

# I BENI CULTURALI

## NEL GOVERNO DEL TERRITORIO

rassegna di giurisprudenza  
2009-2013

OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA

demanio, patrimonio, beni pubblici

collana a cura di PAOLO LORO

JRE 101

REPERTORI

# I BENI CULTURALI NEL GOVERNO DEL TERRITORIO

rassegna di giurisprudenza  
2009-2013

**EXEO** edizioni 

ISBN: 978-88-6907-043-3

professionisti

pubblica amministrazione

**Abstract: la presente opera è una raccolta, organizzata in una classificazione tematica, di massime giurisprudenziali in materia di BENI ARCHEOLOGICI E CULTURALI, elaborate dalla redazione della rivista giuridica Patrimoniopubblico.it, tratte da pronunce recensite dalla medesima rivista appartenenti agli anni 2009, 2010, 2011, 2012, 2013. Alle massime seguono gli estratti pertinenti delle pronunce a cui si riferiscono.**

Disclaimer: pur compiendo ogni ragionevole sforzo per assicurare che le massime siano elaborate con la cura necessaria, si avverte che errori, inesattezze, ambiguità od omissioni sono sempre possibili. Con riguardo a ciò, l'editore e il curatore si esimono da ogni responsabilità, invitando l'utente a verificare in ogni caso la massima di interesse con il contenuto della relativa sentenza.

Copyright © 2014 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati. Le massime/sintesi, quando costituiscono una rielaborazione delle pronunce da cui sono tratte, sono opera protetta dal diritto di autore e possono essere utilizzate solo citando la fonte e per fini non commerciali. La classificazione delle massime costituisce parimenti opera protetta dal diritto di autore, di cui nessun uso è consentito. Sono consentite esclusivamente citazioni a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dalla menzione della fonte. È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione scritta dell'editore. È consentita la stampa ad esclusivo uso personale dell'utilizzatore, e comunque mai a scopo commerciale. Licenza d'uso: **il presente prodotto può essere utilizzato esclusivamente dalla persona fisica acquirente e dai suoi stretti collaboratori professionali, o da un singolo destinatario in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica. Ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque, totale o parziale, è vietata senza il consenso scritto dell'editore.**

Edizione: giugno 2014 - collana: OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA, a cura di Paolo Loro - materia: demanio, patrimonio e beni pubblici - tipologia: repertori - formato: digitale, pdf - dimensione: A4 - ISBN: 978-88-6907-043-3 - codice: JRE101 - nic: 189 - Editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200/2007 DUNS 339162698 c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova - sede operativa via Dante Alighieri 6 int. 1 35028 Piove di Sacco (PD) info@exeo.it. Luogo di elaborazione: sede operativa.

## SOMMARIO

[COMUNITÀ EUROPEA ED ENTI TERRITORIALI --> POTESTÀ LEGISLATIVA --> BENI CULTURALI](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> BENI CULTURALI E ARCHEOLOGICI](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> BENI CULTURALI E ARCHEOLOGICI --> ALIENAZIONE](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> BENI CULTURALI E ARCHEOLOGICI --> AREE E PARCHI ARCHEOLOGICI](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> BENI CULTURALI E ARCHEOLOGICI --> AUTORIZZAZIONE ART. 21 D. LGS. 42/2004](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> BENI CULTURALI E ARCHEOLOGICI --> BENI MOBILI](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> BENI CULTURALI E ARCHEOLOGICI --> CIRCOLAZIONE ART. 68 D. LGS. 42/2004](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> BENI CULTURALI E ARCHEOLOGICI --> ESPORTAZIONE](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> BENI CULTURALI E ARCHEOLOGICI --> ESPROPRIAZIONE](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> BENI CULTURALI E ARCHEOLOGICI --> ESPROPRIAZIONE --> DISTINZIONE](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> BENI CULTURALI E ARCHEOLOGICI --> ESPROPRIAZIONE --> DISTINZIONE --> DEL BENE CULTURALE](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> BENI CULTURALI E ARCHEOLOGICI --> ESPROPRIAZIONE --> DISTINZIONE --> DEL BENE CULTURALE --> COMPETENZA](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> BENI CULTURALI E ARCHEOLOGICI --> ESPROPRIAZIONE --> DISTINZIONE --> PER INTERESSE ARCHEOLOGICO](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> BENI CULTURALI E ARCHEOLOGICI --> ESPROPRIAZIONE --> PRESUPPOSTI](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> BENI CULTURALI E ARCHEOLOGICI --> ESPROPRIAZIONE --> PRESUPPOSTI --> PROGETTAZIONE](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> BENI CULTURALI E ARCHEOLOGICI --> ESPROPRIAZIONE --> PRESUPPOSTI --> VINCOLO](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> BENI CULTURALI E ARCHEOLOGICI --> ESPROPRIAZIONE --> PROCEDURA](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> BENI CULTURALI E ARCHEOLOGICI --> ORDINE DI REINTEGRAZIONE](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> BENI CULTURALI E ARCHEOLOGICI --> PREMIO PER IL RINVENIMENTO](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> BENI CULTURALI E ARCHEOLOGICI --> RESPONSABILITÀ CIVILE](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> BENI CULTURALI E ARCHEOLOGICI --> RESPONSABILITÀ PENALE --> ART. 176 D. LGS. 42/2004](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> BENI CULTURALI E ARCHEOLOGICI --> VALORIZZAZIONE](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> BENI CULTURALI E ARCHEOLOGICI --> VERIFICA/DICHIARAZIONE DI INTERESSE CULTURALE](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> BENI CULTURALI E ARCHEOLOGICI --> VINCOLO OPE LEGIS](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE --> BENI CULTURALI](#)

[GIUDIZIO --> LEGITTIMAZIONE ATTIVA --> VERIFICA/DICHIARAZIONE DELL'INTERESSE CULTURALE](#)

[INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE E DI OCCUPAZIONE --> INDENNITÀ DI ESPROPRIO --> AREE NON EDIFICABILI --> CRITERIO INDENNITARIO --> TERTIUM GENUS --> VINCOLO STORICO, ARCHEOLOGICO, ARTISTICO](#)

[INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE E DI OCCUPAZIONE --> INDENNITÀ DI OCCUPAZIONE --> TEMPORANEA NON PREORDINATA AD ESPROPRIO --> RICERCHE ARCHEOLOGICHE](#)

[PROCEDURA --> DISCREZIONALITÀ DELLA P.A. --> NEL GOVERNO DEI BENI CULTURALI](#)

[PROCEDURA --> DISCREZIONALITÀ DELLA P.A. --> NELLE SCELTE URBANISTICHE --> VINCOLO STORICO, ARCHEOLOGICO, ARTISTICO](#)

[PROCEDURA --> GIUSTO PROCEDIMENTO --> ART. 21 OCTIES L. 241/90 --> NEL PROCEDIMENTO ESPROPRIATIVO --> APPOSIZIONE E REITERA VINCOLO --> VINCOLO ARCHEOLOGICO](#)

[PROCEDURA --> GIUSTO PROCEDIMENTO --> CONCESSIONE DI SCAVI ARCHEOLOGICI](#)

[PROCEDURA --> GIUSTO PROCEDIMENTO --> VINCOLI CONFORMATIVI --> ARCHEOLOGICI](#)

[PROCEDURA --> GIUSTO PROCEDIMENTO --> VINCOLO CULTURALE](#)

[PUBBLICA UTILITÀ --> DICHIARAZIONE DI P.U. --> TERMINI --> OPERE ED INTERVENTI, CASISTICA --> BENI ARCHEOLOGICI](#)

[TITOLO EDILIZIO --> PRESUPPOSTI --> COMPATIBILITÀ CULTURALE](#)

[VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> EDIFICABILITÀ --> VINCOLO DI INEDIFICABILITÀ --> STORICO, ARCHEOLOGICO, ARTISTICO](#)

[VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> FASCE DI RISPETTO E DISTANZE LEGALI --> FASCE DI RISPETTO --> BENI CULTURALI](#)

[VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI URBANISTICI --> DECADENZA, REITERAZIONE, INDENNIZZO --> INDENNIZZO --> VINCOLI NON INDENNIZZABILI --> STORICO, ARCHEOLOGICO, ARTISTICO](#)

[VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI URBANISTICI --> ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI --> CONFORMATIVI --> STORICO, ARCHEOLOGICO, ARTISTICO](#)

[VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI URBANISTICI --> PARTICOLARI --> STORICO, ARCHEOLOGICO, ARTISTICO](#)

## COMUNITÀ EUROPEA ED ENTI TERRITORIALI --> POTESTÀ LEGISLATIVA --> BENI CULTURALI

CORTE COSTITUZIONALE n.194 del 17/07/2013 - Relatore: Paolo Grossi - Presidente: Franco Gallo

**Sintesi: Il D. Lgs. 42/2004 è parametro interposto di costituzionalità, alla stregua del quale misurare la compatibilità costituzionale delle disposizioni con esso eventualmente in contrasto.**

**Sintesi: Se «tutela» e «valorizzazione» dei beni culturali esprimono aree di intervento diversificate, è necessario che restino inequivocabilmente attribuiti allo Stato, ai fini della tutela, la disciplina e l'esercizio unitario delle funzioni destinate alla individuazione dei beni costituenti il patrimonio culturale nonché alla loro protezione e conservazione e, invece, anche alle Regioni, ai fini della valorizzazione, la disciplina e l'esercizio delle funzioni dirette alla migliore conoscenza e utilizzazione e fruizione di quel patrimonio e, perciò – secondo i principi di cui agli articoli 111 D. Lgs. 42/2004 – la costituzione e l'organizzazione stabile di risorse o la messa a disposizione di competenze.**

**Sintesi: Le norme regionali non possono intervenire nella materia della ricerca e del ritrovamento di cose di interesse culturale, tanto più dettando una disciplina difforme da quella statale, senza eccedere dall'ambito di competenza e senza, perciò, risultare incompatibili con il sistema costituzionale del riparto di competenze, anche al di là della specifica materia dei beni culturali: ove, infatti, in ipotesi, dette normative regionali prevedessero vincoli o privilegi incidenti nella sfera dei diritti e degli interessi dei privati, potrebbero finire per interessare anche altre materie riservate alla competenza dello Stato (es. «ordinamento civile»), risultando, perciò, costituzionalmente illegittime sotto ulteriori profili.**

Estratto: «6.- Sul versante delle competenze, del resto, non appare superfluo sottolineare la circostanza che il codice dei beni culturali e del paesaggio si “autoqualifichi” (art. 1, comma 1) come normativa di «attuazione dell'articolo 9 della Costituzione», assumendo le connotazioni tipiche del “parametro interposto”, alla stregua del quale misurare la compatibilità costituzionale delle disposizioni con esso eventualmente in contrasto: non diversamente da quanto questa Corte ebbe modo di osservare a proposito della legge 15 dicembre 1999, n. 482 (Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche), attuativa dell'art. 6 della Costituzione (sentenze n. 170 del 2010 e n. 159 del 2009). Lo stesso art. 1 del codice, in particolare, nel dettare i principi della relativa disciplina, significativamente sancisce – al comma 2 – che «la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura»: implicando, per un verso, il riferimento a un “patrimonio” intrinsecamente comune, non suscettibile di arbitrarie o improponibili frantumazioni ma, nello stesso tempo, naturalmente esposto alla molteplicità e al mutamento e, perciò stesso, affidato, senza specificazioni, alle cure della “Repubblica”; e, per altro verso, una sorta di ideale contiguità, nei limiti consentiti, fra le distinte funzioni di “tutela” e di “valorizzazione” di questo “patrimonio” medesimo, ciascuna identificata nel proprio ambito. All'interno di questo sistema appare, perciò, indubbio, che se “tutela” e

“valorizzazione” esprimono – per dettato costituzionale e per espressa disposizione del codice dei beni culturali (artt. 3 e 6) (secondo anche quanto riconosciuto da questa Corte sin dalle sentenze n. 26 e n. 9 del 2004) – aree di intervento diversificate, è necessario che restino inequivocabilmente attribuiti allo Stato, ai fini della tutela, la disciplina e l’esercizio unitario delle funzioni destinate alla individuazione dei beni costituenti il patrimonio culturale nonché alla loro protezione e conservazione e, invece, anche alle Regioni, ai fini della valorizzazione, la disciplina e l’esercizio delle funzioni dirette alla migliore conoscenza e utilizzazione e fruizione di quel patrimonio e, perciò – secondo i principi di cui agli articoli 111 e seguenti del codice –, la costituzione e l’organizzazione stabile di risorse o la messa a disposizione di competenze. L’impianto normativo costruito, con tale particolare compattezza, sull’art. 10 del codice, prevede, come è noto, una serie di rigorose e dettagliate misure di tutela: da quelle concernenti i diversi divieti o le autorizzazioni o gli obblighi conservativi dei beni, a quelle relative alla loro circolazione, al regime delle eventuali loro alienazioni o di altre forme di trasmissione in ambito nazionale o anche internazionale o alla uscita dal (o all’ingresso nel) territorio nazionale, alle espropriazioni e, finalmente, per quello che qui più interessa, alle ricerche e ai ritrovamenti. È opportuno ribadire, infatti, a questo riguardo, che, a norma dell’art. 88 del codice, «le ricerche archeologiche e, in genere, le opere per il ritrovamento delle cose indicate all’articolo 10 in qualunque parte del territorio nazionale sono riservate al Ministero»; il quale può, tuttavia (art. 89), concederne a soggetti pubblici o privati l’esecuzione, fermo per il concessionario l’obbligo di attenersi alle prescrizioni del Ministero medesimo e con la possibilità (comma 6) che questo possa «consentire, a richiesta, che le cose rinvenute rimangano, in tutto o in parte, presso la Regione od altro ente pubblico territoriale per fini espositivi, sempre che l’ente disponga di una sede idonea e possa garantire la conservazione e la custodia delle cose medesime». Né di minore rilievo appaiono le regole (art. 90) concernenti le scoperte fortuite, che impongono (comma 1) all’occasionale scopritore di «cose immobili o mobili indicate nell’articolo 10» di farne «denuncia entro ventiquattro ore al soprintendente o al sindaco ovvero all’autorità di pubblica sicurezza» e di provvedere «alla conservazione temporanea di esse, lasciandole nelle condizioni e nel luogo in cui sono state rinvenute», con l’ulteriore onere, per il soprintendente, di informare «anche i carabinieri preposti alla tutela del patrimonio culturale»; e con la specificazione (comma 2) che «Ove si tratti di cose mobili delle quali non si possa altrimenti assicurare la custodia, lo scopritore ha facoltà di rimuoverle per meglio garantirne la sicurezza e la conservazione sino alla visita dell’autorità competente e, ove occorra, di chiedere l’ausilio della forza pubblica», fermo – oltre che l’obbligo di conservazione e custodia «per ogni detentore di cose scoperte fortuitamente» (comma 3) – il rimborso delle spese da parte del Ministero. Appare, dunque, del tutto evidente che eventuali normative regionali non potrebbero intervenire su questi stessi oggetti – tanto più se con discipline modificative di quelle statali – senza eccedere dall’ambito di competenza e senza, perciò, risultare, come nel caso, incompatibili con il sistema costituzionale del relativo riparto, anche al di là della specifica materia dei beni culturali: ove, infatti, in ipotesi, dette normative regionali prevedessero vincoli o privilegi incidenti nella sfera dei diritti e degli interessi dei privati, potrebbero finire per interessare anche altre materie riservate alla competenza dello Stato (come, ad esempio, quelle riconducibili alla materia dell’ “ordinamento civile”), risultando, perciò, costituzionalmente illegittime sotto ulteriori profili.»

**Sintesi: In materia di beni culturali la potestà legislativa delle Regioni può legittimamente esercitarsi – al di fuori dello schema tutela/valorizzazione – per tutelare quelle cose o quei beni che, pur non essendo classificati dallo Stato come di «interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico», possano presentarsi come un patrimonio identitario inalienabile, di idealità e di esperienze e perfino di simboli per una determinata comunità territoriale e siano quindi espressione di una memoria «particolare», coltivata in quelle terre da parte di quelle persone, con le proprie peculiarità e le proprie storie.**

Estratto: «7.- Su queste basi, appare non persuasivo l'argomento, prospettato dalla Regione resistente a sostegno della propria scelta legislativa, secondo cui i «reperti mobili» e i «cimeli storici che si trovano sul territorio regionale» – interessati dalle attività di «ricerca, raccolta, conservazione e valorizzazione», di cui alla legge impugnata – riguarderebbero – come già ricordato – soltanto beni diversi sia da quelli indicati nella richiamata legge regionale sul patrimonio storico della Prima guerra mondiale in Lombardia, sia anche dai «beni culturali di cui all'articolo 10» del codice dei beni culturali. La portata regolativa di quest'ultima disposizione appare, tuttavia, con ogni evidenza, talmente estesa da risultare programmaticamente destinata a riguardare la totalità delle cose che presentino «un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico», impedendo di ritenere che alcune di queste cose possano risultare, per se stesse, preventivamente sottratte a quella disciplina e perciò – come l'art. 2 impugnato vorrebbe – oggetto di un'altra. Ciò che, piuttosto, assume particolare e decisivo rilievo – sul piano logico oltre che su quello pratico – è il profilo concernente l'accertamento o la verifica della effettiva sussistenza dell'interesse culturale che queste cose possono presentare e, dunque, di quel carattere dal quale consegua la loro sicura appartenenza al «patrimonio culturale». Ora, è indubitabile che soltanto la disciplina statale – specialmente nel codice dei beni culturali – possa assicurare, in funzione di tutela (e, in considerazione della unitarietà del patrimonio culturale), le misure più adeguate rispetto a questo scopo: anzitutto per la previsione di specifici procedimenti e di dettagliate procedure di ricognizione e di riscontro delle caratteristiche dei beni e poi per l'attribuzione a competenti apparati di compiti che richiedono conoscenze altamente specializzate e l'impiego di criteri omogenei, da adottare, «sulla base di indirizzi di carattere generale stabiliti dal Ministero», «al fine di assicurare uniformità di valutazione» (art. 12, comma 2). Ove, perciò, la legge regionale in discorso avesse effettivamente inteso evitare di sovrapporsi alla disciplina dello Stato, avrebbe dovuto prevederlo in maniera inequivoca: non già solo, cioè, genericamente escludendo di riferirsi – con una formula destinata a risultare quasi di stile – ai beni di cui all'art. 10 del codice dei beni culturali, ma piuttosto direttamente prevedendo di rivolgersi soltanto a quelle cose che, in quanto non riconosciute o non dichiarate di «interesse culturale», all'esito dei previsti procedimenti, risultassero, perciò, escluse, come previsto, dall'applicazione delle disposizioni del codice (art. 12, comma 4, e artt. 13 e seguenti del codice dei beni culturali), in quanto non ricomprensibili nel novero dei beni culturali di cui al predetto art. 10. La circostanza, infatti, che una specifica cosa non venga «classificata» dallo Stato come di «interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico», e dunque non venga considerata come «bene culturale», non equivale ad escludere che essa possa, invece, presentare, sia pure residualmente, un qualche interesse «culturale» per una determinata comunità territoriale: restando questo interesse ancorato, in ipotesi, a un patrimonio identitario inalienabile, di idealità e di esperienze e perfino di simboli, di quella singola e specifica comunità. In tale contesto e solo entro tali limiti, la potestà legislativa delle Regioni può dunque legittimamente esercitarsi – al di fuori

dello schema tutela/valorizzazione – non già in posizione antagonistica rispetto allo Stato, ma in funzione di una salvaguardia diversa ed aggiuntiva: volta a far sì che, nella predisposizione degli strumenti normativi, ci si possa rivolgere – come questa Corte ha avuto modo di sottolineare (sentenza n. 232 del 2005) – oltre che ai «beni culturali» identificati secondo la disciplina statale, e rilevanti sul piano della memoria dell'intera comunità nazionale, eventualmente (e residualmente) anche ad altre espressioni di una memoria "particolare", coltivata in quelle terre da parte di quelle persone, con le proprie peculiarità e le proprie storie.»

## **DEMANIO E PATRIMONIO --> BENI CULTURALI E ARCHEOLOGICI**

TAR PIEMONTE, SEZIONE I n.712 del 15/06/2012 - Relatore: Roberta Ravasio - Presidente: Lanfranco Balucani

**Sintesi: Ai sensi del D. Lgs. 42/2004, si può prescindere dal procedimento di verifica dell'interesse culturale in relazione ai beni culturali ma solo ai fini della applicazione delle specifiche norme che ad essi si riferiscono e non ad altri fini, come la necessità di autorizzazione per l'alienazione.**

Estratto: «12. Merita di essere esaminato, invece, in vista della riedizione della azione amministrativa, il quinto motivo di ricorso principale, a mezzo del quale si lamenta che l'ara circostante il Palazzo del Lavoro, un tempo di proprietà demaniale, sia stata alienata ad un privato senza autorizzazione ministeriale pur essendo segnalato come bene di interesse culturale. La censura non è fondata. Le opere architettoniche contemporanee di particolare valore artistico, menzionate all'art. 11 comma 1 lett. e) del D. L.vo 42/04, benché di proprietà pubblica non sono assoggettate a tutela ipso facto, richiedendosi a tal fine che l'autore di esse non sia più vivente e che siano trascorsi almeno 50 anni dalla loro realizzazione: solo ricorrendo tali circostanze la competente Soprintendenza può promuovere il procedimento finalizzato alla verifica dell'interesse culturale, in pendenza del quale il bene è inalienabile. In particolare è opinione del Collegio che il citato art. 11 del D. L.vo 42/04, nell'affermare che "Fatta salva l'applicazione dell'art. 10, qualora ne ricorrano i presupposti e condizioni, sono beni culturali in quanto oggetto di specifiche disposizioni del presente Titolo:..." i beni ivi elencati, abbia inteso affermare che si può prescindere dal procedimento di verifica dell'interesse culturale in relazione ai beni medesimi ma solo ai fini della applicazione delle specifiche norme che ad essi si riferiscono, e non ad altri fini. Così, ad esempio, per le opere architettoniche l'art. 11 lett. e) rinvia all'art. 37, che contempla la possibilità di ottenere dei contributi pubblici per interventi conservativi. Quindi solo a questi fini si può ammettere che un bene architettonico, il cui interesse artistico sia attestato da pubblicazioni o da "informali" dichiarazioni della Soprintendenza, possa essere considerato un bene culturale. Ad ogni diverso effetto non è invece possibile prescindere da un formale accertamento dell'interesse culturale del bene, che nel caso di specie non poteva avere luogo prima del 1° gennaio 2011, La cessione del Palazzo del Lavoro è quindi avvenuta validamente poiché non era soggetta ad autorizzazione ministeriale»

TAR LAZIO, SEZIONE II QUATER ROMA n.4101 del 07/05/2012 - Relatore: Maria Laura Maddalena - Presidente: Angelo Scafuri

**Sintesi: L'elenco descrittivo delle cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico e demo-etno-antropologico non ha un valore costitutivo. Di conseguenza, forme di protezione e di tutela di cui al D. Lgs. 42/2004 possono scattare sui beni di proprietà pubblica o di enti no profit, anche a prescindere dall'inclusione nell'elenco, purché essi presentino comunque un interesse culturale come tale riconosciuto e apprezzato dalla amministrazione.**

Estratto: «In relazione alla prima questione, concernente l'asserita assenza del regime vincolistico sui beni in questione, occorre premettere che l'art. 2, comma 1, lett. a) del d.lgs. 490/99, vigente all'epoca dei fatti, prevedeva che "Sono beni culturali disciplinati a norma di questo Titolo: a) le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico, o demo-etno-antropologico;". L'art. 5 dello stesso d.lgs. prevedeva quindi, al comma 1, che "Le regioni, le province, i comuni, gli altri enti pubblici e le persone giuridiche private senza fine di lucro" dovessero presentare al Ministero l'elenco descrittivo delle cose indicate all'articolo 2, comma 1, lettera a) di loro spettanza e, al comma 5, che detti beni fossero comunque sottoposti a tutela anche se non risultavano compresi negli elenchi. La giurisprudenza ( cfr. ex multis Consiglio di Stato, sez. VI, 20 luglio 2009, n. 4499, sez. VI, 23 marzo 2007, n. 1413) ha chiarito, in relazione alla interpretazione di tali norme, che l'elenco descrittivo delle cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico e demo-etno-antropologico non ha un valore costitutivo. Di conseguenza, forme di protezione e di tutela di cui al titolo I, d.lg. n. 490 del 1999 possono scattare sui beni di proprietà pubblica o di enti no profit, anche a prescindere dall'inclusione nell'elenco, purché essi presentino comunque un interesse culturale come tale riconosciuto e apprezzato dalla amministrazione. Tale orientamento sostanzialistico è stato in passato condiviso dal Consiglio di Stato in sede consultiva (Consiglio Stato, sez. II, 23 luglio 1997, n. 386), e sul punto v'è concordia di vedute anche con la giurisprudenza penale di legittimità (si veda, Cassazione penale, sez. V, 26 aprile 2005, n. 23668). Da quanto detto discende il principio che la condizione essenziale per la sottoposizione del bene al regime vincolistico è solo che il bene presenti un effettivo valore storico-artistico culturale. Altrimenti argomentando – come ha affermato il Cons. di Stato (sez. VI, 20 luglio 2009, n. 4499, cit. ) - oltre a rendersi impossibile la concreta tutela del patrimonio culturale della Nazione, in spregio alla portata precettiva dell'art. 9 della Costituzione, si condizionerebbe l'intervento vincolistico facendolo dipendere da elementi (la preventiva conoscenza della stessa esistenza del bene, del valore, etc) del tutto incerti soprattutto a fronte di un patrimonio, quello italiano, di sterminata consistenza. Applicando tali principi al caso di specie, deve ritenersi che l'intervento della Soprintendenza sia stato legittimo dal momento che, pur in assenza di un formale atto di vincolo, risulta tuttavia essere stato apprezzato e riconosciuto il valore culturale –storico-artistico del bene in questione. Infatti, in tutta la documentazione depositata agli atti del processo, e in particolare dalla corrispondenza intercorsa tra la Soprintendenza e il comune, risulta che in più occasioni la Soprintendenza ha ravvisato il carattere di interesse storico artistico della Piazza Merlin. Ad esempio, nella nota n. 9362 dell'8.10.1996, il disegno del giardino di Piazza Merlin è stato definito come "consolidata espressione artistica e storico urbanistica"; con nota n. 13629 del 28.1.1998 ha ritenuto che le aree in questione dovessero

ritenersi sottoposte alla tutela di cui agli artt. 1 e 4 della l. 1089/39. Dunque, il primo profilo di doglianza deve essere disatteso.»

TAR SARDEGNA, SEZIONE II n.421 del 02/05/2012 - Relatore: Antonio Plaisant - Presidente: Aru

**Sintesi: Il R.D. 1357/1940 non trova applicazione in materia di beni culturali, ma solo di beni paesaggistici.**

Estratto: «Il secondo motivo di gravame fa leva sull'art. 158 del d.lgvo n. 42/2004, secondo cui "Fino all'emanazione di apposite disposizioni regionali di attuazione del presente codice restano in vigore, in quanto applicabili, le disposizioni del regolamento approvato con regio decreto 3 giugno 1940, n. 1357"; a detta della ricorrente, infatti, l'Amministrazione non avrebbe rispettato il disposto dell'art. 9 del R.D. n. 1357/1940, a mente del quale "nel pronunciarsi su uno degli oggetti contemplati dall'art. 1 della legge (oggi il Codice: n.d.r.) la Commissione provinciale (oggi il Direttore regionale: n.d.r.) deve conciliare, per quanto possibile, l'interesse pubblico con l'interesse privato"; ciò in quanto l'Amministrazione, pur conoscendo gli effetti travolgenti che il nuovo vincolo avrebbe prodotto nei confronti degli interessi privati scaturenti dai presupposti atti di pianificazione (vedi narrativa), non ne avrebbe in alcun modo tenuto conto. La censura non può essere condivisa e ciò per una preclusiva ragione di carattere testuale e sistematico, che oggettivamente impedisce di riferire all'oggetto della presente controversia la disciplina contenuta nel R.D. 3 giugno 1940, n. 1357. Si osserva, al riguardo, che il d. lgvo n. 42/2004 si compone di cinque distinte "parti", la prima intitolata "Disposizioni generali", la seconda "Beni culturali", la terza "Beni paesaggistici", la quarta "Sanzioni" e la quinta "Disposizioni transitorie, abrogazioni ed entrata in vigore": pertanto già la sistematica utilizzata nel Codice evidenzia plasticamente l'esistenza di una chiara differenza giuridico - concettuale fra i "beni culturali" da una parte ed i "beni paesaggistici" dall'altra. Esistono, è vero, indiscutibili momenti di interferenza fra le due categorie (lo conferma, se non altro la sentenza n. 1366/2011 del Consiglio di Stato richiamata in narrativa, alla quale si fa riferimento), ma le differenze restano, sul piano categoriale e funzionale, tanto è vero che l'art. 2 del Codice, pur ascrivendo entrambe le categorie al genus comune del "patrimonio culturale" (comma 1), riferisce poi a ciascuna di esse una definizione autonoma, quella di bene culturale descritta al comma 2 ("Sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà") e quella di bene paesaggistico introdotta al comma 3 ("Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree indicati all'articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge"). Difatti, nella più volte richiamata sentenza n. 1366/2011 del Consiglio di Stato, espressamente si legge che una qualificazione in termini paesaggistici di beni appartenenti al patrimonio culturale (cfr. art. 1, comma 3, del Codice) "presuppone una valutazione specifica, diversa da quella alla base di un vincolo di bene culturale (cfr. art. 1, comma 2, del Codice), qual è un vincolo archeologico". Alle due diverse nozioni generali si collegano poi importanti differenze sul piano del regime giuridico applicabile, atteso che la Parte II del Codice contempla per i beni culturali una disciplina in parte differente rispetto a

quella dettata, nella Parte III del Codice, per i beni paesaggistici. Non è dato, in questa sede, soffermarsi sui dettagli delle differenze fra le due discipline, peraltro ben noti (si pensi soltanto al diverso procedimento per l'imposizione dei relativi vincoli, descritto dagli artt. 11 e segg. del Codice in relazione ai beni culturali e dagli artt. 143 e segg. dello stesso Codice per i beni paesaggistici), i quali affondano le proprie radici nelle diverse esigenze di tutela proprie delle due categorie di beni, che sono riferibili alle caratteristiche intrinseche della res nel caso dei beni culturali e sono, invece, più legate ai rapporti con il territorio tutto nel caso dei beni paesaggistici, il che fra l'altro giustifica la scelta del legislatore di prevedere una vera e propria attività pianificatoria solo in relazione a questi ultimi. È sufficiente, infatti, aver evidenziato le differenze ontologiche - ancor prima che giuridiche - fra le due forme di tutela, al fine di trarne ineludibili conseguenze in ordine alla disciplina applicabile al caso ora all'attenzione del Collegio. Del resto neppure la ricorrente contesta che il vincolo impugnato abbia natura storico - culturale riguardando un bene rientrante, per l'appunto, nella categoria dei beni culturali, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 10, comma 3, lett. a) e comma 4, lett. h), nonché dell'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 42/2004; ciò in quanto l'Amministrazione ha ritenuto che il "Complesso minerario industriale di Tuvixeddu" rientri fra le "cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante..." (art. 10, comma 3, lett. a), sub specie di "sito minerario di interesse storico od etnoantropologico" (come da punto h dell'elenco esemplificativo di cui all'art. 10, comma 4) e, su queste basi, ha accertato la concreta "sussistenza...dell'interesse richiesto dall'articolo 10, comma 3", nelle forme previste dall'art. 13, comma 1, del Codice. Pertanto, una volta accertata la "natura culturale" del bene e del relativo vincolo, da essa discende l'inapplicabilità delle disposizioni contenute nella Parte III del Codice (relative ai soli beni paesaggistici) e tra esse dell'art. 158, ove si conferma l'operatività delle norme contenute nel R.D. 3 giugno 1940, n. 1357 fino all'entrata in vigore delle nuove disposizioni regionali attuative della stessa Parte III del Codice; del resto l'invocata disposizione regolamentare contiene norme di attuazione della legge 29 giugno 1939, n. 1497, la quale, a sua volta, ha ad oggetto "la protezione delle bellezze naturali", per cui, anche sotto questo aspetto, non avrebbe alcun senso estenderne l'operatività ad una materia diversa come quella dei "beni culturali". Né possono essere condivisi i rilievi contenuti nella memoria di replica di parte ricorrente (pag. 6), depositata in giudizio il 9 novembre 2011, ove si afferma che l'applicabilità dell'art. 9 R.D. alla materia in esame troverebbe conferma nella sentenza n. 3894/2008 della VI Sezione del Consiglio di Stato, con cui fu respinto l'appello proposto dalla Regione Sardegna avverso la sentenza di questa Sezione n. 127/2008 (vedi narrativa). Nel rinviare, sul punto, alla lettura di tale sentenza, è sufficiente osservare che quella controversia aveva ad oggetto vincoli apposti nel 2007 sull'intero areale di Tuvixeddu dalla Regione Sardegna, riguardato però sotto il diverso profilo paesaggistico - non già sotto l'aspetto culturale - per cui detta pronuncia non fa altro che confermare l'esattezza dell'impostazione fin qui descritta. Tutto ciò non equivale, come ovvio, a negare in radice una qualsiasi operatività dei principi di proporzionalità e di leale collaborazione nella specifica materia della tutela beni culturali, trattandosi invece, molto più limitatamente, di escludere la diretta operatività della specifica disposizione di cui all'art. 9 R.D. n. 1357/1940 nella materia dei beni culturali, ferma la possibilità di valutare la correttezza dell'intero operato dell'Amministrazione alla luce dei principi generali che regolano l'azione amministrativa, come si vedrà in riferimento alle successive censure. La doglianza in esame va, quindi, respinta.»

**Sintesi: Pur esistendo indiscutibili momenti di interferenza tra i «beni culturali» e i «beni paesaggistici», le due categorie restano distinte sul piano categoriale e funzionale e della disciplina giuridica, posto che i «beni culturali» sono tutelati per le proprie caratteristiche intrinseche, mentre i «beni paesaggistici» sono tutelati per il loro rapporto con il territorio tutto, tanto che una vera e propria attività pianificatoria è prevista soltanto con riferimento a questi ultimi.**

Estratto: «Il. Il secondo motivo di gravame fa leva sull'art. 158 del d.lgvo n. 42/2004, secondo cui "Fino all'emanazione di apposite disposizioni regionali di attuazione del presente codice restano in vigore, in quanto applicabili, le disposizioni del regolamento approvato con regio decreto 3 giugno 1940, n. 1357"; a detta della ricorrente, infatti, l'Amministrazione non avrebbe rispettato il disposto dell'art. 9 del R.D. n. 1357/1940, a mente del quale "nel pronunciarsi su uno degli oggetti contemplati dall'art. 1 della legge (oggi il Codice: n.d.r.) la Commissione provinciale (oggi il Direttore regionale: n.d.r.) deve conciliare, per quanto possibile, l'interesse pubblico con l'interesse privato"; ciò in quanto l'Amministrazione, pur conoscendo gli effetti travolgenti che il nuovo vincolo avrebbe prodotto nei confronti degli interessi privati scaturenti dai presupposti atti di pianificazione (vedi narrativa), non ne avrebbe in alcun modo tenuto conto. La censura non può essere condivisa e ciò per una preclusiva ragione di carattere testuale e sistematico, che oggettivamente impedisce di riferire all'oggetto della presente controversia la disciplina contenuta nel R.D. 3 giugno 1940, n. 1357. Si osserva, al riguardo, che il d. lgvo n. 42/2004 si compone di cinque distinte "parti", la prima intitolata "Disposizioni generali", la seconda "Beni culturali", la terza "Beni paesaggistici", la quarta "Sanzioni" e la quinta "Disposizioni transitorie, abrogazioni ed entrata in vigore": pertanto già la sistematica utilizzata nel Codice evidenzia plasticamente l'esistenza di una chiara differenza giuridico - concettuale fra i "beni culturali" da una parte ed i "beni paesaggistici" dall'altra. Esistono, è vero, indiscutibili momenti di interferenza fra le due categorie (lo conferma, se non altro la sentenza n. 1366/2011 del Consiglio di Stato richiamata in narrativa, alla quale si fa riferimento), ma le differenze restano, sul piano categoriale e funzionale, tanto è vero che l'art. 2 del Codice, pur ascrivendo entrambe le categorie al genus comune del "patrimonio culturale" (comma 1), riferisce poi a ciascuna di esse una definizione autonoma, quella di bene culturale descritta al comma 2 ("Sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà") e quella di bene paesaggistico introdotta al comma 3 ("Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree indicati all'articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge"). Difatti, nella più volte richiamata sentenza n. 1366/2011 del Consiglio di Stato, espressamente si legge che una qualificazione in termini paesaggistici di beni appartenenti al patrimonio culturale (cfr. art. 1, comma 3, del Codice) "presuppone una valutazione specifica, diversa da quella alla base di un vincolo di bene culturale (cfr. art. 1, comma 2, del Codice), qual è un vincolo archeologico". Alle due diverse nozioni generali si collegano poi importanti differenze sul piano del regime giuridico applicabile, atteso che la Parte II del Codice contempla per i beni culturali una disciplina in parte differente rispetto a quella dettata, nella Parte III del Codice, per i beni paesaggistici. Non è dato, in questa sede, soffermarsi sui dettagli delle differenze fra le due discipline, peraltro ben noti (si pensi soltanto al diverso procedimento per l'imposizione dei relativi vincoli, descritto dagli artt. 11

e segg. del Codice in relazione ai beni culturali e dagli artt. 143 e segg. dello stesso Codice per i beni paesaggistici), i quali affondano le proprie radici nelle diverse esigenze di tutela proprie delle due categorie di beni, che sono riferibili alle caratteristiche intrinseche della res nel caso dei beni culturali e sono, invece, più legate ai rapporti con il territorio tutto nel caso dei beni paesaggistici, il che fra l'altro giustifica la scelta del legislatore di prevedere una vera e propria attività pianificatoria solo in relazione a questi ultimi. È sufficiente, infatti, aver evidenziato le differenze ontologiche - ancor prima che giuridiche - fra le due forme di tutela, al fine di trarne ineludibili conseguenze in ordine alla disciplina applicabile al caso ora all'attenzione del Collegio. Del resto neppure la ricorrente contesta che il vincolo impugnato abbia natura storico - culturale riguardando un bene rientrante, per l'appunto, nella categoria dei beni culturali, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 10, comma 3, lett. a) e comma 4, lett. h), nonché dell'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 42/2004; ciò in quanto l'Amministrazione ha ritenuto che il "Complesso minerario industriale di Tuvixeddu" rientri fra le "cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante..." (art. 10, comma 3, lett. a), sub specie di "sito minerario di interesse storico od etnoantropologico" (come da punto h dell'elenco esemplificativo di cui all'art. 10, comma 4) e, su queste basi, ha accertato la concreta "sussistenza...dell'interesse richiesto dall'articolo 10, comma 3", nelle forme previste dall'art. 13, comma 1, del Codice. Pertanto, una volta accertata la "natura culturale" del bene e del relativo vincolo, da essa discende l'inapplicabilità delle disposizioni contenute nella Parte III del Codice (relative ai soli beni paesaggistici) e tra esse dell'art. 158, ove si conferma l'operatività delle norme contenute nel R.D. 3 giugno 1940, n. 1357 fino all'entrata in vigore delle nuove disposizioni regionali attuative della stessa Parte III del Codice; del resto l'invocata disposizione regolamentare contiene norme di attuazione della legge 29 giugno 1939, n. 1497, la quale, a sua volta, ha ad oggetto "la protezione delle bellezze naturali", per cui, anche sotto questo aspetto, non avrebbe alcun senso estenderne l'operatività ad una materia diversa come quella dei "beni culturali". Né possono essere condivisi i rilievi contenuti nella memoria di replica di parte ricorrente (pag. 6), depositata in giudizio il 9 novembre 2011, ove si afferma che l'applicabilità dell'art. 9 R.D. alla materia in esame troverebbe conferma nella sentenza n. 3894/2008 della VI Sezione del Consiglio di Stato, con cui fu respinto l'appello proposto dalla Regione Sardegna avverso la sentenza di questa Sezione n. 127/2008 (vedi narrativa). Nel rinviare, sul punto, alla lettura di tale sentenza, è sufficiente osservare che quella controversia aveva ad oggetto vincoli apposti nel 2007 sull'intero areale di Tuvixeddu dalla Regione Sardegna, riguardato però sotto il diverso profilo paesaggistico - non già sotto l'aspetto culturale - per cui detta pronuncia non fa altro che confermare l'esattezza dell'impostazione fin qui descritta. Tutto ciò non equivale, come ovvio, a negare in radice una qualsiasi operatività dei principi di proporzionalità e di leale collaborazione nella specifica materia della tutela beni culturali, trattandosi invece, molto più limitatamente, di escludere la diretta operatività della specifica disposizione di cui all'art. 9 R.D. n. 1357/1940 nella materia dei beni culturali, ferma la possibilità di valutare la correttezza dell'intero operato dell'Amministrazione alla luce dei principi generali che regolano l'azione amministrativa, come si vedrà in riferimento alle successive censure. La doglianza in esame va, quindi, respinta.»

**Sintesi: Su uno stesso bene possono certamente coesistere un vincolo paesaggistico e un vincolo culturale, poiché tali provvedimenti presuppongono valutazioni diverse.**

Estratto: «VI. Con la sesta censura la ricorrente sostiene che la decisione di sottoporre a vincolo storico - artistico l'intero areale di Tuvixeddu - Tuvumannu sarebbe sproporzionata in relazione alle effettive esigenze di tutela del Sito, considerato che lo stesso già risulta protetto, sotto il correlato profilo paesaggistico, dal vincolo apposto in data 16 ottobre 1997, per cui le eventuali esigenze di tutela "residue" avrebbero potuto essere perseguite sottoponendo a vincolo culturale le sole strutture minerarie propriamente dette (nastri trasportatori, tramogge, gallerie, piani di carico, etc.), non già introducendo un nuovo vincolo indistinto su di un'area estesissima di 12 ettari. Il motivo non merita accoglimento. Quanto alla richiamata preesistenza di un vincolo paesaggistico sulla stessa area, la stessa conferma soltanto la particolare rilevanza della zona in questione, ma non esclude affatto l'autonoma funzione del nuovo vincolo di natura culturale, che si basa su presupposti ed esigenze di tutela differenti, tanto è vero che, tanto per fare un esempio, l'eventuale rilascio di un nulla osta comporterebbe valutazioni diverse rispetto a quelle che in passato hanno consentito deroghe al vincolo paesaggistico citato dalla stessa ricorrente. Del resto la possibilità di una coesistenza di più vincoli sulla medesima area, comunque ben nota, trova autorevole conferma nella più volte richiamata sentenza del Consiglio di Stato n. 1366/2011, la quale ha sancito la "sopravvivenza" di un vincolo paesaggistico che va ad aggiungersi a quello, avente medesima natura e funzione, introdotto nel 1997, il che a maggior ragione conferma la possibilità che sulla stessa area venga a sovrapporsi ulteriormente un vincolo questa volta di natura diversa, come quello culturale oggetto del presente giudizio (si legge, fra l'altro, nella stessa sentenza, che un vincolo afferente alla dimensione paesaggistica del patrimonio culturale...presuppone una valutazione specifica, diversa da quella alla base di un vincolo di bene culturale).»

**Sintesi: Una cava può ben essere un «sito minerario di interesse storico e antropologico» ed essere sottoposta a vincolo culturale ex art. 10, co. 4, lett. h), D. Lgs. 42/2004 poiché essa può assumere rilievo quale testimonianza storica ed antropologica, in relazione ai rapporti con la comunità che intorno alla stessa si è sviluppata.**

Estratto: «VII. Il settimo motivo si compone di due distinte doglianze. In primo luogo la ricorrente contesta la possibilità di ricondurre l'area oggetto dell'impugnato provvedimento di vincolo al concetto di "sito minerario di interesse storico e antropologico", cui fa riferimento il decreto di vincolo e lo stesso d.lgs. n. 42/2004 all'art. 10, comma 4, lett. h), in quanto detta area è interessata da un'attività di cava mentre la citata disposizione normativa sarebbe applicabile alle sole strutture minerarie. La doglianza è priva di pregio. È sufficiente osservare, al riguardo, che la disciplina normativa delle cave è, in generale, sostanzialmente la stessa delle miniere e, soprattutto, che anche una cava, al pari di una miniera, ben può assumere rilievo quale testimonianza storica ed antropologica, in relazione ai rapporti con la comunità che intorno alla stessa si è sviluppata. Del resto è ormai consolidata una moderna concezione di bene culturale, in base alla quale può essere tale qualunque emergenza significativa sotto il profilo storico/culturale/antropologico, persino una zona priva di valore artistico o estetico, laddove l'Amministrazione intenda valorizzare, sulla base di elementi di fatto oggettivi, la sua portata fortemente caratterizzante in relazione ad aspetti quali l'intenso rapporto con il territorio ed il suo legame con l'evoluzione storica dello stesso. Del resto chiunque intendesse acquisire un quadro dei particolarissimi avvenimenti storici che hanno portato la zona di Cagliari di Tuvixeddu e Tuvumannu alla sua attuale configurazione (sia egli un cittadino o un semplice turista) non potrebbe ovviamente prescindere dalla storia