

Servizio Tutela
90139 Palermo – Via delle Croci, 8
Tel. 0917071704 - Fax 0917071702
serv.tutelabci@regione.sicilia.it

Palermo Prot. n. 13229 del 18.3.2015

Allegati n. _____

Oggetto: Articolo 13 del Codice dei Beni culturali e del paesaggio

CIRCOLARE n.7

Alle Soprintendenze per i
Beni culturali e ambientali
LORO SEDI

Con le circolari prot. n.1796 del 27.04.1994 e prot. n. 6557 del 1999 venivano impartite disposizioni alle Soprintendenze sulle procedure da porre in essere per l'emissione dei provvedimenti di vincolo ai sensi della allora vigente legge 1 giugno 1939, n. 1089.

Anche a seguito dell'entrata in vigore del codice dei beni culturali, tali circolari hanno continuato a disciplinare il procedimento di vincolo sui beni appartenenti a soggetti giuridici privati e tuttavia, al fine di uniformare le procedure e ottimizzare i tempi di istruttoria dei procedimenti di cui trattasi, si ritiene necessario introdurre i chiarimenti che seguono, derivati dalla riflessione sull'esperienza maturata nella fase di applicazione del Decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42 e s.m.i. .

La dichiarazione dell' interesse culturale è il provvedimento formale che riconosce la sussistenza dell'interesse architettonico, artistico storico o etnoantropologico di un bene mobile o immobile , di proprietà privata.

L'articolo 13 , I comma, del Decreto legislativo n.42/2004 e s.m.i. recante il “Codice dei beni culturali e del paesaggio”, recita, infatti:

“La dichiarazione accerta la sussistenza, nella cosa che ne forma oggetto, dell'interesse richiesto dall'articolo 10, comma 3.”

L'interesse cui si riferisce il terzo comma dell'articolo 10 può consistere in:

- (a) un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante per le cose immobili e mobili ;
- (b) un interesse storico particolarmente importante per gli archivi e i singoli documenti ;
- (c) un eccezionale interesse culturale per le raccolte librerie ;
- (d) un interesse particolarmente importante determinato dal riferimento di tale bene alla storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere, ovvero dal fatto che tale bene rappresenta una testimonianza dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose;
- (e) un interesse eccezionale determinato dal fatto che la pluralità di beni oggetto del provvedimento tutorio , per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, ovvero per rilevanza artistica, storica, archeologica, numismatica o etnoantropologica può considerarsi un complesso unitario, ancorché gli stessi non siano ricompresi fra quelli indicati al comma 2 del medesimo articolo.

La finalità principale del decreto con cui viene dichiarato l'interesse culturale di uno o più beni di proprietà privata è, dunque, quella di individuare singoli beni che, pur essendo privati, sono di particolare interesse per la collettività; a tal fine il provvedimento deve riportare, in maniera congrua ed esauriente, i motivi che hanno determinato la decisione di sottoporre quel certo bene ad un regime tutorio, indicando, in modo specifico, le prescrizioni d'uso, ossia l'utilizzo ammesso e quello vietato e le ragioni che hanno determinato l'adozione di tali prescrizioni.

Ciò perché il provvedimento che dichiara l'interesse culturale di un bene, oltre a riconoscerne il particolare valore, incide, in maniera determinante, sul regime giuridico dello stesso bene, che prima di quel momento era assoggettato alla ordinaria disciplina della proprietà privata prevista dal codice civile e dalle altre leggi vigenti in materia.

L'art. 10, che individua i beni che possono essere assoggettati al regime di tutela, statuisce, al quinto ed ultimo comma, che le cose indicate al *comma 1* e quelle indicate al *comma 3, lettera a)* ossia le cose, immobili e mobili, che presentano particolare interesse artistico, storico, archeologico ed etnoantropologico e quella riportate alla *lettera e)* ossia le collezioni o serie di oggetti che rivestono, come complesso, un eccezionale interesse, devono, anche, essere opera di un autore non più vivente o la loro esecuzione deve risalire ad oltre cinquanta anni, se mobili o a settanta, se immobili.

Ad essi si aggiungono "le cose", elencate nel quarto comma del medesimo articolo, che interessano la paleontologia, la preistoria e le civiltà primitive; le cose d'interesse numismatico aventi carattere di rarità e di pregio; i manoscritti, gli autografi, i carteggi, gli incunaboli, nonché i libri, le stampe e le incisioni aventi carattere di rarità e di pregio; le carte geografiche e gli spartiti musicali aventi carattere di rarità e di pregio artistico o storico; le fotografie con relativi negativi e matrici, le pellicole cinematografiche e i supporti audiovisivi aventi carattere di rarità e di pregio artistico o storico; le ville, i parchi ed i giardini che abbiano interesse artistico o storico; le pubbliche piazze, vie e strade di interesse artistico o storico; i siti minerari, le navi, le architetture rurali.

La previsione del limite temporale può essere derogata nei soli casi non espressamente richiamati dal sopraccitato comma 3, e dunque per "le cose" individuate alle lettere:

- b) gli archivi e i singoli documenti d'interesse storico particolarmente importante di proprietà privata;
- c) le raccolte librerie di eccezionale interesse culturale di proprietà privata;
- d) le cose immobili e mobili "a chiunque appartenenti", dichiarati di interesse particolarmente importante, "a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive e religiose".

Oltre che all'art. 10, di cui si è appena detto, la disposizione di cui all'art. 2, comma 2 del Codice, nel recare la definizione giuridica del bene culturale, contiene anche, un rinvio al successivo art. 11, dove vengono elencate altre tipologie di "cose", a chiunque appartenenti, che possono costituire oggetto di tutela da parte dell'ordinamento, ancorché, in questo caso, limitatamente all'applicazione di talune specifiche disposizioni puntualmente richiamate dalla norma.

Si tratta in particolare di :

- gli *affreschi*, gli *stemmi*, i *graffiti*, le *lapidi*, le *iscrizioni*, i *tabernacoli* e gli *altri ornamenti di edifici*, anche non esposti alla pubblica vista, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 50, comma 1, che ne vieta di disporre od eseguire il distacco, a meno che non sia stata chiesta e ottenuta apposita autorizzazione del soprintendente;
- gli *studi d'artista*, per i quali l'art. 51 proibisce sia la modifica della destinazione d'uso sia la rimozione di quanto in esso contenuto (opere, documenti, cimeli e simili) qualora lo studio, considerato nel suo insieme ed in relazione al contesto in cui è inserito, sia stato dichiarato di interesse particolarmente importante per il suo valore storico. Analogo divieto

è disposto per gli studi d'artista "*rispondenti alla tradizionale tipologia a lucernaio e adibiti a tale funzione da almeno vent'anni*";

- le *aree pubbliche di valore culturale* che vengono individuate dai comuni, sentito il soprintendente, e nelle quali, ai sensi del successivo art. 52, l'esercizio del commercio è vietato o sottoposto a particolari condizioni;
- le *opere di pittura, di scultura, di grafica e/o qualsiasi oggetto d'arte di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni*, relativamente ai quali l'art. 64 stabilisce l'obbligo del venditore di consegnare all'acquirente una documentazione che attesti l'autenticità dell'oggetto od almeno la probabile attribuzione e la provenienza ovvero, in mancanza, una dichiarazione recante comunque tutte le informazioni disponibili sul punto; mentre l'art. 65 impone, a colui che intenda esportarli all'estero, l'onere di provare al competente ufficio di esportazione che non si tratta di beni rientranti tra quelli di cui all'art. 10, per i quali vige il divieto assoluto di uscita definitiva dal territorio della Repubblica, salvi i casi di esportazione temporanea, di cui agli articoli 66 e ss. del Codice;
- le *opere dell'architettura contemporanea*, i cui proprietari, ai sensi del IV comma dell'articolo 37 del Codice, possono essere ammessi a beneficiari dei contributi in conto interessi erogati dalla pubblica Amministrazione, purché il soprintendente ne abbia riconosciuto il particolare valore artistico (sulla architettura contemporanea si veda la circolare nota prot. n. 44607 del 29.09.2012);
- le *fotografie*, con relativi negativi e matrici, gli *esemplari di opere cinematografiche, audiovisive o di sequenze di immagini in movimento*, le *documentazioni di manifestazioni*, sonore o verbali, comunque realizzate, la cui produzione risalga ad oltre venticinque anni;
- i *mezzi di trasporto aventi più di settantacinque anni* ed i *beni e gli strumenti di interesse per la storia della scienza e della tecnica aventi più di cinquanta anni*, per i quali tutti ancora l'art. 65, al comma 3, lettera c) subordina l'uscita definitiva dal territorio della Repubblica ad apposita autorizzazione rilasciata dall'autorità pubblica competente;
- le *vestigie individuate dalla vigente normativa in materia di tutela del patrimonio storico della Prima guerra mondiale*, per i quali il II comma dell'articolo 50 vieta il distacco, in assenza di apposita autorizzazione del soprintendente.

Tutela indiretta (articolo 45 e ss.)

Il Codice dei beni culturali attribuisce all'Amministrazione la possibilità di svolgere un'azione di tutela indiretta, a salvaguardia dei beni immobili riconosciuti di interesse culturale, indicando *le distanze, le misure e le altre norme dirette ad evitare che ne sia messa in pericolo l'integrità, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e decoro*. (art 45).

Con il termine "tutela indiretta" si intende, quindi, l'imposizione di limiti e condizioni all'utilizzo di cose, di per sé non soggette al regime di tutela, che si trovano, però, in una particolare relazione con dei beni dichiarati di interesse culturale. In tal modo, attraverso l'imposizione di prescrizioni si determina una specie di asservimento finalizzato a garantire l'integrità del bene culturale principale, per consentire la piena attuazione dell'interesse pubblico.

La tutela indiretta riguarda solo beni immobili e si giustifica solo in relazione ad un altro provvedimento di vincolo diretto. Il suo contenuto è costituito dalle prescrizioni (cfr. art. 45, c.1) che devono riguardare *l'integrità dei beni culturali immobili, la prospettiva o la luce o le condizioni di ambiente e decoro*".

L'integrità dei beni culturali viene garantita da quelle previsioni dirette a preservare il bene oggetto di vincolo diretto dai danni derivanti dall'uso improprio dell'area contigua.

Per quanto riguarda *la prospettiva o la luce*, ciò significa che deve essere mantenuta la visibilità complessiva del bene oggetto di vincolo diretto.

Relativamente, infine, al *decoro*, la giurisprudenza ne ha individuato i caratteri nell'esigenza di mantenimento del contesto, tale da non modificare né essere in contrasto con l'aspetto formale, lo stile o il significato storico - artistico del monumento.

L'imposizione di prescrizioni di tutela indiretta può avvenire contestualmente e nello stesso provvedimento con cui viene dichiarato l'interesse culturale del bene principale.

Le medesime prescrizioni devono essere recepite nei regolamenti edilizi e negli strumenti urbanistici (art 45, c. 2) e sono immediatamente precettive.

Una trattazione particolare merita il vincolo indiretto avente natura archeologica perché, al riguardo, la giurisprudenza ha precisato che :

- Il vincolo indiretto, a differenza di quello diretto, è destinato a coinvolgere l'ambito costituente la c.d. "fascia di rispetto" che, come tale, non coincide con l'ambito materiale dei confini perimetrali dei singoli immobili, ma va stabilita in rapporto alla globale consistenza della c.d. "cornice ambientale", di guisa che il vincolo indiretto può essere imposto anche su un immobile non contiguo al monumento, purché il detto immobile faccia parte dell'ambiente del monumento, come tutto ciò che si trova in vista o in prossimità dello stesso.
- Il vincolo indiretto non ha un contenuto prescrittivo tipico, sicché l'Amministrazione deve valutare, con proprio apprezzamento discrezionale, le misure da adottare per la conservazione del bene, le quali possono consistere anche in misure non tipizzate, purché il provvedimento appositivo del vincolo sia congruamente motivato e sorretto da un'istruttoria adeguata.
- Il vincolo indiretto, laddove priva il proprietario dello ius aedificandi, non comporta l'espropriazione del bene, posto che il diritto dominicale non perde qualunque utilità, ben potendo esplicarsi in altri e diversi usi della terra, quali l'esercizio dell'agricoltura e la coltivazione di fiori, piante ed alberi, sia pure a condizione che il tutto sia concordato con la Soprintendenza archeologica; del resto, il ricorso al potere ablatorio non costituisce espressione di un obbligo dell'Autorità amministrativa ma rientra nella sfera di apprezzamento discrezionale a questa spettante ed è, comunque, subordinato alla sussistenza dei presupposti di legge .

Procedimento per la dichiarazione dell'interesse culturale e per la tutela indiretta

Il procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale, così come quello di tutela indiretta, inizia con l'avvio del procedimento da parte del Soprintendente che, anche su motivata richiesta dello stesso proprietario o di un ente territoriale interessato, ne dà comunicazione al proprietario, possessore o detentore del bene tramite raccomandata A/R o tramite messo comunale¹. Ove trattasi di immobili, la raccomandata dovrà essere inviata anche al sindaco del Comune nel quale è ubicato l'immobile (art.14, comma 3).

La comunicazione di avvio del procedimento deve contenere gli elementi di identificazione e di valutazione del "bene", risultanti dalle prime indagini, l'indicazione degli effetti prodotti dall'avvio del procedimento stesso, ai sensi dell'articolo 14, commi 4 e 5, del Codice, nonché l'indicazione del termine, non inferiore a 30 giorni, entro il quale l'interessato o gli interessati possono presentare le proprie osservazioni.

Ai sensi della L. 7 agosto 1990, n. 241 e ss.mm.e ii., nella comunicazione debbono essere, altresì, indicati l'ufficio e la persona responsabile del procedimento, il termine entro il quale, secondo quanto stabilito nel regolamento approvato con il D.P.R.S. 28 febbraio 2012 n. 19, deve concludersi il procedimento e i rimedi esperibili in caso di inerzia dell'amministrazione, nonché, l'ufficio dove si potrà prendere visione degli atti.

Qualora per il numero dei destinatari la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente gravosa, l'art. 8 comma 3 della L. 7 agosto 1990, n. 241 e ss.mm.e ii prevede che l'Amministrazione provveda mediante forme di pubblicità idonee.

Al riguardo si fa presente quanto segue:

- vi si può ricorrere solo quando per il numero degli aventi titolo, la comunicazione personale risulti, per tutti o per taluni di essi, impossibile o particolarmente gravosa² e vi provvede il responsabile del procedimento.

1 Nel caso di destinatario residente all'estero, la notifica si effettua tramite sede consolare o ambasciata.

2 La notifica è impossibile quando il destinatario risulta irreperibile mentre è particolarmente gravosa quando il numero dei destinatari è eccessivo. In quest'ultimo caso occorre fare riferimento al Testo unico delle espropriazioni secondo cui è eccessivo il numero dei destinatari, quando è superiore a 50.

- secondo le direttive impartite dal Ministero per i beni e le attività culturali, (D.M. 13 giugno 1994 n. 495 recante - Regolamento concernente disposizioni di attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, pubblicato su GU Serie Generale n.187 del 11-8-1994 - Suppl. Ordinario n. 116) la comunicazione di avvio del procedimento deve riportare in maniera esauriente, oltre alla precisa individuazione del bene, ai contenuti essenziali del provvedimento e a tutti gli altri elementi previsti dal comma 1 dell'art. 8 della legge 241/1990 e s.m.i., anche le ragioni che hanno indotto l'amministrazione a non ricorrere alla comunicazione personale;
- le "idonee" forme di pubblicità sono quelle che possono in astratto garantire il contributo partecipativo dei soggetti interessati al procedimento; a tal fine si possono applicare analogicamente le disposizioni del T.U. espropriazioni che prevedono l'affissione all'albo pretorio del Comune in cui si trovano gli immobili, la pubblicazione su uno o più quotidiani a diffusione nazionale o locale e sul sito web del Dipartimento.

Entro 120 giorni dall'avvio del procedimento, la Soprintendenza inoltrerà la proposta di riconoscimento di interesse culturale al Servizio Tutela di questo Dipartimento, cui compete l'emissione, entro il termine fissato dal D.P.R.S. 28.2.2012 n.19, del decreto di dichiarazione di interesse culturale.

La proposta dovrà essere corredata da :

- Relazione tecnico-scientifica, congruamente ed esaurientemente motivata, contenente la dettagliata descrizione del bene e dei suoi elementi identificativi, dei caratteri storici, artistici o etnoantropologici che costituiscono le ragioni della tutela, delle prescrizioni d'uso del bene nonché l'indicazione della particolare categoria a cui il bene appartiene, tra quelle elencate dal Codice.

Tale motivazione dovrà essere particolarmente esauriente ed articolata allorché le ragioni che hanno indotto a dichiarare l'interesse culturale del bene siano da ricondurre al loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere o al loro costituire una testimonianza dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose.

- Planimetria o estratto di mappa aggiornato, risultante da accertamenti catastali documentati; in essa, con differenti colorazioni e relativa legenda, dovranno essere evidenziate le estensioni degli immobili e/o delle aree che si intendono tutelare.

- Elenco delle ditte proprietarie, con l'indicazione dei dati anagrafici, documentati dai competenti uffici, residenza e codice fiscale di ciascun proprietario, con l'indicazione delle particelle di proprietà di ciascuno.

- Documentazione fotografica, almeno due copie della quale dovranno pervenire su supporto cartaceo a colori.

- Copia delle ricevute attestanti l'avvenuta ricezione dell'avvio del procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale.

- Copia delle eventuali osservazioni presentate dagli interessati.

Tale documentazione dovrà essere trasmessa in cinque copie se si tratta di beni mobili e in sei copie nel caso di beni immobili, dovrà essere sottoscritta dal dirigente dell'Unità operativa responsabile, vistata dal Soprintendente e munita di timbri interpagina.

Ricevuta la documentazione, il Servizio Tutela di questo Dipartimento provvederà all'istruttoria e alla predisposizione del provvedimento tutelario che, dopo la firma, verrà trasmesso alla competente Soprintendenza per la notifica agli interessati e sarà pubblicato entro 48 ore dalla sua emissione sul sito web dipartimentale, così come disposto dall'art. 68 della legge regionale 12 agosto 2014 n. 21.

In caso di beni soggetti a pubblicità immobiliare o mobiliare, sarà cura della Soprintendenza provvedere alla trascrizione del provvedimento di vincolo presso la competente Agenzia del Territorio, Servizio di pubblicità immobiliare e, da quel momento, lo stesso avrà efficacia nei confronti di ogni successivo proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo.

Si fa presente che la trascrizione del vincolo ha una funzione dichiarativa; essa cioè non determina la nascita del vincolo, che è efficacemente costituito con il provvedimento

amministrativo che lo emana e la sua notifica agli aventi diritto, ma ha lo scopo di rendere opponibile anche ai terzi – tra cui rientrano anche gli aventi causa del destinatario della notifica - il nuovo regime giuridico a cui il bene viene in tal modo sottoposto.

Ciascuna Soprintendenza potrà procedere autonomamente alla richiesta di esonero dal pagamento della tassa ipotecaria e della sanzione amministrativa in considerazione del fatto che l'amministrazione, nell'ottemperare all'obbligo di pubblicità imposto dall'art. 15 del Codice dei Beni Culturali e Paesaggistici, svolge un servizio di interesse pubblico. La richiesta di esonero dovrà essere inoltrata alla competente Agenzia del Territorio - Servizio Pubblicità immobiliare.

Ricorsi

Avverso il decreto definitivo con cui è stato dichiarato l'interesse culturale è ammesso ricorso al TAR entro 90 giorni ovvero ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana entro 120 giorni dalla notifica.

Effetti della dichiarazione di interesse a carico del privato proprietario

Il provvedimento di dichiarazione dell'interesse culturale di un bene comporta, a carico del proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo, del bene una serie di obblighi:

- Sottoposizione ai poteri di vigilanza ed ispettivi dell'Amministrazione (articoli 18 e 19)

Il soprintendente può procedere in ogni tempo, con preavviso non inferiore a cinque giorni, fatti salvi i casi di estrema urgenza, ad ispezioni volte ad accertare l'esistenza e lo stato di conservazione o di custodia dei beni culturali nonché ad accertare l'ottemperanza alle prescrizioni di tutela indiretta imposte ex articolo 45.

- Obbligo di chiedere l'autorizzazione per l'esecuzione di interventi sul bene (articolo 21, IV comma e 22)

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 allo stesso soprintendente per le finalità di cui all'articolo 20, comma 1.

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.

- Denuncia di trasferimento delle opere per cambio residenza (articolo 21 comma 2)

Quando lo spostamento, dipende dal mutamento di dimora o sede del detentore è sufficiente la denuncia al Soprintendente, che entro 30 giorni dal ricevimento della stessa, può prescrivere le misure necessarie perché i beni non subiscano danni nel trasporto. Inoltre, per quanto attiene la destinazione delle opere vincolate, è fatto obbligo ai proprietari, detentori o possessori a qualsiasi titolo di beni vincolati di rispettare le prescrizioni del Soprintendente e di dare comunicazione alla Soprintendenza competente per territorio, circa il luogo di destinazione dei beni, anche in occasione di spostamenti temporanei.

- Denuncia di trasferimento di proprietà/detenzione (articolo 59)

Gli atti che trasferiscono, in tutto o in parte, a qualsiasi titolo, la proprietà o, limitatamente ai beni immobili, la detenzione di beni culturali devono essere denunciati alla competente Soprintendenza per i beni culturali e ambientali ai sensi dell'art. 59 del D. Lgs. n. 42/2004, entro 30 giorni dall'alienante in caso di alienazione a titolo oneroso o gratuito o di trasferimento della detenzione; dall'acquirente, in caso di trasferimento avvenuto nell'ambito di procedure di vendita forzata o fallimentare, o in caso di sentenza che produca gli effetti di un contratto di alienazione non concluso; dall'erede o dal legatario in caso di successione a causa di morte. Per l'erede il termine decorre dall'accettazione dell'eredità o dalla presentazione della dichiarazione ai competenti uffici tributari, per il legatario il termine decorre dalla comunicazione notarile prevista dall'art. 623 del c.c., salva rinuncia ai sensi delle disposizioni del codice civile.

La denuncia deve contenere i dati identificativi delle parti e la sottoscrizione delle medesime o dei loro rappresentanti legali, l'indicazione del luogo in cui si trovano i beni, l'indicazione della natura e delle condizioni dell'atto di trasferimento, nonché, ai fini dell'invio delle comunicazioni dovute,

l'indicazione del domicilio in Italia delle parti. La denuncia priva delle indicazioni previste o con indicazioni incomplete o imprecise si considera come non avvenuta.

- Esercizio del diritto di prelazione (articoli 61-62)

Il diritto di prelazione è esercitato dalla Regione ai sensi dell'art. 60 del D. Lgs. n. 42/2004, nel termine di 60 giorni dalla data di ricezione della denuncia di trasferimento, o nel termine di 180 giorni dalla ricezione di denuncia tardiva o dall'acquisizione di tutti gli elementi costitutivi della stessa in caso di omessa o incompleta denuncia. Inoltre, il diritto di prelazione è esercitato da altro ente pubblico territoriale interessato, ai sensi dell'articolo 62, comma 3 del decreto legislativo sopra citato, entro il termine di venti giorni dalla denuncia – mediante apposita proposta di prelazione al Ministero –, sui beni culturali alienati a titolo oneroso al medesimo prezzo stabilito nell'atto di alienazione.

- Divieto di trasferimento all'estero (Articolo 66-67)

Le opere vincolate non possono essere trasferite all'estero (in caso di vendita a cittadini stranieri i beni devono comunque rimanere nel territorio nazionale). È prevista una speciale procedura di autorizzazione per l'esportazione temporanea di beni culturali da esporre al pubblico godimento in occasione di eventi di particolare rilievo (mostre, manifestazioni culturali, ecc.).

- Sanzioni (articolo 160-163)

Se per effetto della violazione degli obblighi di protezione e conservazione stabiliti dalle disposizioni del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D. L.gs. 42/2004) il bene culturale subisce un danno, l'Amministrazione dei beni culturali ordina al responsabile l'esecuzione a sue spese delle opere necessarie alla reintegrazione. In caso di inottemperanza all'ordine impartito, l'Amministrazione provvede all'esecuzione d'ufficio a spese dell'obbligato, con conseguente recupero delle relative somme nelle forme previste dalla normativa in materia di riscossione coattiva. Quando la reintegrazione non è possibile, il responsabile è tenuto a corrispondere una somma pari al valore della cosa perduta o alla diminuzione di valore dalla stessa subita.

Certificazioni

Per quanto riguarda il rilascio di eventuali certificazioni attestanti l'esistenza dell'interesse culturale, si invitano codesti Istituti ad utilizzare il modello allegato.

Effetti della dichiarazione di interesse a carico della Soprintendenza

La dichiarazione che un bene riveste interesse culturale determina degli effetti anche per la Soprintendenza, effetti che discendono dall'esercizio del potere di tutela. L'articolo 3 del Codice dei beni culturali e del paesaggio recante "**Tutela del patrimonio culturale**", dispone, infatti:

1. La tutela consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione.

2. L'esercizio delle funzioni di tutela si esplica anche attraverso provvedimenti volti a conformare e regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale.

Se si considera la tutela nella sua portata più ampia, essa corrisponde ad un'azione di protezione che non solo si esplica mediante una regolazione di carattere giuridico-amministrativo sull'uso e la circolazione dei beni (già con le fondamentali leggi del 1939), ma comprende anche un'attività positiva di intervento volta a individuare concretamente i beni, a prevenirne il deterioramento, anche mediante un'attività di vigilanza e di ispezione.

Come è noto, né la legge 1 giugno 1939, n. 1089, né, sulla sua scia, il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, recavano la nozione di tutela. Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, fornì tale nozione, sia pure in un'ottica di riparto delle competenze fra stato e autonomie territoriali, ricomprendendo nella tutela "ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali" (art. 148, comma 1, lett. c). Nella bozza di Codice, veniva detto che la tutela "concerne la disciplina delle attività e le funzioni dirette a garantire l'individuazione, la conoscenza, la protezione e la conservazione del patrimonio (culturale), nonché a conformare e regolare i diritti ed i comportamenti ad esso inerenti".

Nel testo definitivo dell'art. 3 , la formulazione ha subito degli affinamenti sul piano tecnico, laddove si è precisato che "l'esercizio delle funzioni di tutela si esplica anche attraverso provvedimenti volti a conformare e regolare diritti e comportamenti inerenti il patrimonio culturale, sottolineando il profilo amministrativo della funzione con il riferimento ad un suo possibile carattere pre-cettivo/conformativo".

Il mutamento è di rilievo perché con i termini "funzioni" e "disciplina" si rinvia necessariamente ad un momento normativo , di modo che tutela non è più ogni attività in astratto volta a riconoscere, conservare e proteggere il bene culturale, ma diventa solo ciò che il legislatore, fra le attività astrattamente rivolte a tali fini, ha ritenuto di disciplinare, in particolare affidandone la cura alla P.A.

Da quanto appena indicato discende che la nozione di tutela, di cui all'articolo 3 va riempita di contenuto con le norme contenute in altre disposizioni, in primo luogo, da quelle poste in altre parti del Codice.

Con riguardo ai veri e propri contenuti di *monitoraggio del patrimonio culturale* le attività afferenti alle funzioni di tutela sono :

- il potere di *vigilanza* sui beni culturali, tanto privati che pubblici (art. 18);
- il potere di *ispezione* – “in ogni tempo, con preavviso non inferiore a cinque giorni, fatti salvi i casi di estrema urgenza” .

Ma in cosa consiste esattamente il potere di vigilanza e cosa determina in concreto a carico degli uffici dell'Amministrazione dei beni culturali?

La precisazione è opportuna perché, di recente, per il degrado e il crollo di un bene monumentale dichiarato di interesse pubblico, sono state ipotizzate responsabilità anche penali - ai sensi degli articoli 677 e 733 del codice penale - non solo dell'ente proprietario e di quello che lo deteneva in concessione, ma anche del Sindaco del Comune in cui l'immobile ricade , in qualità di ufficiale di governo (potendosi ravvisare gli estremi del reato p. e p. dall'articolo 328 del codice penale) e della Soprintendenza per i beni culturali in quanto ente tenuto a garantire la vigilanza sul bene culturale.

Tale valutazione prende spunto da alcune pronunzie giurisprudenziali emanate a seguito di disastri ambientali, dove sono state ravvisate delle violazioni colpose degli obblighi di protezione, da parte di chi rivestiva posizioni di garanzia all'interno di un ente pubblico.

Nelle situazioni “ordinarie”, dove l'obbligo di garanzia si collega all'esercizio del potere di tutela e conservazione, la possibilità di configurare anche la forma omissiva della fattispecie di danneggiamento al patrimonio culturale, di cui all'art . 733 c.p., recante (*Danneggiamento al patrimonio storico ed artistico nazionale*) è stata considerata astrattamente ammissibile.³

Al riguardo, questa Amministrazione nutre , tuttavia, alcune perplessità derivanti dal tenore letterale della norma citata che definisce come oggetto della contravvenzione “la cosa propria”, individuando , così, il possibile autore nel proprietario o al più nel possessore o detentore, titolari di un rapporto qualificato con il bene.

Ciò ovviamente non esime l'istituzione preposta alla tutela dai suoi compiti di vigilanza e protezione, compiti che si esplicano prevalentemente con i provvedimenti espressamente individuati dalle norme contenute nel Titolo I del Codice dei beni culturali; in particolare , per quanto riguarda la vigilanza , si ritiene che essa venga posta in essere attraverso l'invito ai

³ “Un comportamento continuo e prolungato d'inerzia di abbandono, tale da lasciare il bene materiale privo di ogni cautela da aggressioni umane (c.d. vandalismo), dai fattori naturali o agenti atmosferici o da elementi chimico-fisici può pacificamente costituire causa o concausa sufficiente a determinare l'evento del nocimento .

Gli obblighi di conservazione e tutela sono agevolmente individuabili, in primis, nell'art. 30 del Codice dei BB.CC e paesaggio (“I privati proprietari, possessori o detentori di beni culturali sono tenuti a garantirne la conservazione”), oltre che nel citato art. 117 Cost. ed i destinatari del precetto, titolari della posizione di garanzia, sono i soggetti, in rapporto qualificato con il bene.” (Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Avellino, ord. 23 novembre 2012).

proprietari a provvedere all'eliminazione dello stato di degrado, con le ordinanze di rimessione in pristino e di demolizione, con le segnalazioni ai Comuni perché intervengano per eliminare situazione di pericolosità, con ispezioni e sopralluoghi da effettuare a seguito di apposita segnalazione. A tal fine, si ritiene che possa essere assolutamente proficua la collaborazione operosa – peraltro prevista dagli articoli 4 e 5 del Codice per i rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali - con gli altri soggetti, istituzionali e non, pubblici e privati operanti sul territorio di competenza, collaborazione finalizzata, attraverso la stipula di appositi protocolli e intese alla verifica delle situazioni di degrado dei monumenti ed, eventualmente, anche alla loro prevenzione, compatibilmente con la situazione proprietaria e le risorse finanziarie disponibili.

Articolo 160. Ordine di reintegrazione

In caso di mancato rispetto delle misure di protezione o conservazione imposte con il provvedimento tutorio, si applica l'articolo 160 del Codice dei Beni culturali. Si tratta di un ambito assai vasto in considerazione della varietà di comportamenti che possono concretizzare una condotta antigiuridica e che vanno dal danneggiamento del bene culturale al suo impiego per usi non compatibili, dalla mancata esecuzione di obblighi interventi di manutenzione e/o di restauro alla mancata denuncia del loro spostamento.

Qualora il bene culturale subisca un danno dalla violazione delle disposizioni del Codice, l'articolo 160 stabilisce che l'Amministrazione ordinerà al responsabile "l'esecuzione a sue spese delle opere necessarie alla reintegrazione" ovvero nel caso in cui questa non sia possibile, la corresponsione di una somma pari al valore della cosa perduta o alla diminuzione di valore subita dalla stessa.

Naturalmente poiché scopo primario della disposizione contenuta nell'articolo 160 è quello di restituire il bene al suo assetto originario, imponendo il ripristino e l'esecuzione dei lavori ritenuti indispensabili a tal fine, la sanzione pecuniaria è eventuale e residuale, potendo trovare applicazione soltanto quando sia materialmente impossibile procedere al ripristino dello stato originario del bene.

In considerazione di tale finalità, e diversamente dall'analoga ipotesi contemplata dall'art.167 dello stesso Decreto legislativo, la norma non lascia all'Amministrazione alcun margine discrezionale circa l'adozione della misura ripristinatoria in alternativa alla sanzione pecuniaria, discrezionalità che è, invece, certamente riscontrabile in ordine ai contenuti della sanzione imposta.

Il provvedimento dovrà, quindi, tenere conto del vincolo e della sua portata, nonché dell'effettiva violazione di un obbligo di protezione o conservazione da parte del soggetto agente; non un qualunque danno, inoltre, ha per conseguenza l'adozione di ordine di reintegrazione (o l'irrogazione di una sanzione nel caso di sua impossibilità), ma solo quello il cui verificarsi è frutto dell'inosservanza dei precetti direttamente provenienti dal codice o da provvedimenti amministrativi assunti dall'Amministrazione in loro applicazione.

Quanto alla determinazione della sanzione, che ha una funzione non afflittiva ma riparatoria, come confermato dal fatto che la norma non la definisce sanzione, il quarto comma dell'art.160 lascia all'Amministrazione il compito di definire l'entità della somma dovuta, limitandosi a prescrivere che si dovrà fare riferimento "al valore della cosa perduta o alla diminuzione di valore subita dalla cosa".

Occorrerà rifarsi, quindi, a principi generali, tenendo conto della particolare natura della sanzione, dell'eventuale perdita del bene o, qualora il bene non sia perduto, della diminuzione di valore subita dal bene tutelato.

Al fine di acquisire maggiori elementi di valutazione, questo Dipartimento ha, in passato, interpellato il Ministero per i Beni e le attività culturali secondo cui per la quantificazione dell'importo occorre fare riferimento alla somma necessaria per riportare il bene allo stato originario, aggiungendovi, qualora il bene o parte di esso sia perduto, un terzo dello stesso importo a titolo di risarcimento per il valore storico – artistico perduto.

La presente circolare sarà pubblicata sul sito web del Dipartimento.

firmato
Il Dirigente Generale
Gaetano Pennino