia, la sostituzione del previgente "testo unico" con il nuovo "Codice" non è stata dettata dall'opportunità di assestare fonti primarie e secondarie, posto che non si era in presenza di un testo unico "misto".

E' per questo dunque che ci si è chiesti come mai il legislatore abbia preferito procedere alla redazione di un Codice invece che alla revisione del recente Testo unico.

La risposta va individuata nella necessità di adeguare la normativa sui beni culturali e ambientali alla riforma del titolo V della Costituzione, che ha innovato il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali, attribuendo la prima alla competenza legislativa esclusiva dello Stato e la seconda alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni.

Il compito di ricomporre la materia non è stato affatto facile dal momento che il nuovo art. 117 Cost. ha prodotto una spaccatura tra l'attività di tutela

¹ Il cui art. 23 ha abrogato l'art. 7 della legge di semplificazione del 1998

e quella di valorizzazione; attività che, invece, sono fra loro complementari e funzionalmente integrate.

Così la tutela (protezione) si esplica non solo mediante una regolamentazione giuridica sull'uso e la circolazione dei beni ma comprende anche un'attività concreta volta ad individuare i beni, a mantenerli in buono stato e a prevenirne il deterioramento.

A sua volta, la valorizzazione non può prescindere dalla difesa e, quindi, dalla conservazione dei beni stessi; senza considerare poi che le attività in cui si esplica la valorizzazione sono lo sbocco necessario della stessa tutela: il fine della individuazione, conservazione e protezione dei beni (tutela) è anche quello di offrirlo alla conoscenza e al godimento di tutti.

Il Codice ha dovuto quindi ricomporre la materia proprio sulla base dei nuovi equilibri costituzionali, e a tal fine:

- ha definito meglio le nozioni di tutela e valorizzazione;
- ha precisato in modo univoco la prevalenza della tutela rispetto alla valorizzazione che deve essere attuata in forme compatibili con la tutela, senza pregiudicarne le esigenze;
- ha previsto ampi margini di cooperazione delle Regioni e degli enti territoriali nell'esercizio dei compiti di tutela.

Esaminando le disposizioni generali della parte prima si può rilevare come si sia cercato di tracciare un disegno che integri tutela e valorizzazione. Infatti, proprio all'art. 1 si afferma che *"la tutela e la valorizzazione concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura"*.

La tutela e la valorizzazione vengono poi definiti in modo da far convergere l'una con l'altra, fermo restando la prevalenza della tutela.

La tutela, infatti, come vedremo, viene individuata sia come servizio (come politica di concreta individuazione, protezione, conservazione dei beni), sia come attività di disciplina giuridico-amministrativa dei comportamenti inerenti al patrimonio culturale.

La valorizzazione, a sua volta, appare indirizzata non solo a "promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare la migliore utilizzazione e fruizione pubblica", ma anche a "promuovere e a sostenere gli interventi di conservazione del patrimonio stesso".

Procedendo con ordine, dunque, il legislatore ha tipizzato la nozione di tutela che oggi *"consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale e a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione"*. Inoltre si precisa che *"l'esercizio delle funzioni di tutela si esplica anche attraverso provvedimenti volti a conformare e regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale"* (art. 3).

A ben guardare, l'art. 3 del Codice presenta una novità sostanziale rispetto alla dizione del D.lgs 112/1998². Per quest'ultimo, infatti, costituiva tutela "ogni attività" rivolta alla individuazione, conservazione e alla protezione dei beni, mentre per il Codice costituisce tutela solamente "la disciplina delle attività" dirette agli stessi fini.

In altre parole, oggi la tutela non è più ogni attività volta a riconoscere, conservare e proteggere il bene culturale, ma comprende solo ciò che il legislatore, fra quelle attività concernenti tali fini, ritiene di disciplinare.

Tale tipizzazione della tutela, derivante dalla normativizzazione delle funzioni, comporta, come conseguenza, un ampliamento della sfera della valorizzazione, in quanto quegli aspetti che non vengono disciplinati dal legislatore statale "come tutela" ben potranno essere regolati dalla legge non statale come "valorizzazione".

In merito all'attribuzione delle funzioni amministrative, il Codice Urbani ha improntato la distribuzione delle stesse al principio di unitarietà dell'azione amministrativa di cui all'art 118 Cost.

Al fine di assicurare un'azione unitaria su tutto il territorio nazionale, infatti, l'art. 4 ha individuato nel Ministero per i beni e le attività culturali il titolare delle funzioni amministrative *de quibus*, prevedendo tuttavia la possibilità che l'esercizio delle stesse venga conferito alle Regioni sulla base di appositi atti di intesa e coordinamento.

L'articolo 4 del Codice merita alcune riflessioni. Con la nuova disposizione dell'art. 118 Cost., le funzioni amministrative spettano in via primaria ai comuni, salvo quelle funzioni che, per assicurarne l'esercizio unitario, la legge statale e regionale, secondo le rispettive competenze, attribuisce alle province, alle città metropolitane, alle regioni e allo stato stesso sulla base dei principi di adeguatezza, sussidiarietà e differenziazione. Il riparto delle funzioni amministrative è oggi indipendente rispetto a quanto stabilito per la competenza legislativa ed è basato sulla necessità che le funzioni siano, a titolo di attribuzione e non di delega, conferite all'istituzione più immediatamente prossima ai cittadini compatibilmente con le esigenze di un efficiente esercizio delle stesse.

Al contrario, l'art. 4 del Codice si limita a disporre che tutte le funzioni amministrative necessitano di un esercizio unitario e pertanto sono riservate allo Stato e per esso al Ministero competente. In tal modo torna a far coincidere l'ambito della competenza legislativa e quello della competenza amministrativa ribadendo la precedente riserva delle funzioni amministrative in tema di tutela allo Stato.

Inoltre, parlando di "funzioni conferite", il comma 1 dell'art. 4 fa pensare ad un conferimento dell'esercizio di funzioni molto simile ad una delega,

² il dlgs 112/1998 faceva confluire nella tutela "ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali" e nella valorizzazione "ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ad incrementarne la fruizione"

differenziandosi da quanto è sancito dall'art. 118 Cost. che fa riferimento ad un riparto di funzioni mediante l'attribuzione della titolarità delle stesse.

L'art. 4, infatti, prevede che sia il Ministero ad attribuire l'esercizio delle funzioni alle regioni, tramite forme di intesa e di coordinamento; in altre parole si tratta di una sorta di "delega" conferita non con legge ma con atto amministrativo sia pure negoziato. Invece, sulla base del disposto dell'art. 118 Cost., l'attribuzione di funzioni amministrative deve avvenire con legge e non attraverso un atto amministrativo del Ministero.

Che si tratti di una delega risulta confermato anche dal fatto che sulle medesime funzioni "conferite" lo stesso Ministero conservi poteri di indirizzo, di vigilanza e di sostituzione in caso di inerzia.

Ad ogni modo, come già anticipato, l'art. 5 consente alle Regioni e agli altri enti pubblici territoriali di cooperare con il Ministero nell'esercizio delle funzioni di tutela sempre in conformità a quanto disposto dal Codice.

Inoltre, sulla base di specifici accordi o intese e previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano (Conferenza Stato – Regioni), possono essere individuate ulteriori forme di coordinamento con le regioni che ne facciano richieste.

Anche in questi casi però rimane fermo il potere di indirizzo, vigilanza e sostituzione in capo al Ministero.

Per quanto riguarda la valorizzazione del patrimonio culturale, che a norma dell'art. 6 *"consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale"*, il Codice afferma la potestà legislativa concorrente delle Regioni fatti salvi i beni di appartenenza statale. Quest'ultima scelta è stata di recente avallata dalla Corte costituzionale con la sentenza 20 gennaio 2004 n. 26.

Nella difficoltà di decidere alla luce delle norme esistenti se la gestione dei beni rientri nella tutela o nella valorizzazione la Corte ha stabilito che la gestione spetta al soggetto di appartenenza del bene.

Si deve ancora sottolineare che anche per la valorizzazione il Codice privilegia il modello convenzionale fra Stato, Regioni ed enti locali.

Le disposizioni generali offrono sì una nozione di tutela e di valorizzazione, ma solo in termini sintetici e riassuntivi che vanno adeguatamente supportati dalle altre disposizioni del Codice. Le attività rivolte alla tutela alla fruizione e alla valorizzazione risultano, infatti, precisate nella Parte Seconda e nella Parte Terza del Codice, rispettivamente per i Beni Culturali e per i Beni Paesaggistici.

Tale distinzione costituisce una importante novità del Codice che ha accolto una nozione unitaria di bene culturale, inserendo all'interno del genus "patrimonio culturale nazionale" due tipologie di beni culturali:

A) i beni culturali in senso stretto, coincidenti con le cose d'interesse storico, artistico, archeologico etc. di cui alla l. n. 1089 del 1939;

B) i beni culturali in senso più ampio, costituiti dai paesaggi italiani già retti dalla l. n. 1497 del 1939 e dalla legge "Galasso" del 1985.

Per la prima volta, dunque, si riconoscono formalmente il paesaggio e i beni che ne fanno parte come beni culturali dando così piena attuazione all'art. 9 della Costituzione in forza del quale appunto la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

La disamina in oggetto sarà orientata ad individuare gli aspetti della nuova normativa che concernono i beni culturali veri e propri.

TUTELA DEI BENI CULTURALI:

a) VERIFICA DELL'INTERESSE CULTURALE

La parte dedicata ai Beni culturali inizia proprio con le indicazioni sulle attività rivolte all'individuazione, conservazione e protezione, vale a dire su ciò che è da intendersi per tutela.

In merito alla individuazione di un bene come bene culturale, incisiva diventa la "verifica dell'interesse culturale" prevista all'art. 12 del Codice³.

In passato, i beni culturali appartenenti a soggetto di diritto pubblico o a persona giuridica priva di scopo di lucro erano tali per se stessi, e non richiedevano per essere assoggettati alla disciplina dei beni culturali, alcun provvedimento dichiarativo della loro culturalità, a differenza dei beni appartenenti ai soggetti persone fisiche oppure alle società commerciali.

Il motivo per il quale questi beni non venivano sottoposti a verifica nasceva dal fatto che si trattava di beni per lo più in mano pubblica, cioè appartenenti a soggetti che per definizione garantivano la tutela di questi beni e la fruizione pubblica di essi. In definitiva si trattava di beni per i quali il problema del controllo risultava evidente nel momento dello spossessamento da parte della mano pubblica, donde l'obbligo in tal caso di sottoporre il trasferimento ad autorizzazione amministrativa.

Oggi con il Codice dei beni culturali il sistema è destinato a cambiare. Per i beni di proprietà pubblica o appartenenti a persone giuridiche prive di scopo

³ L'art. 12 si colloca nel solco di una produzione normativa intensa sull'argomento, si pensi al decreto legge 269/2003 (art. 27: verifica dell'interesse culturale del patrimonio immobiliare pubblico). Il coordinamento tra le diverse norme succedutesi non è agevole dal momento che mancano norme di collegamento ed esplicitamente abrogative dei provvedimenti precedenti. Ad esempio l'art. 12 in esame, al comma 9 mantiene fermo quanto disposto dall'art. 27, commi 8.10.12.13 e 13 bis del decreto legge 269/2003. Si pone però il problema dell'efficacia e del valore degli altri commi non riportati in quanto tali disposizioni non risultano tra quelle esplicitamente abrogate (elencate all'art. 184 del Codice).

di lucro, la dichiarazione della pubblica autorità viene ritenuta necessaria come unico meccanismo idoneo a chiarire definitivamente il connotato di beni culturali⁴.

Dall'esame della normativa si evincono i seguenti principi essenziali:

- 1) Non sono soggetti alla disciplina di tutela prevista dal Codice, i beni mobili e immobili di proprietà dello Stato, delle Regioni e degli altri enti pubblici, territoriali e non, che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione sia inferiore ai 50 anni (art. 10, comma 5);
- 2) Le cose mobili e immobili appartenenti ad enti pubblici e a persone giuridiche private senza scopo di lucro, che rivestano interesse artistico, storico, archeologico ed etnoantropologico e che siano opera di autore non più vivente e/o la cui vetustà sia superiore ai 50 anni, vengono sottoposte ad un apposito procedimento di verifica, volto ad accertare la sussistenza o meno del suddetto interesse.
- 3) Se l'esito della verifica è positivo, cioè se è accertato l'interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico del bene, questo è culturale ed è definitivamente introdotto alla disciplina di tutela.
- 4) Se l'esito è negativo ne deriva l'inapplicabilità al bene delle disposizioni di tutela, con la conseguente sdemanializzazione, nel caso di bene demaniale, e libera alienabilità dello stesso bene.⁵
- 5) Fino a quando non sia stata esaurita la procedura di verifica, i beni sono provvisoriamente soggette alla disciplina di tutela prevista dal Codice. In più, sempre in attesa della conclusione della verifica, sono in ogni caso inalienabili (art. 51, comma 2, lett.a, e art. 55, comma 1).⁶

4 Il codice qualifica con il termine "verifica" il procedimento inteso ad individuare come culturale un bene appartenente ad ente pubblico o a persona giuridica priva di scopo di lucro (art. 12); mentre qualifica "dichiarazione d'interesse culturale" il procedimento inteso ad identificare il bene culturale del soggetto privato o della società commerciale (art. 13). Chiarisce, peraltro, che il provvedimento conclusivo, nel primo caso ha lo stesso valore della dichiarazione d'interesse culturale e va trascritto nei registri immobiliari, su richiesta del sovrintendente, allorché si tratti di bene immobile.

L'accertamento dell'interesse artistico, storico, archeologico, o etnoantropologico dei beni appartenenti a privati avviene mediante la dichiarazione dell'interesse culturale. Il relativo provvedimento viene notificato al proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo. Avverso la dichiarazione è ammesso ricorso al Ministero entro 30 giorni dalla notifica della dichiarazione. La notifica, dunque, è attributiva del requisito della culturalità. In questo modo un bene privo di notifica della dichiarazione della prevista autorità non ha mai assunto la qualifica di bene culturale.

5 Il bene non culturale, se appartenente a persona giuridica privata o ad ente pubblico non territoriale, può essere immediatamente commercializzato senza autorizzazione e senza prelazione; se appartenente ad ente pubblico territoriale od allo Stato, ne va dichiarata primieramente la sdemanializzazione e successivamente il bene può essere commercializzato come bene privato.

⁶ Con il codice dei beni culturali, dunque, qualunque bene, anche se non abbia oggettivamente i connotati di bene culturale, purché sia stato creato da più di 50 anni, va assoggettato alla disciplina dei beni culturali, pena l'invalidità dell'atto. In questo modo si ha una determinata certezza negoziale (beni immobili con più di 50 anni vanno tutti assoggettati

Il procedimento di "verifica" inizia d'ufficio o su richiesta degli enti proprietari che provvederanno a corredare la richiesta di tutti i dati conoscitivi del bene. Al fine di garantire uniformità di valutazione, il Ministero dei beni culturali stabilisce indirizzi di carattere generale cui devono attenersi i competenti organi del Ministero nella valutazione stessa.

Per i beni immobili, la verifica dovrà completarsi entro 120 giorni dalla ricezione della scheda descrittiva del bene. La mancata comunicazione entro il termine equivale alla verifica negativa. Si dichiara cioè, attraverso il silenzio-assenso, l'insussistenza dell'interesse culturale del bene⁷.

Il meccanismo del silenzio-assenso costituisce una novità in materia di individuazione dei beni culturali. Il d.p.r. 283/2000⁸, pur prevedendo una tempistica per la conclusione del procedimento volto ad accertare la presenza o meno dell'interesse culturale non qualificava il silenzio prestato dall'amministrazione, che pertanto, in base a noti principi, non poteva che valere che come silenzio-inadempimento e quindi mancata esecuzione di una prestazione e non del valore di un bene. Ancora, il meccanismo opera a regime, con l'entrata in vigore del Codice. Nessuna indicazione in senso diverso emerge, infatti, né dall'art. 27 del decreto legge 269 né dall'art. 12 del Codice.

Il meccanismo del silenzio-assenso è stato criticato da molti in quanto giudicato pericoloso, considerata l'endemica carenza di personale delle soprintendenze territoriali e l'immensità del patrimonio da sottoporre a verifica.

Tuttavia i rischi paventati da tali critiche sono minori rispetto a quanto si possa pensare. Si deve infatti precisare che la verifica dell'eventuale interesse culturale impone la predisposizione degli elenchi e delle schede descrittive, secondo criteri individuati da un decreto, già predisposto, che contiene il modello di scheda che è necessario riempire. Inoltre, la procedura assoggettata a termine (silenzio-assenso) riguarda solo alcune categorie di cose di proprietà pubblica (oppure appartenenti a enti privati senza scopo di lucro), ossia a quelle indicate all'art. 10, comma 1 ("le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o

alla disciplina in discorso), anche se si finisce per operare in eccesso, perché anche i beni che *ictu oculi* non possono avere caratteristiche di bene culturale (si pensi a vecchi anonimi appartamenti privi del tutto di pregio artistico), dovranno essere, almeno in via provvisoria, assoggettati alla disciplina sui beni culturali

⁷ L'ultimo comma dell'art. 12 del codice richiama l'art. 27 del decreto legge 269/2003, convertito nella legge 326/2003, che, al comma 10, recita "la mancata comunicazione (della compiuta verifica da parte della soprintendenza regionale all'agenzia del Demanio) nel termine complessivo di 120 giorni dalla ricezione della scheda contenente i dati conoscitivi relativi ai singoli immobili inseriti negli elenchi equivale ad esito negativo della verifica.

⁸ Il d.p.r. 7 settembre 2000, n. 283, regolamento recante sia disciplina delle alienazioni di beni immobili del demanio storico e artistico sia per l'alienazione, il conferimento in concessione o l'utilizzazione mediante convenzione dei beni immobili del demanio storico-artistico dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni.

etnoantropologico”; tra l’altro, sempre per queste cose, le disposizioni dell’art. 12, al comma 9, precisa che si applicano “anche qualora i soggetti cui esse appartengono mutino in qualunque modo la loro natura giuridica”). Per altre categorie sempre di proprietà pubblica, menzionate all’art. 10, comma 2 (raccolte di musei, archivi, raccolte librerie, ecc.), non è prevista né la “verifica” ex art. 12 né la “dichiarazione” ex art. 13, comma 1.

Le disposizioni esaminate sono applicabili anche agli immobili di proprietà delle Regioni, Province, città metropolitane, Comuni, e ogni altro ente e istituto pubblico, con alcune particolarità: i tempi e la consistenza numerica degli elenchi dovranno sempre essere definiti tra amministrazione proprietaria e soprintendenza, tramite accordi sottoposti all’approvazione del Ministero dei Beni culturali; le schede descrittive degli immobili dovranno essere predisposte dall’ente proprietario ed essere sempre allegate alla richiesta di verifica.

Il procedimento di verifica dell’interesse culturale dei beni riveste un’importanza basilare soprattutto per il processo dismissivo in quanto consente di individuare gli immobili non soggetti alla tutela delle norme sui beni culturali e quindi liberamente alienabili.

TUTELA DEI BENI CULTURALI:

b) CIRCOLAZIONE IN AMBITO NAZIONALE

L’alienazione dei beni culturali è l’oggetto degli articoli 53-59 del Codice.

Riproducendo sostanzialmente la disciplina già vigente, il Codice ribadisce la ripartizione dei beni a seconda dell’appartenenza:

- per i beni culturali appartenenti a soggetti di diritto pubblico o a persona giuridica priva di scopo di lucro, la negoziazione richiede il doppio momento della preventiva autorizzazione alla dismissione e del procedimento di prelazione in caso di trasferimento a titolo oneroso;
- per i beni culturali appartenenti a soggetto persona fisica oppure a società commerciale 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.

Esaminando, dunque, la **commerciabilità dei beni culturali in mano pubblica**, sinteticamente possiamo dire che il legislatore:

- ha individuato un nucleo di beni culturali demaniali sottratti in modo assoluto alla circolazione;
- in via provvisoria e cautelare ha disposto l’inalienabilità di tutte le cose immobili e mobili ultracinquantennali e di autore non più vivente, di appartenenza pubblica, fino a quando non sia intervenuta la prevista verifica del loro effettivo interesse culturale.

Fissato l’ambito di ciò che non può essere alienato, il Codice disciplina l’alienazione degli altri beni culturali pubblici, distinguendo tra demaniali e non demaniali.

In entrambi i casi è prevista l'autorizzazione del Ministero; ma per i beni demaniali è stabilito che l'autorizzazione possa essere rilasciata solo se dalla vendita non derivi danno alla loro conservazione e non risulti menomata la loro pubblica fruizione; e se nel provvedimento autorizzativo siano indicate le destinazioni d'uso compatibili con il carattere storico-artistico degli immobili e comunque tali da non recare danno alla loro conservazione.

Demanio artistico e bene culturale

In tema di commercialità del Demanio Artistico, uno degli aspetti di maggiore problematicità in passato era costituito dall'esigenza di rinvenire un adeguato coordinamento tra Codice civile e legislazione speciale sui beni culturali.

In particolare, il contrasto sussisteva tra le norme del Codice civile in ordine all'inalienabilità dei beni demaniali⁹ e le precedenti disposizioni della l. 1089/1932 che per contro ammetteva l'alienazione "di cose di antichità e d'arte", previa autorizzazione ministeriale subordinata alla previsione della mancanza di danni alla conservazione e alla garanzia del pubblico godimento.

La legge Bassanini-bis (legge 15 maggio 1997, n. 127), peraltro, nella sua versione originaria, stabiliva una norma che prevedeva la preminenza della legge 1089 sul Codice civile. Con la legge Bassanini-ter (legge 16 giugno 1998, n. 191, art. 2, 24° comma) la norma predetta viene abrogata, ricreandosi pertanto la situazione giuridica anteriore.

Il testo unico sui beni culturali del 1999 (art. 55 lettera a) stabiliva che era soggetta ad autorizzazione ministeriale l'alienazione dei beni culturali appartenenti allo Stato, alle regioni, alle province e ai comuni "che non facciano parte del demanio storico e artistico". In questo modo il testo unico lasciava sostanzialmente irrisolto il problema.

Il Codice sui beni culturali, tenta di fare chiarezza sul problema del coordinamento tra norme codicistiche sul demanio e norme speciali sui beni culturali.

La regola generale è descritta dall'art. 53, laddove si legge che i beni del demanio culturale non possono essere alienati, né formare oggetto dei diritti a favore di terzi "*se non nei modi previsti dal presente Codice*".

Per demanio culturale si intendono i beni appartenenti allo Stato, alle Regioni e agli enti pubblici territoriali *che rientrino nelle tipologie indicate all'articolo 822 del Codice civile*.

⁹Con l'entrata in vigore del codice civile del 1942 i beni culturali appartenenti allo Stato o agli enti locali (comuni, province, regioni) erano stati qualificati come demanio artistico (artt. 822 e 824 cod. civ.), il che comportava: l'inalienabilità assoluta del bene, la sua inusucapibilità, l'esclusiva possibilità di utilizzazione singolare provvisoria di esso bene previa concessione amministrativa.

Fermo restando, dunque, l'affermazione del principio dell'inalienabilità dei beni demaniali, si ampliano rispetto al passato le possibili deroghe.

Gli unici beni assolutamente inalienabili sono elencati dall'art. 54 del Codice: immobili e aree di interesse archeologico; raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e biblioteche; archivi; immobili riconosciuti monumenti nazionali con atti aventi forza di legge; immobili appartenenti allo Stato o agli enti territoriali dichiarati di interesse particolarmente importante per la testimonianza della storia; beni la cui esecuzione non risalga a oltre 50 anni o che siano di autore vivente ma solo se inseriti in raccolte appartenenti a Stato, Regioni e altri enti pubblici.

Per gli altri beni mobili ed immobili appartenenti ai soggetti pubblici che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre 50 anni, l'inalienabilità è solo provvisoria ed assume natura cautelare, in attesa dell'esito del procedimento di verifica di cui all'art. 12. (art. 54, comma 2 lettera a).

In tutti questi casi, l'inalienabilità non vale per i negozi di trasferimento che vedano come parti lo Stato e gli enti locali; in altri termini i beni sopra elencati possono essere oggetto di trasferimento tra Stato e Regioni e altri enti pubblici territoriali.

Effettuata la verifica, se il bene viene ritenuto culturale esso viene qualificato come bene demaniale. Non deve stupire il fatto che, ai fini della demanialità, occorra preventivamente che il bene sia valutato come bene culturale: infatti sia l'art. 822 c.c. per il demanio culturale dello Stato, sia l'art. 824 per il demanio culturale degli enti locali, utilizzano l'espressione "immobili riconosciuti d'interesse" culturale; il che fa concludere che per considerare questi beni come demanio artistico occorra una preventiva valutazione di culturalità da parte della pubblica amministrazione.

I beni demaniali artistici, ad esclusione di quelli assolutamente inalienabili, diventa alienabili come i comuni beni culturali, anche se l'autorizzazione preventiva prevista per la loro cessione abbia un contenuto di prescrizioni più ampio rispetto a quello previsto per tutti gli altri beni culturali.

L'autorizzazione, infatti, è condizionata al rispetto degli obblighi di tutela, di godimento pubblico e ad una destinazione d'uso compatibile con il carattere culturale degli immobili. Tali indicazioni devono essere specificati nel provvedimento di autorizzazione (art. 55 comma 2).

L'autorizzazione per la cessione del bene culturale demaniale equivale ad automatico provvedimento di sdemanializzazione, il che significa che il bene successivamente alla cessione perde il carattere di bene demaniale ed acquista il carattere di normale bene culturale.

Se, invece, dopo la verifica, il bene non viene più ritenuto culturale, mancando la culturalità viene meno anche il suo connotato di bene demaniale; peraltro in tal caso la norma stabilisce che non sia il provvedimento di verifica ad effettuare la sdemanializzazione del bene, bensì che si apra un procedimento di sdemanializzazione autonomo, affidato

all'autorità titolare del bene (Stato o ente locale). La norma che dispone questa disciplina¹⁰ ha una sua plausibilità, perché costringe l'ente proprietario a valutare se il bene debba o meno essere mantenuto nella sfera dei beni demaniali; ma in tal caso non sembra che il bene possa continuare ad essere valutato come bene culturale, bensì soltanto come bene demaniale di natura diversa dalla culturalità.

Una volta effettuata la sdemanializzazione il bene è "liberamente alienabile", come dispone l'art. 12, comma 6 del Codice. Si comprende come il bene, per effetto della verifica non abbia acquisito il carattere di bene culturale e per effetto della sdemanializzazione non abbia acquisito il carattere di bene demaniale; pertanto trattasi di bene comune, assoggettato alle comuni regole sulla commercializzazione dei beni.

Conclusivamente si può affermare che il legislatore abbia privilegiato non le norme codicistiche sul demanio, bensì le norme della legge speciale, nella sostanza assimilando i beni demaniali culturali ai comuni beni culturali, ancorché con le differenziazioni specifiche derivanti dal connotato di beni demaniali.

Quanto ai beni del patrimonio indisponibile, ferma restando l'inalienabilità cautelare fino alla verifica di cui all'art. 12, la relativa alienabilità è subordinata al rilascio di autorizzazione ministeriale.

Autorizzazione

L'autorizzazione è prevista per l'alienazione di bene culturale allorquando titolare del bene sia un ente pubblico o una persona giuridica senza scopo di lucro. Pertanto non sono soggetti ad autorizzazione i beni culturali appartenenti a persona fisica oppure a società commerciale.

Quanto alla tipologia degli atti soggetti ad autorizzazione, il Codice menziona gli atti di alienazione, l'atto costitutivo di ipoteca e di pegno, l'atto di permuta¹¹ ed utilizza una formula onnicomprensiva: "negozi giuridici che possono comportare l'alienazione dei beni culturali", che concerne certamente anche gli atti di trasferimento derivanti da processo esecutivo (art. 56).

Va da sé che nel concetto di "alienazione" rientrano sia i trasferimenti a titolo oneroso che i trasferimenti a titolo gratuito, nonché gli atti costitutivi di diritti reali limitati.

¹⁰ Art. 12 comma 5, che espressamente recita: "nel caso di verifica con esito negativo su cose appartenenti al demanio dello Stato, delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali, la scheda contenente i relativi dati è trasmessa ai competenti uffici affinché ne dispongano la sdemanializzazione, qualora, secondo le valutazioni dell'amministrazione interessata, non vi ostino altre ragioni di pubblico interesse"

¹¹ permuta, che può essere autorizzata a patto che da essa derivi incremento del patrimonio culturale nazionale.

Ovviamente, l'autorizzazione deve precedere l'atto di alienazione, così come emerge dall'art. 57 del Codice, il quale dispone che *"le prescrizioni e le condizioni contenute nel provvedimento di autorizzazione sono riportate nell'atto di alienazione"*.

L'autorizzazione è disciplinata nel Codice in modo sostanzialmente identico alla disciplina contenuta nel testo unico.

Competente a concedere l'autorizzazione è il Ministero. La richiesta va indirizzata dal soggetto proprietario e va corredata della destinazione d'uso in atto e da un programma di interventi conservativi del bene.

Scopo dell'autorizzazione è quello di porre la pubblica amministrazione nella condizione di valutare se il mutamento di titolarità del bene possa in qualche misura compromettere la conservazione e l'utilizzazione di quest'ultimo.

Per quanto riguarda gli effetti dell'atto negoziale privo di autorizzazione, il Codice prevede la nullità delle alienazioni, convenzioni e atti giuridici in genere *"compiuti contro i divieti stabiliti dalle disposizioni del titolo I della parte II, o senza l'osservanza delle condizioni e modalità da esse prescritte"* (art. 164).

Tutto il problema, pertanto, si riduce ad accertare quale sia la portata di questa "nullità". In prima battuta si può affermare che, se si tratta di nullità assoluta, l'autorizzazione successiva all'atto non può valere a sanare l'atto nullo; se invece si tratta di inopponibilità nei confronti del solo Stato, non vi è alcun dubbio che l'autorizzazione successiva dello Stato possa determinare un'efficacia ex tunc dell'autorizzazione stessa, che varrebbe in tal modo ad attribuire piena efficacia all'atto posto in essere senza autorizzazione.

Unica eccezione alla norma, nel senso che non si richiede l'autorizzazione, è l'ipotesi di alienazione di bene culturale a favore dello Stato. La ragione giustificativa dell'eccezione è di intuitiva evidenza, considerato che la maggiore garanzia perché un bene culturale possa assolvere in pieno al suo compito di soddisfare l'interesse culturale dei cittadini è che il bene divenga di proprietà dello Stato.

Il Codice, alla stessa stregua del testo unico, prevede il procedimento autorizzativo come procedimento autonomo e separato rispetto al procedimento della prelazione: l'autorizzazione precede il negozio di alienazione, mentre la prelazione lo segue. Ognuno dei due procedimenti si sviluppa autonomamente e senza sovrapposizioni.

Eppure nel regolamento che disciplinava l'alienazione dei beni immobili del demanio storico e artistico, approvato con D.P.R. 7 settembre 2000, n. 283 veniva adombrata la possibilità che autorizzazione e prelazione operassero contemporaneamente.

Il Ministero, anziché rilasciare l'autorizzazione alla cessione del bene a terzi, poteva infatti decidere di acquistare il bene culturale in proprio, in questo modo venivano sovrapposte nella stessa procedura sia l'autorizzazione che

la prelazione; anzi la prelazione si sovrapponeva al provvedimento di autorizzazione e rendeva inutile l'emanazione di quest'ultimo. In altri termini l'autorizzazione risultava superata dal favore che veniva per legge garantito all'acquisto del bene culturale da parte dello Stato.

Il Codice sui beni culturali invece distingue i due momenti e la concessa autorizzazione non preclude la procedura di prelazione, che ha corso autonomo e che va impostata prescindendo del tutto dall'ottenuta autorizzazione, la quale si concentra soltanto sull'alienabilità del bene culturale senza nocimento per la collettività. Tanto è vero che è stato chiarito che il termine per l'esercizio del diritto di prelazione decorre per gli enti pubblici non dal momento di presentazione dell'istanza di autorizzazione, ma dalla data di stipula del contratto di compravendita, in quanto la prelazione presuppone un negozio ormai perfezionato in tutti i suoi elementi ed idoneo a spiegare i suoi effetti.

Prelazione

Lo Stato, le Regioni o altro ente pubblico territoriale hanno facoltà di acquistare in via di prelazione i beni culturali alienati a titolo oneroso al medesimo prezzo stabilito nell'atto di alienazione.

La prelazione deve essere esercitata nel termine di 60 giorni dalla data di ricezione della denuncia di trasferimento.

Condizione indispensabile per l'esercizio della prelazione è la **denuncia di trasferimento del bene**.

La denuncia, prevista in caso di alienazione di bene culturale a chiunque appartenente, ha infatti lo scopo da un lato di informare l'autorità sulle vicende circolatorie del bene, e, da un altro lato, di porre la stessa Autorità in grado di esercitare la prelazione.

La denuncia va sempre presentata dopo l'atto di alienazione del bene: il che significa che, se si tratta di bene appartenente ad ente pubblico o a soggetto privo di scopo di lucro essa interviene quando il soggetto ha già richiesto ed ottenuta l'autorizzazione ad alienare il bene.

In tutti i casi, sia che il bene appartenga a soggetto ente pubblico (o soggetto privo di scopo di lucro), sia che appartenga a soggetto persona fisica o a società commerciale, la denuncia instaura il procedimento di prelazione, se di esso sussistano le condizioni.

Nella sostanza la denuncia ha la stessa funzione che la denuntiatio assolve in tutte le fattispecie di prelazione legale, fermo restando peraltro che essa deve essere presentata anche se il tipo di negozio posto in essere non dia luogo a prelazione (ad esempio, perché si tratta di alienazione del bene a titolo gratuito).

Per quanto attiene alla tipologia degli atti soggetti a denuncia, nulla è stato innovato rispetto al testo unico. Pertanto l'obbligo di denuncia trova applicazione sia per gli atti di trasferimento della proprietà (sia a titolo

gratuito che a titolo oneroso), sia per gli atti idonei a trasmettere la detenzione del bene (e quindi per i contratti di locazione, di comodato, di deposito, di conferimento a terzo di un mandato ad amministrare con obbligo di custodia e di manutenzione).

Riepilogando, la denuncia investe una tipologia di atti maggiore rispetto alla prelazione, infatti la denuncia riguarda anche gli atti tra vivi a titolo gratuito e gli atti *mortis causa*, la prelazione riguarda solo gli atti a tra vivi a titolo oneroso, con esclusione degli atti tra vivi a titolo gratuito e gli atti *mortis causa*.

In ordine al soggetto chiamato ad inoltrare la denuncia, il Codice, in caso di atto tra vivi, parla di "alienante o cedente la detenzione. Analogamente, per gli atti *mortis causa*, la denuncia va effettuata dall'erede o dal legatario.

Quanto alle modalità operative, l'art. 59 del Codice specifica che la denuncia va presentata al soprintendente del luogo ove si trovano i beni culturali e deve contenere: a) i dati identificativi delle parti e la sottoscrizione delle medesime o dei loro rappresentanti legali; b) i dati identificativi del bene; c) l'indicazione del luogo ove si trovano i beni; d) l'indicazione della natura e delle condizioni dell'atto di trasferimento; e) l'indicazione del domicilio in Italia delle parti ai fini delle eventuali comunicazioni prescritte.

Trattasi di elementi indispensabili in primo luogo per segnalare alla pubblica Amministrazione il mutamento di titolarità del bene culturale (e ciò vale in tutti i casi e in special modo nelle ipotesi che il negozio traslativo del bene non sia tale da far nascere la prelazione: trasferimento a titolo gratuito, trasferimento a causa di morte); ma altresì per porre lo Stato nella condizione di esercitare a ragion veduta la prelazione, se di questa sussistano le condizioni.

L'ultimo comma dell'art. 59 del Codice, prevede che "si considera non avvenuta la denuncia priva delle indicazioni previste dal comma 4 o con indicazioni incomplete o imprecise".

Quanto al termine entro il quale va effettuata la denuncia, questo è di 30 giorni. Il termine decorre con tutta evidenza dalla data dell'atto, mentre nel caso di trasferimento *mortis causa* il termine per l'erede decorre dalla data di accettazione dell'eredità o dalla data della dichiarazione ai fini fiscali, per il legatario dal giorno dell'apertura della successione.

Il Codice prevede espressamente l'ipotesi che la denuncia, condizione indispensabile per l'esercizio della prelazione, venga omessa del tutto o presentata tardivamente oppure risulti incompleta, stabilendo che in tali casi "la prelazione è esercitata nel termine di centottanta giorni dal momento in cui il Ministero ha ricevuto la denuncia tardiva o ha comunque acquisito tutti gli elementi costitutivi della stessa ai sensi dell'articolo 59, comma 4" (art. 61, secondo comma).

In pendenza del termine entro il quale può essere esercitato il diritto di prelazione, il Codice prevede che l'atto di alienazione rimanga condizionato

sospensivamente all'esercizio della prelazione e vieta all'alienante di effettuare la consegna del bene. La condizione sospensiva costituisce una novità rispetto al testo unico che prevedeva, nelle more della prelazione, l'inefficacia dell'atto di alienazione.

In questo modo, anziché di inefficacia totale, ancorché provvisoria, si parla di negozio subordinato alla condizione sospensiva consistente nell'esercizio della prelazione. In tal modo la norma appare di agevole semplificazione operativa, perché trascorso il termine senza che lo Stato o l'ente locale abbia esercitato il diritto di prelazione (oppure in caso di dichiarazione entro il termine di legge di non voler esercitare la prelazione) il negozio giuridico, venuta meno la condizione sospensiva, acquista *ex tunc* tutti i suoi effetti e la circostanza può essere fatta risultare nei registri immobiliari con l'annotamento.

La prelazione *de qua* (definibile come prelazione artistica) si differenzia notevolmente dalle altre prelazioni legali (prelazione agraria, commerciale, abitativa).

Innanzitutto la comune prelazione legale presuppone un negozio soltanto programmato e non concluso, la prelazione artistica invece presuppone il contratto già concluso e destinato a produrre immediatamente i suoi effetti. Essa cioè interviene successivamente al contratto di trasferimento posto in essere tra le parti, caducandolo.

Infatti, nell'usuale prelazione legale il trasferimento si verifica per effetto del negozio posto in essere dalle parti, nella prelazione artistica invece il trasferimento si verifica per effetto del provvedimento dell'Amministrazione pubblica, provvedimento di prelazione che viene notificato ad entrambe le parti del negozio caducato (all'alienante e all'acquirente) e che produce i suoi effetti (cioè acquisto della proprietà del bene da parte dello Stato) dalla data dell'ultima notifica.

Concludendo la prelazione artistica comporta l'esercizio di un potere di acquisizione coattiva del bene e si concreta nell'emanazione di un provvedimento amministrativo e nella sua comunicazione all'interessato che assume il valore di elemento costitutivo della fattispecie e non di un mero strumento di conoscenza.

Le clausole del contratto di alienazione peraltro non vincolano lo Stato, però la prelazione va esercitata allo stesso prezzo stabilito nell'atto di alienazione.

In caso di mancata indicazione del prezzo di cessione del bene, o di permuta o di vendita di bene culturale in blocco con altri beni, occorre affidare a terzi la fissazione del prezzo; il Codice semplifica affidando la funzione di arbitratore ad una sola persona scelta di comune accordo o, in caso di disaccordo, indicata dal presidente del tribunale.

Prelazione degli enti locali

La prelazione artistica opera non soltanto a favore dello Stato, bensì anche a favore degli enti locali: Regione, Provincia, Comune nella cui circoscrizione sia situato il bene culturale.

Il Codice ha modificato in parte il meccanismo operativo previsto dal testo unico. Quest'ultimo infatti prevedeva: invio della denuncia al sovrintendente; immediata informazione di questo agli enti locali; proposta dell'ente locale (entro 40 giorni dalla denuncia) al Ministero; decisione del Ministero di esercitare la prelazione in proprio, oppure a vantaggio dell'ente locale. In questo modo il provvedimento di esercizio della prelazione era di esclusiva competenza dello Stato, anche in caso di prelazione a favore di ente locale.

Il Codice invece attribuisce ora direttamente all'ente locale interessato il potere di emettere il provvedimento di prelazione, appena lo Stato abbia rinunciato ad esercitarlo in proprio.

Il Codice in particolare ha modificato questa procedura nel modo seguente:

- il sovrintendente, ricevuta la denuncia di un atto soggetto a prelazione, ne dà immediata comunicazione alla regione e agli altri enti pubblici territoriali nel cui ambito si trova il bene;
- questi non hanno più 40 giorni di tempo per segnalare il loro intento di effettuare la prelazione, ma debbono farlo in 30 giorni; non basta più una semplice comunicazione al Ministero, ma occorre una precisa proposta di prelazione "corredata dalla deliberazione dell'organo competente che predisponga, a valere sul bilancio dell'ente, la necessaria copertura finanziaria della spesa";
- il Ministero deve comunicare all'ente se lo Stato non intenda esercitare la prelazione (entro 40 giorni dalla denuncia); in tal caso il provvedimento di prelazione è adottato direttamente dall'ente locale e notificato ai soggetti che hanno posto in essere il negozio di trasferimento; gli effetti del provvedimento sono analoghi a quelle della prelazione dello Stato: "la proprietà del bene passa all'ente che ha esercitato la prelazione dalla data dell'ultima notifica".

In definitiva tutto deve svolgersi entro 60 giorni dalla denuncia; da questa decorrono 30 giorni entro i quali l'ente locale deve non soltanto deliberare, ma anche impostare in bilancio la somma occorrente e comunicare al Ministero l'intento di esercizio della prelazione; sempre dalla denuncia decorrono i 40 giorni entro i quali il Ministero deve comunicare all'ente di non voler esercitare la prelazione; infine, decorrono i 60 giorni entro i quali l'ente locale deve emettere il provvedimento di esercizio della prelazione.

Questi termini sono stabiliti in misura più ampia allorché la denuncia sia presentata oltre i 30 giorni dall'atto, oppure risulti incompleta.

L'acquisto del bene culturale da parte dello Stato o dell'ente locale che abbia esercitato la prelazione determina l'inserimento del bene nel demanio

culturale. Pertanto l'esistenza sul bene di eventuali diritti di terzi deve necessariamente sottostare alla rigida disciplina imposta per i beni demaniali.

Così, ad esempio, il godimento del bene culturale da parte di terzi (ad esempio per effetto di un contratto di locazione) non può avvenire con le stesse regole giuridiche allorquando il bene sia divenuto demaniale: in tal caso subentrano le regole proprie del demanio, che prevede come unico strumento utilizzatorio del bene la concessione amministrativa.

TUTELA DEI BENI CULTURALI:

c) PROTEZIONE E CONSERVAZIONE DEI BENI

Accanto al concetto di individuazione la tutela comprende anche i concetti di protezione e conservazione dei beni.

A ciò è dedicato il capo III del Codice, che riguarda appunto tutti i fatti che possono incidere sulla materiale esistenza e integrità del bene protetto. Si tratta, cioè, di tutti quei fatti, provenienti da comportamenti umani o da cause naturali, capaci di incidere sulla conservazione del bene, intesa come mantenimento di uno stato compatibile con la natura storica e artistica protetta.

L'azione di protezione e conservazione è quindi diretta non solo a controllare le attività di chi dispone del bene ma anche a intervenire direttamente nella sua gestione al fine di prevenire danni.

Il soggetto che dispone del bene, dunque, subisce una restrizione alle proprie facoltà di godimento, restrizione che trova la propria ragione nel preminente interesse pubblico alla conservazione e alla protezione del bene stesso.

Così, innanzitutto, in merito alla protezione, è posto un divieto generale di distruzione, danneggiamento o di un uso del bene incompatibile con il suo carattere storico o artistico ovvero in modo tale da pregiudicarne la conservazione (art. 20).

Inoltre, gli interventi di demolizione dei beni culturali, anche con successiva ricostituzione, sono soggetti ad autorizzazione del Ministero, mentre l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere, diversi dalla demolizione, è subordinata all'autorizzazione del soprintendente.

Per gli interventi su beni culturali pubblici da eseguirsi da parte di amministrazioni pubbliche, l'autorizzazione può essere espressa nell'ambito di accordi tra il Ministero e il soggetto pubblico interessato.

Per quanto riguarda la conservazione¹² dei beni culturali, è attribuito al Ministero, anche con il concorso delle regioni, fissare linee di indirizzo,

¹² Conservazione assicurata mediante attività di studio, prevenzione, manutenzione e restauro (art. 29 comma 1).

norme tecniche criteri e modelli di intervento; mentre la formazione delle figure professionali che svolgono attività di restauro o altre attività di conservazione rientra nella competenza regionale.

Si riconosce in capo ai privati un vero e proprio obbligo di conservazione dei beni culturali di appartenenza. Si tratta di una responsabilizzazione del privato che è tenuto in prima persona ad intervenire nell'attività di tutela, ricevendo anche contributi dello Stato e sgravi fiscali.

E' prevista la possibilità di dare in comodato il bene culturale a strutture museali statali che, pertanto, finiscono per togliere al privato ogni onere di custodia e di restauro del bene, seppur per un tempo limitato. Il Codice ha preso spunto dalla possibilità di affidare beni archivistici in temporanea custodia all'Amministrazione, al fine di estenderla ad ogni tipologia di bene culturale. Constatato che lo strumento del deposito non è del tutto idoneo allo scopo, si è ritenuto che per l'affidamento di beni culturali privati a strutture museali statali, fosse più adatto l'istituto civilistico del comodato. L'istituto appare di notevole appeal per i privati proprietari, dal momento che li solleva, per un periodo di tempo non limitatissimo, da ogni onere di custodia e restauro del bene.

ESPROPIAZIONE

Il Codice Urbani disciplina anche la procedura di espropriazione dei beni culturali. In linea di massima l'iter espropriativo ricalca quello già previsto in via ordinaria dal testo unico espropri (Dpr 327/2001). La differenza più rilevante è data dall'indennità: in questo caso infatti lo Stato deve corrispondere al privato una somma pari al valore di mercato determinabile in una libera contrattazione.

VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI

L'art. 111 definisce le attività di valorizzazione concentrando nella stessa previsione sia ciò che concerne la gestione dei beni, vale a dire, *"costituzione ed organizzazione stabile di risorse, strutture o reti, nonché nella messa a disposizione di competenze tecniche o risorse finanziarie e strumentali"*, sia ciò che concerne la valorizzazione in senso stretto, vale a dire *"miglioramento della conoscenza e delle condizioni di conservazione e di fruizione dei beni culturali"*.

L'attività di valorizzazione così intesa peraltro può essere ad iniziativa pubblica o ad iniziativa privata. In quest'ultimo caso l'attività si presenta come attività socialmente utile e ne è riconosciuta la finalità di solidarietà sociale

Le attività ad iniziativa pubblica sono gestite ordinariamente in forma diretta. Tale forma di gestione è svolta per mezzo di strutture organizzative interne alle amministrazioni, dotate di adeguata autonomia scientifica, organizzativa, finanziarie e contabile, e provviste di idoneo personale tecnico.

Qualora, per assicurare un migliore livello di fruizione pubblica del bene non sia possibile utilizzare la forma diretta, si provvede alla gestione, mediante affidamento o concessione ad altri soggetti.

In quest'ultimo caso si può procedere:

- a) tramite **affidamento** diretto a istituzioni, fondazioni, associazioni, consorzi, società di capitali o altri soggetti costituiti, o partecipati in misura prevalente, dall'amministrazione pubblica cui i beni appartengono;
- b) tramite **concessioni** a terzi, scelti mediante valutazione comparativa dei progetti presentati.

La scelta tra tali due forme di gestione indiretta (affidamento / concessione) richiede una previa valutazione comparativa degli obiettivi di valorizzazione che si intendono perseguire e dei relativi mezzi, metodi e tempi; in altri termini si tratta di quei principi di economicità, efficacia ed efficienza al cui rispetto l'amministrazione deve orientare ogni sua attività, compresa l'erogazione del servizio pubblico.

Per quanto riguarda la c.d. gestione in house (lettera a), l'affidatario può svolgere l'attività di gestione :

nei confronti dell'amministrazione
per conto e in luogo dell'amministrazione.

Nel primo caso, l'affidatario può limitarsi a procurare le risorse per l'esercizio delle funzioni di competenza dell'amministrazione (è il caso dell'Agenzia per il Giubileo o l'Agenzia Torino 2006 chiamate a organizzare e gestire eventi complessi).

Nel secondo caso (per conto e in luogo dell'amministrazione) l'affidatario eroga un pubblico servizio, anche se gli utenti e le condizioni sono già individuate dall'amministrazione.

Ipotesi di affidamento in house: Fondazioni statali di partecipazione (fondazione di partecipazione per la gestione del Museo egizio di Torino, dove il Ministero conferisce in uso il Museo, comprese le relative dotazioni e collezioni).

Il codice, infatti, prevede la possibilità che all'affidamento o alla concessione sia collegata la concessione in uso del bene culturale oggetto di valorizzazione. Concessione che ovviamente perde efficacia in qualsiasi caso di cessazione dell'affidamento o concessione.

Alla concessione a terzi, si procede mediante procedure ad evidenza pubblica, sulla base di una valutazione comparativa dei progetti presentati. L'appoggio dei privati rappresenta un'opportunità, potendo portare risorse e maggior efficienza, tuttavia lo Stato deve comunque conservare sempre quel potere di indirizzo e verifica previsto dal Codice.

PARTE II

I BENI PAESAGGISTICI

INTRODUZIONE

La parte più innovativa del Codice è rappresentata dalla Terza, dedicata ai "*Beni paesaggistici*", in quanto segna un momento di rottura rispetto all'assetto previgente, quale risultante dal Titolo II del testo unico di cui al D.lgs 29 ottobre 1999 n. 490.

La novità di fondo consiste nella fusione, compiuta dal nuovo Codice, tra due gruppi di norme, in sé eterogenei, costituiti da un lato dalla legge "Bottai" del 1939 (l. 29 giugno 1939 n. 1497), e dall'altro dal d.p.r. 24 luglio 1977 n. 616 e dalla legge "Galasso" (l. 8 agosto 1985 n. 431) dall'altro.

Nella legge n. 1497/1939 la tutela del paesaggio era concepita in funzione di conservazione dei beni e delle località caratterizzati da un particolare pregio che veniva giudicato sul "bello di natura" (concetto meramente estetico del paesaggio).

Nel d.p.r. n. 616/1977, attuativo della delega sul trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni e nella legge n. 431/1985, il paesaggio viene ascritto al governo del territorio e viene letto non solo nel suo valore estetico ma soprattutto come bene da tutelare in quanto soggetto all'attività umana (uso del territorio).

Due gruppi di norme, espressione di due diverse "filosofie" della tutela del paesaggio e che il decreto legislativo del 1999 aveva solo formalmente riunito in un unico testo normativo.

Il nuovo Codice va oltre, in quanto individua il paesaggio come bene primario che deve essere tutelato non solo nel suo aspetto meramente estetico o urbanistico ma in quanto espressione del patrimonio culturale della Nazione.

Nella Parte prima del Codice, dedicata alle *Disposizioni generali*, viene posto a fondamento dell'intera costruzione normativa l'art. 9, secondo comma, della Costituzione a mente del quale la Repubblica «*tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*».

In virtù di tale equiparazione costituzionale del paesaggio al patrimonio culturale, come bene primario da salvaguardare, il nuovo Codice unifica nel concetto di *Patrimonio culturale* in senso lato «*i beni culturali e i beni paesaggistici*» (art. 2, co. 1), riconducendo la tutela del paesaggio, seppur con le dovute differenze di disciplina, alla materia dei beni culturali.

Inoltre, sulla scorta delle indicazioni territorialiste provenienti anche dalla Convenzione europea del paesaggio (Firenze 20/10/2000), la nuova disciplina del paesaggio fa riferimento a **uno sviluppo sostenibile del**

territorio ponendo come obiettivo la salvaguardia, la gestione e la pianificazione del paesaggio.

La protezione e la valorizzazione del paesaggio sono anzitutto assicurate mediante un'adeguata pianificazione. Il Codice mantiene la potestà di imporre vincoli provvedimentali, attribuita alle Regioni, sulla base delle valutazioni delle Commissioni miste regionali o, in caso di inerzia, al Ministro. Rispetto alla pianificazione, i vincoli assumono il ruolo di anticipare le opportune forme di tutela per singole aree o complessi immobiliari, e comunque costituiscono il presupposto imprescindibile di cui la disciplina territoriale dovrà tener conto. L'attività pianificatoria viene estesa a tutto il territorio regionale.

E' questo il primo aspetto innovativo rispetto al Testo unico del 1999, che sanciva l'obbligo di pianificare le aree tutelate ope legis e la facoltà di pianificare le località dichiarate di notevole interesse pubblico.

Il secondo elemento di novità è costituito dall'individuazione delle fasi costitutive, dei contenuti e delle finalità del piano paesaggistico. La prioritaria attività conservativa dei valori e delle morfologie tipiche del territorio è stata affiancata dall'elaborazione delle linee di uno sviluppo che sia compatibile rispetto ai diversi livelli dei valori già accertati. Lo sviluppo non deve comunque diminuire le valenze del paesaggio e deve, in particolare, salvaguardare le aree agricole che ricevono particolare attenzione nella disposizione.

Tra gli obiettivi viene anche contemplata la riqualificazione delle aree compromesse o degradate e, di conseguenza, il recupero dei valori perduti o la creazione di nuovi valori paesistici. Al piano paesaggistico, in considerazione della diversità e dell'efficacia delle previsioni, è stato attribuito un contenuto conoscitivo, prescrittivo e propositivo.

Il Codice quindi supera la concezione statica della tutela come mero divieto di modificazione, come pura conservazione, concezione che, nella realtà concreta, aveva dato una pessima prova sul piano dell'efficacia, per assecondare una visione dinamica, aperta ad un uso sostenibile del territorio, purché previamente regolato mediante piani paesaggistici adeguati.

Infine, una notevole novità è costituita dal **principio della cooperazione** (art. 132) dalla previsione che tra le singole Regioni ed il Ministero vengano stipulati accordi per l'elaborazione d'intesa dei piani paesaggistici. La centralità attribuita allo strumento degli accordi, ai fini dell'adeguamento dei piani esistenti e comunque dell'elaborazione dei nuovi, mira a superare i conflitti spesso verificatisi fra amministrazioni regionali ed organi ministeriali ed a rendere finalmente possibile l'attuazione di quella leale e proficua cooperazione fra Stato e Regioni nella tutela del paesaggio, costantemente richiamata dalla Corte Costituzionale.

L'INDIVIDUAZIONE DEI BENI PAESAGGISTICI.

Un tassello fondamentale per la tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici è dato proprio dalla innovativa definizione di paesaggio quale *«parte omogenea del territorio i cui caratteri derivano dalle interrelazioni della storia umana e della natura»* (art. 131): innovativa perché per la prima volta viene formalizzata una definizione di paesaggio.

Il paesaggio dunque viene visto non solo sotto il profilo di mera conformazione naturalistica, ma come paesaggio modellato e vissuto dall'uomo.

In particolare è mutuata dalla Convenzione europea del paesaggio la prospettiva di uno sviluppo sostenibile del territorio quale elemento che può concorrere (insieme alla salvaguardia e reintegrazione del paesaggio al raggiungimento degli obiettivi di tutela.

In tale quadro, il nuovo Codice individua tre tipologie di beni paesaggistici (art. 134):

- gli immobili ed aree di notevole interesse pubblico (art. 136);
- le aree tutelate per legge (art. 142);
- gli immobili e le aree comunque sottoposti a tutela dai piani paesaggistici (artt. 143 e 156).

Proprio nell'ottica di un paesaggio "antropizzato", sono considerati beni paesaggistici, perché di notevole interesse pubblico, anche le "cose immobili aventi cospicui caratteri di bellezza naturale", le ville, i giardini e i parchi, i centri storici, gli antichi castelli, i villaggi e i borghi (art. 136).

Fino all'approvazione dei piani paesaggistici, l'art. 142 prevede anche la tutela per legge di tutti i territori costieri fino a 300 metri dalla battigia, dei territori contermini ai laghi, dei fiumi e torrenti, delle montagne nella parte eccedente i 1.600 metri sul mare per la catena alpina e i 1.200 metri per la catena appenninica, dei ghiacciai, dei parchi e delle riserve nazionali e regionali, delle zone umide, dei vulcani, delle zone archeologiche.

L'elenco, ripreso dalla legge Galasso, è seguito dall'obbligo per le Regioni di darsi il piano paesaggistico, con previsioni di sviluppi urbanistici ed edilizi compatibili, tali da non diminuire il "pregio paesaggistico" del territorio.

Le modalità di individuazione delle bellezze naturali sono indicate dagli artt. 138 e seguenti.

Con atto regionale è istituita per ciascuna Provincia una Commissione Provinciale con il compito di formulare proposte per la dichiarazione di notevole interesse pubblico degli immobili e delle aree indicate all'art. 136;

Della Commissione fanno parte di diritto il direttore regionale, il soprintendente per i beni architettonici e per il paesaggio ed il

soprintendente per i beni archeologici competenti per territorio. I restanti membri, in numero non superiore a sei, sono nominati dalla Regione tra soggetti con particolare e qualificata professionalità ed esperienza nella tutela del paesaggio (art. 137).

La Commissione procede all'audizione dei sindaci dei Comuni interessati e può consultare esperti, acquisisce le necessarie informazioni attraverso le soprintendenze e gli uffici regionali e provinciali, valuta la sussistenza del notevole interesse pubblico degli immobili e delle aree di cui all'articolo 136, e propone la dichiarazione di notevole interesse pubblico.

La proposta è motivata con riferimento alle caratteristiche storiche, culturali, naturali, morfologiche ed estetiche proprie degli immobili o delle aree che abbiano significato e valore identitario del territorio in cui ricadono o che siano percepite come tali dalle popolazioni e contiene le prescrizioni, le misure ed i criteri di gestione indicati all'articolo 143, comma 3.

Le proposte di dichiarazione di notevole interesse pubblico sono dirette a stabilire una specifica disciplina di tutela e valorizzazione, che sia maggiormente rispondente agli elementi peculiari e al valore degli specifici ambiti paesaggistici e costituisca parte integrante di quella prevista dal piano paesaggistico (art. 138).

La proposta della Commissione per la dichiarazione di notevole interesse pubblico di immobili ed aree, corredata dalla relativa planimetria, è pubblicata per 90 giorni all'albo pretorio e depositata a disposizione del pubblico presso gli uffici dei Comuni interessati.

Dell'avvenuta proposta e relativa pubblicazione è data notizia su almeno due quotidiani diffusi nella Regione territorialmente interessata, nonché su un quotidiano a diffusione nazionale e, ove istituiti, sui siti informatici della Regione e degli altri enti pubblici territoriali nel cui ambito ricadono gli immobili o le aree da assoggettare a tutela.

Il Codice garantisce anche un diritto di partecipazione al procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico.

Infatti entro i 60 giorni successivi all'avvenuta pubblicazione all'albo pretorio della proposta della commissione, i Comuni, le Città metropolitane, le Province, le associazioni portatrici di interessi diffusi (individuate ai sensi dell'art. 13 della l. n. 349/1986) e gli altri soggetti interessati possono presentare osservazioni alla Regione, la quale può anche indire un'inchiesta pubblica.

La Regione, per gli immobili di proprietà privata (art. 136 lett. *a*) e *b*)), comunica l'avvio del procedimento di dichiarazione al proprietario, possessore o detentore del bene, nonché alla Città metropolitana o al Comune interessato.

Entro 60 giorni dalla data di ricezione della comunicazione, il proprietario, possessore o detentore dell'immobile può presentare osservazioni alla Regione.

La Regione, sulla base della proposta della Commissione, esaminate le osservazioni e tenuto conto dell'esito dell'eventuale inchiesta pubblica, emana il provvedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico (art. 136).

Il provvedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico degli immobili indicati alle lettere a) e b) dell'articolo 136 é altresì notificato al proprietario, possessore o detentore, depositato presso il Comune, nonché trascritto a cura della Regione nei registri immobiliari.

I provvedimenti di dichiarazione di notevole interesse pubblico sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana e nel Bollettino Ufficiale della Regione. Copia della Gazzetta Ufficiale é affissa per 90 giorni all'albo pretorio di tutti i Comuni interessati. Copia della dichiarazione e delle relative planimetrie resta depositata a disposizione del pubblico presso gli uffici dei Comuni interessati (art. 140).

Qualora la Commissione non proceda alle proprie valutazioni entro il termine di 60 giorni dalla richiesta formulata ai sensi dell'articolo 138, ovvero laddove il provvedimento regionale di dichiarazione di notevole interesse pubblico non venga comunque emanato entro il termine di un anno dalla predetta richiesta, il direttore regionale può chiedere al Ministero di provvedere in via sostitutiva (art. 141).

LA PIANIFICAZIONE PAESAGGISTICA: I NUOVI PIANI PAESAGGISTICI.

La nuova disciplina rafforza i **piani paesaggistici**, che costituiscono lo strumento normativo e di programmazione per la tutela e la valorizzazione dei beni paesaggistici con il quale sono definite *«le trasformazioni compatibili con i valori paesaggistici, le azioni di recupero e riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela, nonché gli interventi di valorizzazione del paesaggio, anche in relazione alle prospettive di sviluppo sostenibile»* (art. 135, co. 2).

La Regione resta il soggetto titolare della competenza per l'elaborazione e l'adozione del piano paesaggistico, così come il Ministero per i beni e le attività culturali resta titolare della potestà di indirizzo della pianificazione attraverso l'individuazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio, per quanto riguarda la tutela del paesaggio e il potere sostitutivo in caso di perdurante inerzia della Regione competente (artt. 5 commi 6 e 7, 143 comma 10, 145 commi 1 e 2).

A mente dell'art. 143 il piano paesaggistico, in base alle caratteristiche naturali e storiche ed in relazione al livello di rilevanza e integrità dei valori paesaggistici, ripartisce il territorio in ambiti omogenei, da quelli di elevato

pregio paesaggistico fino a quelli significativamente compromessi o degradati.

In funzione dei diversi livelli di valore paesaggistico riconosciuti, il piano attribuisce a ciascun ambito corrispondenti obiettivi di qualità paesaggistica (descritti al comma 2) che corrispondono ai diversi livelli di valore paesaggistico.

Il piano paesaggistico ha contenuto descrittivo, prescrittivo e propositivo. La sua elaborazione si articola nelle seguenti fasi:

- a) ricognizione dell'intero territorio, attraverso l'analisi delle caratteristiche storiche, naturali, estetiche e delle loro interrelazioni e la conseguente definizione dei valori paesaggistici da tutelare, recuperare, riqualificare e valorizzare;
- b) analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio attraverso l'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, la comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo;
- c) individuazione degli ambiti paesaggistici e dei relativi obiettivi di qualità paesaggistica;
- d) definizione di prescrizioni generali ed operative per la tutela e l'uso del territorio compreso negli ambiti individuati;
- e) determinazione di misure per la conservazione dei caratteri connotativi delle aree tutelate per legge e, ove necessario, dei criteri di gestione e degli interventi di valorizzazione paesaggistica degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico;
- f) individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate;
- g) individuazione delle misure necessarie al corretto inserimento degli interventi di trasformazione del territorio nel contesto paesaggistico, alle quali debbono riferirsi le azioni e gli investimenti finalizzati allo sviluppo sostenibile delle aree interessate;
- h) individuazione, ai sensi dell'articolo 134, lettera c), di eventuali categorie di immobili o di aree, diverse da quelle indicate agli articoli 136 e 142, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione.

Il contenuto del piano proprio perché descrittivo, precettivo e propositivo, appare piuttosto corposo, ed infatti deve essere valutato tenendo presente la sua funzione e gli obiettivi da conseguire in termini di tutela, valorizzazione e uso sostenibile del territorio a valenza paesaggistica.

In particolare, individua distintamente le aree nelle quali la loro realizzazione è consentita sulla base della verifica del rispetto delle prescrizioni, delle misure e dei criteri di gestione stabiliti nel piano paesaggistico ai sensi del comma 3, lettere d), e), f) e g), e quelle per le quali il piano paesaggistico definisce anche parametri vincolanti per le specifiche previsioni da introdurre

negli strumenti urbanistici in sede di conformazione e di adeguamento ai sensi dell'articolo 145 (comma 4). Sotto tale profilo il piano individua le aree per le quali sono definiti anche i parametri vincolanti per le specifiche previsioni da introdurre negli strumenti urbanistici in sede di conformazione e di adeguamento con gli altri strumenti di pianificazione.

Il piano può inoltre individuare (art. 143 comma 5):

- a) le aree, tutelate ai sensi dell'articolo 142, nelle quali la realizzazione delle opere e degli interventi consentiti, richiede sempre il previo rilascio dell'autorizzazione di cui agli articoli 146, 147 e 159, in considerazione del pregio dei valori paesaggistici o della opportunità di valutare gli impatti su scala progettuale;
- b) le aree, non oggetto di atti e provvedimenti emanati ai sensi degli articoli 138, 140, 141 e 157, nelle quali, invece, la realizzazione di opere ed interventi non richiede il previo rilascio dell'autorizzazione e per i quali la verifica della conformità alle previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico è effettuata nell'ambito del procedimento inerente al titolo edilizio e con le modalità previste dalla relativa disciplina;
- c) le aree significativamente compromesse o degradate nelle quali la realizzazione degli interventi di recupero e riqualificazione non richiede il rilascio dell'autorizzazione di cui agli articoli 146, 147 e 159.

L'entrata in vigore delle disposizioni previste dal comma 5, lettera *b*), é subordinata all'approvazione degli strumenti urbanistici adeguati al piano paesaggistico ai sensi dell'art. 145.

Il piano paesaggistico individua anche progetti prioritari per la conservazione, il recupero, la riqualificazione, la valorizzazione e la gestione del paesaggio regionale indicandone gli strumenti di attuazione, comprese le misure incentivanti.

Proprio in relazione al contenuto dei piani paesaggistici si distinguono le maggiori novità della tutela paesaggistica apportate dalla riforma.

Prima dell'attuale novella, nella maggior parte dei casi i piani paesaggistici avevano valenza essenzialmente ricognitiva, con il nuovo Codice, invece, accanto al contenuto ricognitivo (esame delle caratteristiche storiche, naturali ed estetiche del territorio regionale) assume rilievo anche l'analisi delle possibili trasformazioni del territorio, condotta con riferimento a fattori di rischio e agli elementi di vulnerabilità del paesaggio.

In sede di formazione del piano paesaggistico sono assicurate una adeguata pubblicità e la partecipazione sia dei soggetti interessati sia delle associazioni costituite per la tutela degli interessi diffusi (art. 144). Inoltre assume rilievo la concertazione istituzionale che può spingersi sino ad una elaborazione concordata Stato-Regioni del piano.

Infatti le Regioni, il Ministero e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio possono stipulare accordi per l'elaborazione d'intesa dei piani paesaggistici. Nell'accordo sono stabiliti i termini entro cui è completata l'elaborazione d'intesa ed entro cui la Regione approva il piano. Nel caso la Regione non rispetti il termine di approvazione, il piano è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.

L' accordo inoltre stabilisce altresì presupposti, modalità e tempi per la revisione periodica del piano, con particolare riferimento alla eventuale sopravvenienza di provvedimenti emanati ai sensi degli articoli 140 e 141 (art. 143 commi 10 e 11).

Il ricorso, come via preferenziale, alla concertazione istituzionale per l'elaborazione e la determinazione dei contenuti di pianificazione paesaggistica (artt. 143 e 156 per la fase transitoria), è frutto dell'accordo Stato-Regioni del 19 aprile 2001.

La novità della concertazione del piano paesaggistico consente al piano di stabilire che in alcune aree non serva l'autorizzazione: ciò in quanto la compatibilità paesaggistica di determinati interventi è già garantita in sede di elaborazione concordata del piano.

L'art. 145, rubricato *Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione*, riserva, al comma 1, al Ministero, l'individuazione (ai sensi dell'art. 52 del d.lgs. n. 112/1998) delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione. Stabilisce, al comma 2, che i piani paesaggistici prevedono misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con gli strumenti nazionali e regionali di sviluppo economico.

Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli artt. 143 e 156 sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa di adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali (art. 145 comma 3). Viene dunque posta la regola di preminenza del valore paesaggistico.

Il comma 4 risponde al problema di come assicurare la conformazione della strumentazione urbanistica a quella paesaggistica sovraordinata, con la seguente previsione: *«Entro il termine stabilito nel piano paesaggistico e comunque non oltre due anni dalla sua approvazione, i comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano e adeguano gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica alle previsioni dei piani paesaggistici, introducendo, ove necessario, le ulteriori previsioni conformative che, alla luce delle caratteristiche specifiche del territorio, risultino utili ad assicurare l'ottimale salvaguardia dei valori paesaggistici individuati dai piani».*

Come si può rilevare dalla lettura del testo, con il nuovo Codice del 2004 si è affermato l'innovativo principio per cui anche i piani dei parchi devono obbedire e coordinarsi ai piani paesaggistici.

Il secondo periodo del comma 4 dell'art. 145, inoltre, chiarisce opportunamente che i limiti alla proprietà derivanti da tali previsioni (ulteriori previsioni conformative poste dai piani regolatori urbanistici ove necessarie per l'adeguamento ai piani paesaggistici) non sono oggetto di indennizzo, poiché mutuano dal fine paesaggistico la natura non ablatoria, ma conformativa della proprietà privata.

Infine, il comma 5 rimette alla legislazione regionale la disciplina del procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, con l'importante precisazione, sempre a salvaguardia del ruolo statale nella materia, che la normazione regionale deve però assicurare (ed è questo un principio fondamentale della materia) la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo.

L'AUTORIZZAZIONE AMBIENTALE

Si è accennato poc'anzi al fatto che nel nuovo Codice è stato radicalmente innovato il regime dell'autorizzazione paesaggistica.

In particolare è innovato il procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica senza la quale gli interventi edilizi sono vietati (art. 146 del nuovo Codice che ha sostituito l'art. 151 del d.lgs. 490/1999).

L'art. 146 del Codice descrive dettagliatamente la procedura per il rilascio dell'autorizzazione, che risulta articolato nelle seguenti fasi.

Innanzitutto, i proprietari, i possessori o detentori dei beni paesaggistici devono sottoporre alla Regione o all'ente locale delegato (il Comune) i progetti delle opere che intendono eseguire.

Entro 40 giorni dalla ricezione la Regione o l'ente delegato, accertata la compatibilità paesaggistica delle opere per cui è richiesta l'autorizzazione, acquisito il parere (obbligatorio) della Commissione per il paesaggio, trasmette la richiesta (completa di progetto e documentazione) alla Soprintendenza. Quest'ultima deve dare il proprio parere entro il termine perentorio di 60 giorni.

Decorso inutilmente il suddetto termine l'amministrazione deciderà comunque in merito alla domanda di autorizzazione.

Ricevuto il parere della Soprintendenza o decorsi inutilmente i 60 giorni, l'amministrazione competente, nei successivi 20 giorni, rilascerà o negherà l'autorizzazione.

L'autorizzazione da parte dell'amministrazione competente è un atto distinto dal parere della Soprintendenza e costituisce un presupposto dei titoli legittimanti l'intervento edilizio.

Nel silenzio dell'amministrazione competente l'interessato può richiedere l'autorizzazione alla Regione o alla Soprintendenza (potere sostitutivo), a seconda che la Regione abbia o meno delegato il parere al Comune, che provvederà entro 60 giorni (art. 146 comma 9).

L'autorizzazione paesaggistica diviene efficace decorsi 120 giorni dalla sua emanazione ed è impugnabile con ricorso innanzi al Tar o al Presidente della Repubblica, dalle associazioni ambientaliste portatrici di interessi diffusi individuate ex art. 13 della legge 8/7/1986 n. 349 e da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato che abbia interesse.

Qualora la richiesta di autorizzazione riguardi opere che devono eseguirsi da parte di amministrazioni statali, l'autorizzazione sarà rilasciata in esito ad una conferenza di servizi (art. 147).

Dalla procedura poc'anzi descritta emergono subito alcune novità.

Scompare il potere di annullamento da parte del Ministero del nulla osta rilasciato dal Comune (se delegato) o dalla Regione. Tale procedimento viene conservato in via transitoria, nelle more dell'adeguamento dei piani paesaggistici¹. Questa scelta per consentire, nell'ottica di salvaguardare efficacemente il territorio, un passaggio graduale al nuovo sistema di responsabilizzazione delle Regioni e degli enti locali.

Il sistema di controlli, previsto dal Testo Unico del 1999, sugli interventi che pregiudicano il paesaggio, infatti, è essenzialmente legato alla insufficienza della motivazione con cui i Comuni (subdelegati in tutte le Regioni, ad eccezione del Piemonte) valutano la compatibilità con il vincolo in sede di rilascio delle singole autorizzazioni. La nuova disciplina a regime, invece, presupponendo vincoli corredati da criteri di gestione, appare tale da consentire una valutazione effettiva della compatibilità paesaggistica degli interventi, dapprima in sede di autorizzazione e poi in sede di controllo della stessa².

¹ Entro quattro anni dall'entrata in vigore del Codice, le Regioni dovranno sottoporre a verifica i piani paesaggistici emanati ai sensi del Testo Unico del 1999 (per valutare la loro conformità ai nuovi contenuti previsti dall'art. 143) e, qualora non lo siano, dovranno provvedere al loro adeguamento.

² Sul tema il Ministro Urbani ha dichiarato come *"dopo oltre sessanta anni dalle leggi Bottai del 1939 sulle cose d'arte e sulle bellezze naturali, con il Codice dei beni culturali, per la prima volta, è stata tentata una risistemazione aggiornata (e non solo compilativa come è invece avvenuto per il Testo Unico del 1999) del corpus normativo sui beni culturali (....). Per quanto riguarda il paesaggio, è stata operata una vera rivoluzione copernicana che permetterà di superare l'empasse amministrativa dovuta al continuo conflitto con le istanze regionali e locali di pianificazione del territorio. Si giunge così ad una pianificazione e gestione del paesaggio in accordo con le realtà territoriali, ma pur sempre capace di salvaguardare gli straordinari caratteri culturali dei paesaggi italiani come patrimonio identitario dell'intera collettività nazionale"*.

La Soprintendenza esamina la pratica obbligatoriamente ma il suo parere non è più vincolante: l'eventuale silenzio della Soprintendenza non vale come silenzio-assenso ma comporta la decadenza dal proprio potere consultivo.

Il Comune decorso il termine, può assumere comunque la determinazione in merito alla domanda di autorizzazione.

Viene imposto l'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento al privato richiedente (consistente nella comunicazione che la pratica è stata trasmessa alla Soprintendenza).

Le Regioni entro il 1° luglio 2005 devono istituire la Commissione per il paesaggio (art. 148), presso gli Enti locali a cui sono attribuite le competenze in materia di autorizzazione paesaggistica.

Il parere (obbligatorio) della Commissione per il paesaggio deve essere acquisito dall'amministrazione competente entro 40 giorni dalla domanda.

Scompare l'istituto dell'autorizzazione in sanatoria, rilasciata successivamente alla realizzazione anche parziale delle opere (ora espressamente vietato).

Viene introdotto un nuovo regime di impugnazione dell'autorizzazione.

Per le opere da eseguirsi da parte di amministrazioni statali non è più prevista la possibilità per il Ministero di rilasciare o negare l'autorizzazione, anche in difformità dalla decisione della Regione, ma l'autorizzazione è rilasciata in seguito alla conferenza di servizi.

L'entrata in vigore del Codice ha comportato la nascita di tre differenti regimi:

- **fino al 1° maggio 2004** restava in vigore la disciplina del d.lgs. 490/1999 e l'autorizzazione paesaggistica era rilasciata secondo la procedura individuata dal relativo art. 151;
- **dal primo maggio 2004 e fino all'approvazione dei piani paesaggistici o all'adeguamento dei vecchi piani paesaggistici** (approvati ai sensi dell'art. 149 del d.lgs. 490/1999 e per il cui adeguamento le Regioni hanno tempo fino al 1/5/2008) alle disposizioni del nuovo Codice si applica la disciplina transitoria di cui all'art. 159 che regola il rilascio dell'autorizzazione ambientale;
- **dopo che la Regione avrà approvato il piano paesaggistico e che ciascun Comune avrà adeguato gli strumenti urbanistici ai nuovi criteri di pianificazione ambientale** si applicherà la nuova disciplina dell'autorizzazione ambientale prevista dall'art. 146 del nuovo Codice (in cui la Soprintendenza fornisce un mero parere non vincolante).

Da ciò consegue che la nuova disciplina relativa all'autorizzazione non sarà contestuale in tutte le Regioni, ma differenziata a seconda delle tempistiche di adeguamento. Tempistiche che potrebbero rivelarsi relativamente lunghe se si considera quanto stabilito dagli artt. 156 comma 1 e 145 comma 4, ai sensi dei quali le Regioni hanno 4 anni per l'adeguamento dei piani paesistici e i Comuni ne hanno 2 per l'approvazione del piano paesistico.

Tali tempi sarebbero giustificati dallo scopo del Codice di eliminare la tutela differenziata di tutti i beni ambientali, per crearne una specifica sui singoli beni (data dall'applicazione dei piani paesaggistici regionali poi recepiti nei piani urbanistici locali). Solo quando Ministero e Regioni, in virtù della leale collaborazione avranno creato una carta condivisa di vincoli sarà possibile trasformare l'annullamento del nulla osta paesistico in semplice parere della Soprintendenza.

Il regime transitorio previsto dall'art. 159 del Codice appare così delineato:

- l'autorizzazione è rilasciata dall'amministrazione competente entro 60 giorni dalla domanda del privato (con possibilità di sospendere il termine per integrazioni documentali) e costituisce comunque atto distinto e presupposto della concessione edilizia o degli altri titoli legittimanti l'intervento edilizio. I lavori non possono essere iniziati in difetto di essa;
- l'amministrazione comunica immediatamente alla Soprintendenza le autorizzazioni rilasciate, trasmettendo anche la documentazione prodotta dall'interessato nonché le risultanze degli accertamenti eventualmente esperiti. La comunicazione è inviata contestualmente agli interessati, per i quali costituisce avviso di inizio di procedimento (legge n. 241/1990);
- la Soprintendenza può annullare l'autorizzazione (con provvedimento motivato) entro 60 giorni dalla ricezione della pratica (nel caso di inerzia l'autorizzazione si intende confermata);
- qualora l'amministrazione competente resti inerte, il privato può richiedere l'autorizzazione alla Soprintendenza, che si pronuncia entro il termine di 60 dalla data di ricevimento della richiesta (l'istanza viene comunicata anche alla amministrazione competente). In caso di richiesta di integrazione documentale o di accertamenti il termine è sospeso per una sola volta fino alla data di ricezione della documentazione richiesta ovvero fino alla data di effettuazione degli accertamenti;
- Il Ministero può in ogni caso annullare, con provvedimento motivato, l'autorizzazione entro i 60 giorni successivi alla ricezione della relativa, completa documentazione.

Le sole novità nel periodo transitorio sono l'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento e la possibilità di sospendere il termine per il rilascio dell'autorizzazione, in caso sia necessario procedere a integrazione documentale o ad accertamenti.

Un discorso a parte meritano le aree su cui ricadono i vincoli di portata generale in forza della Legge Galasso (si tratta delle zone di pregio, quali i

territori costieri di mari e laghi, fiumi e relative sponde, ghiacciai, parchi, foreste ecc.).

Tali aree restano vincolate e quindi sottoposte ad autorizzazione sino all'approvazione dei piani paesaggistici (art. 142). Ad ogni modo le modalità di rilascio dell'autorizzazione sono quelle del regime transitorio (art. 159).

A mente dell'art. 149 non sono soggetti ad autorizzazione, neanche nel regime transitorio i seguenti interventi:

- Quelli di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici;
- Quelli inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio;
- Il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste indicati dall'articolo 142, comma 1, lettera g), purché previsti ed autorizzati in base alla normativa in materia.

In caso di inibizione o sospensione dei lavori per mancanza di autorizzazione è stata introdotta e disciplinata l'ipotesi di lavori incidenti su bene paesaggistico per cui la pianificazione paesaggistica preveda misure di recupero o di riqualificazione.

L'eventuale provvedimento di inibizione o di sospensione cessa di avere efficacia se entro il termine di 90 giorni la Regione non abbia comunicato agli interessati le prescrizioni alle quali attenersi, nella esecuzione dei lavori, per non compromettere l'attuazione della pianificazione (art. 150 comma 3).

Infine il Codice precisa i poteri delle Regioni in merito alle funzioni di vigilanza. Le Regioni vigilano sull'ottemperanza alle disposizioni sui beni paesaggistici da parte delle amministrazioni individuate per l'esercizio delle competenze in materia. Il potere di vigilanza comporta l'attivazione dei poteri sostitutivi (art. 155 comma 2).

LE SANZIONI.

Il nuovo Codice ha mantenuto in vita le sanzioni amministrative e penali già previste dal d.lgs. 490/1999.

L'art. 167 del Codice (ordine di rimessione in pristino o di versamento di indennità pecuniaria) presenta una sola novità: l'ente competente a disporre la sanzione non è più la Regione, ma più genericamente *«l'autorità amministrativa preposta alla tutela paesaggistica»*.

Sul piano penale l'art. 168 del Codice (violazione in materia di affissione) elimina sia la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'art. 165 del d.lgs. 490/1999, sia l'obbligo per il responsabile della violazione di rimuovere i mezzi di pubblicità con la possibilità per l'amministrazione di provvedere a spese del responsabile in caso di inottemperanza.

Tuttavia non è escluso che tali disposizioni possano ugualmente applicarsi in forza dell'art. 167 del codice che si riferisce a tutti i casi di «*violazione degli obblighi e degli ordini previsti dal Titolo I, parte terza del Codice*» e che prevede la rimessione in pristino con modalità analoghe a quelle previste dall'art. 165 del d.lgs. 490/1999.

Sul fronte penale l'art. 181 del Codice (opere eseguite in assenza di autorizzazione o in difformità da essa) riproduce l'art. 163 del d.lgs. 490/1999.