

ispezioni per accertare l'esistenza e lo stato di conservazione e di custodia delle cose stesse, richiede il "preavviso", **necessario**, in relazione agli accertamenti da effettuare, all'eventuale presenza di coloro che hanno interesse alla cura del bene protetto" (C. Stato, Sez. VI, 20-9-1996, n. 1244, in *Foro amm.*, 1996, 2665).

CAPO III

Protezione e conservazione

Sezione I

Misure di protezione

20. Interventi vietati

1. I beni culturali non possono essere distrutti, deteriorati, (1) danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione.

2. Gli archivi pubblici e gli archivi privati per i quali sia intervenuta la dichiarazione ai sensi dell'articolo 13 non possono essere smembrati (2).

(1) La parola «*deteriorati*,» è inserita ex art. 2, comma 1, lettera h), D.Lgs. 26-3-2008, n. 62.

(2) Comma così modificato ex art. 2, D.Lgs. 24-3-2006, n. 156.

1. La protezione e la conservazione dei beni culturali

Il nuovo codice, stante la sua funzione non meramente compilativa, ha disciplinato in maniera molto più organica rispetto alla previgente normativa gli obblighi di protezione e conservazione dei beni culturali, dedicando loro due distinte Sezioni del Capo III — rispettivamente, la prima e la seconda — cui si aggiungono, nella Sezione III, anche previsioni di carattere particolare, tra cui quelle relative alla tutela indiretta, all'autorizzazione per mostre ed esposizioni, all'esposizione di mezzi pubblicitari.

Per tale ragione non è sempre possibile operare un immediato parallelo tra le nuove disposizioni e quelle dell'abrogato Testo unico e della normativa del 1939; fonti che, laddove possibile una corrispondenza, verranno comunque tenute presenti, al fine di richiamare gli orientamenti giurisprudenziali già formati sulle questioni di maggior rilievo.

In apertura della Sezione Prima, vengono innanzitutto individuati dall'articolo 20 taluni interventi comunque preclusi e per i quali non è previsto il rilascio di alcuna autorizzazione, a differenza di quelli descritti nei successivi articoli.

Il primo comma della norma in esame — che solo in parte riecheggia i contenuti dell'art. 21 del D.Lgs. 490/1999 — pone infatti **divieto a chiunque** di distruggere o danneggiare i beni culturali, ovvero di adibirli ad usi non compatibili con la loro natura o tali da pregiudicarne la conservazione. Questi comportamenti, a seconda della loro gravità, vengono variamente puniti con le sanzioni amministrative e/o penali contenute nella Parte quarta del codice, di cui si dirà nel prosieguo, a commento delle relative disposizioni (artt. 160 ss. [=])

Il D.Lgs. 62/2008 ha introdotto anche l'ulteriore divieto di **deteriorare** la cosa oggetto di protezione, così lasciando supporre l'eventualità di contestare non solo

LEX 01



D.Lgs. 490/99

condotte attive, ma anche semplicemente omissive nei confronti del bene, quindi l'inerzia nella sua cura da parte del proprietario, possessore o detentore, ovvero la mancata adozione di misure adeguate a garantirne l'integrità.

Le ipotesi di divieto di distruzione (totale o parziale) o di danneggiamento (più o meno rilevante) del bene culturale non pongono particolari problemi interpretativi, essendo collegate ad un accertamento della violazione di tipo sostanzialmente ricognitivo, volto ad individuare l'**autore della violazione**, il soggetto o i soggetti tenuti a risponderne e ad effettuare la riduzione in pristino, il momento in cui la stessa violazione è stata compiuta ed eventualmente a valutare anche il mancato rispetto degli obblighi di custodia gravanti sul possessore o detentore del bene medesimo.



01

A tale specifico riguardo è stata infatti rimarcata in giurisprudenza la possibilità che possano assumere rilievo al fine di concretizzare la violazione di che trattasi anche i **comportamenti omissivi, colposi o dolosi**, di coloro ai quali è affidata la custodia del bene culturale; comportamenti che, come appena ricordato, appaiono oggi vieppiù configurabili dopo l'introduzione dell'ipotesi di "deterioramento" della cosa assoggettata a tutela.



02

Per contro, un maggiore ambito di apprezzamento discrezionale — cui intuitivamente si collega un maggiore onere istruttorio e motivazionale — possiede senz'altro l'amministrazione nel valutare l'**uso incompatibile o pregiudizievole con le finalità di salvaguardia dei beni**. Ampiezza riconducibile, tuttavia, solo alla varietà dei beni sottoposti a vincolo, poiché è comunque il bene culturale ad essere oggetto di tutela — che permane sintanto che la cosa materiale esiste — e non anche la sua modalità di utilizzazione, la quale, pertanto, non va di per sé preservata e, conseguentemente, non acquista alcuna rilevanza autonoma.



03

Ne consegue che ogni valutazione in ordine alla congruità del comportamento del titolare del bene e delle eventuali prescrizioni adottate dall'amministrazione andrà pur sempre operata in concreto, in relazione allo specifico bene ed alla sua peculiare funzionalità.

Autorevole dottrina, richiamandosi alle analoghe previsioni contenute nella previgente disciplina, ha segnalato come il divieto in parola trovi frequente applicazione soprattutto con riferimento ai beni immobili, in special modo quelli rispetto ai quali "l'interesse pubblico si connette alla loro forma esteriore o al loro valore di testimonianza storica, che siano tuttora capaci di uno sfruttamento in senso propriamente economico".



I

In relazione ad ipotesi di tal fatta, in cui le attività del titolare del bene possano confliggere con la prescrizione normativa in esame, la giurisprudenza, ad esempio, ha ritenuto legittima, in quanto conforme al sistema della tutela delle cose di interesse storico ed artistico, la previsione che giungeva a impedire l'uso abitativo o quella che imponeva al proprietario l'immodificabilità della destinazione d'uso del bene, nel caso in cui lo stesso fosse **integralmente vincolato**.



04

Per contro, la giurisprudenza ha negato validità al provvedimento che precludeva interventi manutentivi su una porzione di immobile non vincolata e che non poteva pertanto rientrare nell'ambito del divieto.



05

2. Gli usi non compatibili

Come già ricordato trattando dei principi generali del codice e come di seguito vedremo anche a commento dei vincoli indiretti, può essere riconosciuta pregiudizievole e non compatibile con l'uso di un bene culturale — e conseguentemente sanzionata — non solo una modifica definitiva, ma anche una semplice attività temporanea o di carattere saltuario, ancorché posta in essere non direttamente sul bene, ma soltanto nelle aree ad esso limitrofe.



06



07



08

Il Consiglio di Stato ha tuttavia evidenziato come le prescrizioni relative al bene vincolato, specie se limitative del suo utilizzo e preclusive di qualunque modifica pregiudizievole del bene, non possano comunque mai essere imposte dall'amministrazione aprioristicamente, imponendosi una adeguata ponderazione dei contrapposti interessi in gioco.

Ne viene fatto conseguire che le prescrizioni non debbano mai giungere sino alla assoluta privazione del godimento della cosa da parte del proprietario o alla preclusione di qualsivoglia atto dispositivo, poiché in tale eventualità finirebbero con assumere un improprio contenuto espropriativo.

Questione strettamente collegata all'uso del bene è stata quella della assoggettabilità o meno a tutela di una **attività culturale** in sé considerata; problematica che si è posta, anche di recente, con riferimento alle attività tradizionali svolte nell'ambito di centri storici urbani ed ai beni di interesse particolarmente importante in relazione al loro riferimento alla storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere.

Principale punto di riferimento è la sentenza n. 118/1990, con cui la Corte costituzionale ha rilevato come il valore culturale di tali beni è dato dal collegamento del loro uso e della loro utilizzazione pregressi con accadimenti della storia, della civiltà o del costume anche locale. Questi beni possono essere stati o continuare ad essere "luoghi di incontri e di convegni di artisti, letterati, poeti, musicisti, ecc.; sedi di dibattiti e discussioni sui più vari temi di cultura, comunque di interesse storico-culturale, rilevante ed importante, da accertarsi dalla pubblica amministrazione competente". Tuttavia, precisa la Consulta, questa destinazione "non assume rilievo autonomo, separato e distinto dal bene ma si compenetra nelle cose che ne costituiscono il supporto materiale e, quindi, non può essere protetta separatamente dal bene, come si pretenderebbe. L'esigenza di protezione culturale dei beni, determinata dalla loro utilizzazione e dal loro uso pregressi, si estrinseca in un vincolo di destinazione che agisce sulla proprietà del bene e può trovare giustificazione, per i profili costituzionali, nella funzione sociale che la proprietà privata deve svolgere". Il Giudice delle leggi giunge conseguentemente ad affermare che "il vincolo non può assolutamente riguardare l'attività culturale in se e per se, cioè, considerata separatamente dal bene, la quale attività, invece, deve essere libera secondo i precetti costituzionale".



09

In linea con questo insegnamento si è posta la giurisprudenza del Consiglio di Stato, che ha escluso che tra i beni vincolati possano essere ricompresi attività commerciali o esercizi artigianali, pur se riconducibili ai "«valori» storici, culturali o filosofici presi in considerazione dalla legge di riferimento". È stata pertanto ammessa la limitazione dell'uso di detti beni, rilevando come non fosse "estranea, al sistema dei vincoli per la tutela delle cose di interesse storico ed artistico, la previsione di limiti alla loro destinazione, senza che ciò peraltro si risolva nell'ob-



10

bligo di gestire una determinata attività". Si è in tal modo giunti a riconoscere la legittimità del provvedimento ministeriale impositivo di un vincolo sugli arredi di un esercizio commerciale sito in un centro storico, in considerazione dell'implicito "collegamento funzionale fra l'immobile su cui il vincolo viene sostanzialmente apposto e l'esercizio di cui è dichiarata la particolare importanza culturale", pur ribadendosi che oggetto del vincolo è unicamente il bene e non l'attività in esso esercitata, non essendo quindi necessario garantire anche la continuazione dell'attività di impresa ivi esercitata o prescrivere specifiche destinazioni d'uso.

3. Lo smembramento degli archivi

Fra gli altri interventi vietati, il secondo comma dell'art. 20 dispone che gli archivi non possono essere smembrati, dovendosene garantire in ogni caso la loro integrità ed organicità, anche nel caso di un loro fisico spostamento; attività, quest'ultima, comunque subordinata ad autorizzazione, come di seguito si dirà a commento del successivo art. 21 [⇒].

Si ricorda che la categoria dei beni archivistici non era originariamente contemplata dalla L. 1089/1939 ed il relativo assoggettamento a tutela, così come delineato dal quarto comma dell'art. 21 dell'abrogato Testo unico 490/1999, è frutto delle previsioni contenute nell'art. 148 del D.Lgs. 112/1998, che li ha ricompresi tra i beni culturali; nonché, prima ancora, di quelle dell'art. 1 del D.P.R. 1409/1963, in tema di archivi di Stato. Obblighi di conservazione erano peraltro previsti già dagli artt. 65 ss. del R.D. 2-10-1911, n. 1163, di approvazione del *Regolamento per gli archivi di Stato*, tuttora "transitoriamente" in vigore ai sensi dell'art. 130 del nuovo codice.

La norma fa ovviamente riferimento agli archivi considerati beni culturali ai sensi dell'art. 10, commi secondo e terzo [⇒], intesi quali insiemi di documenti e quindi non agli "istituti e luoghi di cultura" definiti quali luoghi fisici dall'art. 101 del codice, il cui secondo comma, alla lettera c), definisce appunto l'archivio quale "struttura permanente che raccoglie, inventaria e conserva documenti originali di interesse storico e ne assicura la consultazione per finalità di studio e di ricerca".

Risultano immediatamente destinatari del divieto in questione i beni archivistici appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali e ad ogni altro ente od istituto pubblico.

Quanto invece agli archivi appartenenti ai privati, il relativo smembramento risulterà inibito solo successivamente al momento in cui sarà intervenuto il provvedimento dichiarativo della sussistenza di un loro "interesse storico particolarmente importante", ai sensi dell'art. 13 [⇒] del codice, pur potendosi disporre, nelle more della conclusione del procedimento, misure cautelari aventi lo stesso effetto inibitorio.

In tal senso il secondo comma della norma in esame, che faceva in passato un generico riferimento agli "archivi", senza alcun ulteriore chiarimento circa la loro appartenenza, è stato oggetto di modifiche da parte del D.Lgs. 156/2006, finalizzate a chiarirne l'ambito applicativo.

Nella relazione illustrativa allo schema del decreto del 2006 è infatti dato leggere che la specificazione introdotta ha per l'appunto inteso evitare "possibili equivoci in merito all'estensione oggettiva della norma, che va logicamente riferita ai soli archivi costituenti "beni culturali", ossia agli archivi pubblici ed agli archivi privati dichiarati"; non invece agli archivi privati, risultando ciò in contrasto con un dei fondamentali criteri della delega". Si tratta di quel principio ispiratore, in preceden-



D.Lgs. 112/98
L. 1089/39
D.P.R. 1409/63
R.D. 1163/11

LEX 02

za più volte dichiarato, volto ad escludere qualsiasi automatismo nell'assoggettamento di beni a tutela, in assenza di apposito accertamento, onde non incidere arbitrariamente sul diritto di proprietà, anch'esso di rilievo costituzionale.



Giurisprudenza

- 01 “Il divieto di cui all’articolo 11 L. 1089/1939, opera nei confronti di **chiunque** attenti alla loro integrità”, (C. Stato, Sez. VI, 10-3-2004, n. 1209, in *Riv. giur. edilizia*, 2005, I, 568); “L’articolo 59 L. 1 giugno 1939 n. 1089, sulla tutela delle cose di notevole interesse storico e artistico, prevede che l’amministrazione possa ordinare la riduzione in pristino a «chiunque» trasgredisca le disposizioni contenute negli articolo 11, 12, 13, 18, 19, 20 e 21 stessa legge; pertanto, stante l’ampiezza della formula, destinatari del provvedimento di riduzione in pristino sono **tutti coloro che hanno un rapporto qualificato con il bene**, siano essi proprietari, possessori e detentori dei terreni stessi” (C. Stato, Sez. VI, 18-4-2000, n. 2305, in *Cons. Stato*, 2000, I, 1012).
- 02 “Le disposizioni di cui agli articoli 11 e 12 L. n. 1089 del 1939, secondo cui le cose previste dagli articoli 1 e 2 non possono essere demolite, rimosse, restaurate od adibite ad usi non compatibili col loro carattere, oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione od integrità, vietano, senza alcun dubbio, anche i **comportamenti omissivi**, sia colposi che dolosi, idonei a causare danni alla conservazione, all’integrità od alla sicurezza dei beni tutelati” (TAR Emilia-Romagna-Parma, 12-4-1983, n. 94, in *Foro amm.*, 1983, I, 1942).
- 03 “Ai sensi dell’articolo 21 d.leg. 29 ottobre 1999 n. 490, il bene culturale può essere demolito o modificato previa autorizzazione ministeriale; il diniego dell’autorizzazione deve essere **motivato in ordine alle concrete ed attuali caratteristiche del bene** (nel caso concreto è stato ritenuto illegittimo il diniego dell’autorizzazione a demolire un *ex* edificio scolastico degradato che non presentava più gli elementi costruttivi meritevoli di tutela) (C. Stato, Sez. II, 18-1-2006, n. 2380/04, in *Giurisprud. amm.*, 2006, I, 1230); “L’articolo 2, L. 1° giugno 1939 n. 1089 assoggetta a particolare disciplina vincolata determinati beni immobili al fine di impedirne il deterioramento o il degrado; presupposto perché possa configurarsi il vincolo, diretto alla **conservazione almeno parziale del bene**, è tuttavia l’esistenza attuale di tutta ovvero di una parte della *res*, atteso che soltanto in rapporto al bene stesso è possibile l’obbligo di cui agli articoli 11 e 12 della legge nonché il potere cautelare previsto dall’articolo 20 (2° comma)” (TAR Campania-Salerno, 4-3-1986, n. 54, in *Foro amm.*, 1987, 1214); “Oggetto della tutela di cui alla L. 1° giugno 1939, n. 1089 sono cose materiali, sia che presentino particolare interesse storico, artistico, archeologico o etnografico per il loro valore intrinseco (articolo 1) sia che tale carattere abbiano destato per il loro riferimento ad accadimenti della storia politica, militare, della letteratura, dell’arte e della cultura in genere (articolo 2); pertanto, anche se non è estranea al sistema la previsione di limiti alla destinazione delle cose *de quibus*, potendo l’amministrazione **vietare «usi non compatibili** con il loro carattere storico e artistico, oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione o integrità» (articolo 11 epv.), pur tuttavia l’uso dei beni (nella specie: libreria) non acquista una rilevanza autonoma, agli effetti dei valori tutelati dalla norma, tale da farlo ritenere, esso stesso, oggetto del provvedimento impositivo del vincolo” (TAR Lazio-Roma, Sez. II, 26-2-1985, n. 382, in *Trib. amm. reg.*, 1985, I, 865).

- 04 “In materia di tutela delle cose di interesse storico-artistico, rientra nei poteri della soprintendenza, come prescrive l’articolo 11 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, **vietare in modo assoluto l’utilizzazione di un bene archeologico**, ove qualsiasi uso sia considerato non compatibile con la natura del monumento oppure sia ritenuto tale da pregiudicare la conservazione od integrità, in quanto le ragioni della proprietà devono considerarsi subordinate alle esigenze pubbliche di tutela. Tra gli usi non compatibili la Soprintendenza può legittimamente comprendere anche quello abitativo da parte del proprietario, quali che siano le cautele adottate” (Cass. pen., Sez. III, 19-1-1994, in *La sett. giur.*, III, 1994, 290. “In materia di tutela delle cose di interesse storico-artistico, come prescrive chiaramente l’articolo 11 L. 1089/1939, rientra nei poteri della soprintendenza vietare in modo assoluto l’utilizzazione di un bene archeologico, ove **qualsiasi uso sia considerato non compatibile con la natura del monumento** oppure sia ritenuto tale da pregiudicare la conservazione o integrità, in quanto le ragioni della proprietà devono considerarsi subordinate alle esigenze pubbliche di tutela; tra gli usi non compatibili la soprintendenza può legittimamente comprendere anche quello abitativo da parte del proprietario, quali che siano le cautele adottate” (Cass. pen., Sez. III, 12-11-1993, in *Riv. pen.*, 1994, 271 ed in *Arch. locazioni*, 1994, 794); “È legittimo il provvedimento di imposizione del vincolo su una cosa di particolare interesse storico o artistico, che indichi l’**uso ritenuto compatibile** con il carattere storico o artistico e con i valori connessi al bene vincolato (nella specie, il provvedimento che ha vincolato un’antica farmacia, ha imposto di conservarne la destinazione d’uso)” (C. Stato, Sez. VI, 18-10-1993, n. 741, in *Riv. giur. edilizia*, 1994, I, 631, con nota di Aicardi, in *Ammin. it.*, 1994, 1363, in *Foro it.*, 1994, III, 121, in *Giust. civ.*, 1994, I, 280, in *Riv. giur. edilizia*, 1994, I, 133, in *Cons. Stato*, 1993, I, 1306 ed in *Giur. it.*, 1994, III, 1, 151); “È legittimo il provvedimento con cui il ministro dei beni culturali e ambientali vincola alla sua **attuale destinazione d’uso** i locali, con i relativi arredi, nei quali è sito un antico caffè, per il suo collegamento alla storia dell’arte e della cultura, anche se si trovino in edificio già totalmente vincolato perché di particolare pregio storico e artistico” (C. Stato, Sez. VI, 28-2-1990, n. 321, in *Foro it.*, 1991, III, 1 ed in *Riv. giur. edilizia*, 1990, I, 537).
- 05 “È illegittimo il provvedimento con cui la soprintendenza per i beni ambientali e architettonici, nell’approvare il progetto dei lavori di straordinaria manutenzione all’interno di un immobile il cui solo esterno è soggetto a vincolo, impone che **non venga mutata l’attuale sua destinazione** a ristorante” (TAR Lazio-Roma, Sez. II, 29-3-1988, n. 527, in *Foro it.*, 1989, III, 249 ed in *Rass. lav. pubbl.*, 1989, II, 31).
- 06 “Anche la realizzazione di una struttura provvisoria purché idonea ad incidere sull’integrità ed unitarietà dell’uso del bene immobile ad interesse storico-artistico, nel senso della diminuzione del godimento estetico complessivo può integrare la violazione prevista dall’articolo 59 L. 1 giugno 1939 n. 1089 per **destinazione del bene ad un uso non compatibile** con la sua caratteristica storica e artistica o con la sua conservazione e integrità poiché il danno implicito nel reato di cui all’articolo 59, 1° comma, L. 1089/1939 **può consistere anche in una diminuzione del godimento estetico** realizzato con opere incompatibili rispetto alla struttura esistente (fattispecie in tema di destinazione provvisoria a chiosco per la vendita di souvenir di una parte del portico della basilica di Aquileia)” (Cass. pen., Sez. III, 14-2-1996, in *Giust. pen.*, 1996, II, 630 ed in *Ced. Cass.*, rv. 204570); “È legittimo, ai sensi degli articoli 11 e 12, L. 1° giugno 1939, n. 1089, il provvedimento che vieta le **coltivazioni intensive mediante aratura meccanica**, la sostituzione di alberi di alto

fusto e l'estrazione dell'apparato radicale mediante scasso, la realizzazione di pozzi, cisterne, canalizzazioni e altri apprestamenti idraulici o igienici, la collocazione, ancorché temporanea, di elementi mobili, la possibilità di bivacchi, il pascolo o quanto altro possa essere occasionale **motivo di diretto o indiretto danneggiamento ai ruderi**" (C. Stato, Sez. VI, 15-4-1989, n. 425, in *Riv. giur. edilizia*, 1989, I, 583 ed in *Foro amm.*, 1989, 2054).

- 07 "In materia di tutela delle cose di interesse storico ed artistico, rientra nei poteri discrezionali della sovrintendenza, come prescrive l'articolo 11 L. 1 giugno 1939 n. 1089, **vietare in modo assoluto la modifica del bene** ove detta modifica arrechi pregiudizio alla sua integrità, e ciò in quanto la proprietà deve considerarsi subordinata alle esigenze pubbliche di tutela qualora, per il suo valore storico-artistico, debba essere sottoposta a vincolo" (C. Stato, Sez. VI, 19-10-1995, n. 1162, in *Cons. Stato*, 1995, I, 1439);
- 08 "La necessità dell'autorizzazione del Ministero dei beni culturali per la rimozione, dall'immobile ove sono allocati, di beni di interesse storico, artistico, archeologico o etnografico, non esclude l'interesse ad agire del locatore del medesimo per ottenerne il rilascio alla scadenza della locazione, incidendo la mancanza di tale autorizzazione soltanto sull' eseguibilità del relativo provvedimento, non precluso da alcun **vincolo di destinazione dell'immobile** all'uso esclusivo del conduttore al fine di garantire la continuazione dell'esercizio della connessa attività culturale, salva l'applicabilità della disciplina degli articoli 1592 e 1593 cod. civ. se i suddetti beni costituiscono, anche per il loro vincolo di destinazione volto a preservarne il valore storico e di civiltà, addizioni inseparabili dall'immobile" (Cass., Sez. III, 18-5-2001, n. 6814, in *Giur. it.*, 2002, 487, in *Riv. not.*, 2001, 1448 ed in *Rass. locazioni*, 2002, 181);
 "L'articolo 11 L. 1 giugno 1939 n. 1089 non legittima l'imposizione a priori di un **vincolo di destinazione** su beni immobili allorché tale destinazione si connetta solo indirettamente e non univocamente alla possibilità di conservare integrità fisica e funzionale ai mobili che essi eventualmente contengano, appartenenti a diverso proprietario" (C. Stato., Sez. VI, 16-9-1998, n. 1266, in *Cons. Stato*, 1998, I, 1346);
 "Nei poteri spettanti al ministero per i beni culturali ai sensi degli articolo 11 segg. L. 1° giugno 1939, n. 1089 è inclusa la possibilità di limitare le facoltà d'uso e di godimento dei proprietari dei beni storici ed artistici in modo conforme alle caratteristiche monumentali dei beni stessi, senza peraltro che nell'ambito delle facoltà di regolamento dell'uso possa includersi anche l'imposizione di una **destinazione pubblica del bene** che si risolva nello svuotamento integrale dei contenuti del diritto medesimo e concreti una fattispecie sostanzialmente espropriativa" (C. Stato, Sez. V, 14-5-1986, n. 255, in *Cons. Stato*, 1986, I, 678 ed in *Foro amm.*, 1986, 770).
- 09 "È infondata, in riferimento all'art. 9 Cost., la questione di legittimità costituzionale degli art. 1 e 2, L. 1° giugno 1939, n. 1089, nella parte in cui non prevedono la possibilità di tutelare attività culturalmente rilevanti, caratterizzanti una zona del territorio cittadino e, in particolare, i **centri storici**" (Corte cost., 9-3-1990, n. 118, in *Foro it.*, 1990, I, 1101, con nota di Barone, in *Cons. Stato*, 1990, II, 759, con nota di Murra, in *Riv. giur. polizia locale*, 1990, 613, con nota di Lo Giudice, in *Giur. costit.*, 1990, 660, con nota di Rigano, in *Cons. Stato*, 1990, II, 435, in *Giur. it.*, 1990, I, 1, 1188 ed in *Riv. giur. edilizia*, 1990, I, 328);
 "Tra i beni tutelati a norma degli art. 1 e 2, L. 1° giugno 1939, n. 1089 **non possono essere ricompresi la gestione commerciale** o un esercizio artigianale, o altre determinate attività, ancorché attinenti ad alcuno dei «valori» storici, culturali o filosofici presi in consi-

derazione dalla legge di riferimento” (C. Stato, Sez. VI, 13-9-1990, n. 819, in *Cons. Stato*, 1990, I, 1117);

“Tra i beni tutelati a norma degli art. 1 e 2 L. 1° giugno 1939 n. 1089, **non sono comprese le gestioni commerciali** o l’esercizio di attività artificiali, anche se attinenti ad alcuni dei valori storici, culturali o filosofici presi in considerazione dalla legge in riferimento” (C. Stato, Sez. VI, 28-8-2006, n. 5004, in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2007, 66);

“Tra i beni tutelati a norma degli art. 1 e 2 della L. 1 giugno 1939, n. 1089, **non sono comprese le gestioni commerciali** o l’esercizio di attività artificiali, anche se attinenti ad alcuni dei valori storici e culturali presi in considerazione dalla legge di riferimento; non è, infatti, sostenibile un’interpretazione talmente lata della legge richiamata da implicarne l’adattabilità anche alla tutela di attività imprenditoriali che si svolgono in determinati immobili, a meno che il bene locato non abbia subito una particolare trasformazione con una sua specifica destinazione ed un suo stretto collegamento per un’iniziativa storico-culturale di rilevante importanza; per cui il valore oggetto di tutela ha finito con l’incorporarsi a tal punto con l’immobile tutelato con la sola conservazione dell’immobile stesso che diventa esso stesso oggetto del vincolo e non già l’attività in esso esercitata e senza, quindi, che sia necessario a tal fine garantire necessariamente anche la **continuazione dell’attività di impresa in esso esercitata**” (C. Stato, Sez. VI, 6-5-2008, n. 2009, in *www.lexitalia.it*).

- 10 “Oggetto della tutela contemplata nell’art. 2 L. 1 giugno 1939 n. 1089 sono i valori estetici e storici naturalmente incorporati in strutture materiali, che vengono appunto presi in considerazione per l’accertata presenza di tali valori. Ai sensi degli art. 11, 2° comma e 12 L. 1 giugno 1939 n. 1089, le cose dichiarate di particolare interesse storico o artistico non possono essere adibite ad usi non compatibili col loro carattere storico o artistico, oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione o integrità; non è dunque estranea, al sistema dei vincoli per la tutela delle cose di interesse storico ed artistico, la previsione di **limiti alla loro destinazione, senza che ciò peraltro si risolva nell’obbligo di gestire una determinata attività**” (C. Stato, Sez. VI, 18-10-1993, n. 741, in *Cons. Stato*, 1993, I, 1306);

“Il provvedimento di vincolo di particolare interesse storico e artistico emanato ai sensi dell’art. 1 L. 1 giugno 1939 n. 1089 (rilevante pregio artistico) o dell’art. 2 legge cit. (collegamento con la storia della cultura) è legittimamente motivato con la sussistenza sia dell’**immedesimazione e compenetrazione** dei valori storico-culturali con le strutture materiali, nonché del collegamento dei beni e della loro utilizzazione con gli eventi storico-culturali della città, sia del pregio artistico dell’immobile e di alcuni arredi in esso contenuti (nella specie, si è ritenuta la legittimità del provvedimento di **vincolo di particolare interesse del «caffè genovese» di Cagliari, e di alcuni suoi arredi**)” (C. Stato, Sez. VI, 17-2-1999, n. 170, in *Cons. Stato*, 1999, I, 265).

“Nell’imposizione del vincolo *ex* art. 2 L. 1° giugno 1939 n. 1089 in relazione ad un esercizio commerciale è implicito il collegamento funzionale fra l’immobile su cui il vincolo viene sostanzialmente apposto e l’esercizio di cui è dichiarata la particolare importanza culturale, in considerazione della **compenetrazione** tra i due beni costituenti espressione dei valori che la norma intende preservare” (C. Stato, Sez. VI, 10-10-2002, n. 5434, in *Cons. Stato*, 2002, I, 2178);

“Non è estranea al sistema dei vincoli per la tutela delle cose di interesse storico od artistico la previsione di limiti alla loro destinazione, senza che ciò peraltro si risolva nell’obbligo di **gestire una determinata attività**, essendo legittima l’imposizione del vincolo di destinazione e di uso del bene di particolare interesse storico-artistico, quando la misura imposta vale

ad assicurare l'integrità e la conservazione del bene (alla stregua del principio nella specie sono stati ritenuti legittimi i decreti ministeriali con i quali è stato imposto il vincolo storico-artistico *ex art. 2 comma 1, lett. b) e c) D.Lgs. n. 490/1999 sugli arredi del negozio "antico negozio Pietro Romanengo fu Stefano" di Genova, essendo stato dato atto nei provvedimenti in questione della inseparabile compenetrazione degli arredi con il valore culturale che si era inteso proteggere)*" (C. Stato, Sez. VI, 6-5-2008, n. 2009, in www.lexitalia.it);

È illegittimo il provvedimento con il quale la Soprintendenza, nell'autorizzare l'alienazione di immobile vincolato (in atto destinato a servizi ospedalieri), impone che vengano previste destinazioni d'uso per strutture ricettive di tipo socio-assistenziale, sanitario e di tipo residenziale speciale (alloggi protetti, assistiti, per anziani) e con funzione direzionale (uffici pubblici, scuole), **non essendo previsto il potere imporre in positivo singole destinazioni d'uso**. È illegittimo, per illogicità e per difetto di motivazione, il provvedimento con il quale la Soprintendenza, nell'autorizzare l'alienazione di un immobile vincolato (in atto destinato a servizi ospedalieri), fa divieto in radice di ogni destinazione d'uso per "attività commerciali, industriali e artigianali", atteso che non si comprende quali elementi del decoro e della configurazione architettonica potrebbero soffrire pregiudizio dalle su indicate utilizzazioni, segnatamente per ciò che riguarda le attività commerciali" (C. Stato, Sez. VI, 5-6-2007, n. 2984, in www.lexitalia.it).



Note bibliografiche

I - Vedasi sul punto Alibrandi T. - Ferri P., *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, Milano, 2001, 311.

LEX Richiami legislativi

- 01** Per completezza espositiva, si ritiene opportuno riportare il testo dell'**art. 21, D.Lgs. 490/1999**, nella cui rubrica, recante *Obblighi di conservazione*, vengono richiamate le varie norme dallo stesso recepite - (Legge 1 giugno 1939, n. 1089, artt. 5, comma 2; 11, commi 1 e 2; 12, comma 1; decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409, artt. 38 lett. g e 42, comma 1; decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 3, art. 9, comma 1, lett. a) — "1. I beni culturali non possono essere demoliti o modificati senza l'autorizzazione del Ministero.
2. Essi non possono essere adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico od artistico oppure tali da creare pregiudizio alla loro conservazione o integrità.
3. Le collezioni non possono, per qualsiasi titolo, essere smembrate senza l'autorizzazione prescritta al comma 1.
4. Gli archivi non possono essere smembrati, a qualsiasi titolo, e devono essere conservati nella loro organicità. Il trasferimento di complessi organici di documentazione di archivi di persone giuridiche a soggetti diversi dal proprietario, possessore o detentore è subordinato ad autorizzazione del soprintendente.
5. Lo scarto di documenti degli archivi di enti pubblici e degli archivi privati di notevole interesse storico è subordinato ad autorizzazione del soprintendente archivistico".
- 02** L'**art. 1 del D.P.R. 30-9-1963, n. 1409** recante *Norme relative all'ordinamento ed al personale degli archivi di Stato*, attribuisce all'Amministrazione degli archivi di Stato il compito di: "a) conservare: 1) gli archivi degli Stati italiani pre-unitari; 2) i documenti degli organi giudiziari ed amministrativi dello Stato non più occorrenti alle necessità ordi-

narie del servizio; 3) tutti gli altri archivi e singoli documenti che lo Stato abbia in proprietà o in deposito per disposizione di legge o per altro titolo;
b) esercitare la vigilanza: 1) sugli archivi degli enti pubblici; 2) sugli archivi di notevole interesse storico di cui siano proprietari, i possessori o detentori, a qualsiasi titolo, i privati”.

Articolo 21 - Interventi soggetti ad autorizzazione

1. Sono subordinati ad autorizzazione del Ministero:

a) la rimozione o la demolizione, anche con successiva ricostituzione dei beni culturali (1);

b) lo spostamento, anche temporaneo, dei beni culturali mobili, salvo quanto previsto ai commi 2 e 3 (1);

c) lo smembramento di collezioni, serie e raccolte;

d) lo scarto dei documenti degli archivi pubblici e degli archivi privati per i quali sia intervenuta la dichiarazione ai sensi dell'articolo 13, nonché lo scarto di materiale bibliografico delle biblioteche pubbliche, con l'eccezione prevista all'articolo 10, comma 2, lettera *c)*, e delle biblioteche private per le quali sia intervenuta la dichiarazione ai sensi dell'articolo 13 (2);

e) il trasferimento ad altre persone giuridiche di complessi organici di documentazione di archivi pubblici, nonché di archivi di privati per i quali sia intervenuta la dichiarazione ai sensi dell'articolo 13 (2).

2. Lo spostamento di beni culturali, dipendente dal mutamento di dimora o di sede del detentore, è preventivamente denunciato al soprintendente, che, entro trenta giorni dal ricevimento della denuncia, può prescrivere le misure necessarie perché i beni non subiscano danno dal trasporto.

3. Lo spostamento degli archivi correnti dello Stato e degli enti ed istituti pubblici non è soggetto ad autorizzazione, ma comporta l'obbligo di comunicazione al Ministero per le finalità di cui all'articolo 18 (1).

4. Fuori dei casi di cui ai commi precedenti, l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su beni culturali è subordinata ad autorizzazione del soprintendente. Il mutamento di destinazione d'uso dei beni medesimi è comunicato al soprintendente per le finalità di cui all'articolo 20, comma 1 (3).

5. L'autorizzazione è resa su progetto o, qualora sufficiente, su descrizione tecnica dell'intervento, presentati dal richiedente, e può contenere prescrizioni. Se i lavori non iniziano entro cinque anni dal rilascio dell'autorizzazione, il soprintendente può dettare prescrizioni ovvero integrare o variare quelle già date in relazione al mutare delle tecniche di conservazione (3).

(1) Lettera *a)* così sostituita, lettera *b)* e comma 3 così modificati ex art. 2, comma 1, lettera *i)*, D.Lgs. 26-3-2008, n. 62.

(2) Lettera così modificata ex art. 2, D.Lgs. 24-3-2006, n. 156.

(3) Periodo aggiunto ex D.Lgs. 156/2006 cit.

1. Gli interventi autorizzabili: la demolizione e lo spostamento

L'art. 21 del nuovo codice individua le varie tipologie degli interventi ed attività non in assoluto precluse, ma che possono essere effettuate su beni culturali solo previa acquisizione di apposita autorizzazione ministeriale. Anche questa norma, come di seguito vedremo, è stata oggetto di modifiche ad opera sia del D.Lgs. 156/2006 che del D.Lgs. 62/2008.

Il primo comma, alla lettera *a*), individua tra gli interventi soggetti ad autorizzazione quelli relativi alla **demolizione** delle cose immobili costituenti beni culturali ed alla loro eventuale, successiva ricostituzione.

Non deve stupire l'inserimento, tra le misure di protezione, di casi di demolizione totale o parziale dei beni culturali, dato che la norma - come chiarito in giurisprudenza - intende prendere in specifica considerazione tutte quelle ipotesi in cui l'eliminazione di una sola porzione o dell'intero bene costituisca l'unico modo per salvaguardarne le rimanenti, ovvero per tutelare altri interessi primari, quale quello della pubblica incolumità, come nel caso in cui si verifichi un concreto ed imminente pericolo di crollo di un immobile ormai fatiscente, non fronteggiabile con altro tipo di intervento.

Per tali evenienze — che, come osservato anche in dottrina, non comportano una implicita rinuncia alla protezione del bene — il contenuto dell'atto autorizzatorio dovrà valutare non solo l'assenza di ogni altra possibile alternativa tecnica rispetto alla demolizione o alla significativa modificazione del bene, ma contenere anche, laddove possibile, le prescrizioni necessarie per procedere alla sua ricostituzione.

Anche se lessicalmente e concettualmente collegato alla "demolizione", si ritiene che il termine "ricostituzione" non sia stato utilizzato dalla norma in modo casuale, bensì — data la sua portata più ampia rispetto a termini analoghi, quale quello di ricostruzione — sia stato appositamente scelto dal legislatore per ricomprendervi gli interventi su tutti quegli altri beni immobili, facenti parte del patrimonio culturale, che tuttavia non necessariamente sono costituiti da edifici (e quindi non sono letteralmente "ricostruibili").

A titolo meramente esemplificativo si pensi ad un bene ipogeo o ad un complesso sepolcrale o rurale, il cui contenuto si renda indispensabile spostare all'interno di un museo; ovvero a dei parchi o dei giardini, che per vari motivi debbano necessariamente essere traslati (e ricostituiti) in altro sito.

Anche il lemma "**ricostituzione**", d'altro canto, appare oggettivamente più confacente alla ipotesi in cui l'intervento demolitorio attenga soltanto ad elementi non strutturali, ma solo complementari del bene e tali quindi da poter essere ricostituiti con materiali o tecnologie analoghe a quelle originarie, che possano conseguentemente restituire al bene il suo primitivo aspetto.

Non è quindi casuale che sempre la lettera *a*) del primo comma, nel testo novellato dal D.Lgs. 62/2008, abbia assoggettato a preventiva autorizzazione anche la **rimozione** dei beni culturali, proprio per disciplinare eventualità quali quelle cui si appena fatto cenno, oppure per quelle ipotesi in cui l'intervento restaurativo sia diretto ad eliminare sovrapposizioni di elementi. Si pensi, ad esempio, alla successiva stratificazione di affreschi o di componenti architettoniche, che, pur di intrinseco pregio, non facciano però parte del bene originario e vi sia necessità di una loro rimozione, anche al fine di una loro diversa ed autonoma collocazione o esposizione in altro luogo.



01



I



02



03