

## Il codice dei beni culturali e del paesaggio

Con la legge 8 ottobre 1997, n. 352 (Disposizioni sui beni culturali), « il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante un testo unico nel quale siano riunite e coordinate tutte le disposizioni legislative vigenti in materia di beni culturali e ambientali. Con l'entrata in vigore del testo unico sono abrogate tutte le previgenti disposizioni in materia che il Governo indica in allegato al medesimo testo unico» (art. 1, comma 1).

Con il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, viene approvato, in attuazione della legge n. 352/1997, il “ Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali”. In tale Testo la definizione di bene culturale, riportata negli articoli 1, 2 e 3, ricalca, nella sostanza, quelle specificate dalle precedenti disposizioni di legge.

L'evoluzione normativa in questo settore è risultata, tuttavia, particolarmente intensa proprio a partire dalla fine degli anni 90. Ed infatti, in attuazione del comma 1 dell'art. 10<sup>6</sup> della legge 6 luglio 2002, n. 137 (Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici), sono stati emanati i seguenti decreti legislativi:

- 22 gennaio 2004, n. 28 (Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche);
- 22 gennaio 2004, n. 30 (Modificazioni alla disciplina degli appalti di lavori pubblici concernenti i beni culturali);
- 22 gennaio 2004, n. 32 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 18 novembre 1997, n. 426, concernenti i compiti e l'organizzazione della fondazione “Centro sperimentale di cinematografia”);
- 22 gennaio 2004 n. 33 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 29 gennaio 1998, n. 20, concernenti i compiti e l'organizzazione della fondazione “Istituto nazionale per il dramma antico”);
- 22 gennaio 2004, n. 42 ( Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio).

---

<sup>6</sup> Art10(Delega per il riassetto e la codificazione in materia di beni culturali e ambientali, spettacolo, sport, proprietà letteraria e diritto d'autore).

Comma 1: «Ferma restando la delega di cui all'articolo 1, per quanto concerne il Ministero per i beni e le attività culturali il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto e, limitatamente alla lettera a), la codificazione delle disposizioni legislative in materia di:

- a) beni culturali e ambientali;
- b) cinematografia;
- c) teatro, musica, danza e altre forme di spettacolo dal vivo;
- d) sport;
- e) proprietà letteraria e diritto d'autore».

In pratica, come è evidente notare, tutti emanati nello stesso giorno, vale a dire il giorno prima della scadenza del termine di 18 mesi (cioè 23 gennaio 2004) previsto dal citato comma 1 dell'art. 10 della citata legge delega n. 137/2002.

Dunque, con il decreto legislativo n. 42/2004 viene approvato il nuovo Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio che, all'art. 184, sancisce l'abrogazione del Testo Unico emanato col decreto legislativo n. 490/1999.

Ma le vicende riguardanti la disciplina del settore non finiscono qui.

Ed infatti, il termine originario per le "disposizioni correttive ed integrative" dei decreti legislativi riguardanti la disciplina di questo settore, previsto in due anni dal comma 4 dell'art. 10 della legge 137/2002, viene prorogato di altri 2 anni dal decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273, convertito dalla legge 23 febbraio 2006, n. 51.

La proroga ha portato alla emanazione dei decreti legislativi 24 marzo 2006, n. 156 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione ai beni culturali) e n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio).

In definitiva, la normativa di settore attualmente in vigore è quella contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo 42/2004), corretto e modificato dai decreti legislativi n. 156 e 157 del 2006<sup>7</sup>.

Come accennato, il nuovo Codice, valorizzando la posizione di preminenza dei principi fondamentali enunciati dall'art. 9 della Costituzione, ridisegna nuovamente l'assetto delle competenze in materia di tutela e valorizzazione del "patrimonio culturale" nazionale, alla luce della riforma costituzionale e dei nuovi criteri di riparto delle funzioni legislative ed amministrative stabiliti dagli articoli 117<sup>8</sup> e 118<sup>9</sup> della Costituzione.

<sup>7</sup> C'è da aggiungere, tuttavia, che le correzioni introdotte con i dlgs nn. 156 e 157 sono state oggi ampliate ed aggiornate dai decreti n. 62 e n. 63 del 26 marzo 2008, entrati in vigore dal 15 aprile 2008. Il primo dlgs riguarda i singoli beni, mobili ed immobili, di valore culturale; l'altro il paesaggio. Gli interventi relativi ai beni culturali hanno avuto carattere di dettaglio e settoriale (ad es., sono stati fissati i principi generali della circolazione internazionale delle cose di interesse storico ed artistico). Le innovazioni più rilevanti hanno invece riguardato il tema del territorio dove viene ampliato e modificato il regime delle prescrizioni e il Soprintendente arriva ad avere un ruolo di primo piano visto che, fino al 2009 o comunque fino a che non saranno adeguati gli strumenti urbanistici, sarà titolare di un parere vincolante. Altra importante novità è l'iter per il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche attraverso il quale il legislatore ha cercato di coniugare il rafforzamento della tutela e la semplificazione delle procedure.

<sup>8</sup> L'art. 117, alla lettera s) del comma 2, attribuisce allo Stato la "potestà legislativa esclusiva" in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». Il terzo comma del medesimo articolo prevede le materie di legislazione concorrente nelle quali la potestà legislativa spetta alle Regioni, «salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato». Tra le materie di legislazione concorrente rientra la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali».

<sup>9</sup> L'art. 118, in materia di funzioni amministrative, sancisce, al primo comma, il principio generale che esse sono attribuite ai Comuni, «salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza». Il terzo comma del medesimo articolo (sempre in materia di funzioni amministrative) stabilisce che la legge statale disciplina «forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali».

Viene introdotta, per la prima volta, una Parte (la Parte prima) espressamente dedicata alle “Disposizioni generali”.

I principi enunciati in questa Parte sono tutti basati sull'art. 9 della Costituzione e sull'idea di patrimonio culturale della nazione da esso formulata. Così, ad esempio, l'art. 1, a mente del quale «in attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale in coerenza con le attribuzioni di cui all'art. 117 della Costituzione» (comma 1); «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» (comma 2).

Il successivo comma 3 assegna allo “Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province ed i Comuni”<sup>10</sup> il compito di assicurare e sostenere la conservazione del patrimonio culturale e di favorirne la pubblica fruizione e la valorizzazione. Analogo compito è imposto dal comma 4 agli altri «soggetti pubblici, nello svolgimento della loro attività», tenuti ad assicurare la conservazione e la pubblica fruizione del loro patrimonio culturale. Ed inoltre, «i privati proprietari, possessori o detentori di beni appartenenti al patrimonio culturale, sono tenuti a garantirne la conservazione» (comma 5).

L'art. 2 definisce, quindi, il concetto di patrimonio culturale, sancendo, al comma 1, che esso «è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici». Il comma 4 del medesimo articolo enuncia, invece, il fondamentale principio della naturale destinazione alla cultura dei beni del patrimonio culturale di appartenenza pubblica.

Il concetto di tutela del patrimonio culturale non è più inteso come “ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali”<sup>11</sup>. La tutela, infatti, consiste «nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale e a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione» ( art. 3, comma 1). Ed inoltre, « l'esercizio delle funzioni di tutela si esplica anche attraverso provvedimenti volti a conformare e regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale » (art. 3, comma 2).

Dunque, con i termini “funzioni” e “disciplina” si definisce un concetto di tutela non limitato dal semplice collegamento a fini generali (appunto, individuare, conservare e proteggere il bene culturale), ma definito, precisato e circoscritto. Emerge, cioè, un concetto di tutela che non è più “ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere il bene culturale”, ma viene circoscritta e diventa solo ciò che il legislatore, fra le attività concernenti tali fini, ha ritenuto di dover

---

<sup>10</sup> Il riferimento è all'art. 114, comma 1, della Costituzione, così rimodellato a seguito della riforma del Titolo V: La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

<sup>11</sup> Cfr. art. 148 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

disciplinare. Tali funzioni, dunque, possono esplicarsi anche in provvedimenti ed avere natura precettiva.

Come è noto, con la nuova formulazione dell'art. 118 della Costituzione, le funzioni amministrative spettano in via primaria ai comuni, «salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza». Si configura in questo modo un assetto delle funzioni amministrative basato su principi e criteri di riparto distinti ed indipendenti rispetto a quanto stabilito per la competenza legislativa. Dunque, anche nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, la legge statale deve ripartire le funzioni amministrative assicurando che queste siano conferite all'istituzione più immediatamente prossima ai cittadini, compatibilmente con le esigenze di un efficiente esercizio delle stesse.

L'art. 4 del codice, tuttavia, sancisce che « al fine di garantire l'esercizio unitario delle funzioni di tutela, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, le funzioni stesse sono attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali (...) che le esercita direttamente o tramite forme di intesa e coordinamento con le Regioni ai sensi dell'art. 5». Questa disposizione, quindi, attesta che tutte le funzioni amministrative, in materia di patrimonio culturale, necessitano di un esercizio unitario, come tra l'altro è stabilito dal citato articolo 118 della Costituzione. Di conseguenza, torna a far coincidere l'ambito della competenza legislativa e quello della competenza amministrativa, ribadendo la riserva delle funzioni amministrative in tema di tutela allo Stato.

Passando all'esame dell'art. 5, si può notare come si sia indirizzato ad individuare, per le Regioni nonché per gli "altri enti pubblici territoriali" (Comuni, Città metropolitane e Province) un ruolo funzionalmente subordinato. Ed infatti al primo comma si stabilisce che essi «cooperano con il Ministero nell'esercizio delle funzioni di tutela» in conformità a quanto disposto dalle norme del Codice. Si prefigura in questo modo un ruolo di cooperazione di sostegno delle Regioni e degli altri enti pubblici territoriali rispetto al Ministro.

Inevitabile, come per la legge di riforma della legislazione turistica, il sorgere di un "conflitto istituzionale" sul riparto delle rispettive competenze dello Stato e delle Regioni in materia di tutela e conservazione del patrimonio culturale. In tal senso, la Corte Costituzionale, più volte chiamata a pronunciarsi su rilievi mossi dalle parti ricorrenti, ha confermato la legittimità costituzionale dei principi enunciati dal nuovo Codice.

Nel giudizio di legittimità costituzionale, sollevato dal Presidente del Consiglio dei ministri, di alcune norme della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), «per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lett. s della

Costituzione) (...) e per contrasto con i principi fondamentali delle materie di “governo del territorio” e “valorizzazione dei beni culturali ed ambientali” (art. 117, comma 3, della Costituzione)», la Corte Costituzionale, con sentenza n. 182/2006,<sup>12</sup> ha confermato che « nelle questioni concernenti la pianificazione urbanistica da parte delle Regioni lo Stato fa valere la propria potestà legislativa primaria in materia di ambiente e beni culturali (art. 117, secondo comma, lett. s, Cost.) e la propria potestà di stabilire principi fondamentali in materia di governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali (art. 117, comma 3, Cost.), ai quali le Regioni devono sottostare nell'esercizio delle proprie competenze, cooperando eventualmente ad una maggiore tutela del paesaggio, ma sempre nel rispetto dei principi fondamentali fissati dallo Stato. (...) La tutela dell'ambiente quanto dei beni culturali è riservata allo Stato, mentre la valorizzazione dei secondi è di competenza legislativa concorrente (art. 117, comma 3, Cost.) : da un lato, spetta allo Stato il potere di fissare principi di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, e, dall'altro, le leggi regionali, emanate nell'esercizio di potestà concorrenti, possono assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale, purché siano rispettate le regole uniformi fissate dalla Stato». Con tale sentenza, perciò, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale delle norme regionali impugnate.

Nel giudizio di legittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nel decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157<sup>13</sup>, con sentenza n. 367/2007<sup>14</sup>, la Corte dichiara, invece, la legittimità costituzionale delle norme sottoposte a censura in relazione alla prospettata lesione delle competenze regionali in materia di valorizzazione dei beni ambientali, di governo del territorio, nonché alla violazione del principio di leale collaborazione.

La Corte, preliminarmente, precisa che «il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. Ed è per questo che l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della “tutela del paesaggio” senza alcun'altra specificazione. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale. (...) L'oggetto tutelato non è il concetto astratto delle “bellezze naturali”, ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico.

Sul territorio gravano più interessi pubblici: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni.

<sup>12</sup> Cfr. allegato n. 1.

<sup>13</sup> Presentato dalle Regioni Toscana, Calabria e Piemonte avverso lo Stato.

<sup>14</sup> Cfr. allegato n. 2.

La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In sostanza, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato alle regioni.

Si tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati tra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti. E in proposito la legislazione statale ha fatto ricorso, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, proprio a forme di coordinamento e di intesa in questa materia, ed ha affidato alle Regioni il compito di redigere i piani paesaggistici, ovvero i piani territoriali aventi valenza di tutela ambientale, con l'osservanza delle norme di tutela paesaggistica poste dallo Stato».

Ne consegue, quindi, la legittimità delle disposizioni statali.