

Ilde FORGIONE
COMPENDIO di
LEGISLAZIONE
dei **BENI**
CULTURALI
e del **PAESAGGIO**

I edizione
2024


Neldiritto
Editore

Premessa

Il volume si inserisce nella collana **I Compendi d'Autore**, ideata e strutturata appositamente per **professionisti di settore**, così come per chi deve **preparare le prove dei principali concorsi pubblici**.

L'opera è frutto di una felice combinazione tra gli aspetti caratteristici, da un lato, della **tradizionale trattazione manualistica**, di cui conserva la struttura e l'essenziale impostazione nozionistica, e, dall'altro, della più moderna **trattazione "per compendio"**, di cui fa proprie la capacità di sintesi e la schematicità nell'analisi degli istituti giuridici con particolare riguardo agli aspetti pratici ed alle conseguenze concrete.

Al contempo, si è avuto cura nell'evitare sia l'eccessivo appesantimento teorico e dogmatico della manualistica classica, sia l'estrema sintesi dei vecchi modelli di compendio, spesso "nemica" di un'agevole e chiara comprensione delle questioni trattate e quasi sempre causa di lacune nella preparazione. A tal fine, le direttrici lungo cui si è sviluppata la collana sono state **chiarezza nella forma e completezza nella sostanza**.

Nelle **Edizioni 2024** la Collana è arricchita dall'inserimento di box di **Analogie e differenze**, utilissimi nella preparazione perché volti a mettere in evidenza gli elementi comuni e di distinzione tra Istituti affini. La **tecnica** utilizzata nei box rende di agevolissima **fruizione, comprensione e memorizzazione** aspetti talvolta non semplici e, tuttavia, essenziali delle discipline trattate.

Il **Compendio di Legislazione dei beni culturali e del paesaggio** ricostruisce in maniera **completa e accurata** la disciplina nazionale e internazionale dei beni culturali e paesaggistici, tenendo conto delle **più recenti novità normative**, tra cui quelle introdotte dal D.Lgs. 31 marzo **2023**, n. 36 in materia di **contratti nel settore dei beni culturali** e dal D.p.c.m. 15 marzo **2024**, n. 57 (in GU 3 maggio **2024**), recante il regolamento di **organizzazione** del Ministero della cultura.

Il Volume, arricchito da un'Appendice normativa *online* recante il testo aggiornato del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), rappresenta non solo un indispensabile strumento di preparazione per esami e concorsi, ma anche un utilissimo supporto pratico, di consultazione e aggiornamento, per tutti gli operatori del settore.

Completa l'Opera un corposo **indice analitico**.

Giugno 2024

L'Autrice

SOMMARIO

Parte I Diritto del patrimonio culturale

Sezione I L'ordinamento del patrimonio culturale

Capitolo I Il quadro storico-normativo

1.	Le origini della tutela.....	3
1.1.	L'evoluzione normativa: le leggi Nasi e Rosadi-Rava	3
1.2.	Le leggi Bottai	4
2.	I principi costituzionali.....	5
2.1.	Il riparto delle competenze.....	6
2.2.	Il paesaggio nella Costituzione	7
3.	Diritto europeo e fonti convenzionali	8
3.1.	La cultura nel diritto dell'Unione europea	8
3.2.	Le norme internazionali	9
3.2.1.	La Convenzione Unesco sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali.....	9
3.2.2.	Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società	9
3.2.3.	Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale.....	10
3.2.4.	Convenzione sulla protezione dei beni culturali nei conflitti armati	10
	Scheda di sintesi	10
	Questionario	11

Capitolo II Il Codice dei beni culturali

1.	Il Codice dei beni culturali: introduzione.....	12
2.	Disposizioni generali.....	13
2.1.	Principi.....	13
2.2.	Patrimonio culturale	15
2.3.	Tutela del patrimonio culturale	16
2.4.	Il riparto di competenze per le funzioni in materia di tutela.	18
2.4.1.	Forme di cooperazione Stato – Regioni	19
2.5.	La valorizzazione: funzioni e compiti.....	20
	Scheda di sintesi	21
	Questionario	22

Capitolo III
L'oggetto della tutela

1.	L'oggetto della tutela	23
2.	Il regime dei beni patrimoniali in quanto beni culturali	24
3.	Classificazioni dei beni patrimoniali	24
3.1.	Beni culturali di proprietà pubblica	25
3.1.1.	Le tipologie di beni pubblici: i beni demaniali	25
3.1.1.1.	Demanio necessario e accidentale	25
3.1.1.2.	(Segue): i beni del patrimonio disponibile	25
4.	La nozione accolta nel Codice dei beni culturali	26
4.1.	Il regime giuridico dei beni culturali	26
5.	Beni culturali immateriali.....	26
5.1.	Le espressioni di identità culturale collettiva	26
6.	Le tipologie di beni sottoposti a tutela.....	27
6.1.	Le categorie generali (art.10)	27
6.1.1.	Classificazione.....	28
6.1.1.1.	Il criterio dell'appartenenza soggettiva.....	28
6.1.1.2.	Il criterio del carattere materiale	28
6.2.	Le categorie speciali.....	30
7.	Beni culturali di interesse religioso	31
	Scheda di sintesi	32
	Questionario	33

Capitolo IV
Individuazione dei beni culturali

1.	Beni tutelati <i>ex lege</i>	34
2.	Le procedure di individuazione dei beni culturali	34
2.1.	La verifica dell'interesse culturale.....	35
2.2.	Il Procedimento.....	35
2.2.1.	Iniziativa	35
2.2.1.1.	Mutamenti soggettivi.....	36
2.2.1.	Conclusione.	36
2.3.	La dichiarazione dell'interesse culturale per i beni di proprietà privata.....	37
2.3.1.	Le fasi del procedimento.....	38
2.3.1.2.	L'iniziativa.....	38
2.3.1.3.	La comunicazione al privato	38
2.3.1.4.	Istruttoria.....	39
2.3.1.5.	Conclusione del procedimento	39
2.4.	La tutela amministrativa.....	40
3.	Catalogazione dei beni	40
	Scheda di sintesi	41
	Questionario	41

Capitolo V

Le misure di protezione e conservazione dei beni culturali

Premessa	42
1. I poteri del Ministero	42
1.1. Il potere di vigilanza	42
1.2. Il potere di ispezione.....	43
2. La protezione e conservazione dei beni culturali	44
2.1. Le misure di protezione	44
2.1.1. Gli Interventi	44
2.1.1.1. Interventi vietati (art. 20)	44
2.1.1.2. Interventi autorizzati o soggetti ad autorizzazione (art. 21)	45
2.1.1.3. Misure cautelari e di prevenzione	47
3. Le misure di conservazione.....	48
3.1. La nozione di conservazione	48
3.2. Interventi conservativi: tipologie	49
3.2.1. Interventi conservativi obbligatori (c.d. obblighi conservativi)	49
3.2.2. Interventi volontari (art. 31, co. 2-bis)	49
3.2.3. Interventi imposti	50
4. Deposito e comodato di beni culturali.	51
5. La tutela indiretta e le altre forme di protezione	51
5.1. Tutela indiretta (artt. 45-47)	52
5.2. Divieto di collocazione o affissione di cartelli o altri mezzi pubblicitari.....	52
5.3. Distacco di beni culturali	53
5.4. Studi d'artista (art. 51)	53
5.5. Esercizio del commercio in aree di valore culturale (art. 52)	53
Scheda di sintesi	54
Questionario	55

Capitolo VI

La circolazione dei beni culturali

1. La circolazione dei beni culturali	56
1.1. I beni assolutamente inalienabili.....	57
1.1.1. Beni assolutamente e incondizionatamente inalienabili (co. 1)	57
1.1.2. Beni temporaneamente inalienabili (co. 2).....	58
2. Alienabilità di immobili appartenenti al demanio culturale.....	58
2.1. Altre forme di alienazione.....	59
2.1.1. Alienazione di beni culturali pubblici diversi da quelli di cui agli artt. 54 e 55 o appartenenti a soggetti privati senza fine di lucro.....	59
2.1.2. Procedure di trasferimento di immobili pubblici (art. 57 bis)	60
2.1.3. Permuta.....	60
3. Denuncia di trasferimento di proprietà o detenzione di beni culturali (art. 59).....	60

Sommario

4.	Prelazione.....	61
5.	Commercio.....	62
6.	La circolazione in ambito internazionale	63
6.1.	Principi.....	63
6.2.	Uscita dal territorio nazionale	63
6.2.1.	Divieto di uscita.....	63
6.2.2.	Uscita previa autorizzazione	64
6.2.3.	Attestato di libera circolazione e ricorso contro il diniego	64
6.2.4.	Acquisto coattivo.....	65
6.2.5.	Azione di restituzione per beni illegittimamente usciti dal territorio dello Stato	65
6.3.	Ingresso nel territorio nazionale	66
6.4.	Circolazione nell'Unione europea	66
6.5.	Convenzione UNIDROIT	67
7.	Ritrovamenti e scoperte	67
7.1.	L'occupazione temporanea	68
7.2.	Concessione.....	68
7.2.1.	Revoca della concessione	69
7.3.	Ritrovamento fortuito (articoli 90-91)	69
7.3.1.	Obblighi dello scopritore.....	69
7.3.2.	Appartenenza delle cose ritrovate	69
7.3.3.	Il diritto al premio	70
7.3.4.	Ricerca abusiva.....	70
8.	L'espropriazione.....	70
8.1.	Espropriazione di beni culturali	71
8.2.	Espropriazione per fini strumentali	71
8.3.	Espropriazione per interesse archeologico	71
8.4.	Indennità di esproprio.....	71
	Scheda di sintesi	72
	Questionario	75

Capitolo VII Fruizione e valorizzazione

1.	Rapporti tra tutela, fruizione e valorizzazione	76
2.	La fruizione.....	76
2.1.	La fruizione dei beni culturali di appartenenza pubblica.....	79
2.2.	La fruizione dei beni culturali di appartenenza privata	82
3.	L'uso individuale dei beni culturali	82
3.1.	Differenza tra uso individuale (art. 106) e uso strumentale e precario (art. 107)	83
3.2.	La riproduzione soggetta alla concessione d'uso ex art. 107 Codice ..	84
3.3.	La determinazione del canone	84
3.4.	Le direttive europee in materia di <i>copyright</i> e riuso dei dati: l'impatto sul settore dei beni culturali.....	85

4.	L'incasso e il riparto dei proventi (art. 110)	86
5.	La valorizzazione	87
5.1.	Cenni storici	87
5.2.	La valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica	88
5.2.1.	I livelli di qualità della valorizzazione	89
5.2.2.	La gestione.....	89
5.3.	Gli accordi di valorizzazione su beni di proprietà privata	90
5.4.	La valorizzazione dei beni culturali di appartenenza privata	91
6.	Servizi per il pubblico	91
7.	Sponsorizzazioni e liberalità	93
7.1.	Il mecenatismo culturale	94
7.1.1.	Differenza tra erogazioni liberali (mecenatismo) e sponsorizzazioni	94
7.2.	Gli accordi con le fondazioni bancarie.....	96
8.	Consultabilità degli archivi e tutela della riservatezza	96
8.1.	Consultazione dei documenti riservati per scopi storici	98
8.2.	Consultabilità per scopi storici degli archivi correnti e di deposito..	98
8.3.	La protezione dei dati personali	98
8.4.	La consultabilità degli archivi privati.....	99
	Scheda di sintesi	99
	Questionario	102

Sezione II

L'ordinamento dei beni paesaggistici

Capitolo I

Quadro storico normativo

1.	L'evoluzione della nozione di paesaggio e l'impostazione del Codice.....	103
2.	Tutela del paesaggio: i principali interventi normativi.....	104
2.1.	Legge 16 luglio 1905, n. 411.	104
2.2.	Legge 11 giugno 1922, n. 778 "Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico" (Legge Croce).....	105
2.3.	Legge 29 giugno 1939, n. 1497, sulla protezione delle bellezze naturali (Legge Bottai).	105
2.4.	Il d.l. 27 giugno 1985, n. 312 (Legge Galasso)	106
3.	Dal Testo Unico al Codice dei beni culturali e del paesaggio	107
3.1.	Il primo correttivo del Codice dei beni culturali	107
3.2.	Il secondo correttivo del Codice.....	108
4.	Oggetto e contenuto della disciplina del paesaggio	108
5.	La Convenzione europea sul paesaggio	109
5.1.	Definizioni.....	110
	Scheda di sintesi	110
	Questionario	111

Capitolo II
La funzione di tutela

1.	Il riparto di competenze in materia di tutela del paesaggio.....	112
2.	Paesaggio e beni paesaggistici	112
3.	L'individuazione dei beni paesaggistici	113
3.1.	La prima categoria di beni paesaggistici (art. 134, lett. a).....	114
3.2.	Beni individuati e tutelati per legge (art. 134, lett. b).....	115
3.3.	Beni individuati e tutelati in base a piani paesaggistici (art. 134, lett. c).....	116
3.4.	Vincoli indiretti	116
4.	La dichiarazione di notevole interesse pubblico	117
4.1.	Il procedimento	117
4.1.1.	Fase della iniziativa.....	117
4.1.2.	Fase Istruttoria.....	117
4.1.3.	Fase decisoria.....	118
	Scheda di sintesi	119
	Questionario	120

Capitolo III
La pianificazione paesaggistica

1.	Evoluzione della pianificazione paesaggistica	121
1.1.	Legge Galasso	121
1.2.	Codice dei beni culturali e del paesaggio	122
2.	I principi della pianificazione paesaggistica.....	122
2.1.	La co-pianificazione.....	123
3.	Il coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli altri strumenti di pianificazione	124
3.1.	Piano paesaggistico e piano territoriale	125
3.2.	Il ruolo "preminente" del piano paesaggistico.....	125
4.	I contenuti del piano paesaggistico	125
5.	Il procedimento di formazione del piano	127
5.1.	Il procedimento	127
6.	La valorizzazione dei beni paesaggistici	128
	Scheda di sintesi	129
	Questionario	130

Capitolo IV
Controllo e gestione dei beni soggetti a tutela

1.	L'autorizzazione paesaggistica.....	131
1.1.	Natura giuridica dell'autorizzazione paesaggistica	132
1.1.1.	Soggetti sottoposti al regime autorizzatorio	132

1.1.2.	Beni oggetto della preventiva autorizzazione.....	132
2.	Il procedimento ordinario	132
2.1.	Presentazione dell'istanza.....	132
2.1.1.	Attività di <i>screening</i> e trasmissione dell'istanza alla Soprintendenza.....	133
2.1.2.	Il ruolo della Soprintendenza.....	133
2.1.3.	Adozione del provvedimento finale.....	134
3.	Interventi non soggetti ad autorizzazione	134
4.	Il procedimento semplificato	135
4.1.	Semplificazione documentale.....	135
4.2.	Semplificazione procedimentale (art. 11)	135
4.3.	Semplificazione organizzativa	136
5.	La vigilanza	136
	Scheda di sintesi	137
	Questionario	138

Sezione III Il regime sanzionatorio

Capitolo I Le sanzioni amministrative

1.	Le sanzioni amministrative	139
2.	Ordine di reintegrazione	139
3.	Violazioni in materia di affissione.....	140
4.	Perdita di beni culturali.....	140
5.	Violazione in atti giuridici	141
6.	Violazione di disposizioni in materia di circolazione internazionale.....	141
7.	Ordine di rimessione in pristino o di versamento di indennità pecuniaria.....	141
7.1.	Sanatoria paesaggistica.....	142
8.	Disposizioni sanzionatorie in materia di distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento e uso illecito di beni culturali o paesaggistici.....	142
	Scheda di sintesi	143
	Questionario	144

Capitolo II Le sanzioni penali

1.	Quadro normativo	145
2.	I delitti previsti in materia di tutela di beni culturali.....	146
2.1.	Furto di beni culturali (art. 518- <i>bis</i> c.p.).....	147

Sommario

2.2.	Appropriazione indebita di beni culturali (Art. 518-ter c.p.)	147
2.3.	Ricettazione di beni culturali (art. 518- <i>quater</i> c.p.)	147
2.4.	Impiego di beni culturali provenienti da delitto (art. 518- <i>quinquies</i> c.p.).....	148
2.5.	Riciclaggio di beni culturali (art. 518- <i>sexies</i> c.p.).....	148
2.6.	Autoriciclaggio di beni culturali (art. 518- <i>septies</i> c.p.).....	148
2.7.	Falsificazione in scrittura privata relativa a beni culturali (art. 518- <i>octies</i> c.p.)	148
2.8.	Violazioni in materia di alienazione di beni culturali (art. 518- <i>novies</i> c.p.)	149
2.9.	Importazione illecita di beni culturali (art. 518- <i>decies</i> c.p.)	149
2.10.	Uscita o esportazione illecite di beni culturali (art. 518- <i>undecies</i> c.p.)	149
2.11.	Distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento e uso illecito di beni culturali o paesaggistici (art. 518- <i>duodecies</i> c.p.).....	150
2.12.	Devastazione e saccheggio di beni culturali e paesaggistici (art. 518- <i>terdecies</i> c.p.)	150
2.13.	Contraffazione di opere d'arte (art. 518- <i>quaterdecies</i> c.p.)	150
2.14.	Deturpamento e imbrattamento di cose altrui (art. 639 c.p.)	151
3.	Circostanze del reato.....	151
3.1.	Circostanze aggravanti.....	152
3.2.	Circostanze attenuanti	152
4.	Confisca	152
5.	Le contravvenzioni previste in materia di tutela dei beni culturali ...	152
5.1.	Opere illecite	152
5.2.	Collocazione e rimozione illecita	153
5.3.	Violazioni in materia di ricerche archeologiche	153
6.	La tutela penale dei beni paesaggistici.....	154
	Scheda di sintesi	154
	Questionario	156

Sezione IV

I contratti pubblici in materia di beni culturali

Capitolo I

La disciplina del nuovo Codice dei contratti pubblici

1.	Premessa: la specialità dei beni culturali nei contratti pubblici ...	157
2.	La disciplina generale.....	158
2.1.	Particolari adempimenti	158
2.2.	Deroghe	159
3.	La verifica preventiva dell'interesse archeologico	159
3.1.	Obbligo di trasmissione del progetto di fattibilità dell'intervento	159
3.2.	Soggetti qualificati.....	160
3.3.	L'emersione dell'interesse archeologico	160

3.4.	Conclusione della procedura.....	160
4.	La disciplina speciale	160
4.1.	L'ambito di applicazione delle norme speciali	160
4.2.	Il divieto di avvalimento	161
4.3.	Requisiti di qualificazione.....	162
5.	Livelli e contenuti della progettazione	163
6.	Le varianti.....	163
7.	Contratti gratuiti e forme speciali di partenariato	164
	Scheda di sintesi	165
	Questionario	167

Sezione V Le attività culturali

Capitolo I Le attività cinematografiche

1.	La riforma delle attività cinematografiche nei primi anni Duemila.....	168
1.1.	Gli elementi caratterizzanti la riforma del 2004	169
1.2.	I procedimenti di riconoscimento	170
2.	Questioni costituzionali in materia di riparto di competenze Stato-Regioni.....	170
3.	La nuova legge per il cinema e l'audiovisivo (L. 220/2016).....	171
3.1.	Il nuovo quadro definitorio	172
3.2.	Istituzione del c.d. Fondo Cinema e Audiovisivo (FCA)	173
3.2.1.	Risorse del FCA.....	173
3.2.2.	Contributi selettivi	173
3.2.3.	Contributi automatici	173
3.2.4.	Contributi al potenziamento competenze cinematografiche per studenti.....	174
3.2.5.	Tax credit.....	174
3.2.6.	Piano straordinario per la digitalizzazione del patrimonio nazionale cinematografico e audiovisivo	175
3.3.	Consiglio superiore per il Cinema e l'Audiovisivo.....	175
	Scheda di sintesi	176
	Questionario	177

Capitolo II Le attività di spettacolo

1.	Le attività di spettacolo	178
2.	Fondo nazionale per lo spettacolo dal vivo	178
3.	Organi consultivi	178
4.	Lirica e musica.....	179

Sommario

4.1.	<i>Governance</i> delle fondazioni liriche	179
	Scheda di sintesi	180
	Questionario	181

Parte II

L'organizzazione amministrativa

Capitolo I

Il quadro storico-normativo

1.	Principi costituzionali in tema di organizzazione della P.A: artt. 95 co. 3 e 97, co. 2 Cost.	185
2.	Dal Ministero per i beni culturali ed ambientali al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo	185
2.1.	Il D.L. 14 dicembre 1974, n. 657	185
2.2.	(Segue) Il D.lgs. n. 368 del 1998 (art. 11 della L. delega 15 marzo 1997, n. 59)	186
2.3.	(Segue) Il D.P.R. n. 307 del 2001	187
2.3.1.	Il Segretario generale	188
2.3.2.	Le Direzioni generali	189
2.3.3.	I Segretariati regionali (ex Soprintendenze regionali)	189
2.4.	(Segue) Il D.lgs. n. 3 del 2004	189
2.5.	La riforma del 2006: i D.L. nn. 181 e 262	189
2.5.1.	Il D.L. n. 181/2006	189
2.5.2.	Il D.L. n. 262 del 2006	190
2.6.	Il D.P.R. 26 novembre 2007, n. 233	190
2.7.	Il D.P.R. n. 91 del 2009	191
	Scheda di sintesi	191
	Questionario	193

Capitolo II

L'organizzazione amministrativa

1.	Le riforme dal 2014 al 2018	194
1.1.	Il D.P.C.M. n. 171 del 2014	195
1.1.1.	Organizzazione e funzionamento dei musei statali (D.M. 23 dicembre 2014)	195
1.1.2.	La Soprintendenza unica Archeologia, Belle Arti e Paesaggio (D.M. 23 gennaio 2016)	198
1.1.3.	I Parchi archeologici (D.M. 12 gennaio 2017)	198
1.1.4.	Il Sistema museale nazionale (D.M. 21 febbraio 2018)	198
2.	L'attuale configurazione del Ministero della Cultura	199
3.	L'Istituto centrale per la digitalizzazione del patrimonio culturale (<i>Digital Library</i>)	199

4.	Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (<i>Next Generation EU</i>)	200
4.1.	Patrimonio culturale per la prossima generazione	200
4.1.1.	Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale religioso e rurale	200
4.1.2.	Industria culturale e creativa 4.0	201
4.2.	Unità di missione per l'attuazione del PNRR (art. 26- <i>bis</i>)	201
4.3.	Soprintendenza speciale per il PNRR.....	201
5.	Novità in materia di funzioni e l'attuale organizzazione del Ministero della cultura	201
5.1.	Il Regolamento di organizzazione del Ministero della cultura, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro. Il DPCM 15 marzo 2024, n. 57	203
5.1.1.	Dipartimento per l'amministrazione generale (DiAG).....	203
5.1.2.	Dipartimento per la tutela del patrimonio culturale (DiT)	204
5.1.3.	Dipartimento per la valorizzazione del patrimonio culturale (DiVa).....	205
5.1.4.	Dipartimento per le attività culturali (DiAC)	206
5.2.	Uffici periferici del Ministero	206
5.3.	Commissioni regionali per il patrimonio culturale	207
5.4.	Organi consultivi del Ministero.....	207
5.4.1.	I Comitati tecnico-scientifici.....	207
5.4.2.	Consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici.....	208
5.4.3.	Consiglio superiore dello spettacolo	208
5.4.4.	Consiglio superiore del cinema e dell'audiovisivo	209
5.4.5.	Comitato consultivo permanente per il diritto di autore	209
5.5.	Osservatorio per la parità di genere	209
5.6.	Uffici di diretta collaborazione	209
5.7.	Organismo indipendente di valutazione della <i>performance</i>	210
5.8.	Comando Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale	210
	Scheda di sintesi	211
	Questionario	212
	Indice analitico	213