

**PATRIMONIO PUBBLICO**

demanio e patrimonio pubblico

collana a cura di **PAOLO LORO**

**PL43**

**MONICA BOSCHETTI**

# I BENI CULTURALI ARCHEOLOGICI, STORICI E ARTISTICI

**EXEO** edizioni 

**STUDI APPLICATI**

pubblicazioni professionali

**ISBN** formato pdf: 978-88-6907-315-1

**PATRIMONIO PUBBLICO**

collana a cura di **PAOLO LORO**

demanio e patrimonio pubblico

**PL43**

**MONICA BOSCHETTI**

# **I BENI CULTURALI ARCHEOLOGICI, STORICI E ARTISTICI**

**EXEO** edizioni 

**STUDI APPLICATI**

pubblicazioni professionali

**ISBN** formato pdf: 978-88-6907-315-1

Attraverso la stesura di quest'opera, con un'analisi puntuale delle disposizioni di cui al D.lgs. n. 42/2004 per ogni argomento, si focalizza l'attenzione sui beni culturali, sia analizzandone la definizione fornita dal legislatore, sia soffermandosi sui procedimenti di verifica e dichiarazione dell'interesse culturale (che portano all'apposizione del vincolo), sia descrivendo i procedimenti che ne interessano la circolazione e le vicende traslative. In particolare, è stata prediletta l'analisi delle vicende circolatorie all'interno dei confini nazionali. Infine, un breve cenno alla fruizione e alla valorizzazione dei beni in argomento.

Copyright © 2021 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati. È consentita la stampa e l'utilizzo in più dispositivi ad esclusivo uso personale della persona fisica acquirente, o del destinatario del prodotto in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica, e comunque mai ad uso commerciale: ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque altro, è vietata senza il consenso scritto dell'editore. Quanto alla riproduzione dei contenuti, sono consentite esclusivamente citazioni in virgolettato a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dal nome dell'autore, dell'editore, e dal titolo e anno della pubblicazione. Sarà perseguita nelle sedi opportune ogni violazione dei diritti d'autore e di editore. Alle violazioni si applicano le sanzioni previste dagli art. 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della legge 633/1941.

edizione: agosto 2021

autore: MONICA BOSCHETTI, avvocato del Foro di Cuneo

collana: PATRIMONIOpubblico, a cura di PAOLO LORDO - numero in collana: 22

materia: demanio e patrimonio pubblico

tipologia: studi applicati

formato: digitale pdf

ISBN: 978-88-6907-315-1 - codice prodotto: PL43

Editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 34841/2007 DUNS 339162698 c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova.

professionisti

pubblica amministrazione

Ministero per i beni e le attività culturali <sup>(26)</sup>.

#### 4. *Gli effetti della dichiarazione di culturalità.*

Molteplici sono gli effetti della c.d. dichiarazione di culturalità sui beni, tutti affrontati ed esposti dal Titolo I del Codice dei beni culturali.

In capo al privato proprietario, possessore o detentore, sorge quindi una serie di obblighi, tutti riconnessi al regime vincolistico, in materia di protezione, conservazione e circolazione dei beni culturali quali, in particolare:

- l'obbligo di garantire la conservazione del bene ai sensi dell'art. 30 <sup>(27)</sup>;
- l'obbligo di richiedere l'autorizzazione preventiva alla Soprintendenza ai sensi dell'art. 21 <sup>(28)</sup>.

---

<sup>26</sup> Così l'art. 15, ultimo comma del Codice dei Beni culturali. Si precisa che la predetta previsione è stata inserita solamente con il Decreto Legislativo 26 marzo 2008 n. 62, recante «Ulteriori disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione ai beni culturali».

<sup>27</sup> Art. 30 D.lgs. n. 42/2004: «Lo Stato, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali nonché ogni altro ente ed istituto pubblico hanno l'obbligo di garantire la sicurezza e la conservazione dei beni culturali di loro appartenenza. I soggetti indicati al comma 1 e le persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, fissano i beni culturali di loro appartenenza, ad eccezione degli archivi correnti, nel luogo di loro destinazione nel modo indicato dal soprintendente. I privati proprietari, possessori o detentori di beni culturali sono tenuti a garantirne la conservazione. I soggetti indicati al comma 1 hanno l'obbligo di conservare i propri archivi nella loro organicità e di ordinarli. I soggetti medesimi hanno altresì l'obbligo di inventariare i propri archivi storici, costituiti dai documenti relativi agli affari esauriti da oltre quaranta anni ed istituiti in sezioni separate. Agli stessi obblighi di conservazione e inventariazione sono assoggettati i proprietari, possessori o detentori, a qualsiasi titolo, di archivi privati per i quali sia intervenuta la dichiarazione di cui all'articolo 13. Copia degli inventari e dei relativi aggiornamenti è inviata alla soprintendenza, nonché al Ministero dell'Interno per gli accertamenti di cui all'articolo 125».

<sup>28</sup> Art. 21 D.lgs. n. 42/2004: «Sono subordinati ad autorizzazione del Ministero:

Peraltro, ai sensi dell'art. 20 del medesimo Codice, sono vietati alcuni interventi: «i beni culturali non possono essere distrutti, deteriorati, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione.

Gli archivi pubblici e gli archivi privati per i quali sia intervenuta la dichiarazione ai sensi dell'articolo 13 non possono essere smembrati», con ciò stabilendo un'ulteriore protezione a carico dei beni dichiarati di interesse culturale, che non possono essere parcellizzati. Ad ulteriore conferma della *ratio legis*, la giurisprudenza del Consiglio di Stato – con riguardo in particolare al vincolo archeologico – è univoca nel ritenere che «sebbene gli artt. 20 e

---

a) la rimozione o la demolizione, anche con successiva ricostituzione, dei beni culturali;  
 b) lo spostamento, anche temporaneo, dei beni culturali mobili, salvo quanto previsto ai commi 2 e 3;

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;

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.

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.

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.

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.

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».

segg. del D.lgs. n. 42/2004 nel disciplinare la cura dell'interesse archeologico attribuiscono al Ministero il potere di valutazione del pregio archeologico dotandolo di potestà d'accertamento preventivo, il procedimento impositivo del vincolo è subordinato all'individuazione dei presupposti fattuali richiesti dalle norme richiamate con riferimento al terreno da sottoporre a vincolo. In particolare, occorre valutare il carattere unitario del complesso, quale risulta dall'affioramento di resti murari e di materiale mobile, dall'omogeneità delle strutture, dalla dimensione e dalla continuità degli allineamenti murari tra i singoli settori scavati e visibili o ricoperti e parzialmente sommersi, ed è richiesta una valutazione specifica dei singoli reperti e della loro ubicazione al fine di dimostrare che essi costituiscono un complesso inscindibile»<sup>(29)</sup>.

Secondo la giurisprudenza amministrativa più recente, «dalla sistematica del Titolo I del D.lgs. n. 42/2004, non emerge alcuno spazio all'interno del quale, ai fini della dichiarazione del pregio culturale di un bene, affiorino anche gli interessi secondari del privato proprietario. Nella logica seguita dal legislatore, trattasi infatti di un procedimento volto all'accertamento (e si noti come il legislatore utilizzi proprio tale termine) di una qualità che il bene possiede e che non può certo venire meno in considerazione di eventuali interessi secondari riconducibili all'utilizzazione e agli oneri di conservazione del bene»<sup>(30)</sup>. In altre parole, possiamo quindi affermare come – una volta intervenuta la dichiarazione di interesse culturale – il bene assume tutte quelle caratteristiche che ha un bene pubblico *ab origine*, ovvero un bene appartenente al demanio. A parere di chi scrive, infatti, una volta intervenuta la dichiarazione in commento, avviene una sorta di «demanializzazione» del bene. Si badi, esistono importanti differenze tra la demanializzazione di un bene e la sua sottoposizione a vincolo di culturalità: per aversi la

---

<sup>29</sup> Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza n. 2736 dell'08/05/2018.

<sup>30</sup> Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, sentenza n. 107 del 15/02/2021.

demanializzazione di un bene, infatti, si rende necessario un provvedimento espresso della Pubblica Amministrazione, posto che, condivisibilmente, è stato affermato che «affinché un'area privata venga a far parte del demanio è necessario che essa sia destinata all'uso pubblico e che sia intervenuto un atto o un fatto che ne abbia trasferito il dominio alla pubblica amministrazione»<sup>(31)</sup>.

La dichiarazione di culturalità avviene invece attraverso il procedimento di cui abbiamo ampiamente parlato nel paragrafo che precede. Ciò che preme sottolineare ai nostri fini è l'unicità degli effetti perseguiti sia con la demanializzazione di un bene sia con la sua sottoposizione a vincolo culturale: vale a dire, la preminente protezione dell'interesse pubblico (sotteso a quello culturale) di conservazione e tutela del bene medesimo.

Peraltro, la giurisprudenza ritiene che «il bene culturale è attualmente protetto per ragioni non solo e non tanto estetiche, quanto per ragioni storiche, sottolineandosi l'importanza dell'opera o del bene per la storia dell'uomo e per il progresso della scienza»; inoltre, «i beni culturali sono funzionali a preservare la memoria della comunità nazionale ed a promuovere lo sviluppo della cultura. Proprio attraverso la loro fruizione, il cittadino si riconosce nella storia del proprio Paese e percepisce immediatamente di essere parte di uno Stato – comunità, da intendersi nel senso di una dimensione di massima partecipazione che realizza la sovranità popolare (ai sensi dell'art. 1, comma 1 Cost.). Nella loro tutela, quindi, è stato definitivamente accantonato il criterio estetizzante privilegiando il profilo storicistico»<sup>(32)</sup>.

Ed ancora, a sottolineare la discrezionalità della Pubblica Amministrazione nel procedimento di dichiarazione di interesse culturale, è stato ritenuto che «il valore culturale e storico di un'opera – dal quale discende la dichiarazione di interesse di cui

---

<sup>31</sup> Corte di Cassazione, sezione II civile, sentenza n. 24990 del 23/10/2017.

<sup>32</sup> Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, sentenza n. 107 del 15/02/2021 cit.

all'art. 13 del D.lgs. n. 42/2004 – è correlato alle concezioni culturali della società e dell'opinione pubblica in un determinato momento storico»<sup>(33)</sup>.

#### *4.1. Il c.d. vincolo di culturalità diretto.*

Abbiamo visto come – quale diretta conseguenza della dichiarazione di interesse culturale di cui all'art. 13 del D.lgs. n. 42/2004 – sorga il c.d. vincolo culturale in capo al bene interessato, e come ciò comporti una tutela più pregnante del bene medesimo, in termini sia di conservazione che di circolazione.

Orbene, nell'impianto del codice dei beni culturali esistono due tipi di vincolo: uno diretto e l'altro indiretto, ai sensi dell'art. 45.

Il c.d. vincolo diretto – come abbiamo visto – qualifica i beni culturali in senso stretto, mentre il c.d. vincolo indiretto tutela il contesto ambientale e d urbanistico in cui si colloca il bene culturale.

Il vincolo diretto, si ricorda, è accertato con la procedura di cui agli artt. 13 e ss. cod. b. c. e tutela tutti quei beni che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante<sup>(34)</sup>.

Peraltro, facendo ancora una puntualizzazione sul vincolo c.d. diretto, occorre qui ricordare come l'intero procedimento sia caratterizzato dalla discrezionalità tecnica della Pubblica Amministrazione. Si ritiene che «lo stato di parziale distruzione o di cattiva manutenzione o conservazione di un bene non osta alla dichiarazione di interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico essendo rimesso all'apprezzamento

---

<sup>33</sup> T.A.R. Lombardia, sezione II Milano, sentenza n. 1100 del 05/05/2015.

<sup>34</sup> Così BRIENZA A., *I beni culturali*, approfondimento giuridico reperibile sul sito [www.federnotizie.it](http://www.federnotizie.it).



discrezionale dell'amministrazione preposta all'imposizione e gestione del vincolo la valutazione dell'idoneità delle rimanenze ad esprimere il valore che si intende tutelare» (35). Nello stesso senso e recentemente, si è ritenuto che «lo stato di degrado di un bene non è incompatibile con una valutazione di interesse storico-artistico-architettonico: invero, un manufatto in condizioni di degrado ben può costituire oggetto di tutela storico-artistica, sia per i valori che ancora presenta, sia per evitarne l'ulteriore degrado» (36).

Da ciò discende che «in assenza di vincoli specifici di natura storico-artistica su un immobile, non sussiste il potere della Soprintendenza di esprimere il suo parere nell'ambito del procedimento finalizzato all'accertamento di conformità degli abusi edilizi posti in essere sull'immobile» (37).

Inoltre, come abbiamo già accennato poco sopra, occorre tener presente che il c.d. vincolo di culturalità non può essere parcellizzato: condivisibilmente, la giurisprudenza ritiene che «non si può ragionevolmente affermare che un compendio monumentale possa essere oggetto di vincolo “per singole parti”, atteso che per definizione ricadono sotto il vincolo tutte le strutture e gli spazi, murati o meno, che concorrono ad integrare – in continuità tra loro – la fisionomia complessiva del bene costituente rilevante testimonianza storico-artistica. Oggetto del vincolo non sono dunque “singoli immobili”, strutturalmente frazionabili dal resto, ma, inevitabilmente, l'intero complesso unitariamente considerato, il quale proprio in quanto *unicum* – non frazionabile sotto questo profilo – assume interesse storico-artistico» (38). Nello stesso senso e con riguardo specificamente al vincolo archeologico, si ritiene che sia «del tutto ovvia l'imposizione del vincolo archeologico sull'intera area complessivamente abitata nell'antichità, essendo nozione di comune esperienza che il ritrovamento di resti di

<sup>35</sup> Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza n. 1779 dell'08/04/2015.

<sup>36</sup> Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, sentenza n. 297 dell'08/04/2021.

<sup>37</sup> Consiglio di Stato, sezione VI, decisione n. 855 del 24/02/2014.

<sup>38</sup> T.A.R. Campania, sezione VII Napoli, sentenza n. 3885 del 15/07/2019.

insediamenti antichi in una data area rende probabile la presenza di altri resti nelle immediate vicinanze, sicché le esigenze di salvaguardia riguardano non i reperti in sé e solo in quanto addossati gli uni agli altri, ma tutta la complessiva superficie destinata *in illo tempore* all'insediamento umano»<sup>(39)</sup>.

Infine, in tema di notifica del provvedimento di vincolo, come stabilito dall'art. 15 del D.lgs. n. 42/2004, la giurisprudenza ritiene che «il provvedimento di imposizione del vincolo non ha natura recettizia, in quanto la notifica in forma amministrativa ai privati proprietari, possessori o detentori delle cose che presentano interesse culturale ha natura meramente informativa e non svolge una funzione costitutiva del vincolo stesso, che è perfetto indipendentemente da esso, essendo preordinata esclusivamente a creare nel destinatario di essa la conoscenza degli obblighi su di lui incombenti»<sup>(40)</sup>. Trattasi pertanto di un incombente avente natura meramente dichiarativa, dal momento che il provvedimento di imposizione del vincolo risulta essere perfetto alla conclusione dell'*iter* stabilito dal legislatore nell'art. 14 del medesimo Codice dei beni culturali.

#### 4.2. *Il c.d. vincolo indiretto.*

L'art. 45 del D.lgs. n. 42/2004 prevede le c.d. prescrizioni di tutela indiretta, affermando testualmente che «il Ministero ha facoltà di prescrivere le distanze, le misure e le altre norme dirette ad evitare che sia messa in pericolo l'integrità dei beni culturali immobili, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro. Le prescrizioni di cui al comma 1, adottate e notificate ai sensi degli articoli 46 e 47, sono

---

<sup>39</sup> Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza n. 2242 del 16/04/2018.

<sup>40</sup> Consiglio di Stato, sezione VI, decisione n. 1490 del 13/03/2013.

## CAPITOLO III

### LA CIRCOLAZIONE DEI BENI CULTURALI

#### *1. Premessa.*

Inquadrato il tema dei beni culturali, unitamente agli effetti dell'apposizione del relativo vincolo, occorre ora affrontare l'argomento principale della nostra disamina, vale a dire la possibilità di circolazione dei beni culturali.

Possiamo dunque affermare in prima battuta come, in questo capitolo, partiremo dal presupposto di una verifica o di una dichiarazione di interesse culturale già pervenuta positivamente, in modo quindi da parlare compiutamente di quelli che – ai sensi di legge – sono definiti beni culturali.

Un ulteriore corollario di quanto finora affermato risiede nel fatto che – in uno con quanto sostenuto anche dalla giurisprudenza amministrativa – «nel momento in cui il compendio assoggettato a vincolo di tutela storico-archeologica perviene nella titolarità dell'amministrazione, esso entra a far parte del c.d. “demanio accidentale” per effetto del combinato disposto di cui agli artt. 824, comma 1, e 822 c.c.»<sup>59</sup>.

Com'è noto, l'art. 822, secondo comma c.c. postula che «fanno parte del demanio pubblico, se appartengono allo Stato, le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico», mentre l'art. 824, comma 1 c.c. conferma che «i beni

---

<sup>59</sup> T.A.R. Lazio, sezione II Roma, sentenza n. 5891 del 19/05/2016.

della specie di quelli indicati dal secondo comma dell'art. 822, se appartengono alle province o ai comuni, sono soggetti al regime del demanio pubblico».

Il c.d. demanio accidentale ricomprende tutti quei beni che possono anche non essere di proprietà di enti pubblici territoriali: giocoforza, come abbiamo anticipato ampiamente nei capitoli che precedono, il c.d. demanio culturale appartiene a questa tipologia di demanio pubblico, in quanto i beni culturali possono anche essere di diversa proprietà rispetto a quella pubblica.

Inoltre, sempre in ambito legislativo, il Codice dei beni culturali e del paesaggio dedica alla circolazione dei beni culturali i Capi IV e V del Titolo I (Parte Seconda), rispettivamente in ambito nazionale ed in ambito internazionale. La circolazione in ambito nazionale interessa in particolare l'alienazione e altri modi di trasmissione (articoli da 53 a 59), la prelazione (articoli dal 60 al 62) e il commercio (articoli 63 e 64).

Si sottolinea come le disposizioni in materia di circolazione dei beni culturali siano proprio inserite nel Titolo dedicato alla tutela di tali beni, in quanto, come sostenuto dalla dottrina <sup>(60)</sup>, è proprio l'art. 3, comma 2 del D.lgs. n. 42/2004 a supporre che «l'esercizio delle funzioni di tutela si esplica anche attraverso provvedimenti volti a conformare e regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale», così confermando la *ratio legis* del Codice quale attuazione ed esplicazione dei principi contenuti nell'art. 9 Cost.

Peraltro, ogniqualvolta un bene immobile o mobile di interesse artistico, storico o archeologico sia stato ritrovato nel sottosuolo, esso appartiene al patrimonio statale, senza che sia necessario «un formale provvedimento, poiché basta il ritrovamento in sé, che comporta l'immediata applicazione non solo delle disposizioni penali sulla conservazione, ma anche di quelle sull'immediato esercizio dei poteri autoritativi dell'Amministrazione per l'acquisto

---

<sup>60</sup> RAGNI M., *La circolazione giuridica dei beni culturali. Criticità nell'attuazione delle norme*, su [www.elibrary.fondazione-notariato.it](http://www.elibrary.fondazione-notariato.it).

del possesso e sulla proponibilità da parte sua, se del caso, della azione di rivendicazione o di accertamento della proprietà» (61). Ciò è un'esplicazione di quanto previsto dagli artt. 90 e 91 del Codice dei beni culturali, secondo i quali, rispettivamente, «chi scopre fortuitamente cose immobili o mobili indicate nell'articolo 10 ne fa denuncia entro ventiquattro ore al soprintendente o al sindaco ovvero all'autorità di pubblica sicurezza e provvede alla conservazione temporanea di esse, lasciandole nelle condizioni e nel luogo in cui sono state rinvenute. Della scoperta fortuita sono informati, a cura del soprintendente, anche i carabinieri preposti alla tutela del patrimonio culturale. 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. Agli obblighi di conservazione e custodia previsti nei commi 1 e 2 è soggetto ogni detentore di cose scoperte fortuitamente. Le spese sostenute per la custodia e rimozione sono rimborsate dal Ministero» e «de cose indicate nell'articolo 10, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo o sui fondali marini, appartengono allo Stato e, a seconda che siano immobili o mobili, fanno parte del demanio o del patrimonio indisponibile, ai sensi degli articoli 822 e 826 del codice civile». L'art. 826 c.c., specificamente, prevede che «fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato le foreste che a norma delle leggi in materia costituiscono il demanio forestale dello Stato, le miniere, le cave e torbiere quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo, le cose di interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo, ...».

Orbene, fatta questa doverosa premessa relativa all'inquadramento normativo, addentriamoci ora più nel dettaglio nel commento al capo IV del Codice.

---

<sup>61</sup> Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza n. 2756 del 07/06/2017.

## 2. La circolazione dei beni culturali: profili generali.

Tornando al nostro discorso principale, affrontiamo ora in questo paragrafo le caratteristiche generali per potersi parlare di circolazione dei beni culturali, per poi addentrarci nello specifico nelle varie ipotesi di circolazione contemplate dal Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Si rende doverosa una breve premessa.

Come infatti abbiamo già affermato nei capitoli che precedono, la disciplina della circolazione dei beni culturali è inserita proprio nel Titolo dedicato alla Tutela dei medesimi beni culturali. E ciò non è un caso: invero, appare fuor di dubbio come le vicende circolatorie di un bene culturale possono riguardare le sue caratteristiche, la sua conservazione e financo la sua tutela. Un ulteriore dato da tenere in debita considerazione è che – per il caso dei beni demaniali – è proprio la loro natura di beni pubblici a garantirne la fruizione da parte della collettività: non così accade per i beni culturali di proprietà privata, che subiscono un fisiologico restringimento dell'uso che può farne la collettività<sup>(62)</sup>.

Esiste peraltro una diversità di disciplina sia dal punto di vista oggettivo, sia dal punto di vista soggettivo: sotto il primo profilo, possiamo in questa sede affermare come esistano delle *res* culturali assolutamente inalienabili e altre invece che possono essere oggetto di alienazione (secondo quanto stabilito dagli artt. 54 e 55 del Codice dei beni culturali). Sotto il secondo profilo, l'art. 56 del Codice afferma che sono soggette «ad autorizzazione da parte del Ministero:

a) l'alienazione dei beni culturali appartenenti allo Stato, alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali, e diversi da quelli indicati

---

<sup>62</sup> Per una interessante disamina si veda ALIPRANDI T, FREDDI P.G., *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, Milano 2001.

negli articoli 54, commi 1 e 2, e 55, comma 1;

b) l'alienazione dei beni culturali appartenenti a soggetti pubblici diversi da quelli indicati alla lettera a) o a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti». In altre parole, se il bene culturale oggetto di alienazione è di appartenenza pubblica, occorrono due distinti provvedimenti (come vedremo): la preventiva autorizzazione da parte del Ministero e – ove il trasferimento avvenga a titolo oneroso – il procedimento di prelazione; ogniqualvolta, invece, il bene culturale oggetto di alienazione appartenga ad un soggetto privato, non sarà necessaria l'autorizzazione del Ministero, ferma restando l'obbligatorietà del procedimento di prelazione.

Dal punto di vista dell'evoluzione normativa, senza volerci troppo dilungare, possiamo inoltre affermare come – ad alcuni periodi di assoluto rigore – si siano susseguiti periodi di dismissioni del patrimonio culturale. Ed invero, la legge n. 1089/1939<sup>(63)</sup> affermava l'inalienabilità dei beni culturali appartenenti allo Stato o ad altro ente pubblico (art. 23), salvo poi derogare la disciplina, previa autorizzazione del Ministero, «purché non ne derivi danno alla loro conservazione e non ne sia menomato il pubblico godimento» (art. 24).

Il codice civile del 1942, dal canto suo, rendeva inalienabili i beni demaniali, con la possibilità di costituirvi i c.d. diritti a favore di terzi<sup>(64)</sup>.

L'art. 32 della legge n. 448/1998<sup>(65)</sup> consentiva invece – secondo alcune particolari condizioni – la dismissione (*rectius*, alienazione) dei beni immobili di interesse storico e artistico di

<sup>63</sup> Legge 1 Giugno 1939 n. 1089, recante «Tutela delle cose d'interesse Artistico o Storico», pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 184 dell'8 agosto 1939.

<sup>64</sup> Si veda il paragrafo che precede in tema di «concessione» dei beni culturali.

<sup>65</sup> Legge 23 dicembre 1998 n. 448, recante «Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo», pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 302 del 29 dicembre 1998.

## CAPITOLO IV

### LA FRUIZIONE E LA VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI.

*1. Premessa. Le fonti normative. Nozioni di «fruizione» e «valorizzazione» dei beni culturali.*

Abbiamo affrontato nel capitolo che precede l'argomento della circolazione dei beni culturali.

Vediamo ora cosa intende il legislatore per «fruizione e valorizzazione» dei medesimi beni, a cui è invece dedicato il Capo II del Titolo II.

Ai sensi dell'art. 101, commi 3 e 4 del Codice, «gli istituti ed i luoghi di cui al comma 1 <sup>(110)</sup> che appartengono a soggetti pubblici

---

<sup>110</sup> Art. 101 D.lgs. n. 42/2004: «ai fini del presente codice sono istituti e luoghi della cultura i musei, le biblioteche e gli archivi, le aree e i parchi archeologici, i complessi monumentali.

Si intende per:

- a) “museo”, una struttura permanente che acquisisce, cataloga, conserva, ordina ed espone beni culturali per finalità di educazione e di studio;
- b) “biblioteca”, una struttura permanente che raccoglie, cataloga e conserva un insieme organizzato di libri, materiali e informazioni, comunque editi o pubblicati su qualunque supporto, e ne assicura la consultazione al fine di promuovere la lettura e lo studio;
- c) “archivio”, una struttura permanente che raccoglie, inventaria e conserva documenti originali di interesse storico e ne assicura la consultazione per finalità di studio e di ricerca.
- d) “area archeologica”, un sito caratterizzato dalla presenza di resti di natura fossile o di manufatti o strutture preistorici o di età antica;
- e) “parco archeologico”, un ambito territoriale caratterizzato da importanti evidenze archeologiche e dalla compresenza di valori storici, paesaggistici o ambientali, attrezzato come museo all'aperto;
- f) “complesso monumentale”, un insieme formato da una pluralità di fabbricati edificati anche in epoche diverse, che con il tempo hanno acquisito, come insieme, una autonoma rilevanza artistica, storica o etnoantropologica».



sono destinati alla pubblica fruizione ed espletano un servizio pubblico. Le strutture espositive e di consultazione nonché i luoghi di cui al comma 1 che appartengono a soggetti privati e sono aperti al pubblico espletano un servizio privato di utilità sociale».

Orbene, una generale definizione di «fruizione dei beni culturali» non può che rimandare all'utilizzo e alla conoscenza dei beni predetti da parte dell'intera collettività, sempre nell'ottica preminente di attuazione dell'art. 9 Cost.

Passando alla c.d. «valorizzazione» dei beni culturali, ai sensi dell'art. 6 del Codice, «la valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale. In riferimento al paesaggio, la valorizzazione comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati. La valorizzazione è attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze. La Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale».

Già nelle disposizioni generali, dunque, il legislatore ha inteso dedicare ampio spazio alla funzione della valorizzazione del patrimonio culturale: ciò, a parere di chi scrive, sempre in un'ottica di attuazione (e financo di attualizzazione) di quanto postulato dall'art. 9 Cost. in materia di tutela del «patrimonio storico e artistico della Nazione».

Peraltro, il Consiglio di Stato ritiene che «la pubblica fruibilità di un bene culturale, attenendo alla sua valorizzazione, è finalità non prevalente, ma subordinata alla conservazione, cioè alle esigenze di tutela, come vuole la previsione di chiusura dell'art. 6, comma 2, del

Codice dei beni culturali: invertire questo rapporto realizza sia una violazione della stessa regola generale, sia uno sconfinamento nella discrezionalità che in ipotesi (e ferma la regola medesima) spetterebbe comunque all'Amministrazione»<sup>(111)</sup>.

Più nello specifico, l'art. 111 cod. b. c. afferma che «le attività di valorizzazione dei beni culturali consistono nella costituzione ed organizzazione stabile di risorse, strutture o reti, ovvero nella messa a disposizione di competenze tecniche o risorse finanziarie o strumentali, finalizzate all'esercizio delle funzioni ed al perseguimento delle finalità indicate all'articolo 6. A tali attività possono concorrere, cooperare o partecipare soggetti privati. La valorizzazione è ad iniziativa pubblica o privata. La valorizzazione ad iniziativa pubblica si conforma ai principi di libertà di partecipazione, pluralità dei soggetti, continuità di esercizio, parità di trattamento, economicità e trasparenza della gestione. La valorizzazione ad iniziativa privata è attività socialmente utile e ne è riconosciuta la finalità di solidarietà sociale». In altre parole, assistiamo – ancora una volta – alla salvaguardia dei beni culturali, la cui attività di valorizzazione – intesa nel senso di divulgazione oltre che di fruizione pubblica dei beni culturali – può essere rimessa sia all'iniziativa di soggetti pubblici (che dovranno uniformarsi ai principi di trasparenza, economicità, parità di trattamento: tutti i principi eurounitari in materia di beni pubblici), sia all'iniziativa di soggetti privati<sup>(112)</sup>.

---

<sup>111</sup> Consiglio di Stato, sezione VI, decisione n. 3651 del 21/06/2012.

<sup>112</sup> Si riportano in nota – per non rendere troppo gravosa la lettura – gli artt. 112 e 113 in materia di valorizzazione dei beni culturali – rispettivamente – di proprietà pubblica e di proprietà privata.

Art. 112: «lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali assicurano la valorizzazione dei beni presenti negli istituti e nei luoghi indicati all'articolo 101, nel rispetto dei principi fondamentali fissati dal presente codice. Nel rispetto dei principi richiamati al comma 1, la legislazione regionale disciplina le funzioni e le attività di valorizzazione dei beni presenti negli istituti e nei luoghi della cultura non appartenenti allo Stato o dei quali lo Stato abbia trasferito la disponibilità sulla base della normativa vigente. La valorizzazione dei beni culturali pubblici al di fuori degli istituti e dei luoghi di cui all'articolo 101 è assicurata, secondo le disposizioni del presente Titolo, compatibilmente»