



BIBLIOTECA DEI SAPERI

Altre norme in materia di tutela

Introduzione

Benvenuti!

In questa videolezione esamineremo alcuni aspetti rilevanti della **Tutela dei beni culturali**.

Affronteremo in particolare alcuni istituti, dotati di una **certa autonomia**, concettualmente accomunati dalla finalità di garantire elevati standard di protezione del patrimonio culturale italiano.

Analizzeremo in particolare:

- la disciplina delle **ricerche** e degli **scavi**
- il **rinvenimento fortuito** di beni culturali
- l'**espropriazione** di beni culturali
- i **casi particolari** di tutela e lo **Studio d'artista**
- la tutela **indiretta**
- i beni culturali di interesse **religioso**

Iniziamo subito.

Ricerche e scavi

L'ordinamento disciplina le attività di **ricerca attiva** di beni culturali nel territorio nazionale, tra le quali rientrano principalmente **gli scavi e le indagini archeologiche**.

Il Codice **riserva** le **ricerche archeologiche** e le **opere di ritrovamento di beni culturali** al **Ministero**, che può darle però in **concessione** a soggetti pubblici e privati. Il **concessionario** deve sempre osservare, a pena di revoca, le **prescrizioni** impartite dal Ministero.

La concessione può essere revocata in qualsiasi momento anche nel caso in cui il Ministero decida di **procedere in proprio alle attività**. In questa ipotesi è però dovuto un **rimborso al concessionario**.

Al fine di eseguire le ricerche archeologiche, il Ministero può ordinare l'**occupazione temporanea** di immobili e aree libere, corrispondendo un'indennità al proprietario. L'occupazione può essere disposta soltanto quando **ragionevoli elementi di natura tecnica** rendano decisamente opportuna l'iniziativa di ricerca in un determinato luogo.

Rinvenimenti e scoperte fortuite

Parliamo ora delle **scoperte casuali di beni culturali**, molto frequenti nelle zone ad alta densità archeologica.

Ai sensi dell'art. 90 del Codice, **chi rinviene fortuitamente un bene culturale**, mobile o immobile, deve farne denuncia entro ventiquattro ore al Soprintendente, al Sindaco o Autorità di pubblica sicurezza. Allo

stesso tempo deve anche provvedere alla **conservazione temporanea del bene, preferibilmente nel luogo e nelle condizioni di rinvenimento, salvo casi eccezionali.**

Tutti i beni culturali fortuitamente ritrovati da chiunque **nel sottosuolo o sui fondali marini** appartengono **automaticamente allo Stato**. Al ritrovatore spetta però **un premio**, non superiore a un quarto del valore delle cose ritrovate, ma soltanto se egli ha tempestivamente adempiuto agli obblighi di denuncia e custodia previsti dal Codice.

Egual premio spetta al **proprietario dell'immobile** in cui è avvenuto il ritrovamento e al **concessionario dell'attività** di ricerca, se presente.

In conclusione, non è possibile diventare proprietari di beni culturali per ritrovamento: in quest'ipotesi, infatti, la **proprietà compete sempre, automaticamente e per legge allo Stato.**

L'Espropriazione di beni culturali

Come abbiamo visto, con la **dichiarazione di interesse ai sensi dell'art. 13 del Codice**, il Ministero può stabilire limiti e prescrizioni al diritto di proprietà su un bene culturale per tutelare l'interesse pubblico alla sua integrità e conservazione.

Eppure, in determinate ipotesi, tale strumento si rivela **inadeguato**. Il bene culturale ha infatti una profonda dimensione di **utilità sociale**, e questa utilità in certe occasioni è radicalmente **inconciliabile con la proprietà privata**. Può dunque accadere che, per assicurare l'**integrità** di un bene culturale e la sua **tutela** effettiva, sia assolutamente necessario **acquistarlo alla mano pubblica**.

L'ordinamento prevede quindi come extrema ratio la possibilità per il Ministero di **espropriare taluni beni culturali**, quando **sussista un importante interesse pubblico a migliorarne le condizioni di tutela ai fini della fruizione pubblica**. Si tratta di un'ipotesi limite, che presuppone l'**inadeguatezza in concreto** degli altri strumenti offerti dalla normativa.

L'espropriazione può essere curata in proprio dal **Ministero** o delegata ad altri Enti pubblici. In ogni caso la **dichiarazione di utilità è adottata con Decreto ministeriale** ed è dovuta all'espropriato un'**indennità**, che deve costituire un **serio ristoro**, pari al giusto prezzo del bene in una libera contrattazione.

Le Espropriazioni strumentali

È poi possibile una **espropriazione "strumentale"** di immobili o di aree quando:

- sia **funzionale a restaurare un bene culturale immobile**
- assicurarne la **luce o la prospettiva**
- garantirne o accrescerne il **decoro o il godimento** da parte del pubblico
- facilitarne l'**accesso**

Questo tipo di espropriazione ricade dunque sui beni **spazialmente e funzionalmente contigui** a quello culturale in senso stretto, realizzando una forma di protezione, per così dire, **indiretta**.

Infine, è consentita l'espropriazione di immobili e aree per eseguire **interventi archeologici o ricerche**, quando non sia sufficiente ricorrere al diverso strumento dell'**occupazione temporanea**, di cui abbiamo già parlato.

Altre norme in materia di tutela: Beni mobili

Ciò detto, il Codice contiene numerose altre norme che introducono **specifici strumenti per la protezione** dei beni culturali. Vediamone alcune, iniziando da quelle relative ai **Beni mobili**.

Ai sensi dell'art. **43** del Codice, il Ministero può disporre **la custodia dei beni culturali mobili in pubblici istituti**, quando sia necessaria per **garantirne** la sicurezza e la conservazione.

È poi richiesta un'**Autorizzazione** ministeriale per i prestiti di beni culturali mobili finalizzati a **esposizioni e mostre**. Tale Autorizzazione è rilasciata tenendo conto delle esigenze di **conservazione e di fruizione pubblica dei beni** e soltanto previa **assicurazione**, salvo non vi sia **l'assunzione di responsabilità da parte dello Stato**. Ovviamente l'esposizione deve comunque avvenire in modalità **compatibili** con la **tutela** e, dunque, non deve comportare rischi per l'integrità e la conservazione dei beni.

Beni immobili

Veniamo ora ai Beni **immobili**.

È consentita l'affissione di materiale pubblicitario e cartelloni su beni **culturali immobili o in aree di interesse culturale**, ma esclusivamente previa **Autorizzazione** del Soprintendente. L'Autorizzazione è rilasciata esclusivamente quando vi sia **piena compatibilità** tra l'attività promozionale e la natura culturale del bene o dell'area, con particolare riferimento all'**aspetto**, al **decoro** e alla **pubblica fruizione**.

Analoghe norme regolano la **cartellonistica pubblicitaria** nelle **strade attigue** agli immobili tutelati e sui **ponteggi** allestiti in occasione di interventi di manutenzione o conservazione.

È poi vietato il **distacco** degli **elementi decorativi degli edifici**, ossia **affreschi, stemmi, graffiti, lapidi, iscrizioni, tabernacoli**, quando questi siano qualificati di per se stessi come beni culturali, anche nel caso in cui **non siano esposti alla pubblica vista**. La norma mira evidentemente a tutelare il rapporto coesistente tra l'ornamento e la sua sede originale.

Beni oggetto di specifiche forme di tutela: lo Studio d'artista

Veniamo ora a un altro tema.

L'ordinamento assicura forme di tutela specifiche per alcuni **beni culturali peculiari**, che richiedono un'indagine particolare per essere individuati.

Tra questi rientrano gli Studi d'artista, normati dall'art. **51 del Codice**.

Lo **Studio d'artista** è il **luogo fisico** in cui un artista si è dedicato alle proprie attività creative.

Secondo la giurisprudenza, lo Studio va considerato come una **"universitas rerum"**, ossia un insieme di beni, mobili e immobili, che cristallizzano la vita professionale dell'artista, nonché l'unicità delle sue attitudini individuali di produzione e ricerca. Lo Studio è un bene culturale in sé, perché contiene tracce tangibili di come si è sviluppato il **procedimento di realizzazione delle opere d'arte**.

La Tutela dello Studio d'artista

Ai sensi del Codice, lo Studio è giuridicamente tutelato quando sia caratterizzato da un interesse culturale **“particolarmente importante”**, accertato considerando non soltanto i beni materialmente presenti, ma anche il **valore storico** e il **contesto di riferimento**.

Con l'attivazione della tutela normativa, insorge il divieto di **modificare la destinazione d'uso** dello Studio e di **rimuoverne il contenuto** costituito da opere, documenti o cimeli.

La ratio di questa tutela, come chiarito anche dalla recente giurisprudenza del Consiglio di Stato, non è tanto preservare una traccia della vita dell'artista, ma una testimonianza concreta delle **condizioni materiali in cui si sono formate le sue opere**. Non è dunque la mera presenza dell'artista in un luogo a conferire valore culturale, ma il procedimento di formazione delle opere che si estrinseca nel complesso di beni mobili e immobili dello Studio.

La Tutela indiretta

Parliamo ora della **Tutela indiretta**.

Alcuni beni culturali non possono essere adeguatamente apprezzati se non considerandoli nelle loro interrelazioni con il **contesto** in cui sono originariamente inseriti.

In particolare, i beni culturali immobili molto spesso si integrano in modo organico e indistricabile nella **cornice spaziale e naturalistica che li attornia**. Pertanto, il **valore di questi beni** non dipende soltanto dalle loro caratteristiche intrinseche, che restano “all'interno”, bensì anche dall'**ambiente circostante** che si espande all'esterno.

Con questa consapevolezza, l'art. 45 del Codice dei beni culturali e del paesaggio attribuisce al Ministero la 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”.

È questa la cosiddetta **“Tutela indiretta”**, una forma plastica di protezione che investe non tanto il bene culturale in sé e per sé, ma il contesto **naturale, morfologico e antropologico** con cui esso interagisce.

La Tutela indiretta, secondo l'insegnamento giurisprudenziale del Consiglio di Stato, mira a **creare le condizioni** affinché il valore culturale insito nel bene possa **esprimersi compiutamente**.

Le Forme della Tutela indiretta

L'art. 45 non prevede **misure di Tutela tipiche**, bensì rimette all'Amministrazione la determinazione caso per caso delle prescrizioni **più idonee** per garantire in concreto la miglior protezione del bene culturale e della sua cornice.

Il Ministero potrà quindi prevedere forme **diverse di Tutela indiretta**: ad esempio il divieto di edificazione per conservare una visuale, oppure l'obbligo di svolgere la manutenzione delle aree verdi per garantire il decoro ambientale.

Consideriamo un **caso pratico**. L'art. 45 del Codice indica espressamente alcuni aspetti dei beni culturali immobili che possono essere oggetto di Tutela indiretta: tra questi vi sono la **prospettiva e la luce**, che

comprendono la visuale **verso** il bene e anche **dal** bene. Ad esempio, la vista da un faro, da un castello o da un belvedere può essere oggetto di protezione. In questo caso il vincolo di norma incide in maniera molto profonda sul circondario, comportando il divieto di edificazione in aree anche vaste.

Il Procedimento

Vediamo ora come avviene in concreto l'Apposizione del vincolo.

Per l'Apposizione dei vincoli di Tutela indiretta, il Codice prevede un apposito **procedimento in contraddittorio**, per certi aspetti simile a quello di Dichiarazione di interesse culturale di cui all'art. 13.

Il **Soprintendente stabilisce le prescrizioni da applicare e avvia il procedimento**, dandone in questo caso comunicazione a tutti i proprietari, possessori e detentori di **beni su cui le prescrizioni stesse saranno destinate a incidere**.

Dato che il vincolo indiretto ha contenuto atipico e il Ministero detta caso per caso le prescrizioni ritenute opportune, nel procedimento possono essere coinvolti un **numero variabile di soggetti**. Ad esempio, se per proteggere la vista da un castello il Soprintendente stabilisce come prescrizione l'inedificabilità assoluta delle aree circostanti, tutti i proprietari di terreni interessati avranno diritto di partecipare al procedimento.

Se il numero dei soggetti coinvolti è particolarmente elevato, l'Amministrazione non è tenuta alla comunicazione individuale e può ricorrere ad altre idonee forme di **pubblicità**.

Effettività della Tutela

Già dalla data della comunicazione di avvio del procedimento si attiva una **Tutela cautelare**, che consiste nel **divieto di modificare** i beni coinvolti limitatamente agli **aspetti cui si riferiscono le prescrizioni**.

Con il provvedimento finale di **apposizione del vincolo**, le prescrizioni divengono **definitive**.

Al fine di garantire l'**effettività della Tutela** del patrimonio culturale, l'art. **18** del Codice riserva poi al Ministero una funzione di vigilanza, che investe anche le **aree interessate da prescrizioni di Tutela indiretta**.

La Tutela dei beni di interesse religioso

Veniamo all'ultimo tema, ossia i beni culturali di interesse religioso.

La tutela si atteggia in modo particolare con riguardo ai **beni culturali** che appartengano a **Enti e soggetti istituzionali delle confessioni** e abbiano rilevanza anche dal punto di vista **religioso**. Ciò vale a maggior ragione per i beni collegati all'esercizio del **culto**, che investono quindi in modo diretto la sensibilità dei fedeli, comportando l'esigenza di una disciplina speciale.

In tali ipotesi, il **Ministero e le Regioni**, per quanto di rispettiva competenza, devono procedere a ogni attività d'intesa con le **istituzioni delle confessioni**, almeno "relativamente alle **esigenze di culto**".

Di norma sono stipulati **accordi, protocolli e intese** che disciplinano in via **generale** le modalità di programmazione, esecuzione e monitoraggio degli interventi sui beni di interesse religioso.

I Beni della Chiesa Cattolica

Relativamente ai beni di proprietà della **Chiesa Cattolica**, ad esempio, è stata stipulata un'intesa tra il **Ministero dei Beni Culturali e Ambientali ed il Presidente della Conferenza Episcopale Italiana**, cui è stata data esecuzione con il Decreto del Presidente della Repubblica n. 571 del 13 settembre 1996. A questa è seguita una nuova intesa nel **2000**, cui è stata data attuazione con il Decreto del Presidente della Repubblica **n. 189 del 16 maggio 2000**.

Tali intese istituzionalizzano forme di **collaborazione** tra autorità ecclesiastiche e ministeriali, prevedendo la redazione di **programmi pluriennali e l'attivazione di procedure condivise** per la realizzazione di interventi sui beni culturali.

Il **4 dicembre 2014** è stato poi siglato un **Protocollo** tra Ministero e Conferenza Episcopale Italiana per la gestione e la messa in sicurezza e salvaguardia del **patrimonio culturale in caso di calamità naturali**, cui si è aggiunto il 26 ottobre 2016 **un accordo per la valorizzazione e l'integrazione dei Musei ecclesiastici nel Sistema museale nazionale**.

Conclusioni

In questa lezione abbiamo affrontato alcune questioni profondamente legate al tema della tutela dei beni culturali.

Riepiloghiamo insieme gli argomenti principali:

- la disciplina delle **ricerche**, degli **scavi** e dei **rinvenimenti** fortuiti
- l'**espropriazione** di beni culturali
- i **casi particolari** di tutela
- la **tutela indiretta**
- i beni di interesse **religioso**

Grazie dell'attenzione.