

Concorso

MINISTERO
della **CULTURA**

75 Funzionari

MANUALE
TEORIA e
QUIZ SUDDIVISI per **CAPITOLI**

Per le **MATERIE COMUNI** a tutti i profili

NLD
CONCORSI

Capitolo 5

Le misure di protezione e conservazione dei beni culturali

SOMMARIO

Premessa. - **1.** I poteri del Ministero. - **1.1.** Il potere di vigilanza. - **1.2.** Il potere di ispezione. - **2.** La protezione e conservazione dei beni culturali. - **2.1.1.** Gli Interventi. - **2.1.1.1.** Interventi vietati (art. 20). - **2.1.1.2.** Interventi autorizzati o soggetti ad autorizzazione (art. 21). - **2.1.1.3.** Misure cautelari e di prevenzione. - **3.** Le misure di conservazione. - **3.1.** La nozione di conservazione. - **3.2.** Interventi conservativi: tipologie. - **3.2.1.** Interventi conservativi obbligatori (c.d. obblighi conservativi). - **3.2.2.** Interventi volontari (art. 31, comma 2-*bis*). - **3.2.3.** Interventi imposti. - **4.** Deposito e comodato di beni culturali. - **5.** La tutela indiretta e le altre forme di protezione. - **5.1.** Tutela indiretta (artt. 45-47). - **5.2.** Divieto di collocazione o affissione di cartelli o altri mezzi pubblicitari. - **5.3.** Distacco di beni culturali. - **5.4.** Studi d'artista (art. 51). - **5.5.** Esercizio del commercio in aree di valore culturale (art. 52).

Premessa

Il Capo III del Titolo I della Parte Seconda del Codice è dedicato alle misure di protezione e conservazione dei beni culturali, suddividendole in misure di: protezione (sezione I); conservazione (sezione II); altre forme di protezione (sezione III).

Prima della disciplina specifica delle varie tipologie di misure, nel Capo II troviamo disciplinati i poteri di vigilanza e ispezione (artt. 18 e 19), con previsioni di carattere generale ed applicabili a tutti gli ambiti di tutela.

1. I poteri del Ministero

Al **Ministero della Cultura** sono riconosciuti poteri di vigilanza e ispezione al fine di garantire, in maniera **trasversale**, l'effettivo e tempestivo esercizio di tutte le **funzioni di tutela** previste dalla legge.

► 1.1. Il potere di vigilanza

L'attività amministrativa di vigilanza, disciplinata **all'art. 18**, si concreta in:

- un **potere di controllo preventivo** sulle attività incidenti sulla conservazione dei beni culturali;
- un **potere di autotutela** esecutiva, finalizzato alla tutela dei beni;
- un'attività obbligatoria per il Ministero, una volta che il bene sia riconosciuto o accertato di interesse culturale.

Il potere di vigilanza **compete**, per espressa previsione dell'art. 18, perentoriamente **al Ministero** (art. 18, comma 2), che lo esercita:

- **direttamente** sulle cose di appartenenza statale, da chiunque siano tenute in uso o in consegna, facendosi così riferimento qui tanto ai soggetti istituzionali, quanto a soggetti privati;
- mediante **forme di intesa** e di **coordinamento** con le regioni, sulle cose appartenenti alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali.

Pertanto, il Codice riserva allo **Stato l'esercizio unitario delle funzioni di tutela (art. 4)**, cioè in attuazione dell'art. 117, co. 2, lett. s) Cost., che ascrive la **tutela** dei beni culturali alla **competenza esclusiva statale**. È tuttavia in **facoltà** del Ministero **conferire** l'esercizio di **funzioni di tutela alle Regioni**, tramite forme di intesa e coordinamento (cfr. artt. 4, co. 1, e 5, co. 3 e 4).

Ciò avviene specialmente in relazione alle cose di cui all'art. 12, co. 1, **appartenenti alle regioni** e agli

altri **enti pubblici territoriali**. In tali casi, infatti, il Ministero provvede alla vigilanza *anche* mediante **forme di intesa** e di **coordinamento** con le regioni.

Quanto all'**ambito oggettivo** di applicazione, il potere di vigilanza si esplica sui **beni culturali**, sulle **cose di cui all'art. 12, co. 1** (opere di interesse culturale, di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre cinquanta anni, se mobili, o ad oltre settanta anni, se immobili, non ancora sottoposte a verifica), nonché sulle **aree interessate da prescrizioni di tutela indiretta** (ai sensi dell'art. 45).

► 1.2. Il potere di ispezione

Il potere di ispezione è disciplinato dall'art. 19 ed è espressione del potere di vigilanza, di cui al precedente art. 18 Cod. dei beni culturali. La **legittimazione attiva** spetta ai **soprintendenti**, che possono procedere in ogni tempo, con preavviso non inferiore a cinque giorni, **salvi** i casi di urgenza estrema, ad accertare - con la propria visita - l'esistenza, nonché lo stato di conservazione e di custodia dei beni culturali.

Tale potere, pertanto, è esercitabile al fine di accertare l'esistenza e lo **stato di conservazione** o di **custodia** dei beni culturali nonché l'**ottemperanza** alle prescrizioni di **tutela indiretta**.

Per quanto riguarda, in particolare, i soggetti a cui **competa di fatto la visita ispettiva**, si rileva che non necessariamente debba essere il **soprintendente**, possono essere chiamati infatti, in quanto competenti, "tutti i funzionari direttivi dell'amministrazione statale dei beni culturali" (art. 82 del r.d. n. 363 del 1913).

Ove il proprietario rifiuti l'accesso, i funzionari ministeriali potranno rivolgersi all'autorità giudiziaria per i seguiti di competenza. In caso di violazioni commesse dal proprietario, egli sarà deferito all'autorità giudiziaria per l'applicazione delle sanzioni.

Quanto all'**ambito oggettivo** di applicazione, il riferimento fatto dalla norma ai soli "beni culturali" sembrerebbe escludere dall'ambito applicativo della disposizione i beni che non siano sottoposti a vincolo (ad es. al fine di espletare indagini istruttorie). L'art. 12 del Codice, tuttavia, estende **anche ai beni non ancora sottoposti a vincolo** le disposizioni di tutela della Parte II, fino a quando non venga conclusa la verifica del loro interesse. Esula, comunque, dall'ambito di questo potere ispettivo il c.d. diritto di accesso alla proprietà privata da parte del soprintendente che voglia verificare, sulla scorta di elementi documentari di natura storica o letteraria, ovvero sulla base di elementi indiziari precisi e concordanti (ex art. 2729 c.c.) la presenza in essa di beni aventi un intrinseco, seppur non ancora dichiarato, interesse culturale.

Il potere è esteso alle aree circostanti ai beni immobili culturali sottoposte a prescrizioni di tutela indiretta (art. 45) allo scopo di garantirne la **salvaguardia**.

Il detentore del bene ha diritto a ricevere un **preavviso non inferiore a cinque giorni**, fatti salvi i casi di estrema urgenza.

Approfondimento

L'ESERCIZIO DEL POTERE DI VIGILANZA DEVE ESSERE PRECEDUTO DALL'AVVISO DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO?

La comunicazione non è necessaria quando il potere di vigilanza è preordinato ad assumere misure conservative dei beni culturali urgenti o vincolate (in tal caso l'omissione non determina in ogni caso l'annullabilità dell'atto ex art. 21-octies legge n. 241/1990).

La comunicazione è invece necessaria nel caso in cui il potere di vigilanza sia esercitato in funzione dell'avvio di un procedimento tipico di individuazione del bene culturale (verifica o dichiarazione).

2. La protezione e conservazione dei beni culturali

I concetti di protezione e conservazione fanno riferimento a due delle forme attraverso cui può esplicarsi la funzione di tutela. Le limitazioni derivanti dal controllo pubblico sono finalizzate ad assicurare la migliore fruizione dei beni e rispondono a finalità di **salvaguardia dei beni**.

Al tema è dedicato il Capo III del Titolo I della parte seconda del Codice, operando una triplice ripartizione:

- *misure di protezione* (sezione I) del patrimonio culturale, che si sostanziano in varie forme di

- interventi;
- *misure di conservazione* (sezione II), dove per *conservazione* si intende ogni attività svolta con lo scopo di mantenere l'integrità, l'identità e l'efficienza funzionale di un bene culturale, in maniera coerente, programmata e coordinata. Si esplica pertanto in:
 - *studio*, inteso come conoscenza approfondita del bene culturale;
 - *prevenzione*, intesa come limitazione delle situazioni di rischio connesse al bene culturale nel suo contesto;
 - *manutenzione*, intesa come intervento finalizzato al controllo delle condizioni del bene culturale per mantenerlo nel tempo;
 - *restauro*, inteso come intervento diretto su un bene culturale per recuperarne l'integrità materiale;
 - *altre forme di protezione* (sezione III), tra cui prescrizioni di tutela indiretta (art. 45 e ss.), autorizzazioni per particolari tipi di eventi (mostre, esposizioni manifesti, cartelli pubblicitari, etc., cfr. artt. 48 e ss.)

► 2.1. Le misure di protezione

L'ordinamento conosce due forme di misure di protezione: gli *interventi* e le *misure cautelari e preventive*.

► 2.1.1 Gli Interventi

► 2.1.1.1. Interventi vietati (art. 20)

Gli Interventi vietati sono identificati nella distruzione, deterioramento, danneggiamento, usi non compatibili con il carattere storico o artistico, tali da recare pregiudizio alla loro conservazione. Quanto agli usi non compatibili, è utili precisare che un determinato uso può essere vietato solo se effettivamente ed in base a circostanze concrete sia incompatibile con la tutela sotto il profilo storico o artistico del bene o possa comportare un pericolo per la sua conservazione. Per i beni particolarmente significativi, l'uso incompatibile viene fissato sin dalla dichiarazione di interesse culturale. Non si impone un uso specifico del bene.

Il **secondo comma dell'art. 20** dispone che gli archivi per i quali sia intervenuta la dichiarazione ex art. 13 non possono essere smembrati: lo scopo è scongiurare il rischio di disperdere il materiale presente nelle raccolte sistematiche di atti e documenti.

In merito alla distruzione e al danneggiamento **l'art. 733 c.p. (reato di danneggiamento)** prevede che la condotta di reato comprende non soltanto la distruzione e il deterioramento della cosa, ma anche ogni altra attività che abbia come risultato quello di arrecare un nocumento ad un monumento o altra cosa di rilevante pregio. Affinché si configuri il reato è sufficiente che, in riferimento alla cosa danneggiata, ricorra il requisito di una oggettiva e generale notorietà del rilevante pregio, insieme all'effettivo nocumento del patrimonio.

La legge pone in capo al Soprintendente **l'obbligo di comunicazione del mutamento della destinazione d'uso del bene**. La *ratio* è fornire completezza al contenuto inibitorio del comando contenuto all'art. 20, co. 1, oltre che colmare la lacuna (presente sin dal 1939), riguardante la procedura di verifica preventiva della compatibilità degli usi ipotizzati del bene, idonea ad effettuare una valutazione di merito circa gli stessi. Il vincolo di destinazione d'uso può essere imposto a tutela anche di beni espressione di identità culturale collettiva per mantenere nel tempo la condivisione e la trasmissione della manifestazione culturale immateriale, di cui il bene materiale contribuisce a costituirne la testimonianza.

La norma va poi letta in combinato disposto con altri articoli del Codice e in particolare, con l'art. 28, a mente del quale il Soprintendente può ordinare la sospensione degli interventi posti in essere in violazione dell'art. 20; l'art. 160, comma 1, ove è previsto un obbligo di reintegrazione a carico del responsabile se, per effetto della violazione degli obblighi di protezione e conservazione il bene culturale subisce un danno nonché con l'art. 17, che punisce chiunque destina i beni ad uso incompatibile con il loro carattere storico o artistico o pregiudizievole per la loro conservazione o

integrità.

► 2.1.1.2 Interventi autorizzati o soggetti ad autorizzazione (art. 21)

Nel sistema previgente, il controllo era attuato con una **dicotomia** (prevista dal T.U. del 1999 e già presente nelle leggi del 1939) tra autorizzazione del Ministero (art. 21 T.U.) e approvazione dei progetti di opere da parte della Soprintendenza (art. 23 T.U.).

Il Codice supera questa dicotomia, conservando *unicamente* l'istituto **dell'autorizzazione**, diversificata a seconda che sia resa o meno sulla base di un progetto.

Sono soggette ad autorizzazione del Ministero:

- La *rimozione o demolizione* delle cose costituenti beni culturali, anche con successiva ricostituzione;
- Lo *spostamento*, anche temporaneo, dei beni culturali, ad eccezione di quanto previsto nei commi 2 e 3;
- Lo *smembramento delle collezioni*, serie e raccolte;
- Lo *scarto dei documenti degli archivi* pubblici e privati per i quali vi sia stato un provvedimento di dichiarazione di interesse nonché lo scarto di materiale bibliografico delle biblioteche pubbliche (tranne l'eccezione di cui all'art. 10 co. 2, lett d)) e delle biblioteche private per cui sia intervenuta la dichiarazione ex art. 13;
- Il *trasferimento* ad altre persone giuridiche di complessi organici di documentazione di archivi pubblici e di archivi di soggetti giuridici privati dichiarati di interesse.

Nell'ambito degli interventi soggetti ad autorizzazione, **particolare rilevanza** assumono i casi di:

A. Procedimenti per gli interventi di edilizia

L'art. 22 prevede un termine entro il quale deve essere rilasciata l'autorizzazione ed inoltre fissa la possibilità di sospenderlo in caso di richiesta di integrazioni o di chiarimenti da parte della soprintendenza. Il termine rimane sospeso fino al ricevimento della documentazione richiesta. La disciplina consente l'intervento attivo del privato al fine di ottenere il provvedimento e segnatamente, prevedere che, in caso di **inutile decorrenza del termine, il richiedente dovrà intimare all'amministrazione a provvedere**. Nel 2006 il Legislatore è intervenuto sul disposto del comma 4 dell'art 22, che nella sua originaria formulazione prevedeva un meccanismo di **silenzio-assenso** ai fini del rilascio dell'autorizzazione, cui stata espunto ogni riferimento. Ciò anche in linea con quanto previsto dalla l. 241/90 (così come modificata nel 2005) per cui la regola del silenzio-assenso non trova applicazione agli atti e ai procedimenti in materia di patrimonio culturale e paesaggistico.

L'art. 23 del Codice dispone l'adeguamento della normativa sui beni culturali a quella relativa al procedimento semplificato di denuncia di inizio attività anche per interventi su immobili sottoposti a tutela, se preventivamente autorizzati.

B. Casi in cui sia necessario ricorrere alla Conferenza dei servizi, ossia nei procedimenti relativi ad opere o lavori incidenti su beni culturali.

Nei casi in cui sia necessario indire una **conferenza di servizi** trova applicazione e per requisiti e per le modalità di svolgimento, la disciplina prevista dagli artt. 14 e ss della Legge sul procedimento amministrativo (L.241/90), con la precisazione che, ove si tratti di opere *ed interventi privati*, la conferenza sarà indetta solo qualora occorra il rilascio di più titoli autorizzatori (art. 25). L'art. 20 *T.U. dell'edilizia* (D.P.R. n. 380/2001) prevede che la Conferenza di servizi può essere indetta nei casi in cui sia necessario il rilascio di un titolo edilizio per interventi su beni immobili vincolati.

La legge prevede una deroga al **principio di maggioranza in sede di assunzione di decisioni** nell'ambito della conferenza di servizi laddove vi siano amministrazioni portatrici di interessi c.d. sensibili, quali vengono ritenuti il paesaggio, patrimonio storico-artistico della nazione e l'ambiente.

Va segnalato che le modifiche intervenute sulla disciplina della Conferenza dei servizi ad opera del **D.lgs. 127/2016** (entrato in vigore il 28 luglio 2016) hanno riguardato anche la materia dei beni culturali, nello specifico risulta modificata la disciplina delle **modalità di superamento del dissenso** espresso dalle amministrazioni preposte alla tutela di interessi qualificati (tra cui rientra quella dei beni culturali), che assume ora la forma di un'opposizione innanzi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (art 14-