

Adriano Buzzanca

Conservazione e valorizzazione dei beni culturali di appartenenza privata: dai vincoli di destinazione d'uso all'espropriazione.

Il mio intervento riguarda il tema della “Conservazione e valorizzazione dei beni culturali di appartenenza privata: dai vincoli di destinazione d'uso all'espropriazione”, muovendo dalla disciplina normativa fino all'esame di alcune applicazioni giurisprudenziali tra le più salienti.

Il nuovo codice dei beni culturali e del paesaggio entrato in vigore il primo maggio 2004¹ è espressione di un travagliato² iter legislativo iniziato nel 2002 e volto al riassetto delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali. La necessità di riordinare la precedente normativa rinviene dal fine di operare il necessario coordinamento formale e sostanziale alla luce anche della riforma del Titolo V della Costituzione.

Il nuovo Codice dei beni culturali ha definito il patrimonio culturale come il patrimonio costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici³.

Con riferimento a questi ultimi, occorre precisare che il precedente Testo Unico d.lgs. n. 490 del 1999 equiparava la nozione di paesaggio a quella di ambiente; tuttavia, a fronte di contrastanti dibattiti dottrinali e giurisprudenziali, la definizione di ambiente ha assunto un rilievo concettuale autonomo, attraverso l'istituzione del Ministero dell'ambiente nel 1986, fino alla sistemazione della normativa in materia di ambiente confluita nel testo unico adottato con d.lgs. n. 152/2006.

Diversamente i beni paesaggistici sono stato attratti nel codice dei beni culturali ed individuati espressamente dall'art. 134.

La nozione di bene culturale è relativamente recente essendo entrata nel nostro ordinamento giuridico soltanto mediante la ratifica di documenti internazionali come la Convenzione del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato⁴.

¹ Così come modificato dal D. Lgs. 24 marzo 2006, n. 156 e D. Lgs. 24 marzo 2006, n. 157 nonché dal D. Lgs. 26 marzo 2008, n. 62 e D. Lgs. 26 marzo 2008, n. 63 e dalla l. 129/2008.

² Attesa la modifica del Titolo V della Cost. ad opera della l. Cost. n. 3/2001 con la quale oltre al decentramento amministrativo, il legislatore costituzionale ha novellato la ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni.

³ Art. 2, co. 1, dlgs 22.1.2004 n. 42 Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'art. 10 della l. 06.07.2004 n. 42

⁴ Convenzione Aja 1954, art.2 intitolato Protezione dei beni culturali che sancisce “*Ai fini della presente Convenzione, la protezione dei beni culturali comporta la salvaguardia ed il rispetto di tali beni*”.

Il codice del 2004 definisce i beni culturali⁵ come quelle cose immobili e mobili che, ai sensi degli artt. 10 e 11, presentano interesse storico artistico, ecc., e quelle individuate in base alla legge quale valore di civiltà; ed i beni paesaggistici anche ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 134, 136, 142.

Il codificatore del 2004 ha seguito il criterio di individuazione tipologica, fondata su definizioni di rango legislativo, attraverso cui è possibile individuare i beni oggetto delle disposizioni particolari senza trascurare la nozione generale⁶, abbandonando così la concezione estetizzante che era alla base della l. 1939/1089.

La res culturale, dal punto di vista soggettivo ovvero sotto il profilo della appartenenza può essere qualificata come bene pubblico, se il bene appartiene ad enti pubblici e persone giuridiche senza fine di lucro, di converso se il bene appartiene a proprietari privati, la legge richiede che l'interesse culturale sia dichiarato da un provvedimento amministrativo. In quest'ultimo caso, il bene resta di appartenenza privata ma è soggetto ai limiti posti alle facoltà del privato proprietario, consistenti nel divieto di apportare modificazioni in contrasto con l'interesse culturale accertato, come anche nel distogliere la cosa dalla destinazione sua propria, o nell'alterarla ovvero trasferirla senza le prescritte autorizzazioni di legge⁷.

La peculiare normativa contenuta nel codice del 2004 detta una serie di disposizioni dirette a realizzare le prescrizioni dettate in tema di conservazione e di tutela del bene culturale.

Infatti, la funzione di tutela del bene culturale comprende tutte le prescrizioni, le misure, gli interventi volti a garantire la natura del bene stesso in conformità alla sua destinazione d'uso affinché venga realizzato l'interesse della collettività alla fruizione integrale del bene stesso⁸.

La tutela, nella sua portata più ampia, corrisponde ad un'azione di protezione che non solo si esplica mediante una regolamentazione di carattere giuridico-amministrativo⁹ sull'uso e la circolazione dei beni, ma comprende anche un'attività positiva di intervento volta ad individuare concretamente i beni, prevenirne il deterioramento ed a mantenerli nonché a ripristinarne il buono stato attraverso una politica di conservazione programmata¹⁰ contestualizzata al territorio.

In tale ottica la tutela persegue una pluralità di obiettivi che possono essere ricondotti a due

⁵ Cfr. art 2, co. 2 d.lgs. n. 42/2004 e s.m.i.

⁶ Cfr. SCOCA G., *Diritto Amministrativo*, Torino, 2008.

⁷ Cfr. SCOCA G., *op. cit.*

⁸ In tal senso, MARZOCCA R., *La distinzione tra tutela e valorizzazione dei beni culturali, dopo la riforma del Titolo V parte II della Cost.* in *www. Diritto.it*, 09.01.2006.

⁹ Sul punto cfr. PASTORI G., *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazione in atto e tendenze*, in *Aedon* n. 3/2004.

¹⁰ Cfr. PASTORI G., *op.cit.*

sottocategorie: la conservazione e la valorizzazione.

La conservazione mira al mantenimento ed al recupero della integrità del bene, sia sotto il profilo strettamente materiale sia sotto il profilo attinente l'identità culturale della cosa in sé considerata¹¹, come ad es. attraverso il restauro, la manutenzione, al fine di proteggere concretamente il bene sia da pericoli naturali che causati dall'uomo. La conservazione storicamente riceveva copertura costituzionale attraverso l'art. 9 Cost. al fine di assegnare ai beni, oggetto di conservazione, rilievo istituzionale e costituzionale

Con il d.p.r. del 3.12.1975 n. 805¹², all'art. 2 si assegnano alla nuova amministrazione pubblica le funzioni in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

Con riferimento alla valorizzazione, giova precisare che questa non può prescindere dalla difesa e dalla protezione dei valori di cui i beni costituiscono testimonianza e dal concorrere quindi alla conservazione dei beni per assicurare condizioni e opportunità idonee al loro utilizzo nell'ambito di un'azione altrettanto programmata attenta al contesto e allo sviluppo locale e territoriale.

Alla luce del nuovo codice i due profili di azione si integrano quindi funzionalmente e concorrono a formare un compito unitario che richiede di essere tradotto in una politica attiva di "messa in valore" dei beni, vale a dire in una politica di valorizzazione nel suo significato più pieno, che solo come tale può essere organica ed efficace¹³.

In particolare, vengono individuate le categorie dei beni¹⁴ che formano oggetto di tutela e contestualmente si individuano i beni sottoposti a vincolo diretto, definito dalla dottrina dominante come un atto discrezionale della P.A. accertativo della qualità culturale del bene.

Il vincolo non è solo espressione della valenza culturale del bene per le finalità di tutela, ma anche del potere conformativo che trova la sua ragion d'essere nella funzione sociale del diritto di proprietà di cui all'art. 42 Cost. e che non deve essere confuso con il potere espropriativo: invero, a riguardo la Cass. ha definito il vincolo conformativo quello ove manca l'effetto acquisitivo della proprietà.

La sottoposizione a tutela del bene è attuata tramite la dichiarazione dell'interesse culturale¹⁵, per i beni di appartenenza ai privati - diretta ad accertare la sussistenza dell'interesse culturale¹⁶ - mentre

¹¹ MARZOCCA R., *La distinzione tra tutela e valorizzazione dei beni culturali, dopo la riforma del titolo V parte II della Cost.* in *www.Diritto.it*, 09.01.2006.

¹² Recante l'organizzazione del Ministero dei beni culturali e ambientali.

¹³ PASTORI G. *op.cit*

¹⁴ All'art 10 del D.lgs. n. 42/2004 e s.m.i.

¹⁵ Art.13 D.lgs. n. 42/2004 e s.m.i.

¹⁶ Di cui all'art. 10 co. 3, D.lgs. n. 42/2004 e s.m.i.

per i beni appartenenti allo Stato, il procedimento consiste nella verifica dell'interesse culturale.

Pertanto, il bene è culturale o per previsione di legge o in forza di provvedimento amministrativo.

Come si è detto, i beni privati sono sottoposti a vincolo a seguito di provvedimento amministrativo, che deve essere legittimamente motivato con la considerazione che l'immobile sottoposto a vincolo, anche se privo di un intrinseco valore culturale, costituisce testimonianza di un particolare valore. Infatti, la scelta di porre un vincolo su un bene, esercitata dall'amministrazione, costituisce espressione di discrezionalità tecnica, suscettibile di sindacato giurisdizionale di legittimità solo in ipotesi di illogicità manifesta, di difetto di motivazione, ovvero di conclamato errore di fatto¹⁷.

La dichiarazione di interesse ovvero il c.d. provvedimento di vincolo, rappresenta il provvedimento finale di un procedimento amministrativo, che può essere avviato o d'ufficio da parte della Soprintendenza, territorialmente competente, o su richiesta motivata degli enti territoriali interessati, cui seguono le formalità previste in tema di procedimento amministrativo dalla comunicazione di avvio del procedimento all'avviso di conclusione dello stesso¹⁸.

Il provvedimento di vincolo è adottato con decreto del direttore generale competente del Ministero ed i destinatari del provvedimento sono il proprietario del bene sottoposto ad accertamento nonché il detentore ed il possessore. Infatti, limitando l'ambito di applicazione delle norme al solo proprietario, non sarebbe stato possibile intervenire efficacemente anche nei confronti di chi trovandosi in rapporto diretto ed immediato con la cosa, potrebbe alterarne la natura attraverso l'esecuzione di opere ed interventi non autorizzati, alterando così la natura del bene e la destinazione cui lo stesso deve essere preposto.

La dottrina¹⁹ ha ritenuto di individuare la ratio della disciplina nella esigenza di una efficace e tempestiva tutela delle cose di interesse culturale²⁰.

Il vincolo, può essere imposto anche sulle pertinenze facenti parte dell'immobile già sottoposto a vincolo, sulla sussistenza di un risalente rapporto oggettivo intercorrente tra il bene immobile e la pertinenza.

L'accertamento dell'interesse culturale²¹ per i beni appartenenti ai privati determina la conseguenza che gli interventi di natura non ordinaria sul bene stesso siano preventivamente autorizzati dalla Soprintendenza territorialmente competente.

¹⁷ Cfr. *ex plurimis* Consiglio di Stato, sez. VI, 03.11.2000 n. 5924; Consiglio di Stato, sez. VI, 03.06.2002 n. 3082.

¹⁸ Art. 14 D.lgs. n. 42/2004 e s.m.i.

¹⁹ FERRETTI A. *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Napoli 2009

²⁰ Avverso la citata dichiarazione può essere proposto ricorso al Ministero quale strumento di giustiziabilità in sede amministrativa sia per motivi di legittimità che di merito ai sensi dell'art. 16 D.lgs. n. 42/2004 e s.m.i.

²¹ Attraverso il procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale di cui all'art. 13 D.lgs. n. 42/2004 e s.m.i.

Avendo riguardo al profilo della conservazione²² dei beni culturali, il D.lgs. 42/2004 e s.m.i. sancisce che la conservazione del patrimonio culturale sia assicurata mediante una coerente, coordinata e programmata attività di studio, prevenzione, manutenzione e restauro.

Si prevede che sia consentito al Ministero²³ definire, anche con il concorso delle Regioni, tramite intese, e con la collaborazione delle università e degli istituti di ricerca competenti, linee di indirizzo, norme tecniche, criteri e modelli di intervento in materia di conservazione dei beni culturali; inoltre, sempre tramite intese, per interventi di conservazione particolarmente complessi, i citati enti possono istituire centri a carattere interregionale dotati di personalità giuridica cui affidare attività di ricerca, di sperimentazione, studio ecc. Ancora, il legislatore del 2004 dispone che gli interventi di manutenzione e restauro siano espletati attraverso personale munito di specifiche competenze.²⁴

Pertanto, alla stregua delle suesposte considerazioni, sui privati proprietari²⁵, possessori o detentori grava un obbligo di garantire la conservazione dei beni, prevedendo la possibilità di interventi conservativi volontari o imposti.

Gli interventi conservativi imposti sono solitamente a carico del proprietario, possessore o detentore in quanto la loro realizzazione costituisce un incremento del valore economico del bene ad eccezione²⁶ del caso in cui siano da realizzare interventi di particolare rilevanza ovvero su beni in uso o godimento pubblico, potendo in questi casi il Ministero concorrere in tutto o in parte alla relativa spesa, determinando l'onere che intende sostenere e dandone comunicazione all'interessato.

Per quanto concerne, poi, gli interventi conservativi volontari²⁷, il Ministero ha la facoltà di concorrere alla spesa sostenuta dal proprietario, possessore o detentore per l'esecuzione degli stessi per un ammontare non superiore alla metà tenendo conto di altri contributi percepiti.

Gli immobili sottoposti ad interventi conservativi vengono resi accessibili attraverso convenzioni trasmesse al Comune ove si trova il bene culturale²⁸.

Il codice disciplina altresì le c.d. misure di protezione, definite dalla dottrina come le misure attraverso cui si sostanzia lo speciale regime di tutela dei beni culturali.

A riguardo, fanno parte delle c.d. misure di protezione le prescrizioni in ordine agli interventi

²² Art. 29 D.lgs. n. 42/2004 e s.m.i.

²³ Ai co. 5 e 11 dell'art. 29 D.lgs. n. 42/2004 e s.m.i.

²⁴ Ai co. 6 e 10 dell'art. 29 D.lgs. n. 42/2004 e s.m.i.

²⁵ Art. 30 co. 3, D.lgs. n. 42/2004 e s.m.i.

²⁶ Art. 34 D.lgs. n. 42/2004 e s.m.i.

²⁷ Art. 35 D.lgs. n. 42/2004 e s.m.i.

²⁸ Art. 38 D.lgs. n. 42/2004 e s.m.i.

vietati ²⁹, ciò al fine di evitare che i beni culturali possano essere distrutti, deteriorati, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione. Ulteriormente, tra le misure di protezione rientrano anche gli interventi ammessi³⁰ previa autorizzazione del Ministero: da tale disciplina è dato evincere che l'uso non compatibile con la destinazione del bene culturale non può mai essere consentito.

Il divieto è dunque di carattere assoluto e generale, atteso che non ammette deroghe ed è diretto ai soggetti, pubblici e privati, che hanno la disponibilità del bene culturale in quanto proprietari, possessori o detentori.

La tesi, secondo la quale la destinazione d'uso dei beni vincolati debba essere compatibile con il carattere culturale del bene e tale da non creare pregiudizio alla sua integrità, è rafforzata dalla disposizione di cui all'art. 170 del Codice dei beni culturali, che prevede una sanzione penale, detentiva e pecuniaria a carico di coloro che trasgrediscono le disposizioni c.d. di protezione.

Pertanto, nel sistema dei vincoli per la tutela delle cose di interesse storico od artistico, non è estranea la previsione di un limite alla destinazione d'uso del bene, volto a consentire il mantenimento del valore culturale e di testimonianza della cosa tutelata: sul punto di particolare interesse è la sentenza della Corte Costituzionale n. 94/2003, che muove dal ricorso dello Stato avverso la L.R. Lazio 6 dicembre 2001, n. 31. Con questa legge, la Regione Lazio intende "salvaguardare" taluni esercizi commerciali caratterizzati da "valore storico, artistico, ambientale", o meglio, le unità immobiliari nelle quali si svolgono tali attività imprenditoriali, senza distinguere tra immobili di proprietà privata o pubblica³¹.

A tal fine, la legge impugnata prevede la formazione di un elenco regionale dei locali aventi "valore storico, artistico ed ambientale", la cui compilazione è affidata ad uffici comunali e regionali; l'inclusione di un immobile in detto elenco comporta la possibilità di accedere a finanziamenti regionali finalizzati a provvedere alla manutenzione o al restauro dei locali, nonché degli arredi o strumenti in essi contenuti, oppure a fronteggiare eventuali aumenti del canone di locazione³².

Il finanziamento concesso per la manutenzione o il restauro³³ comporta l'imposizione sull'immobile di un "vincolo di destinazione d'uso" da trascriversi - previo assenso del proprietario, se diverso dal beneficiario - nei registri immobiliari.

²⁹ Art. 20 D.lgs. n. 42/2004 e s.m.i.

³⁰ Art. 21 dlgs 42/2004 D.lgs. n. 42/2004 e s.m.i.

³¹ Corte Cost. 26-28/3/2003 n. 94.

³² Corte Cost. 26-28/3/2003 n. 94.

³³ Ma non anche il finanziamento finalizzato a fronteggiare gli aumenti del canone.

L'Avvocatura dello Stato ha ritenuto che tale normativa determinerebbe una lesione dell'ambito della legislazione esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e dei beni culturali", dal momento che la formazione dell'elenco dei locali di valore storico, artistico e ambientale prescinderebbe completamente dai vincoli posti (o che possono essere posti) dagli organi dello Stato deputati alla tutela di tali beni, e neppure ipotizzerebbe forme di cooperazione con detti organi.

La Regione ha dedotto l'inammissibilità del ricorso per violazione dell'art. 127 della Costituzione, dal momento che il ricorso del Governo esulerebbe "dal profilo della violazione di competenza", postulando violazioni di disposizioni costituzionali, o di legislazione ordinaria, che non sarebbero suscettibili di fondare un valido ricorso.

Nel merito, la stessa Regione si è limitata ad affermare la propria competenza sulla materia della "valorizzazione dei beni culturali", nella quale rientrerebbe la legge impugnata.

Ad avviso della Corte Costituzionale, la legge regionale del Lazio n.31 del 2001 non pretende quindi di determinare una nuova categoria di beni culturali ai sensi del d.lgs. n. 490 del 1999, ma prevede semplicemente una disciplina per la salvaguardia degli "esercizi commerciali ed artigianali del Lazio aperti al pubblico che hanno valore storico, artistico, ambientale e la cui attività costituisce testimonianza storica, culturale, tradizionale, anche con riferimento agli antichi mestieri"³⁴.

La Consulta, decidendo la controversia, sembra porre il discrimine tra i concetti di "tutela" e "valorizzazione" nell'interesse pubblico perseguito, definendo le norme di "tutela", quelle tese conformemente all'interesse pubblico a salvaguardare il valore culturale del bene, delimitando la sfera soggettiva dei destinatari, mentre le norme di "valorizzazione", quelle di esplicitazione del valore culturale del bene che si sostanzia nella possibilità regolamentata dei terzi di fruire del bene in modo che la loro azione non diverga dal fine insito nel valore culturale e nella sua funzione di interesse pubblico al fine di garantirne la fruizione³⁵.

L'orientamento che pare potersi evincere, fa infatti registrare una particolare attenzione della Corte verso la preservazione dell'unitarietà e della conservazione del patrimonio nazionale, senza però escludere la possibilità di un più incisivo ruolo delle regioni nella concreta gestione del patrimonio artistico, cosicché il punto di equilibrio tra esigenze statali e regionali appare difficilmente individuabile.

A riguardo, proprio in ordine alle modifiche introdotte dalla l. cost. 3/2001 al Titolo V della Cost., si delinea uno scenario diverso, sia sotto il profilo legislativo sia amministrativo in merito alla

³⁴ Corte Cost. 26-28/3/2003 n. 94.

³⁵ Corte Cost. 26-28/3/2003 n. 94.

ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, atteso che le possibilità di conflitto non sembrano destinate a decrescere considerata anche la volontà dei governi regionali di attrarre maggiori spazi di competenza in materia di patrimonio storico- artistico presente nell'ambito regionale.

Tra le altre forme di protezione dei beni culturali di appartenenza privata, interessante è anche la disciplina del vincolo indiretto: in particolare, si tratta del vincolo cui sono sottoposti tutti i beni che sebbene siano privi di rilievo culturale, sono collocati spazialmente rispetto ai beni culturali in modo tale che devono essere protetti al fine di assicurare una adeguata tutela a questi ultimi, anche se sono sostanzialmente e formalmente autonomi rispetto ad essi ma funzionalmente connessi.

A riguardo, il Codice dei beni culturali³⁶ sancisce che il Ministero ha facoltà di prescrivere le distanze, le misure e le altre norme dirette ad evitare che sia messa in pericolo l'integrità dei beni culturali immobili, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro: si tratta di una previsione normativa di carattere immediatamente precettivo. A riguardo, significativa è la sentenza con la quale il Tar Campania³⁷ ha sancito che il vincolo di tutela indiretta ai sensi dell'art. 45 del D.lgs. n. 42/2004, volto a proteggere la cornice del bene culturale, che non di rado è parte integrante del suo fascino e della sua bellezza, può assumere il più vario concreto contenuto, dato che può prescrivere, in base alla lettera della legge, distanze, misure ed altre norme, fra le quali pacificamente si comprende l'inedificabilità di certe aree o le altezze massime dei fabbricati da realizzare in prossimità del bene tutelato.

Un altro effetto del vincolo sul bene culturale³⁸ è costituito dal divieto di distacco di affreschi, stemmi, graffiti, lapidi, iscrizioni, tabernacoli ed altri elementi decorativi di edifici esposti o meno alla pubblica vista, in assenza di autorizzazione del soprintendente. Chi esegue tale distacco deve ottenere l'autorizzazione del soprintendente, diversamente è sottoposto alle sanzioni penali e pecuniarie prescritte dal citato testo normativo.

Particolare protezione è apprestata, poi, per gli studi d'artista ove il vincolo di destinazione risulta maggiormente pregnante, atteso il divieto assoluto di modifica degli studi di artista, come la rimozioni del contenuto, costituito da opere, documenti cimeli e simili qualora esso sia considerato nel suo insieme ed in relazione al contesto in cui è inserito, sia dichiarato di interesse particolarmente importante per il suo valore storico.

Secondo la dottrina il vincolo di destinazione d'uso è un corollario ad integrazione e

³⁶ All'art.45 D.lgs. n. 42/2004 e s.m.i.

³⁷ Cfr. Tar Campania, Napoli, Sez. VIII 24/07/2009 n. 2161.

³⁸ E'previsto all'art. 50 del D.lgs. n. 42/2004 e s.m.i.

specificazione dei generali obblighi di conservazione e tutela del bene culturale derivante dal provvedimento di vincolo, in una ottica di garanzia della fruizione del bene stesso.

Particolarmente interessante è la pronuncia della Corte Costituzionale³⁹ con la quale viene censurato l'art. 52 del D.lgs. n. 490 del 1999, che prevedeva "l'interdizione *ad aeternitatem*" dei provvedimenti di rilascio di immobili nei quali si trovassero studi d'artista di particolare valore storico, in quanto ad avviso del giudice a quo la citata disposizione si poneva in aperto contrasto con l'art. 42 della Costituzione, in quanto determinava di fatto la soppressione di uno dei modi con cui i diritti inviolabili vengono a realizzarsi, come quello di proprietà, e dava luogo a disparità di trattamento, comportando per il locatore la conseguenza di essere sottoposto ad un rapporto vincolistico estraneo a qualsiasi norma giuridica e di percepire un canone dal valore nullo senza neppure la possibilità di patteggiamento futuro; e per il conduttore l'effetto di godere dell'oggetto del contratto in modo tale da apparire ed essere "*legibus solutus*", invero era prevista l'esenzione degli studi d'artista dai provvedimenti di rilascio previsti dalla normativa vigente in materia di locazione di immobili urbani.

La Consulta ha ritenuto che mentre le prescrizioni di inamovibilità e di immutabilità della destinazione d'uso, contenute nella norma impugnata, appaiono come integrazione e specificazione dei generali obblighi di conservazione dei beni culturali e sono quindi misure coerenti all'attuazione di questi obblighi, l'esenzione degli studi d'artista dai provvedimenti di rilascio previsti dalla normativa vigente in materia di locazione di immobili urbani si rivela invece una misura assolutamente esuberante rispetto alla finalità di tutela perseguita. Per effetto della disposizione in esame, benché possa essere dedotto in giudizio l'inadempimento delle obbligazioni derivanti da contratti di locazione aventi ad oggetto i predetti beni, non essendo consentita l'emanazione dell'ordine di rilascio si verifica la protrazione forzata di un rapporto nato come contrattuale, la cui causa è venuta meno.

Analoga situazione ricorre allorché si giunga alla scadenza contrattualmente prevista e sia stata idoneamente manifestata la volontà di non rinnovare il contratto.

Nel caso considerato, si manifesta un evidente sacrificio dei diritti del locatore, poiché l'assoluta indeterminatezza del periodo di tempo nel quale gli studi d'artista non sono soggetti ai provvedimenti di rilascio genera una illimitata continuazione del rapporto. Mantenendo ferma la sottoposizione del bene ai vincoli di inamovibilità e immutabilità di destinazione appare manifesta l'incongruenza della disciplina in esame, che non consente giammai il rilascio a favore del locatore.

La Corte Costituzionale ritiene la scelta del legislatore, nella fattispecie, irragionevole dal

³⁹ Corte Cost., 23.5-04.06.2003 n. 185.

momento che l'intento perseguito in attuazione dell'art. 9 della Costituzione poteva già considerarsi attuato mediante le numerose altre previsioni contenute nella medesima norma, che costituiscono mezzi ampiamente idonei a rendere immodificabile l'ambiente e i luoghi nei quali operò l'artista, al fine di conservare intatta la testimonianza dei valori culturali in esso insiti.⁴⁰

Non essendo consentita, già in forza dei predetti vincoli, la rimozione di alcuno dei beni contenuti nello studio né tanto meno l'attuazione di una diversa destinazione dell'immobile, risultano evidenti per un verso la ridondanza della prescrizione di non soggezione degli studi a provvedimenti di rilascio, che nulla aggiunge alle modalità di salvaguardia già previste, ma soprattutto per l'altro verso la eccessiva compressione dei diritti del locatore, costretto a subire la protrazione nel tempo, persino in assenza di un corrispettivo, sino a perdere indefinitamente la disponibilità dell'immobile.

La disposizione in esame, discostandosi dal proprio fine ispiratore per la compresenza di pari ed altrettanto efficaci misure di difesa e garanzia, di cui si è fatto cenno, che permangono a tutela della conservazione dei beni culturali, si rivela dunque irragionevole e lesiva del diritto di proprietà e perciò illegittima.

Sempre, analizzando i profili di tutela conseguenti alla dichiarazione di interesse culturale di beni di appartenenza privata, interessante è l'attività di tutela espletata dalla Soprintendenza, chiamata a pronunciarsi in merito ad interventi minori, quali l'installazione in edifici culturali o loro prossimità ovvero in aree sottoposte a vincolo ai sensi del D.lgs. n. 42/2004, di impianti pubblicitari e di "dehors".

In particolare, per i manifesti e cartelli pubblicitari vi è una disciplina specifica ed espressa nel Codice dei beni culturali⁴¹, in quanto il collocamento e l'affissione possono essere autorizzati dal soprintendente qualora non danneggino l'aspetto, il decoro o la pubblica fruizione atteso il generico divieto di affiggere cartelli o altri mezzi di pubblicità sugli edifici e nelle aree tutelate come beni culturali. In particolare, si prevede che la Soprintendenza valuti la compatibilità con il carattere storico ed artistico rilasciando o negando il nulla osta o l'assenso per l'utilizzo a fini pubblicitari delle coperture dei ponteggi per l'esecuzione degli interventi di conservazione e per un periodo non superiore alla durata dei lavori.

Diversamente per gli interventi di arredo urbano, occorre avere riguardo al combinato disposto di alcune disposizioni contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, a fondamento dell'intervento necessario autorizzatorio della Soprintendenza. A riguardo, occorre premettere che per "dehors" si intendono l'insieme degli arredi urbani mobili, smontabili o facilmente rimovibili, posti in

⁴⁰ Corte Cost. 23.5-04.06.2003 n. 185

⁴¹ Art. 49 Codice beni culturali, D.lgs. n. 42/2004 e s.m.i.

modo funzionale ed armonico sullo spazio pubblico e/o privato assoggettato ad uso pubblico, che costituisce delimita ed arreda lo spazio per il ristoro all'aperto annesso ad un locale di pubblico esercizio di somministrazione. Infatti, i pubblici esercizi che stagionalmente intendono occupare il suolo pubblico con tavoli e sedie, pedane, fioriere, recinzioni e ombrelloni, devono farne richiesta al Comune, ma ai fini del rilascio dell'autorizzazione occorre il parere della Soprintendenza nel caso di installazioni più impattanti laddove collocate:

- su o in adiacenza - prossimità ad edifici vincolati;
- in aree pubbliche vincolate, ai sensi del D.lgs. n. 42/2004.

Come già detto, a differenza degli impianti pubblicitari disciplinati espressamente dal Codice dei beni culturali, per i de hors la necessità del previo parere della Soprintendenza trova fondamento dal combinato disposto di cui all'art. 10 co. 4, che annovera tra i beni culturali (quelli per i quali sia intervenuta la dichiarazione di interesse culturale), alla lett. f) *le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse storico o artistico*, e alla lett. g) *le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico*; nonché dalle disposizioni di cui agli art. 20, riferito agli interventi vietati sui beni culturali ed art. 21, relativo agli interventi possibili però soggetti ad autorizzazione del Ministero.

La richiesta di occupazione di suolo pubblico con tavoli, fioriere, ombrelloni ecc., su beni culturali o in adiacenza agli stessi ovvero in prossimità di aree vincolate, viene trasmessa alla competente Soprintendenza corredata della documentazione tecnica al fine di valutare l'intervento.

La Soprintendenza è chiamata a valutare la compatibilità del progettato intervento nel suo complesso, secondo criteri di giudizio che tengono conto dell'autenticità del contesto architettonico nel quale il manufatto si inserisce. Tra le linee guida:

- si vigila sul rispetto del manufatto architettonico per quanto riguarda le parti che possono subire un danno diretto;
- si presta attenzione all'impatto visivo nell'approvazione di insegne a bandiera e de hors;
- si predilige una sobrietà ed uniformità di caratteri e cromatismi.

E' poi rimesso al Comune valutare sulla base del parere obbligatorio vincolante della Soprintendenza, la conformità dell'intervento con i regolamenti comunali di occupazione del suolo pubblico ovvero del Piano generale degli impianti pubblicitari⁴².

Si tratta, anche in questo caso di una esplicazione della funzione di tutela del bene culturale

⁴² Nel caso di impianti pubblicitari.

comprensiva di tutte quelle prescrizioni, misure ed interventi volti a garantire al bene stesso un modo di essere conforme alla natura e condizione di soddisfacimento della collettività alla sua fruizione integrale.

Significativa a riguardo è la sentenza del Tar Veneto del 12.03.2003 n. 2516, chiamato a pronunciarsi in ordine ad una richiesta della società ricorrente - che gestisce lo storico Caffè Florian in piazza S. Marco, a Venezia - con la quale chiedeva al Comune l'autorizzazione a disporre in piazza S. Marco, all'interno dell'area già concessa ed occupata con sedie e tavolini, sette colonnine fiorite di modeste dimensioni.

Il Comune, preso atto del parere negativo vincolante della Soprintendenza per i beni ambientali ed architettonici di Venezia "considerata l'opportunità che la Piazza San Marco sia mantenuta il più possibile priva di qualsiasi aggiunta, anche d'arredo, vista la straordinarietà storica, architettonica ed ambientale del sito", respingeva la domanda della società ricorrente.

La ricorrente afferma che l'impugnato provvedimento sarebbe incongruo, illogico e carente di motivazione, in quanto l'Amministrazione avrebbe ommesso di considerare le dimensioni estremamente modeste dell'opera, che, peraltro, avrebbe trovato collocazione all'interno dell'area già concessa ed occupata da sedie e tavolini.

Il Tar Veneto rigetta il ricorso ritenendo irrilevante il fatto che l'opera avrebbe trovato collocazione all'interno dell'area già occupata con sedie e tavolini, giacchè, nel caso di specie, è la tipologia del manufatto, e non la sua collocazione, ad essere stata giudicata contrastante con il fine di tutela della bellezza e della monumentalità della piazza S. Marco.

Secondo il Collegio, poi, il giudizio della Soprintendenza non potrebbe risultare inficiato dall'asserita modestia della struttura che si chiedeva di posizionare: la compatibilità di un'opera con un determinato ambiente, invero, non va tanto valutata in relazione alle dimensioni dell'opera, quanto in relazione al grado di tutela dell'ambiente: talchè manufatti di dimensioni apparentemente modeste possono essere considerati, in un certo contesto ambientale, ad effetto dirompente dalla competente autorità tecnica, ed il relativo giudizio, che implica valutazioni di merito, è insindacabile in sede di legittimità.

Quanto, infine, alla considerazione che l'art. 4 del Regolamento comunale per l'Area Marciana non escludesse la possibilità di collocare arredi nella piazza, il Tar osserva che sia la Soprintendenza sia il Comune non hanno contestato tale astratta possibilità, ma, nel caso specifico, tenuto conto della tipologia dei manufatti che si voleva posizionare, li hanno ritenuti incompatibili - con una valutazione discrezionale che attiene al merito dell'azione amministrativa - con la salvaguardia dell'area.

In via ulteriore, occorre evidenziare come il Codice affronti il tema della valorizzazione dei beni culturali di appartenenza privata, assegnando un ruolo fondamentale ai soggetti pubblici per favorire tali iniziative conformemente a quanto previsto dall'art. 118 cost. II co.

A riguardo, la normativa peculiare codicistica⁴³ si ricollega alla volontà del legislatore di finalizzare e disciplinare il sostegno all'iniziativa privata sui beni culturali di appartenenza privata una volta che il privato abbia individuato la forma migliore per procedere alla valorizzazione nonché il quantum del sostegno pubblico, attesa la stretta dipendenza di quest'ultimo dalla rilevanza del bene culturale. Le modalità di valorizzazione sono stabilite con accordo da stipularsi con il proprietario, possessore o detentore del bene in sede di adozione della misura di sostegno. La misura del sostegno è fondamentale al fine di prevedere le modalità di fruizione del bene da parte del pubblico, a riguardo è rilevante l'abrogazione del potere ministeriale di disporre le modalità di visita in caso di mancato accordo in quanto ritenuta norma eccessivamente lesiva del diritto di proprietà.

Da ultimo, avviandomi alla conclusione, giova ricordare che per finalità collegate alla tutela e conservazione del patrimonio culturale per causa di pubblica utilità, il codice prevede anche la possibilità di ricorrere all'espropriazione: in particolare, il legislatore opera una tripartizione in merito alla tipologia delle espropriazioni prevedendo la disciplina agli artt. 95, 96 e 97.

La disciplina dell'espropriazione nell'ambito della legislazione di tutela dei beni culturali ha mantenuto la sua impostazione tradizionale.⁴⁴ Essa assolve nello stesso tempo a finalità⁴⁵ di tutela⁴⁶ e di fruizione-valorizzazione⁴⁷. Come nella legge del 1939, la disciplina del 1999 e quella⁴⁸ del 2004 hanno conservato la tripartizione in espropriazione del bene⁴⁹ culturale⁵⁰, espropriazione per fini strumentali⁵¹ ed espropriazione per interesse archeologico⁵². Pur nell'unitaria finalità generale di tutela/fruizione del bene culturale, i tre istituti si differenziano per la funzione specifica perseguita, per l'oggetto e, in parte, per la procedura. Nel primo caso⁵³ il fine è di assicurare la miglior tutela e fruibilità pubblica del bene già conosciuto e dichiarato di interesse culturale⁵⁴; in questo caso la

⁴³ Art. 113 co.1 D.lgs. n. 42/2004 e s.m.i.

⁴⁴ cfr. TAR Campania –Napoli, n. 40 del 4 gennaio 2007.

⁴⁵ prioritarie

⁴⁶ conoscenza, conservazione e protezione della cosa

⁴⁷ migliore fruibilità pubblica e miglioramento delle condizioni di tutela

⁴⁸ vigente

⁴⁹ già dichiarato

⁵⁰ art. 54 l. 1089 del 1939; art. 95 codice del 2004

⁵¹ rispettivamente, artt. 55 e 96

⁵² artt. 56 e 97

⁵³ espropriazione del bene culturale

⁵⁴ vincolato

dichiarazione di pubblica utilità⁵⁵ coincide con la manifestazione di volontà di assicurare migliori condizioni di tutela e fruibilità del bene vincolato mediante l'acquisto al demanio pubblico. Nel secondo e nel terzo caso, invece, il fine specifico è quello di isolare o restaurare monumenti, assicurarne la luce o la prospettiva, garantirne o accrescerne il decoro o il godimento da parte del pubblico, facilitarne l'accesso, ovvero di eseguire ricerche archeologiche; l'oggetto è un immobile che non è⁵⁶ stato dichiarato di interesse culturale⁵⁷; la dichiarazione di pubblica utilità richiede l'approvazione di un progetto⁵⁸, come espressamente previsto dagli artt. 94, co. 2, del testo unico del 1999 e 98, co. 2, del vigente codice del 2004.

L'espropriazione di beni culturali, *extrema ratio*, può essere avanzata solo dopo un equo contemperamento degli interessi non senza aver valutato la possibilità di ricorso ad altri strumenti organizzativi; pertanto il trasferimento coattivo della titolarità del bene si ha ove costituisca condizione essenziale, indispensabile ed infungibile per un miglioramento delle condizioni di tutela del bene ai fini della fruizione⁵⁹.

Nel caso specifico dell'espropriazione del bene culturale, il trasferimento coattivo consegue immediatamente le proprie finalità a nulla rilevando le attività susseguenti come quelle di realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità o di mutamento di destinazione, che costituiscono finalità intime dell'espropriazione di carattere generale.

A riguardo, proprio ai sensi del D.P.R. n. 327/2001, la nozione di opera pubblica ricomprende la realizzazione degli interventi per la utilizzazione dei beni da parte della collettività.

Il codice a riguardo sancisce che beni culturali⁶⁰, immobili e mobili, possono essere espropriati dal Ministero per causa di pubblica utilità, quando l'espropriazione risponda ad un importante interesse a migliorare le condizioni di tutela ai fini della fruizione pubblica dei beni medesimi.

Il Ministero può autorizzare, a richiesta, le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali nonché ogni altro ente ed istituto pubblico ad effettuare l'espropriazione. In tal caso dichiara la pubblica utilità ai fini dell'esproprio e rimette gli atti all'ente interessato per la prosecuzione del procedimento.

Il Ministero può anche disporre l'espropriazione a favore di persone giuridiche private senza fine di lucro, curando direttamente il relativo procedimento.

⁵⁵ ministeriale

⁵⁶ o non è ancora

⁵⁷ vale a dire l'immobile, in sé privo di interesse culturale, confinante o vicino a quello vincolato, oppure l'area sulla quale eseguire le ricerche archeologiche

⁵⁸ di isolamento o restauro *etc.* del monumento, ovvero della ricerca archeologica

⁵⁹ FERRETTI A., *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Napoli, 2009.

⁶⁰ Art. 95 D.lgs. n. 42/2004 e s.m.i.

L'espropriazione per fini strumentali⁶¹ di edifici ed aree può avvenire per causa di pubblica utilità, allorquando ciò sia necessario per isolare o restaurare beni culturali immobili, assicurarne la luce o la prospettiva, garantirne o accrescerne il decoro o il godimento da parte del pubblico, facilitarne l'accesso; infine, altro tipo di espropriazione è quella per interesse archeologico⁶² con la quale il Ministero può procedere all'espropriazione di immobili al fine di eseguire interventi di interesse archeologico o ricerche per il ritrovamento delle cose indicate nell'articolo 10.

Ovviamente, operata la dichiarazione di pubblica utilità da parte del Ministero viene corrisposta l'indennità di esproprio (x).

Avv. Adriano Buzzanca

(x) *Relazione al CONVEGNO : LA TUTELA DEI BENI CULTURALI E MUSICALI: ASPETTI NORMATIVI*
BARI AULA MAGNA ATENEIO 24.06.2009

⁶¹ art. 96 Codice beni culturali

⁶² art. 97 Codice beni culturali