

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

**N. 1864**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa del senatore SARO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 OTTOBRE 2007**

---

Modifiche al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in materia di tutela indiretta dei beni culturali immobili

---

ONOREVOLI SENATORI. - L'articolo 9 della Costituzione, a tutti noi ben noto, nel suo secondo comma prevede che la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Già in precedenza, peraltro, la legge 1° giugno 1939, n. 1089, aveva sotto l'aspetto normativo efficacemente, almeno sul piano teorico, provveduto a tutelare i beni culturali ed ambientali ed il paesaggio. Con il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, venne approvato un testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352, ed infine si pervenne all'attuale codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, modificato in seguito con i decreti legislativi 24 marzo 2006, n. 156 e 157. Di fatto, però, le norme che hanno consentito la più efficace forma di tutela sono state quelle di carattere fiscale che, agevolando i proprietari dei beni culturali vincolati, li hanno indotto a sollecitare l'apposizione dei vincoli di tutela diretta, anziché resistere contro i provvedimenti impositivi o tenere celati, esternamente mal tenuti e poco visibili, per quanto possibile, gli immobili stessi. La norma astratta non basta ove non via sia o l'interesse del privato possessore o la sua passione, come dimostrano le diverse - ma tutte funzionali alla tutela del patrimonio storico-artistico nazionale - attività di Italia Nostra, del Fondo per l'ambiente italiano, dell'Associazione di more storiche italiane, dell'Associazione ville venete ed altre operanti in altre regioni del nostro Paese. Una delle norme di minore e forse più difficile applicazione è stata quella sulla tutela indiretta dei beni culturali immobili, di cui all'art. 21 della citata legge n. 1088 del 1939, poi trasfusa nell'art. 49 del

citato testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali ed attualmente contenuta negli articoli 45, 46 e 47 del citato codice dei beni culturali e del paesaggio. La disciplina vigente pone infatti a carico di alcuni soggetti restrizioni senza attribuire loro alcun vantaggio, trattandosi di beni dei quali si accerta quella che i giuristi chiamano «funzionalizzazione» a favore di altri beni in una prospettiva di carattere superiore di interesse nazionale. I beni che si trovano in un ambito più o meno ampio rispetto a un bene immobile culturale che, ancorché di proprietà privata, costituisce parte del patrimonio nazionale, sono asserviti nell'interesse nazionale alla tutela del bene stesso, oggetto peraltro anch'esso di una proprietà funzionalizzata. Il proprietario formale infatti non può modificarlo senza il consenso dello Stato, lo deve conservare e mantenere adeguatamente e può alienarlo solo offrendolo in prelazione allo Stato, tanto che, sotto certi aspetti, si potrebbe addirittura dire che il proprietario di un bene immobile culturale in realtà è più che altro un enfiteuta o un usufruttuario di un bene di reale proprietà dello Stato.

Di fatto la disciplina di tutela indiretta non ha funzionato, come si può ben vedere dalla devastazione del Veneto e di altre regioni italiane, ove beni culturali ed in particolare ville sono circondate da edilizia incongrua addirittura industriale con danno alla fine non solo culturale, ma anche economico per interi comuni e ambiti territoriali, i cui valori immobiliari e l'appetibilità turistica sono stati menomati da sconce edificazioni speculative.

Di fronte a questa situazione, generata da un comportamento sistematicamente omisivo - salvo lodevoli eccezioni - delle so-

printendenze, per motivi che, anche per carità di Patria, è meglio non approfondire, si pone il problema da un lato di semplificare il procedimento di imposizione dei vincoli indiretti, snellendo la procedura di cui all'attuale articolo 46 del codice dei beni culturali e del paesaggio, così come mal modificato dall'articolo 2, comma 1, lettera r), del citato decreto legislativo n. 156 del 2006, e dall'altro di prevedere una procedura giudiziaria alternativa di imposizione dei vincoli su azione del proprietario del bene culturale immobile oggetto di tutela diretta, quali servitù coattive, istituto civilisticamente ben noto di cui all'articolo 1032 del codice civile.

Si sa che, al di fuori dei casi in cui la tutela indiretta non venga dolosamente applicata per favorire la speculazione edilizia, una delle principali remore dell'amministrazione è costituita dal rischio di un ricorso del soggetto gravato alla giustizia amministrativa, con costi per la stessa amministrazione e rischi personali per il dirigente che ha adottato il procedimento di ritrovarsi in

giudizio davanti alla Corte dei conti per danno erariale.

La proposta modifica consentirebbe in moltissimi casi all'amministrazione di essere semplice litisconsorte di un giudizio tra privati, ove la sussistenza dei presupposti di applicazione delle tutela indiretta ed il suo concreto contenuto sarebbero determinati del giudice sulla scorta di una consulenza peritale collegiale, uno dei cui componenti designato dal Ministero.

La disciplina proposta potrebbe consentire il massimo beneficio per la tutela del patrimonio culturale immobiliare nazionale, essendo evidente che i giudizi potrebbero concludersi anche con vincoli concordati tra proprietari del bene culturale e beni «funzionalizzati» alla sua tutela, se recepiti dall'amministrazione in un provvedimento ad istanza concorde di tutti i soggetti interessati, sempre qualora, ben inteso, l'amministrazione stessa ritenga quanto proposto idoneo alla tutela del bene culturale oggetto di tutela principale.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. Gli articoli 45, 46 e 47 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, sono sostituiti dai seguenti:

«Art. 45. - (*Prescrizioni e procedimento di tutela indiretta*) - 1. Il Ministero prescrive, anche su proposta del soprintendente o di altri soggetti pubblici o privati aventi interesse alla tutela dei beni culturali immobili, le distanze, le misure e le altre norme dirette ad evitare che sia messa in pericolo l'integrità dei predetti beni, che ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o che siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro o il paesaggio nel quale gli stessi beni sono inseriti.

2. Le prescrizioni di cui al comma 1 sono immediatamente precettive, anche in deroga ai regolamenti edilizi ed agli strumenti urbanistici vigenti. Gli enti pubblici territoriali interessati recepiscono le prescrizioni medesime nell'ambito dei predetti regolamenti e strumenti.

3. La comunicazione di avvio del procedimento di tutela indiretta ha per oggetto gli elementi identificativi degli immobili in relazione ai quali si intendono adottare le prescrizioni di cui al comma 1 e l'indicazione del termine, comunque non inferiore a trenta giorni, per la presentazione di eventuali osservazioni.

4. La comunicazione di cui al comma 3 è notificata tramite messo comunale o a mezzo posta raccomandata con avviso di ricevimento al proprietario, al possessore o al detentore a qualsiasi titolo dell'immobile cui le prescrizioni si riferiscono, ed è inviata con lettera raccomandata al proprietario e

agli altri eventuali titolari di diritti reali di godimento sul bene culturale oggetto di tutela ed al comune o alla città metropolitana.

5. Se per il numero dei destinatari la comunicazione personale di cui al comma 3 non è possibile o risulta gravosa, il Ministero comunica l'avvio del procedimento mediante idonee forme di pubblicità.

6. La comunicazione di cui al comma 3 comporta, in via cautelare, la temporanea immodificabilità dell'immobile, salvi gli interventi conservativi autorizzati dal sovrintendente ad istanza motivata dell'interessato. Gli effetti della comunicazione cessano al termine del relativo procedimento e comunque decorsi trecento giorni dalla comunicazione senza che sia stato notificato il decreto di vincolo.

7. Il procedimento di tutela indiretta può essere avviato anche dal soprintendente, con le modalità e con gli effetti di cui al presente articolo.

8. Le prescrizioni di tutela indiretta adottate sono immediatamente precettive, sono trascritte nei registri immobiliari a carico del proprietario e degli altri eventuali titolari di diritti reali di godimento sull'immobile al quale si riferiscono ed a favore dello Stato ed hanno efficacia nei confronti di ogni successivo proprietario, possessore o detentore, a qualsiasi titolo, dell'immobile cui le prescrizioni stesse si riferiscono. Dell'adozione delle prescrizioni è data comunicazione anche al comune o alla città metropolitana.

9. Il contenuto delle prescrizioni di tutela indiretta costituisce ad ogni effetto servitù prediale a favore del bene culturale immobile oggetto di tutela diretta ed a carico dei beni immobili oggetto delle prescrizioni di tutela indiretta; il proprietario e gli altri titolari di diritti reali di godimento sul bene immobile culturale possono provvedere alla relativa trascrizione nei registri immobiliari.

Art. 46. - (*Notifica delle prescrizioni di tutela indiretta e ricorso amministrativo*). - 1.  
Il provvedimento contenente le prescrizioni

di tutela indiretta è notificato al proprietario, al possessore o detentore a qualsiasi titolo degli immobili interessati, tramite messo comunale o a mezzo posta raccomandata con avviso di ricevimento ed è inviato con lettera raccomandata al proprietario e agli altri eventuali titolari di diritti reali di godimento sul bene culturale oggetto di tutela nonché al comune o alla città metropolitana.

2. Avverso il provvedimento di cui al comma 1 è ammesso ricorso amministrativo ai sensi dell'articolo 16. La proposizione del ricorso, tuttavia, non comporta la sospensione degli effetti del procedimento.

Art. 47. - (*Procedimento giudiziale di tutela indiretta*). - 1. Il proprietario e gli altri titolari di diritti reali di godimento sul bene immobile culturale hanno diritto di ottenere, da parte dei proprietari dei fondi rustici e urbani la cui modificazione ed edificazione metta in pericolo l'integrità del bene culturale stesso, ne danneggi la prospettiva o la luce o ne alteri le condizioni di ambiente e di decoro o il paesaggio nel quale il bene è inserito, la costituzione di servitù di inedificabilità totale ovvero oltre una certa altezza, o prescrittive di distanze, di misure o di altre norme dirette ad evitare il suddetto pericolo.

2. Le servitù di cui al comma 1 sono costituite con sentenza che ne stabilisce le modalità, sulla base di consulenza tecnica d'ufficio di un collegio composto da un architetto e uno storico dell'arte nominati discrezionalmente dal giudice ed un esperto nominato su designazione del Ministero. Il Ministero è litisconsorte necessario.

3. Nessuna indennità è dovuta per la costituzione delle servitù di contenuto non eccedente i vincoli imponibili in via amministrativa.

4. Le servitù costituite ai sensi del comma 2 sono trascritte anche a favore dello Stato a cura del Ministero quali vincoli di tutela indiretta. La domanda giudiziale deve essere trascritta».

## Art. 2.

1. L'articolo 47 del citato codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, si applica anche alle cause attualmente pendenti davanti al giudice ordinario per l'accertamento e la costituzione di vincoli di tutela indiretta.

