

Alberto Roccella

Conservazione dei beni culturali: semplificazione e nuovi poteri dell'amministrazione

(doi: 10.7390/9305)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 2, settembre 2000

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Tavola rotonda sul Testo Unico per i beni e le attività culturali
(Bologna, 16 maggio 2000)

Conservazione dei beni culturali: semplificazione e nuovi poteri dell'amministrazione

di [Alberto Roccella](#)

Il capo II, intitolato "Conservazione", del [Testo Unico](#) sui beni culturali presenta una sistematica diversa e più complessa rispetto alla corrispondente parte della l. 1^o giugno 1939, n. 1089.

Il capo II di quella legge recava infatti cumulativamente disposizioni per la conservazione, integrità e sicurezza delle cose d'interesse artistico e storico. Il capo II del Testo Unico invece è articolato in tre sezioni: la sezione I (artt. 21-33) è dedicata ai controlli, la sezione II (artt. 34-48) attribuisce autonoma evidenza al restauro, mentre infine la sezione III (artt. 49-53) riguarda altre forme di protezione.

Le sezioni II e III saranno illustrate da altri relatori; il presente intervento quindi ha per oggetto soltanto la sezione I del capo II.

In questa sezione sono state riportate le novità derivanti per la materia dei beni culturali da due normative generali sopravvenute nel corso degli ultimi quindici anni.

Si tratta in primo luogo della conferenza di servizi (art. 25) disciplinata dalla l. 7 agosto 1990, n. 241, ma ripresa anche da altre leggi successivamente intervenute le quali hanno attribuito particolare rilievo a questo istituto per la valutazione contestuale dei diversi interessi relativi alla realizzazione di opere pubbliche.

Ove si ricorra alla conferenza di servizi, la valutazione dell'amministrazione dei beni culturali circa la compatibilità del progetto dell'opera pubblica con la tutela storico-artistica è espressa nell'ambito della conferenza stessa. Tuttavia, quando l'amministrazione dei beni culturali esprima motivato dissenso, l'amministrazione procedente può richiedere la determinazione di conclusione del procedimento al presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. La determinazione negativa dell'amministrazione di tutela dei beni culturali può dunque essere superata con una decisione di carattere politico, assunta dalle massime autorità di governo, mediante la quale si attribuisce interesse preminente alla realizzazione dell'opera pubblica.

In secondo luogo è stata riportata nel Testo Unico la disciplina della procedura di valutazione dell'impatto ambientale (art. 26), introdotta, in parziale adeguamento a una direttiva comunitaria, dalla legge istitutiva del ministero dell'Ambiente (l. 8 luglio 1986, n. 349).

Anche la procedura di valutazione dell'impatto ambientale corrisponde a una finalità di concentrazione della valutazione di interessi pubblici diversi relativi a uno stesso intervento. La valutazione sulla compatibilità storico-artistica è espressa dal ministero per i Beni e le Attività culturali in sede di concerto sulla compatibilità ambientale, e quindi nell'ambito del procedimento di valutazione dell'impatto ambientale.

Anche in questo caso, tuttavia, come già per la conferenza di servizi, la tutela dei beni culturali non esprime un valore assoluto e insuperabile. La procedura di valutazione di impatto ambientale infatti si considera conclusa negativamente soltanto se vi sia una valutazione contraria del progetto da parte del ministro dell'Ambiente, mentre non è sufficiente a tal fine la valutazione contraria del solo ministero per i Beni e le attività culturali.

Le altre disposizioni comprese nella sezione I del capo II del Testo Unico corrispondono più da vicino a quelle della l. 1089 del 1939 e alle sue successive modifiche. Il coordinamento formale e sostanziale delle disposizioni precedentemente in vigore operato dal Testo Unico non esclude però taluni aspetti problematici che potranno essere risolti con i decreti legislativi di aggiornamento consentiti dall'art. 1, comma 4, della [l. 352/1997](#).

Nella l. 1089 del 1939 non era ben definito il rapporto tra l'autorizzazione ministeriale alla demolizione, rimozione, modificazione o restauro dei beni tutelati (art. 11) e l'approvazione dei progetti di qualunque genere da eseguire sui medesimi beni, di competenza del Soprintendente (art. 18).

Il problema era stato risolto dalla dottrina e dalla giurisprudenza che avevano sostenuto l'alternatività tra i due provvedimenti permissivi e avevano tracciato, sia pure con qualche incertezza, il discrimine tra progetti soggetti ad autorizzazione ministeriale e progetti soggetti ad approvazione del Soprintendente.

Il Testo Unico ha seguito invece una impostazione diversa. Muovendo dal presupposto che i due provvedimenti di autorizzazione e di approvazione siano cumulativi e non invece alternativi, il Testo Unico ha stabilito che l'approvazione del Soprintendente sostituisca l'autorizzazione ministeriale (art. 23, comma 3). Tuttavia questa soluzione del problema del rapporto tra i due provvedimenti è solo apparente e inaccettabile dal punto di vista sistematico, poiché implica che l'autorizzazione ministeriale possa scomparire del tutto, rimanendo assorbita dall'approvazione del Soprintendente. La pratica non mancherà di mostrare questa incongruenza, in particolare con riferimento al restauro, disciplinato mediante rinvio agli artt. 21 e 23 (art. 35, comma 1).

L'art. 24 del Testo Unico ha ripreso la disciplina del silenzio-assenso introdotta dall'art. 12 della legge Bassanini 2 (la [l. 15 maggio 197, n. 127](#)) per gli interventi in materia di edilizia pubblica e privata sui beni tutelati. Si tratta di un semplificazione coerente con un ampio indirizzo legislativo inaugurato dall'art. 20 della l. 241 del 1990. Il Testo Unico tuttavia ha ridotto l'ambito di applicazione del silenzio-assenso alla sola approvazione del Soprintendente, mentre la disposizione originaria riguardava in generale tutte le autorizzazioni e le approvazioni ai sensi della l. 1089 del 1939. In questo caso dunque il Testo Unico ha variato il regime dei poteri dell'amministrazione a favore dell'amministrazione e a sfavore dei privati.

L'art. 27 del [Testo Unico](#) ha confermato la facoltà, già prevista dall'art. 19 della l. 1089 del 1939, di esecuzione dei lavori provvisori necessari nei casi di assoluta urgenza, salvo loro comunicazione alla Soprintendenza e approvazione dei progetti dei lavori definitivi.

L'art. 28 del Testo Unico ha ripreso la disciplina dell'ordine di sospensione dei lavori già contenuta nella l. 1089 del 1939. L'ordine di sospensione di lavori continua ad avere una doppia natura. Esso può configurarsi come esercizio di poteri di autotutela, nei casi di lavori iniziati senza autorizzazione o approvazione ovvero condotti in difformità dall'approvazione. L'ordine di sospensione dei lavori può però avere anche natura cautelare, giacché può essere emanato anche per beni di proprietà privata per i quali

non sia intervenuta la dichiarazione di interesse particolarmente importante. In tal caso l'ordine di sospensione dei lavori si intende revocato se entro trenta giorni non venga effettuata la comunicazione di avvio del procedimento di dichiarazione dell'interesse particolarmente importante.

In tal modo è stata introdotta una innovazione di grande rilievo rispetto all'art. 20 della l. 1089 del 1939, secondo cui l'ordine di sospensione dei lavori si intendeva revocato qualora entro sessanta giorni non fosse intervenuta la notifica del vincolo.

Adesso l'amministrazione ha a sua disposizione, dopo l'ordine di sospensione dei lavori, un primo termine di trenta giorni (invece che di sessanta giorni) entro il quale però deve soltanto avviare il procedimento per la dichiarazione di interesse particolarmente importante. Questo adempimento è sufficiente per far protrarre l'efficacia dell'ordine di sospensione dei lavori per tutta la durata del predetto procedimento di dichiarazione stabilita con regolamento ministeriale ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge 241 del 1990.

Questa disposizione sull'efficacia dell'ordine di sospensione dei lavori si lega chiaramente alla innovativa regola introdotta dall'art. 7, commi 4 e 5, del Testo Unico, secondo cui la comunicazione di avvio del procedimento di dichiarazione di interesse particolarmente importante comporta di diritto l'applicazione in via cautelare, fino alla scadenza del termine di conclusione del procedimento, delle disposizioni previste dalla sezione I del capo II e dalla sezione I del capo III del titolo I del Testo Unico.

E poiché il termine per la conclusione del procedimento è stabilito in 120 o addirittura in 210 giorni a seconda del tipo di beni e di ufficio competente (d.m. 13 giugno 1994, n. 495, tabella A, quadro I, nn. 13, 38, 39 e 85), l'amministrazione dispone di un secondo termine che, sommato al primo termine di trenta giorni, aumenta di molto il tempo a sua disposizione per consolidare gli effetti dell'ordine cautelare di sospensione dei lavori.

Si può dubitare che questa innovazione, per quanto utile e valutabile positivamente, corrisponda ai criteri posti dalla legge di delega.

Il Testo Unico ha effettuato la scelta generale di comprendere anche la disciplina degli archivi, ricondotti a pieno titolo nella categoria dei beni culturali. Questa scelta si è riflessa anche nella sezione I del capo II, che comprende due articoli dedicati specificamente agli archivi. L'art. 30 disciplina la vigilanza sugli archivi delle amministrazioni statali e i versamenti agli archivi di Stato e in particolare le operazioni di scarto in occasione dei versamenti. L'art. 31 regola gli archivi storici degli organi costituzionali (Presidenza della Repubblica, Camera dei deputati e Senato, Corte costituzionale), i quali mantengono la loro autonomia.

L'art. 33 del Testo Unico concerne i beni librari. Esso ribadisce le regole generali di salvaguardia delle competenze regionali poste dall'art. 11, stabilendo che i controlli conservativi riguardanti manoscritti, autografi, carteggi, documenti notevoli, incunaboli, nonché libri, stampe e incisioni aventi carattere di rarità o di pregio, siano esercitati dalla regione competente per territorio, salvi i poteri sostitutivi governativi previsti dall'art. 9, comma 3, del d.p.r. 14 gennaio 1972, n. 3, per il caso di inerzia regionale.

L'art. 33 è coerente con l'oggetto e le finalità del Testo Unico, volto a riordinare la disciplina sostanziale di tutela dei beni culturali. La ripartizione tra Stato e regioni delle funzioni in materia di beni culturali era invece estranea alla l. 352 del 1997 e conseguentemente al Testo Unico.

Essa dipende da scelte più generali in ordine all'assetto delle autonomie e, dopo le prime due regionalizzazioni del 1972 e del 1977, è stata regolata da ultimo col [d.lg. 31 marzo 1998, n. 112](#), che ancora attende di diventare realmente operativo con i decreti di trasferimento alle regioni dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative per l'esercizio delle funzioni loro conferite.

Si registra infine che è scomparsa dal Testo Unico la disciplina dei calchi già posta dall'art. 51 della l. 1089 del 1939 e sanzionata penalmente dall'art. 69 della stessa legge.

La disciplina dei calchi attiene anche alla fruizione dei beni culturali, ma riguarda innanzi tutto la loro conservazione, poiché i calchi comportano una manipolazione dei beni che può comprometterne l'integrità. Non casualmente, del resto, i calchi erano stati disciplinati con norme di grande cautela già dal regolamento emanato col r.d. 30 gennaio 1913, n. 363 che la l. 1089 del 1939 aveva tenuto fermo in quanto compatibile.

I calchi sono ora attratti nella disciplina dell'uso e della riproduzione dei beni culturali, ma in dubbia compatibilità con la legge di delega.

Anche dopo il riordino operato dal Testo Unico rimangono dunque aspetti problematici della disciplina relativa alla conservazione dei beni culturali.

Il Testo Unico ha costituito però una grande occasione per un rinnovato fervore di studi di cui bisogna rendere grazie al promotore e curatore del commentario che oggi viene presentato e alla casa editrice Il Mulino che ha realizzato l'iniziativa.

Già nel procedimento di formazione del Testo Unico il ministero per i Beni e le Attività culturali aveva rilevato, per bocca del sottosegretario D'Andrea, che il Testo Unico avrebbe costituito un punto di partenza per impostare un programma di riforme legislative non consentite dai ristretti criteri della legge di delega.

Il termine triennale per l'emanazione di decreti legislativi di aggiornamento del Testo Unico e l'orientamento ministeriale ora richiamato lasciano immaginare lo sviluppo di un fecondo confronto tra la dottrina e i futuri sviluppi della legislazione sui beni culturali.

copyright 2000 by [Società editrice il Mulino](#)

[inizio pagina](#)