

La conservazione dei beni culturali

di Tommaso Alibrandi e Piergiorgio Ferri

Lo strumento più immediato di protezione del manufatto di interesse storico o artistico è costituito dal vincolo monumentale previsto dalla Legge 1089/39, che viene emesso con Decreto Ministeriale e notificato al proprietario. Il vincolo prevede tutta una serie di limitazioni alla piena disponibilità e utilizzazione del bene, con una serie di inconvenienti che spesso suscitano le preoccupazioni dei proprietari.

Dall'altro lato il vincolo monumentale dà diritto ad una serie di benefici che si traducono in agevolazioni fiscali riguardanti le imposte sui redditi e quelle sui trasferimenti di proprietà per successione, donazione e compravendita, e nella possibilità di usufruire di contributi per finalità di restauro.

Per soddisfare le esigenze di informazione dei proprietari e degli operatori si ritiene utile presentare una limpida esposizione della materia ricavata dal volume "I beni culturali e ambientali", Giuffrè, Milano 1978. Nelle pagine che seguono si illustrano le caratteristiche e la portata dei vincoli monumentali, con particolare riguardo alle limitazioni che esse comportano. Sulle agevolazioni fiscali previste dalla Legge 512/82 e da altri strumenti legislativi verrà data una adeguata informazione in un futuro numero di "Documenti".

Ci si accinge ora all'esame di quelle varie manifestazioni di potestà pubbliche sulle cose di interesse artistico e storico, nelle quali si sostanzia lo speciale regime amministrativo, coesistente all'ordinario regime di diritto comune, che si è già visto condurre a definire la condizione di appartenenza del bene artistico o storico come una « proprietà divisa », nella quale coesistono due diverse forme di dominio sulla cosa, uno pubblico e uno privato, che assicurano la contemporanea soddisfazione di interessi di natura diversa facenti capo a soggetti diversi.

Le cose di interesse storico e artistico di proprietà di soggetti privati restano di norma — salvo casi eccezionali che vedremo in seguito — nella disponibilità materiale del proprietario; ne consegue che l'appartenenza pubblica non si esprime di regola attraverso l'esercizio continuo di un potere di fatto sulla cosa, come avviene da parte del possessore o del detentore. Ciò dipende ancora una volta dal peculiare carattere della utilità che il regime pubblicistico vuole garantire e che proprio in ragione della sua diversità dalle ordinarie forme « economiche » di godimento della cosa, è in grado di convivere con una proprietà privata dello stesso oggetto, sia pure fortemente limitata nei suoi contenuti. Può ben dirsi quindi che l'appartenenza pubblica si concreta in una ingerenza dell'autorità amministrativa sui modi di godimento e sulla gestione del bene artistico, finalizzata ad assicurare che la cosa d'arte conservi o consegua quella condizione materiale che sia di volta in volta necessaria a soddisfare il pubblico interesse.

Essa comporta da un lato il controllo sulle attività materiali del proprietario o degli altri soggetti che dispongano della cosa, dall'altro la facoltà dell'amministrazione di rendersi attiva eseguendo sulla cosa gli interventi necessari alla sua buona conservazione.

Sul piano delle situazioni giuridiche, questa ingerenza pubblica si manifesta innanzitutto in doveri negativi di astensione, salvo autorizzazione della amministrazione, dal compiere certe attività sulla cosa d'arte o dall'esercitare certe forme di utilizzazione della medesima. Questi obblighi fanno

carico a tutti i soggetti che, a vario titolo, abbiano la disponibilità materiale della cosa d'arte; quindi non soltanto al proprietario ma anche a chi abbia per qualsiasi causa (usufrutto, locazione, comodato ecc.) il possesso o la detenzione della cosa d'arte (1).

Inoltre, quando sulla cosa d'arte gravino diritti di uso o di godimento acquisiti dal pubblico, oppure quando la visibilità della cosa da parte del pubblico è ritenuta opportuna per soddisfare esigenze culturali, il proprietario soggiace all'obbligo di rendere possibili e di non ostacolare tali forme pubbliche di godimento. Si tratta quindi di obblighi non propriamente negativi, che hanno il contenuto di un *patis*, cioè di tollerare che altri soggetti traggano una utilità da una relazione immediata e diretta sulla cosa.

Hanno ancora per contenuto un *patis* gli obblighi del proprietario di tollerare e di non frapporre impedimenti ad un accesso diretto sulla cosa d'arte degli agenti dell'amministrazione o di altri suoi incaricati; l'accesso può avere il semplice scopo di ispezionare lo stato della cosa come anche essere reso necessario per l'esecuzione di lavori di conservazione e di restauro cui intenda provvedere direttamente la amministrazione e che non possono essere impediti dal proprietario.

È invece notevolmente circoscritta la possibilità che dalla proprietà privata di un bene storico o artistico derivino per il titolare obblighi a contenuto positivo in virtù dei quali egli sia tenuto a una prestazione di dare o di fare.

Come prestazione di dare, può essere considerato soltanto l'obbligo del privato proprietario di rimborsare allo Stato le spese da questo sostenute per la conservazione della cosa. Vi è anche un unico caso di prestazione avente ad oggetto un *facere*: esso si verifica nel caso che la amministrazione si avvalga della facoltà di imporre al soggetto proprietario la esecuzione a sua cura e spese degli interventi ritenuti necessari per la conservazione della cosa d'arte.

2. Le esigenze primarie alla cui soddisfazione è preordinato il regime di tutela amministrativa è quella di garantire la conservazione dei beni artistici e storici.

Il Capo II della legge 1089 è dedicato, come dice la sua rubrica, alla « conservazione, integrità e sicurezza » dei beni tutelati; è però evidente che la conservazione esprime un concetto di per sé comprensivo della integrità e della sicurezza (2).

La conservazione concerne dunque tutti i profili che possono incidere sulla esistenza ed integrità della cosa, in un senso non limitato alla sua struttura materiale, ma comprensivo di tutti quei profili formali che concorrono a darle pregio.

Attiene quindi alla integrità della cosa il mantenimento in uno stato sotto ogni aspetto compatibile con il suo carattere artistico e storico, come attiene alla sua sicurezza la garanzia di una ubicazione che non soltanto consenta il continuo ed efficace controllo da parte degli organi amministrativi, ma eviti anche il rischio della loro sottrazione o dispersione.

A norma dell'art. 11, le cose di interesse artistico, storico, archeologico o etnografico, nonché quelle indicate nell'art. 2, non possono essere demolite, rimosse, modificate o restaurate senza l'autorizzazione del Ministro per i beni culturali.

Al divieto soggiacciono le cose suddette sia che appartengano ad Enti (pubblici o privati) sia ad altri soggetti privati; per queste ultime, il divieto opera sul presupposto che sia intervenuta la notificazione dell'importante interesse artistico e storico.

a) Demolizione

La demolizione avviene quando la cosa d'arte è distrutta nella sua individualità, con la definitiva perdita della forma e della espressione artistica di cui era compenetrata.

Il divieto di demolizione posto dall'art. 11 è però riferibile prevalentemente ad una demolizione parziale, specie di cose immobili, in seguito alla quale il bene artistico non viene integralmente soppresso ma soltanto mutilato di una o più delle sue componenti. La demolizione parziale non è praticamente attuabile per oggetti dotati di una struttura unitaria mentre è possibile nei riguardi di manufatti complessi. La ragione per cui il proprietario può essere autorizzato alla demolizione totale si riduce alla sola evenienza in cui il bene artistico sia in condizioni tali da minacciare rovina e non siano praticamente attuabili opere di conservazione. In ogni altro caso l'assenso alla demolizione totale e quindi alla definitiva perdita del bene artistico o storico implicherebbe da parte della amministrazione una rinuncia alla protezione della cosa e cioè un disconoscimento del valore artistico o storico (3); ma a ciò dovrebbe procedersi in altra forma esplicita ed appropriata, come la revoca del vincolo già imposto sulla cosa.

b) Modificazione o restauro

La modificazione copre ogni altra ipotesi in cui la cosa, per effetto dell'esplicarsi di una attività su di essa, viene a perdere una delle sue condizioni materiali originarie assumendo un diverso aspetto o una diversa consistenza. Per restauro si intende invece una attività diretta anch'essa a provocare una modificazione fisica della cosa, ma allo scopo specifico di migliorarne la condizione e di restituirlo al suo stato originario. L'attività di restauro è di preminente interesse pubblico ai fini della conservazione del patrimonio artistico, in considerazione dei complessi problemi scientifici e tecnici che suscita; in essa lo Stato interviene sia per promuovere la ricerca sia per sovrintendere alla esecuzione dei lavori di speciale complessità (vi provvede l'Istituto Centrale del Restauro, costituito con la legge 22 luglio 1939 n. 1240 e ora regolato dall'art. 18 d.P.R. 3 dicembre 1975 n. 805). Il proprietario privato non può perciò dar corso di sua iniziativa al restauro della cosa d'arte, se esso non viene giudicato opportuno e co-

munque solo con le modalità e le cautele che l'amministrazione ritiene di prescrivere. Per i beni immobili, ricade sotto il divieto di modificazione ogni attività di carattere edificatorio su aree libere come parchi e giardini.

c) Rimozione

L'art. 13 della legge 20 giugno 1909 n. 364 estendeva i divieti sanciti dall'art. 12 (demolizione, modificazione, rimozione, restauro) per le cose immobili e mobili di proprietà di enti morali alle cose di proprietà di soggetti privati, limitatamente « agli immobili per natura o reputate tali per destinazione a norma dell'art. 414 c.c. » (1865).

La qualità di immobile per destinazione assumeva così un eccezionale rilievo ai fini del regime di tutela storico-artistica; per le cose appartenenti a privati, essa decideva della loro soggezione ai divieti di demolizione, modificazione, restauro e rimozione che erano invece inapplicabili alle cose mobili pure e semplici.

Si spiega quindi la particolare attenzione prestata a questo elemento dalla dottrina e dalla giurisprudenza sotto il vigore della legislazione previgente: l'esistenza del rapporto di destinazione immobiliare e il suo mantenimento influiva sulla stessa operatività del vincolo storico-artistico, ravvisandosi in esso il fattore determinante che qualificava il bene come oggetto di tutela, derivandosene poi il concetto di immobilizzazione per « destinazione artistica » (4).

La legge del 1939 ha notevolmente innovato sui termini di rilevanza della questione: il vincolo pertinenziale, che da un lato continua ad essere assunto come elemento incidente sulla individuazione dell'interesse storico-artistico della cosa, che ai sensi dell'art. 3, II comma, può essere fatta oggetto di notificazione come pertinenza scaturendone la necessità di trascrizione del vincolo, dall'altro non rappresenta più un presupposto condizionante della soggezione ai divieti conservativi, essendo questi ormai indistintamente applicati alle cose mobili e immobili di appartenenza privata.

La nuova situazione normativa consente a nostro avviso di configurare il divieto di rimozione in termini diversi da quelli in cui era stato concepito allorché la immobilizzazione per destinazione assumeva il peso di requisito necessario per l'assoggettamento della cosa al regime di tutela storico-artistico. Sembra cioè che il divieto di rimozione vada collocato in una prospettiva diversa da quella di mero presidio della conservazione del vincolo pertinenziale, funzione alla quale si era finora prevalentemente indirizzata l'attenzione (5).

Il vincolo pertinenziale assume a suo fondamento una accessorietà della cosa mobile consistente nella sua destinazione al servizio o all'ornamento dell'immobile cui accede. Alla garanzia giuridica di questo rapporto tra cosa principale e cosa accessoria inerisce il riconoscimento di una prevalenza dell'interesse relativo al godimento delle utilità della prima in quanto accresciuta dall'asservimento della seconda.

Il divieto di rimozione imposto dall'art. 11 è riferibile alla cosa mobile solo in quanto essa sia oggetto di tutela come bene storico-artistico e tende a difendere il valore suo proprio, non certo a garantire la maggiore utilità da esso apportata alla cosa immobile cui sia connessa, quando quest'ultima non abbia a sua volta i caratteri di bene storico-artistico.

Ci sembra perciò che la ragione del divieto di rimozione non sia da individuarsi nella garanzia di permanenza di un vincolo pertinenziale, vincolo che, qualora sussista, non necessariamente acquista rilievo ai fini della tutela storico-artistica, salvo che esso non venga espressamente assunto, nella fase di accertamento dell'interesse storico-artistico, come qualità concorrente a conferire il pregio che si intende proteggere (6).

Nel quadro di quest'ultima ipotesi, il rapporto di perti-



nenza emergente a livello di tutela storico-artistica può intercorrere tra beni entrambi assoggettati al vincolo, oppure tra cose di cui solo quella principale è di valore storico-artistico (nel qual caso l'asporto della cosa mobile attenterebbe alla consistenza ornamentale o funzionale dell'immobile protetto), o infine tra cose di cui solo quella mobile è soggetta al vincolo (anche in quest'ultimo caso è ammissibile una speciale rilevanza storico-artistica della destinazione, come strettamente connessa alla natura della cosa) (7).

In tutte queste circostanze la soppressione del rapporto pertinenziale non attinge semplicemente alla collocazione spaziale della cosa ma incide sulla sua connotazione funzionale, dando luogo ad una vicenda che, nell'ambito delle situazioni contemplate dall'art. 11, sembra più correttamente riferibile alla modificazione piuttosto che alla rimozione (8).

Il controllo preventivo della amministrazione sulla rimozione si spiega con la incidenza che le condizioni ambientali possono avere per la buona conservazione dell'oggetto e per la sua sicurezza. Può quindi non venire autorizzato lo spostamento della cosa quando la nuova ubicazione proposta dal proprietario o dal detentore esponga a pericoli di deterioramento o non offra sufficienti garanzie contro la sua sottrazione. È dubbio invece se il diniego di autorizzazione possa giustificarsi con la necessità di non sottrarre la cosa ad un ambiente che ne esalti il valore artistico o storico; si propende per una soluzione negativa in quanto l'accostamento normativo della rimozione alla demolizione e alla modificazione induce a ritenere che il divieto operi in funzione della integrità e sicurezza materiale della cosa, dalle quali esula una esigenza di valorizzazione artistica o storica dell'oggetto. Il divieto di rimozione dovrebbe invece agire nella ipotesi in cui la relazione tra la cosa e l'ambiente sia talmente stretta da contribuire in modo consistente allo stesso valore della cosa; in tal caso si può dire che lo spostamento attenterebbe alla stessa integrità dell'oggetto come bene artistico (9).

La disciplina della collocazione della cosa si diversifica poi in modo sensibile a seconda della sua appartenenza a Comuni, Province, enti e istituzioni legalmente riconosciuti oppure ad altri soggetti privati.

Per le cose della prima categoria opera un penetrante controllo della Sovrintendenza la quale, ai sensi dell'art. 11 terzo comma della legge organica, può dettare prescrizioni sul modo con cui esse debbono essere fissate al luogo di loro destinazione.

Gli altri soggetti privati godono invece di maggiore disponibilità circa la collocazione della cosa avendo la libera facoltà di rimuoverla in dipendenza del loro cambiamento di dimora. Perché questa facoltà sia legittimamente esercitata devono verificarsi due condizioni: che la cosa fosse già originariamente ubicata nei locali di abitazione e che lo spostamento avvenga per mantenere la stessa relazione ambientale.

L'applicazione di questa regola (art. 12, II comma) può dar luogo a qualche difficoltà per le cose detenute da persone giuridiche, come le società commerciali, da assimilarsi, nel sistema della legge organica, ai soggetti privati.

La disposizione risulterebbe inapplicabile nei loro confronti qualora ci si attendesse ad una sua interpretazione letterale, dato che la dimora è riferibile soltanto a persone fisiche. Tuttavia, considerando la *ratio* della norma che ha inteso evidentemente tener conto di esigenze fondamentali del proprietario privato di cose mobili d'interesse artistico alle quali può essere assegnato, senza pregiudizio del pubblico interesse, una funzione di arredamento e di abbellimento di luoghi di abitazione o di lavoro, si ritiene che la facoltà concessa in relazione al cambiamento di dimora della persona fisica valga anche nei casi di spostamento della sede della persona giuridica proprietaria del bene artistico.

Verificandosi le suddette condizioni, l'amministrazione non può opporsi al trasporto, che le deve però essere preventivamente comunicato; può però prescrivere, per garantirsi della incolumità della cosa, le modalità con cui il trasporto deve essere eseguito e la cosa deve essere sistemata nella nuova collocazione.

d) *Distacco di affreschi e di altri ornamenti di edifici*

Si tratta di un tema strettamente connesso a quello della modificazione e rimozione essendo sempre in gioco la esigenza di garantire la incolumità dei beni artistici.

A norma dell'art. 13 della legge, è necessaria la autorizzazione del Ministero per il distacco di affreschi, stemmi, graffiti, iscrizioni, tabernacoli e altri ornamenti di edifici. L'obbligo di munirsi della autorizzazione è posto a carico sia del committente del lavoro sia del suo esecutore materiale.

La norma ha cura di precisare che la restrizione è operante indipendentemente da un vincolo precedentemente imposto sia sull'edificio, sia sull'ornamento da distaccare.

C'è da domandarsi quali ragioni siano alla base di questa disposizione così specifica che introduce un controllo amministrativo operante, a differenza di quelli finora esaminati, su oggetti non ancora identificati come di interesse artistico o storico. Non sembra da condividere l'opinione di chi pone l'accento sulla necessità di garantire diritti di godimento del pubblico, dal momento che lo stesso art. 13 chiarisce che il divieto vale anche per gli ornamenti non esposti alla pubblica vista (10). È preferibile invece una finalità connessa esclusivamente alla garanzia di integrità e di non deterioramento degli affreschi e delle altre pertinenze ornamentali.

Le operazioni di distacco sono particolarmente delicate e difficili: se non eseguite a regola d'arte, espongono gli oggetti ad un elevato rischio di danneggiamenti o di completa perdita dell'oggetto artistico (11). Ciò è sufficiente a spiegare il controllo amministrativo esteso anche agli immobili e agli ornamenti non notificati, nei confronti dei quali la necessità della previa autorizzazione esplica una funzione cautelare in rapporto alla possibilità di mantenere integra una cosa che è suscettibile di venire acquisita, mediante la imposizione del vincolo, fra i beni artistici e storici pienamente soggetti alla tutela amministrativa.

Perché la disposizione torni applicabile occorre che la operazione di distacco presenti un minimo di requisiti per poter essere ricondotta sotto la disciplina della legge n. 1089/39; è pertanto da ritenersi che la autorizzazione non sia richiesta quando non ricorra nemmeno la condizione prevista dall'ultimo comma dell'art. 1 della legge, si tratti cioè di manufatti la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni.

e) *Uso*

Alle lettere precedenti sono state partitamente esaminate singole manifestazioni di ingerenza pubblica sul bene artistico o storico, concernenti specifiche attività svolte sulla cosa di interesse artistico o storico.

Una limitazione di portata più generale e a contenuto non puntualmente determinato è prevista dall'art. 11 secondo comma della legge n. 1089/39, che pone a carico del proprietario un obbligo di astensione avente ad oggetto le forme di utilizzazione della cosa.

In forza di questa disposizione le cose di proprietà sia di Enti che di privati non possono essere adibite ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico, oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione o integrità. In ciò può vedersi uno degli indici più evidenti della « proprietà divisa » cui si è già fatto cenno: le facoltà di godimento di cui resta istituzionalmente titolare il proprietario privato subiscono una compressione per effetto della concomitante appartenenza pubblica del bene, nel senso che il loro eser-

cizio è consentito dalla legge nella misura in cui non contrasti con il pubblico interesse pregiudicandone quella soddisfazione che il regime amministrativo dei beni artistici e storici intende garantire.

La norma trova prevalenti occasioni applicative nei riguardi delle cose che nell'attualità presentano una loro funzionalità autonoma rispetto al loro connotato artistico o storico; ciò si verifica specialmente per i beni immobili, in ordine ai quali l'interesse pubblico si connette alla loro forma esteriore o al loro valore di testimonianza storica, che siano tuttora capaci di uno sfruttamento in senso propriamente economico. Non sembra invece assumere un apprezzabile rilievo per le cose d'arte la cui realtà oggettuale è esclusivamente finalizzata a veicolo di espressione artistica; per esse è difficilmente ipotizzabile un uso in senso proprio che implichi delle iniziative del detentore le quali vadano oltre le modalità della loro conservazione e collocazione, su cui incidono i controlli specifici che abbiamo già descritto.

Alla stregua della norma succitata è da considerarsi inibito l'uso non compatibile con il carattere storico o artistico; la definizione, estremamente generica, è da riferirsi a quelle utilizzazioni che non siano consone alla dignità insita nel valore artistico o storico dell'oggetto, che ne risulterebbe profondamente sminuito o mortificato.

Altra ragione di divieto concerne gli usi che mettano in pericolo la integrità materiale della cosa.

L'art. 11 si limita a sancire l'obbligo di un corretto uso del bene e non mette a disposizione dell'amministrazione dei mezzi specifici con cui controllarne l'adempimento; previsioni in tal senso difettano anche nel regolamento (12).

Essendo da escludere che in via di analogia possano legittimamente introdursi dei particolari oneri non espressamente previsti dalla legge, si deve ritenere che il proprietario non sia tenuto a interpellare previamente l'amministrazione e a ottenerne il permesso, per disporre della destinazione economica del bene (13).

Compete quindi allo stesso proprietario, quale detentore e quindi custode del bene di interesse pubblico, di valutare se l'uso cui intenda destinarlo sia conforme alla sua natura e non pregiudizievole alla sua integrità; in caso di dubbio potrà naturalmente rivolgersi alla Sovrintendenza per ottenerne un giudizio tecnico che varrà ad esonerarlo da eventuali responsabilità.

Dal canto suo l'amministrazione è tenuta a vigilare, ove occorra facendo uso delle sue facoltà ispettive, sulla destinazione della cosa; ove non la giudichi lecita potrà intimarne la cessazione e, in caso di inottemperanza all'ordine, denunciare il responsabile all'autorità giudiziaria perchè lo persegua a norma dell'art. 59 della legge 1089. Accertata in sede giurisdizionale la violazione dell'obbligo di cui all'art. 11, il proprietario può incorrere anche in una responsabilità civile qualora dall'uso non lecito sia derivato un danno alla cosa; egli sarà tenuto al risarcimento in forma specifica o per equivalente, secondo le modalità previste dal secondo e terzo comma dell'art. 59 (14).

Il giudizio sulla legittimità dell'uso, che riguardo al pericolo per la integrità materiale comporta l'applicazione di regole tecniche, si presenta particolarmente delicato quando si riferisce alla sua compatibilità con la natura del bene tutelato. La relativa valutazione richiede l'impiego di criteri sia estetici che etico-sociali e deve essere improntata a particolare prudenza giacché per questa via è possibile imporre un notevole sacrificio al proprietario, precludendogli di trarre dal bene un utile economico. Non è tuttavia questa una sede dove debba effettuarsi una vera e propria ponderazione dell'interesse pubblico con quello privato; pertanto il divieto va reso ugualmente operante anche se esso comporti per il pro-

prietario una rilevante perdita economica, quando ci si trovi di fronte ad un reale attentato alla dignità del bene, che nell'intento della legge va incondizionatamente tutelato.

L'applicazione della norma può dar anche luogo a problemi delicati per le cose destinate al culto, quando l'uso religioso metta in pericolo la sicurezza o la buona conservazione del bene artistico. In questo caso, trattandosi di oggetti di proprietà di enti ecclesiastici, l'amministrazione deve intervenire attenendosi a quanto prescritto dall'art. 8 della legge, evitando di imporre prescrizioni unilaterali e ricercando invece un accordo con l'autorità ecclesiastica.

3. Il controllo sulla operatività dei divieti di cui si è parlato nel paragrafo precedente in relazione ai beni di proprietà di enti o di individui privati viene esercitato attraverso procedimenti amministrativi regolati dalle norme della legge 1089/39, integrate dalle disposizioni del regolamento 30 gennaio 1913 n. 363, tuttora in vigore.

I divieti sanciti dall'art. 11 hanno carattere non assoluto ma relativo; è istituzionalmente prevista la possibilità della loro rimozione in rapporto ad ogni singola iniziativa mediante un provvedimento dell'amministrazione (15).

Gli atti adottati a questo scopo sono definiti dalla legge come « autorizzazioni »; il termine non sembra del tutto inappropriato se si considera che gli obblighi di astensione costituiti dall'art. 11 si atteggiavano come altrettanti limiti al libero uso delle facoltà inerenti al diritto di proprietà o agli altri diritti privati gravanti sulla cosa, apparendo così la situazione riconducibile al concetto tradizionale di autorizzazione come atto che legittima l'esercizio, altrimenti precluso, di un diritto del soggetto privato.

È però noto che nella figura della autorizzazione delineata in termini così generali, più che altro in funzione di discriminazione dalla concessione come atto costitutivo o traslativo di diritti in capo al concessionario, si raccoglie una grande varietà di vicende nelle quali l'intervento pubblicitario si atteggia di volta in volta in modi sensibilmente diversi, così che la loro indifferenziata qualificazione nell'ambito dello stesso tipo autorizzatorio non risulta dotata di una sufficiente capacità descrittiva dei reali contenuti sostanziali.

Consentendo nel caso concreto alla modificazione, rimozione o restauro della cosa d'arte, l'amministrazione valuta l'attività del privato non in se stessa ma in funzione del risultato che essa andrà a produrre su una cosa dotata di propria intrinseca attitudine a soddisfare un pubblico interesse; il giudizio attiene alla compatibilità di quel risultato con la salvaguarda di quei valori storico-artistici insiti nella cosa, i quali per effetto della imposizione del vincolo sono totalmente sottratti alla disponibilità del proprietario, possessore o detentore della cosa e divenuti oggetto di pubblico ed esclusivo dominio.

Avendo a riferimento la concezione del regime speciale dei beni artistici e storici come situazione di « proprietà divisa », l'esercizio della potestà di rimuovere il divieto che in un certo senso delimita i concorrenti titoli di appartenenza del bene, si presenta come manifestazione di un potere diretto sulla cosa, della quale il privato proprietario non può disporre con attività materiali se queste vengono a menomare quelle utilità ideali della cosa che fanno capo alla sua appartenenza pubblica.

Per questo suo fondamento, l'autorizzazione prevista dall'art. 11 sembra atteggiarsi come un vero e proprio « atto di consenso » all'impiego privatistico del bene storico-artistico, di cui il proprietario ha necessità di munirsi per recuperare, in ordine alla singola attività autorizzata, una piena disponibilità della cosa che altrimenti, dato il regime di proprietà divisa, non gli compete (16).



Questo connotato della autorizzazione come forma di partecipazione dell'amministrazione alla gestione del bene storico-artistico, si manifesta nella particolare flessibilità del procedimento che, allo scopo di consentire una massima possibilità di composizione dei concorrenti interessi pubblico e privato e facendo comunque salva la prevalenza del primo, riconosce all'organo amministrativo un potere-dovere di iniziativa e di suggerimento come mezzo per giungere — nel corso del procedimento — agli adattamenti e alle modificazioni dell'oggetto originario della domanda che possano conciliare le contrapposte esigenze. Resta comunque fermo che il consenso della amministrazione vale soltanto a rimuovere il divieto attinente al vincolo storico-artistico e che quindi, secondo quanto generalmente accade in materia di autorizzazioni, non comporta un riconoscimento della legittimità delle attività permesse sotto profili diversi da quelli della tutela storico-artistica. L'attività potrà quindi risultare illecita per altre cause, come la lesione di diritti privati o la violazione di altri doveri pubblici, restando però del tutto estranea alla produzione di questi effetti l'amministrazione autorizzante (17).

La competenza al rilascio delle autorizzazioni è attribuita dall'art. 11 al Ministro (per i beni culturali e ambientali).

La formulazione letterale della norma sembrerebbe configurare una competenza esclusiva dell'organo centrale, escludendo che l'atto possa essere adottato direttamente dal Sovrintendente. La conclusione è convalidata dall'esame sistematico della legge n. 1089/39 che in altre norme, come ad esempio l'art. 18, prevede espressamente la competenza del Sovrintendente.

Si sono però avute in giurisprudenza delle indicazioni contrarie che si richiamano all'art. 1 della legge 22 maggio 1939 n. 823 sul riordinamento delle Sovrintendenze alle antichità e all'arte. Ai sensi di queste norme, al Ministero è affidata la cura degli interessi storico-artistici « che la esercita per mezzo delle Sovrintendenze » (18).

Non sembra peraltro che da questa definizione di portata generale dei rapporti tra organo centrale e organo locale sottoordinato possa sicuramente dedursi un decentramento di poteri che altre norme espressamente imputano al Ministero. Essa sta piuttosto ad indicare le funzioni di promozione e d'impulso, di accertamento e di valutazione istruttoria che istituzionalmente spettano alla Sovrintendenza come ufficio dotato di speciale competenza tecnica. Per la capacità della Sovrintendenza di esprimere un compiuto apprezzamento dell'interesse pubblico in relazione alle concrete situazioni che vengono al suo esame diretto, può anche accadere che il Ministero si attenga alla proposta del Sovrintendente rimettendogli anche la definitiva articolazione dell'atto e la sua comunicazione all'interessato; ciò peraltro non sembra sufficiente ad alterare la titolarità formale della attribuzione come prevista dalla norma di legge.

L'ente o il privato proprietario deve rivolgere apposita domanda inoltrandola presso la competente Sovrintendenza. Quando si tratti di rimozione, la domanda deve specificare, oltre alle ragioni dello spostamento, il luogo di nuova ubicazione. Se invece oggetto della domanda sia la esecuzione di lavori di qualunque genere, ad essa devono essere allegati i progetti dei medesimi.

All'organo periferico che riceve la domanda compete una iniziale funzione istruttoria. Esso deve innanzitutto prendere cognizione, eseguendo ove occorra un sopralluogo, del reale oggetto della domanda e di tutte le possibili incidenze di quanto si propone di fare il proprietario sulla conservazione e integrità della cosa protetta. Specie nei casi di esecuzione di opere, la Sovrintendenza provvede ad una verifica tecnica dei progetti presentati, valutandone la idoneità e la correttezza. In questa fase può innestarsi una sua funzione di col-

laborazione con il proprietario richiedente; quando il progetto presentato non appaia pienamente soddisfacente la Sovrintendenza, attraverso contatti anche informali, può suggerire al proprietario di apportarvi quelle variazioni che siano necessarie a renderlo compatibile con l'interesse pubblico.

Esaurita questa fase, il Sovrintendente trasmette gli atti al Ministro accompagnandoli con una propria relazione in cui esprime il suo giudizio tecnico; quando non ritenga idoneo il progetto presentato e non sia stato possibile modificarlo d'accordo col richiedente, può allegare le opportune varianti o un proprio progetto alternativo.

Il provvedimento del Ministro può essere totalmente negativo, quando giudichi che i restauri o i lavori proposti siano dannosi alla cosa o in qualunque modo ne attenuino o ne menomino il carattere o l'interesse.

Quando i progetti sottopostigli appaiano inadeguati, il Ministro può rimettere gli atti alla Sovrintendenza disponendo che ne vengano predisposti altri, anche a cura dell'ufficio medesimo.

Se l'autorizzazione viene concessa, questa può riferirsi sia al progetto presentato dal richiedente, sia a quello modificato o interamente predisposto dall'ufficio. La indicazione del progetto eseguibile fa parte integrante dell'autorizzazione; a rigore quindi la domanda del proprietario non sarebbe da considerarsi accolta quando sia stato approvato un progetto difforme da quello presentato. In questo caso si è propriamente di fronte ad una autorizzazione condizionata, che può non soddisfare l'interesse del richiedente quando il progetto imposto sia limitativo del risultato prefisso oppure economicamente più gravoso da eseguire. In una simile ipotesi, benché non sembri agevole riscontrarvi dei vizi di legittimità e non soltanto di merito, è tuttavia da ammettersi una tutela giurisdizionale dinanzi al giudice amministrativo.

Una procedura diversa e più semplice si segue nei casi in cui il proprietario o detentore della cosa, mobile o immobile, intenda eseguire su di essa delle opere le quali, almeno nella valutazione del richiedente, non comportino uno dei risultati previsti dall'art. 11 primo comma (demolizione, modificazione o restauro). Trova allora applicazione l'art. 18 della legge che prevede la « approvazione » (19) del Sovrintendente sui progetti relativi ad opere di qualunque genere che il proprietario o detentore è tenuto a sottoporli preventivamente.

Si procede in questo modo quando si tratti di compiere dei lavori che siano diretti ad assicurare la pura e semplice manutenzione del bene conservandolo nel suo stato attuale, oppure (specie per i beni immobili) che non interferiscano sugli aspetti esteriori della cosa ai quali è collegata la tutela.

Il Sovrintendente è chiamato a verificare, su un piano tecnico, che le opere non attentino alla sicurezza e integrità della cosa; anche in questo caso può suggerire e concordare con il richiedente le modificazioni al progetto che appaiono opportune (20).

Se il Sovrintendente constata che le opere progettate rechino alcuno degli effetti previsti dall'art. 11 primo comma, non può concedere la richiesta approvazione in quanto l'oggetto della domanda implica la competenza del Ministro ai sensi di tale disposizione.

In tal caso, la domanda presentata ai sensi dell'art. 18 deve ritenersi convertita in richiesta di autorizzazione *ex art.* 11 e quindi il Sovrintendente deve trasmettere gli atti al Ministro perché provveda, dopo aver eseguito gli incumbenti che abbiamo già descritto.

Avverso il provvedimento del Sovrintendente che neghi la approvazione, è ammesso ricorso gerarchico al Ministro che decide dopo aver sentito il parere del Consiglio nazionale.

Quando si presenti la urgenza assoluta di un intervento

necessario ad evitare danni notevoli alla cosa di interesse artistico o storico, l'art. 19 della legge consente che il proprietario esegua, senza preventiva approvazione del progetto, « i lavori provvisori indispensabili »; deve però darne immediata comunicazione alla Sovrintendenza inviandole al più presto i progetti dei lavori definitivi che dovranno essere approvati nelle forme ordinarie. Trattandosi di un caso in cui i lavori sono diretti a mantenere lo stato attuale del bene e non a modificarlo, l'approvazione dei progetti esaurisce il procedimento non essendovi luogo all'autorizzazione di cui all'art. 11.

Regole parzialmente diverse valgono per l'autorizzazione alla rimozione: occorre innanzitutto distinguere i casi previsti dall'art. 29, 3° comma, del regolamento, cioè quando la dislocazione dell'oggetto sia temporanea e dovuta alla necessità di sottrarre l'oggetto da rovina o da altro pericolo imminente. In tali ipotesi sulla rimozione dell'oggetto dispone la competente Sovrintendenza, mentre nei casi più gravi può provvedervi l'ente proprietario facendone immediata denuncia all'Ufficio. In ogni caso l'oggetto deve essere depositato presso un Istituto pubblico a ciò adatto.

Per ogni altro motivo di rimozione occorre l'autorizzazione del Ministro ai sensi dell'art. 11 della legge; sembra tuttavia da ritenersi compatibile con questa norma la competenza riconosciuta al Sovrintendente dal citato art. 29, 2° comma, limitata ai casi di minore rilievo.

L'art. 30 del regolamento fissa poi condizioni specifiche per le rimozioni a scopo di partecipazione a mostre d'arte:

1) domanda da far pervenire al Ministero almeno due mesi prima del trasporto; 2) obbligo del Ministero di previa audizione della Sovrintendenza competente ed eventualmente anche dalla commissione provinciale e del Consiglio nazionale; 3) eventuale imposizione del versamento di una cauzione e di prescrizioni idonee a garantire la incolumità della cosa (21).

4. L'art. 20 della legge conferisce alle Sovrintendenze il potere di ordinare la sospensione dei lavori iniziati dal proprietario sulla cosa di interesse artistico o storico, contemplandone l'esercizio in due diverse ipotesi.

Il primo caso è quello previsto dal 1° comma del detto articolo, di lavori iniziati contro il disposto degli artt. 18 e 19; si tratta di opere a cui il proprietario o detentore abbia dato corso senza munirsi della prescritta approvazione del progetto, o di opere non provvisorie e non giustificate da una situazione di assoluta urgenza.

Il potere di sospensione si presenta come manifestazione dell'autotutela amministrativa che assicura forza esecutiva al controllo autorizzatorio a cui soggiace il proprietario obbligato a richiedere l'approvazione ex art. 18. Se tale è il suo fondamento, è da ritenere che l'ordine di sospensione possa essere adottato anche nel caso, non espressamente contemplato, di lavori iniziati in base alla richiesta approvazione, ma eseguiti in difformità dal progetto approvato.

Dovendo comunque sussistere una violazione degli artt. 18 e 19 della legge, l'esercizio del potere di sospensione presuppone che si tratti di cose di interesse artistico e storico le quali, se di privata proprietà, devono essere state oggetto di notificazione del loro interesse particolarmente importante.

In mancanza di previa notificazione, analoga facoltà può essere esercitata, a norma del secondo comma dello stesso art. 20, relativamente alle cose di interesse artistico o storico indicate dagli artt. 2, 3 e 5 della legge, ma con le condizioni e gli effetti stabiliti dai successivi comma terzo e quarto: la notifica dell'importante interesse deve sopravvenire nel termine di 60 giorni dall'ordine di sospensione; altrimenti, trascorso vanamente il termine, l'ordine si ha per revocato.

In questo potere di sospensione che prescinde dalla previa notificazione della cosa si è creduto di trovare, da parte del Grisolia, una conferma del carattere dichiarativo della notificazione; secondo questo autore il disposto della seconda parte dell'art. 20 non sarebbe altrimenti spiegabile che facendo ricorso ad una retroattività degli effetti della notificazione (22).

È stato però validamente obiettato dal Sandulli che la natura costitutiva di un provvedimento non è assolutamente incompatibile con una sua efficacia retroattiva e che la situazione regolata dall'art. 20, II comma non è configurabile come conseguenza di una retroattività della notifica (23).

A ben riflettere la tesi del Grisolia, col ricondurre una disposizione di indubbia specialità a una ragione di portata generale che a rigore dovrebbe valere in ogni altra situazione in cui la legge subordina uno specifico potere alla notificazione dell'importante interesse, porterebbe a privare il rimedio del suo evidente connotato di specificità.

Una adeguata spiegazione della vicenda la si ottiene invece, secondo la indicazione di Daniele, riconoscendo al potere di sospensione il carattere e la funzione di una vera e propria misura cautelare (24).

Il concetto di cautela non va qui inteso nel senso restrittivo di mezzo per assicurare, in pendenza di una controversia, la futura soddisfazione del diritto contestato, ma nel significato più ampio di conservazione di una situazione di fatto in vista della futura costituzione di un diritto che, se la situazione venisse nel frattempo mutata, sarebbe pregiudicata nelle sue reali possibilità di un utile esercizio.

Le cose di proprietà di privati non notificate, già per il solo fatto di possedere i connotati oggettivi di bene storico o artistico, non restano del tutto indifferenti al regime di tutela amministrativa, anche se questo non diviene pienamente operante se non come effetto proprio della notificazione; basta rammentare che anche esse sono comunque soggette al generale potere di vigilanza sancito dall'art. 6, 1° comma, della legge.

Considerando la formazione del bene storico-artistico nel suo momento dinamico, cioè nel passaggio dalla mera condizione oggettiva di presenza dei requisiti indicati negli artt. 1, 2 e 5 della legge alla piena emersione di un valore giuridico fondato su quello stato originario, si delinea la possibilità che l'interesse pubblico alla conservazione della cosa assuma, prima del perfezionamento della fattispecie costitutiva del vincolo storico-artistico, una rilevanza giuridica corrispondente alle esigenze di una preliminare garanzia.

Una situazione di questo tipo nasce allorché vengano iniziati dei lavori su una cosa avente i connotati storici o artistici e quindi suscettibile di una valutazione di attualità dell'interesse pubblico alla sua soggezione allo speciale regime di tutela; si profila così l'esigenza di attuare in una forma prodromica quell'interesse prima ancora che esso pervenga alla sua piena realizzazione attraverso la creazione, con la notificazione, dello status giuridico di piena soggezione al regime di tutela.

Lo speciale potere di sospensione soddisfa questa esigenza, senza che occorra ricollegarlo ad una retroattività degli effetti della notifica, nella forma di una loro anticipazione in funzione cautelare.

Emesso l'ordine di sospensione, il proprietario subisce quelle stesse limitazioni alle sue facoltà dominicali che gli deriverebbero dalla avvenuta notifica ed è pertanto tenuto ad astenersi dalla prosecuzione dei lavori.

Questa situazione di provvisoria soggezione al divieto di eseguire opere non autorizzate è limitata nel tempo perché, come stato prodromico e quindi incerto, è destinato a risol-



versi in un senso o nell'altro. La norma fissa il termine di 60 giorni dall'ordine di sospensione entro il quale l'amministrazione è chiamata a disporre la notificazione della cosa.

Se la notifica interviene, gli effetti della sospensione si consolidano trasformandosi nella situazione normale in cui lavori su cose notificate sono vietati salvo approvazione del Sovrintendente.

Se la notifica non è fatta, secondo la dizione letterale dell'art. 20 ultimo comma, « l'ordine si intende revocato ». In realtà la cessazione degli effetti dell'ordine non dipende da un atto di revoca dell'amministrazione, ma dall'esaurirsi dell'efficacia della misura cautelare, che la legge stessa ha limitato nel tempo (25).

Non sembra da condividersi l'opinione del Grisolia che, oltre a vedere una caducazione *ex tunc* dell'ordine non confermato dalla notifica, ammette una responsabilità dell'amministrazione per i danni subiti dal proprietario in seguito alla forzata interruzione dei lavori (26).

La vicenda appare ben diversa da quella in cui, in seguito all'annullamento di un atto a contenuto ablatorio, la retroattiva eliminazione degli effetti di affievolimento del diritto importa che questo non abbia mai perduto la originaria consistenza e abbia invece subito una illecita compressione.

L'ordine di sospensione, così come non trae fondamento da un retroagire della futura notificazione, nel caso che questa non intervenga nel termine, decade ma non si invalida *ex tunc* come se risentisse di una causa di illegittimità sopravvenuta. Lo stesso art. 20, con il riferimento alla revoca, mostra di commisurare la situazione giuridica ad una vicenda di eliminazione dell'efficacia dell'atto non necessariamente retroattiva.

Nella concezione che abbiamo già esposto, l'ordine di sospensione è la manifestazione di un autonomo potere cautelare che sottintende la mancanza attuale della notifica ed il suo possibile sopravvenire; ma la sopravvenienza della notifica non opera come accertamento *ex post* delle condizioni in presenza delle quali l'ordine poteva essere legittimamente emanato. Pertanto, a prescindere da vizi suoi propri, l'ordine di sospensione non seguito da notifica resta un atto legittimo che, per forza propria, ha esplicato gli effetti coerenti alla sua funzione.

A conclusione non diversa in tema di responsabilità si perverrebbe ove si facesse capo, con larga analogia, alla norma dell'art. 96, 2° comma, c.p.c., in virtù della quale l'esecuzione di un provvedimento cautelare a tutela di un diritto poi rivelatosi inesistente comporta responsabilità solo se si sia agito senza la normale prudenza. Anche a non voler considerare che questa norma regola interessi privati mentre il potere cautelare *ex art. 20 legge 1089* è a presidio di un interesse pubblico, il fondamento della responsabilità sta nella violazione di un dovere di ponderatezza nell'impiego del mezzo processuale così che, trasferendo il principio nel campo amministrativo, assumerebbe rilievo solo il momento in cui è stato adottato l'ordine di sospensione e quindi un eventuale vizio proprio di questo atto non identificabile nel solo fatto della sua mancata conferma.

La decadenza della misura cautelare, se pure non comporta la ripristinazione retroattiva della situazione di libertà come se l'ordine non fosse stato emanato, esclude d'altra parte la possibilità che eventuali violazioni dell'ordine vengano perseguite con misure sanzionatorie di autotutela amministrativa, difettando per la loro legittima adozione il requisito di un interesse pubblico « attuale ».

Resta infine da aggiungere che l'ordine di sospensione comporta solo il dovere negativo di arrestare i lavori e non quello, anche se l'ordine è convalidato nel termine dalla no-

tifica, di una riduzione in pristino rispetto ai lavori già eseguiti prima che l'ordine era stato impartito (27).

5. Nei paragrafi precedenti sono state esaminate le attività amministrative di controllo relative a doveri del proprietario di astenersi da forme di godimento e da atti di gestione del bene tutelato, suscettibili di arrecare pregiudizio alla sua integrità e conservazione.

La stessa finalità di conservazione del bene artistico o storico può però rendere necessari degli interventi attivi dell'amministrazione, diretti a modificare uno stato attuale della cosa che comporti il pericolo del suo deterioramento.

Per definire esattamente la natura e il contenuto dei poteri che a questo scopo l'amministrazione può esercitare, è opportuno inquadrare il problema della manutenzione *lato sensu* della cosa di interesse artistico o storico in rapporto alle manifestazioni del diritto di proprietà privata sul medesimo.

Non sembra potersi affermare che al particolare regime di questi beni sia inerente un vero e proprio obbligo generale del proprietario, non soltanto di astenersi da atti capaci di menomarli nel loro pregio artistico o storico, ma altresì di adottare positivamente tutte le misure occorrenti per riparare danni provocati da altre cause o per prevenirne il pericolo (28).

Un simile dovere, non enunciato in disposizioni di legge o di regolamento riguardanti la materia, non è del pari desumibile da principi generali concernenti la struttura stessa del diritto di proprietà in quanto indirizzata, nel vigente ordinamento, ad una funzione sociale.

La funzione sociale della proprietà enunciata nell'art. 42 della Costituzione è un concetto giuridico dotato di valore più programmatico che immediatamente precettivo. Rappresentando un orientamento vincolante per il legislatore nella regolazione del diritto di proprietà in rapporto alla varia natura e rilevanza socio-economica dei beni, il profilo funzionale può essere assunto come fondamento giustificativo (e quindi anche come criterio di interpretazione) dei limiti e degli obblighi che la legge accolla al proprietario. Intesa in questo senso, la funzione sociale appare inidonea a fungere da fonte positiva di un obbligo normativamente non previsto, che sarebbe lo stesso interprete a costituire attraverso una valutazione della necessità di un comportamento del proprietario per la attuazione in concreto dell'elemento funzionale della proprietà.

Escluso che ai fini della configurazione di uno specifico obbligo del proprietario la funzione sociale della proprietà possa supplire ad una situazione di carenza normativa, è anche da osservare che questo dato strutturale della proprietà si connette al riconoscimento di una iniziativa istituzionalmente libera del proprietario per quanto concerne la utilizzazione della cosa. Nei riguardi invece dei beni di interesse artistico o storico la sfera di autonomia del proprietario privato risulta, come abbiamo già visto, incisivamente limitata da un intervento pubblico puntuale e penetrante, che estende il suo controllo non solo al risultato ma anche ai mezzi tecnici di gestione del bene, tanto che il proprietario non può praticamente amministrarlo senza una diretta vigilanza della amministrazione. Sembra quindi che un richiamo al generico principio della funzione sociale sia impedito, o resti comunque ininfluente, per effetto della prevalente configurazione dello speciale regime dei beni artistici e storici come « proprietà divisa » nel significato che abbiamo già descritto. La condizione giuridica di questi beni, in ragione della loro immediata attitudine a soddisfare un pubblico interesse, fa sì che la pubblica amministrazione si ingerisca istituzionalmente nella loro gestione e non in forma semplicemente surrogatoria di una inerzia del proprietario.

Se si accedesse alla tesi della sussistenza di un obbligo generale del proprietario, scaturente immediatamente dalla legge, di curare attivamente la conservazione della cosa, gli interventi a contenuto positivo dell'amministrazione assumerebbero una funzione riparatoria della inadempienza del proprietario; sarebbe però illogico dover ammettere che questa violazione resti, a differenza delle altre riguardanti obblighi diversi, l'unica priva di una specifica sanzione. Sarebbe ugualmente inspiegabile la considerazione che la legge mostra di avere, nei casi di interventi attivi dell'amministrazione, per l'interesse economico del proprietario.

La inesistenza di un obbligo di tale natura e portata è rilevata sul piano dello speciale regime amministrativo della cosa; ma poiché detto regime coesiste con quello ordinario della privata proprietà, restano evidentemente inalterati i doveri che da quest'ultimo scaturiscono a carico del proprietario, attinenti alla conservazione e manutenzione della cosa considerata indipendentemente dalla qualità artistico-storica.

Nei riguardi dei terzi, il proprietario o detentore è sempre responsabile dei danni cagionati dalla cosa che ha in custodia o dalla rovina di edificio a norma degli artt. 2051 e 2052 c.c.; questi titoli di responsabilità agiscono nel senso di costringere il proprietario ad adottare le misure urgenti, o a sollecitare la autorizzazione per il compimento di lavori, che si rendano necessari per garantire la sicurezza della cosa quando il suo stato sia fonte di pericolo per la incolumità delle persone o di beni altrui.

Nei rapporti con la amministrazione il proprietario della cosa tutelata, essendone il detentore ed avendone l'uso, può considerarsi sicuramente tenuto a disporre in modo da non danneggiarla e a provvedere a quelle limitate forme di manutenzione che si connettono all'uso stesso della cosa.

Per i più gravi deterioramenti dovuti alla usura del tempo e ad agenti estranei alla volontà e al godimento del proprietario, i quali di regola richiedono interventi di manutenzione straordinaria, non possono ravvisarsi obblighi del proprietario aventi ad oggetto prestazioni positive e dettati direttamente dalla legge. E' quindi l'amministrazione, come titolare dell'interesse alla conservazione della cosa, che ha il potere-dovere di intervenire attivamente usando le speciali facoltà che a tale scopo la legge le riconosce.

L'esercizio di queste comporta che l'amministrazione si ingerisca direttamente nella manutenzione del bene, mediante la adozione di provvedimenti ad effetti genericamente ablatori o impositivi; sono questi atti a creare a carico del proprietario speciali obblighi che hanno ad oggetto un *patis*, oppure vere e proprie prestazioni di dare o di fare (29).

6. L'intervento attivo dell'amministrazione nella gestione del bene tutelato ha come presupposto necessario l'accertamento di una condizione di pericolo per la integrità e sicurezza della cosa e della conseguente necessità di opere, lavori o altre provvidenze atte ad eliminarlo (30).

In forza degli artt. 14 e 16 della legge 1089, l'iniziativa può essere legittimamente assunta al solo scopo di « assicurare la conservazione ed impedire il deterioramento della cosa ». È quindi da escludersi che l'amministrazione possa avvalersi delle sue speciali prerogative per realizzare un miglioramento o una valorizzazione del bene. Trattandosi di poteri che comprimono fortemente la autonomia di gestione del proprietario privato esponendolo anche ad oneri economici, è giusto che essi non siano legittimamente utilizzabili per finalità che travalichino lo scopo puramente conservativo indicato dalla legge.

Gli artt. 14 e 16 della legge prevedono due forme diverse di intervento. Con la prima è la stessa amministrazione che,

identificata la situazione di bisogno e le misure da attuare, provvede direttamente alla loro esecuzione. Con la seconda la amministrazione emana un provvedimento che impone al proprietario di fare, a sua propria cura, quanto è ritenuto necessario.

Questo secondo tipo di intervento era dall'art. 16 autorizzato nei soli confronti di beni di proprietà di enti pubblici o altre istituzioni legalmente riconosciute. L'art. 2 ultimo comma della legge 21 dicembre 1961 n. 1552 ha esteso questa facoltà anche nei riguardi dei meri soggetti privati, purché il bene sia stato oggetto di previa notificazione.

Nel deliberare l'intervento con la esecuzione diretta o a cura del proprietario l'amministrazione, trattandosi dell'esercizio di poteri che incidono in modo diverso sulle facoltà dominicali del proprietario, è tenuta a motivare la scelta. A questo fine assumono rilievo sia la importanza del bene sia la natura delle opere da eseguire.

Esecuzione diretta

Alla competente Sovrintendenza è demandato, nel quadro della generale vigilanza sulle condizioni dei beni artistici (avvalendosi ove occorra dei poteri di ispezione) di accertare la necessità dell'intervento conservativo; non è escluso che essa possa agire anche su segnalazione dello stesso proprietario.

Costatato il fabbisogno, la Sovrintendenza predispose il progetto dei lavori e lo trasmette al Ministero (art. 42 Reg.).

Intervenuta la approvazione del Ministero i lavori possono essere eseguiti. Per l'affidamento dei lavori si può procedere con una pubblica gara; è però ora consentita anche la trattativa privata o la esecuzione in economia (art. 7 legge 1 marzo 1975 n. 44).

Il provvedimento ministeriale, unitamente al progetto e al preventivo di spesa, deve essere comunicato al proprietario, che può tempestivamente impugnarlo dinnanzi al Tribunale amministrativo regionale competente per territorio (luogo dove si trova il bene) (31).

Quando le opere comportino una spesa preventiva superiore a lire venti milioni (32), è necessario il previo parere del Consiglio nazionale (art. 1 legge 21 dicembre 1961 n. 1552) (33).

Ai sensi dell'art. 6 della legge 1 marzo 1975 n. 44, nei casi di comprovata urgenza, i Soprintendenti possono provvedere in luogo del Ministro.

Esecuzione imposta e affidata al proprietario

Per provvedere in questo senso è sempre necessario il parere del Consiglio nazionale. Acquisito detto parere ed identificato il tipo di intervento da eseguire, il proprietario è invitato a presentare il progetto delle opere ed il preventivo di spesa. Qualora il proprietario non vi ottemperi o se il progetto e il preventivo presentato non siano approvati, essi vengono direttamente predisposti dalla amministrazione.

Intervenuta la approvazione del progetto e del preventivo, il proprietario è tenuto ad eseguire le opere, restando l'ultima possibilità, in caso di inadempienza, che l'amministrazione provveda alla esecuzione d'ufficio.

Quando si tratti di beni immobili e il proprietario privato esegua lavori impostigli ai sensi dell'art. 16 legge n. 1089/39, sembra da escludere l'obbligo di munirsi della licenza edilizia. A questi effetti la posizione del proprietario sembra invero da assimilarsi a quella di un qualsiasi esecutore di opera pubblica commessagli da una amministrazione statale; in entrambi i casi l'opera viene eseguita sulla base di un progetto approvato dalla amministrazione e ciò sembra sufficiente a qualificarla « opera statale », risultando quindi applicabile



la speciale procedura dell'art. 29 della legge urbanistica (34).

Onere economico

Tanto per gli interventi conservativi eseguiti direttamente dalla amministrazione (art. 17), quanto per quelli affidati coattivamente al proprietario, la legge 1089 pone come principio generale l'accollo della spesa al proprietario. Ciò può giustificarsi con la considerazione che il risultato utile dell'intervento viene sotto l'aspetto economico acquisito dal proprietario che, mediante il restauro, evita la diminuzione del valore commerciale del bene, valore che è certamente riferibile al suo patrimonio e realizzabile al momento della sua eventuale alienazione (35).

Sono tuttavia previste, sia nella legge 1089 che nella successiva legge 1552/61, varie ipotesi di assunzione totale o parziale della spesa a carico dello Stato. In particolare:

a) quando si tratti di opere cui si è provveduto con la esecuzione diretta, oppure di opere affidate coattivamente a privati o ad enti, i quali ultimi dimostrino di non essere in condizioni di sostenerle finanziariamente, il Ministro può disporre che la spesa sia, in tutto o in parte, posta definitivamente a carico dello Stato, sempre che le opere stesse siano di particolare interesse per la conservazione, il ripristino e l'incremento del patrimonio artistico o storico della Nazione, oppure siano state eseguite su cose in uso o godimento pubblico;

b) in ogni altro caso, al proprietario che abbia sostenuto la spesa per l'esecuzione dell'opera può essere riconosciuto, a lavori ultimati e collaudati, un contributo non superiore alla metà della spesa stessa. La decisione spetta al Ministro che, per contributi superiori a dieci milioni di lire (36), deve previamente sentire il Consiglio nazionale (37).

Quando il restauro sia stato eseguito direttamente dalla amministrazione, ad opera ultimata, il Ministro fissa con proprio decreto l'ammontare della spesa da recuperare (38). In caso di mancato rimborso vi è la facoltà dell'amministrazione di acquistare la cosa al prezzo di stima, riferito allo stato della cosa prima delle riparazioni, potendosi altrimenti procedere alla riscossione coattiva con la speciale procedura di cui al T.U. 14 aprile 1910 n. 639.

È necessario accennare in questa sede anche ai poteri che la legge e il regolamento conferiscono alla amministrazione di procedere ad ispezioni sui beni artistici e storici e di disporre autoritativamente la rimozione dal luogo in cui sono tenuti dal proprietario. Si tratta di poteri che, al pari di quelli esaminati al paragrafo precedente, comportano una ingerenza diretta dell'amministrazione sulla disponibilità materiale della cosa da parte del proprietario, ma che se ne distinguono per la loro finalità normalmente strumentale rispetto ad interventi ulteriori che attuano l'interesse pubblico alla conservazione della cosa.

Ispezione

A norma dell'art. 9 della legge 1089, i sovrintendenti hanno la facoltà di accedere alla cosa per ispezionarla, allo scopo di accertarne la esistenza e lo stato di conservazione e di custodia.

Mediante l'ispezione, si attua innanzitutto un controllo sulla localizzazione del bene onde assicurarsi che esso non sia andato disperso per fatto doloso o per incuria del legittimo detentore.

In secondo luogo l'ispezione serve a verificare le condizioni del bene e constatare le eventuali necessità di disporre la rimozione oppure di eseguire lavori di manutenzione e di restauro (39).

Per la legittimità dell'ispezione su beni appartenenti a privati occorre che per essi sia già stato imposto il vincolo mediante la prescritta notificazione. Inoltre, prima di procedervi, deve essere dato al proprietario un congruo preavviso.

In analogia con quanto espressamente previsto per la rimozione, il funzionario incaricato dell'ispezione, quando ritenga opportuno documentare l'esito degli accertamenti, potrà redigere processo verbale, sottoscritto anche dal proprietario, descrittivo delle condizioni della cosa.

Rimozione

L'art. 14 della legge autorizza il Ministro a disporre, per le cose mobili, il trasporto e la temporanea custodia in pubblici istituti. I presupposti e le finalità di questa misura conservativa sono indicati dall'art. 32 del regolamento:

a) quando la cosa per assoluto abbandono, o impossibilità da parte dell'Ente a custodirla, o negligenza o altro motivo, corra pericolo di sottrazione, trafugamento o deperimento inevitabile;

b) quando per il deperimento della cosa e per l'impossibilità di provvedere ad un restauro, si renda necessario il temporaneo ricovero in luogo adatto.

È necessario, salvo i casi di urgenza, il previo parere del Consiglio nazionale.

Considerato che il provvedimento di rimozione, privando il proprietario della disponibilità materiale del bene, comporta una limitazione del diritto di proprietà che va oltre l'ordinario regime di « proprietà divisa », è da ritenersi che esso debba avere una durata temporanea. Pertanto, quando la rimozione è disposta per eseguire lavori di restauro, il provvedimento che la autorizza deve anche fissare il termine per la restituzione, che potrà se necessario essere prorogato (art. 36 reg.). Il termine può invece non essere apposto quando ricorra uno dei casi di cui alla precedente lett. a), giacché la cessazione della causa che ha reso necessario il ricovero non dipende dall'amministrazione bensì dal proprietario, al quale incombe l'onere di predisporre le condizioni per detenere la cosa senza mettere in pericolo la sua integrità e sicurezza. È quindi il proprietario che, dopo avervi ottemperato, deve con apposita istanza chiedere la restituzione, se l'amministrazione non la disponga di sua iniziativa. Tanto della rimozione e del ricovero, come della riconsegna, deve essere redatto processo verbale (artt. 34, 37 e 38 del reg.) (40).

Per i lavori da eseguire su beni immobili, la legge non contempla la possibilità che il compimento delle opere renda necessaria la temporanea sospensione dell'uso del bene da parte del proprietario. Essa tuttavia deve ritenersi implicitamente ammessa in quanto risulti indispensabile per l'effettivo esercizio della facoltà di compiere tutto quanto occorra per assicurare la conservazione della cosa. In tali casi il decreto che approva il progetto e dispone la esecuzione diretta dei lavori dovrà quindi contenere, motivandone le ragioni, l'ordine al proprietario di mettere a disposizione l'immobile nello stato che consenta il compimento delle opere.

7. A norma dell'art. 6 secondo comma della legge 1089/39, le cose immobili e mobili di proprietà dello Stato, aventi l'interesse artistico e storico di cui agli artt. 1, 2 e 5 della stessa legge, sono sottoposte alla vigilanza del Ministero per i beni culturali e ambientali « per quanto riguarda la loro conservazione, da chiunque siano tenute in uso o in consegna ».

La stessa regola è enunciata in termini generali, senza riferimento al soggetto che è proprietario, dal primo comma dello stesso articolo. La ripetizione della stessa formula normativa in due separate disposizioni, di cui la seconda è rife-



ribile ad una *species* compresa nel *genus* descritto nella prima, non è però da considerarsi il frutto di una imperfetta tecnica legislativa. La doppia previsione serve invece a dare rilievo alla specialità del regime cui sono soggetti i beni statali rispetto a quelli appartenenti agli enti, pubblici e non, e ai soggetti privati.

Si nota infatti, per quanto specificamente concerne la conservazione dei beni alla quale fa appunto riferimento il 2° comma dell'art. 6, che le disposizioni del Capo II della legge hanno cura di precisare la loro applicabilità agli enti e ai soggetti privati, mai menzionando i beni dello Stato.

La interpretazione letterale induce quindi a ritenere che questi ultimi non siano regolati da quella normativa, e ciò trova ulteriore e decisiva conferma in ragioni di ordine sostanziale relative alla compatibilità stessa di quel sistema di pubblici interventi con la totale ed esclusiva appartenenza dei beni allo Stato.

Come si è infatti già visto, l'azione amministrativa prevista dalle norme del Capo II della legge e che ha lo scopo di garantire la conservazione, integrità e sicurezza delle cose protette, si avvale di due strumenti giuridici: si hanno da un lato provvedimenti, qualificabili *lato sensu* come autorizzazioni, che rimuovono limiti alla libera disponibilità dei beni da parte del proprietario, dall'altro degli atti di natura impositiva che obbligano il proprietario a tollerare una ingerenza diretta dell'amministrazione sulla cosa oppure ad eseguire opere, costituendo in alcuni casi vere e proprie obbligazioni pecuniarie.

L'una e l'altra specie di provvedimenti non sono concepibili se non sulla base di rapporti intercorrenti tra soggetti diversi; ciò è vero non solo per gli atti impositivi di obblighi ma anche per le autorizzazioni.

Queste infatti, sia che consentano il compimento di un atto (provvedimento o negozio giuridico privato) sia lo svolgimento di una attività, non operano mai all'interno di un procedimento amministrativo e quindi nell'ambito di rapporti tra organi, costituendo sempre degli atti a carattere finale e non strumentale, dotati di effetti giuridici modificativi di situazioni giuridiche facenti capo a soggetti diversi dall'autorità che le emana (41).

La tutela dell'interesse artistico e storico su beni di proprietà statale non può quindi manifestarsi che in forme appropriate alla loro condizione giuridica, la cui essenza sta nella mancanza di un soggetto che come proprietario della cosa si presenti destinatario di potestà pubbliche in posizione di alterità rispetto alla pubblica amministrazione che quelle potestà detiene.

Questa particolare condizione appare più chiara se si considera che la titolarità del diritto di proprietà di beni immobili o mobili — tanto demaniali che patrimoniali — non fa mai capo ad un singolo ramo della amministrazione statale, bensì allo Stato nella sua unità come soggetto dotato di unica personalità giuridica.

Fissata in tal modo la titolarità del *dominium*, l'organizzazione interna dello stato-amministrazione, cioè la sua suddivisione in organi collegati tra loro in determinati rapporti, assume rilievo ai fini dell'esercizio delle facoltà insite nel diritto di proprietà, nel senso che esso si traduce in « funzioni » spettanti ad uno o più uffici statali, e quindi nella attribuzione a questi di vere e proprie competenze amministrative.

In via generale l'art. 1 del R.D. 18 novembre 1923 n. 2440, sulla amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello stato, distingue i beni dello stato, sia demaniali che patrimoniali, a seconda che siano o meno assegnati a un servizio governativo: quelli dotati di tale destinazione sono concessi in uso gratuito al Ministero da cui il servizio dipende e da esso amministrati, mentre tutti gli altri beni,

salvo diverse norme speciali, sono amministrati dal Ministero delle Finanze.

Per i beni statali di interesse artistico e storico ai sensi degli artt. 1, 2 e 5 della legge 1089, bisogna innanzitutto tener conto che, se si tratta di immobili, essi hanno natura di beni demaniali per i quali di norma possono verificarsi due ipotesi:

a) che l'immobile sia interamente ed esclusivamente destinato all'uso pubblico inerente a questa loro natura. In tal caso, la sua gestione compete in via esclusiva all'amministrazione dei beni culturali;

b) che all'immobile sia stata conferita una destinazione di natura « aziendale », cioè venga usato come sede di pubblici uffici o servizi, essendo quindi amministrato dal Ministero che lo ha in uso gratuito e dal quale dipende il servizio cui è destinato.

Trattandosi di cose mobili, se sono inserite in collezioni, ricadono nella demanialità e di conseguenza nella gestione esclusiva del Ministero dei beni culturali; quando invece vengono singolarmente utilizzati per l'ornamento e l'arredo di uffici fanno capo alla amministrazione che li ha in uso gratuito (42).

Petranto, salvo i casi in cui i beni statali di interesse artistico e storico sono affidati alla gestione esclusiva dell'amministrazione dei beni culturali, si determina il concorso di due competenze: quella del Ministero che detiene il bene in uso aziendale ed è preposto alla sua amministrazione e quella del Ministero b.c. quale titolare della vigilanza ai sensi dell'art. 6, 2° comma legge n. 1089.

Questo concorso di competenze mette necessariamente in relazione le attività degli organi che ne sono titolari dando così luogo a rapporti interorganici.

La « vigilanza » che compete al Ministero dei beni culturali è riferita dall'art. 6 ai beni e non alle amministrazioni con cui il Ministero entra in contatto nell'esercizio della relativa funzione; essa perciò non si esprime in termini di « controllo » vero e proprio, che implichi una istituzionale sovrapposizione della volontà dell'organo vigilante su quella di un organo « vigilato ».

Si tratta di una competenza che tende agli stessi fini conservativi del bene storico-artistico ai quali presiedono i poteri concessi dalla legge in ordine alle cose di proprietà di soggetti diversi dallo Stato; essa quindi si esercita in relazione a situazioni analoghe a quelle cui detti poteri si riferiscono.

Quanto però alle forme e modalità dell'intervento, non trovano applicazione le specifiche disposizioni della legge che concernono le modificazioni, i restauri, i lavori sulla cosa (artt. 11, 14, 16 e 18); essendo queste impostate sulla regolazione di rapporti intersoggettivi, non sono estensibili alla regolazione di rapporti interni tra amministrazioni statali. Per questi ultimi è necessario far capo alle norme contenute nel regolamento del 1913 che operano così in funzione attuativa dell'art. 6, 2° comma della legge.

Per quanto riguarda il compimento di lavori, occorre distinguere il caso di opere necessarie per la buona conservazione della cosa nei suoi aspetti di valore storico-artistico, dalle innovazioni che invece rispondono ad esigenze di natura diversa.

Le due ipotesi corrispondono press'a poco alle situazioni contemplate dall'art. 14 e degli artt. 11 e 18 della legge.

Alla prima situazione si riferisce l'art. 2 del regolamento: quando la cosa manifesti segni di deterioramento che ne possano compromettere in tutto o in parte l'integrità, l'amministrazione consegnataria deve farne immediata denuncia alla Sovrintendenza la quale a sua volta propone al Ministro le misure da adottare. L'iniziativa può essere presa direttamente



dal Sovrintendente quando, indipendentemente dalla segnalazione, abbia notizie dello stato precario della cosa.

In casi di grande urgenza l'amministrazione consegnataria ha facoltà di provvedere direttamente a quanto occorra per eliminare il pericolo immediato, dandone però tempestiva comunicazione al Ministero dei b.c.

Sulla predisposizione dei progetti e la esecuzione dei lavori ha innovato la legge 14 marzo 1968 n. 292: vi provvede il Ministero dei ll.pp. agendo però d'intesa con la Soprintendenza (art. 2).

Tuttavia, quando si tratta di opere che rivestono un prevalente carattere tecnico-artistico o che richiedono interventi tecnici specializzati oppure particolari cautele nella progettazione e nella esecuzione, è prevista la competenza esclusiva del Ministero dei b.c. (art. 3). In questi casi il progetto, predisposto dalla Soprintendenza, viene approvato dal Ministro dei b.c. che ne dispone la esecuzione sotto sorveglianza della Soprintendenza.

Se la amministrazione consegnataria dell'immobile intende invece compiere lavori di riduzione o di adattamento per soddisfare proprie esigenze di utilizzazione del bene, è tenuta ad inviare i relativi progetti alla Soprintendenza. Il Ministero dei b.c., se giudica che i lavori possano arrecare danno o alterare il valore artistico o storico del bene, può negare il proprio consenso alla loro esecuzione oppure apportare delle modifiche al progetto (art. 3 reg.).

Le stesse regole si seguono per la rimozione delle cose mobili.

La vigilanza del Ministero dei b.c. si estende infine alle modalità di uso della cosa; esso quindi deve essere previamente informato dalla amministrazione consegnataria circa la natura e le modalità dell'impiego, avendo facoltà di vietarlo oppure di fissare le condizioni per garantire la dignità e la integrità dei beni (art. 51 reg.).

Dall'analisi dei vari aspetti in cui si manifesta la funzione di vigilanza si può trarre la conclusione che essa dà luogo a dei rapporti interorganici nei quali il Ministero dei b.c., pur operando di norma mediante intese con le altre amministrazioni, nei casi di contrasto è in grado di prevalere su queste adducendo la necessità di garantire la conservazione del bene. Quindi, anche se ciò non sembra dar luogo ad una posizione istituzionalmente sovraordinata, la volontà del Ministero dei b.c. assume di certo una forza determinante che condiziona in modo assoluto le attività delle altre amministrazioni che gestiscono e utilizzano il bene artistico o storico di proprietà dello Stato.

(1) Per una visione generale degli effetti del vincolo storico-artistico vedi Cons. Stato 10 marzo 1969, n. 763, in *Foro it.*, 1969, I, 1811.

(2) Così GRISOLIA, *La tutela*, cit., 328.

(3) Vedi GRISOLIA, *op. ult. cit.*, 332.

(4) Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 23 giugno 1939, n. 355; 20 aprile 1937, n. 169; 27 luglio 1933, n. 283. Vedi anche GRISOLIA, *op. cit.*, 282.

(5) Ravvisa tuttora una stretta connessione tra divieto di rimozione e pertinenza artistica il CANTUCCI, *La tutela*, cit., 132.

(6) Il punto è stato già diffusamente trattato alla parte seconda, cap. I, par. 8.

(7) Sulla connessione pertinenziale con immobile anche non artistico vedi GRISOLIA, *op. ult. cit.*, 284, il quale peraltro sembra ritenere (pag. 276) che abbia rilevanza la sola destinazione per incorporazione secondo i concetti del codice civile 1865 (art. 414).

(8) GRISOLIA, *op. cit.*, 280, riporta l'opinione del CAMMEO che l'asporto della cosa mobile connessa importa modificazione dell'immobile tutelato.

(9) Sul divieto di rimozione come garanzia di protezione del valore derivante dalla collocazione ambientale GRISOLIA, *op. ult. cit.*, 334.

(10) CANTUCCI, *op. ult. cit.*, 248.

(11) Così PIVA, *op. cit.*, 105.

(12) GRISOLIA, *op. ult. cit.*, 331.

(13) Sulla non configurabilità di autorizzazioni circa l'uso del bene storico-artistico CANTUCCI, *op. cit.*, 252 e ORSONI, *Rapporti organici nell'amministrazione del demanio artistico*, in *Foro amm.*, 1974, III, 442.

(14) Vedi Cons. Stato, Sez. VI, 11 maggio 1960, n. 319, in *Rass. Cons. Stato*, 1960, I, 990, che ha ritenuto illegittimo un ordine di sgombero di un immobile per destinazione incompatibile con il vincolo storico-artistico.

(15) Cons. Stato, Sez. VI, 20 ottobre 1954, n. 710, in *Foro amm.*, 1955, I, 3, 55.

(16) Sulla speciale definizione delle autorizzazioni in materia storico-artistica come « atti di consenso », F. BENVENUTI, *Appunti di diritto amministrativo*, Padova, 1959, 152.

(17) Il rilascio dell'autorizzazione ai sensi dell'art. 11 non esonera dall'obbligo di munirsi, quando occorra, della licenza edilizia: Cons. Stato, Sez. V, 22 aprile 1960, n. 263, in *Rass. Cons. Stato*, 1960, I, 668.

Circa la configurabilità di interessi legittimi dei proprietari limitrofi e la conseguente legittimazione alla impugnazione giurisdizionale dell'autorizzazione ex art. 11, in senso affermativo Cons. Stato, Sez. VI, 20 ottobre 1953, n. 532, in *Rass. Cons. Stato*, 1953, I, 978; *contra* Sez. VI, 14 aprile 1954, n. 234.

L'orientamento negativo sembra ormai prevalente, alla luce di Cass., 15 marzo 1972, in *Foro it.*, 1972, I, 2482 che, per ragioni chiaramente estensibili ai beni storico-artistici, ha escluso la tutela indiretta in relazione alla conservazione delle bellezze naturali individue.

(18) Cass., 20 febbraio 1948, n. 263, in *Riv. amm.*, 1948, 145.

(19) Malgrado la diversa definizione normativa, l'atto non ha natura diversa dall'autorizzazione ex art. 11; vedi ORSONI, *Rapporti organici*, cit., pag. 441, che esclude anche una diversità di competenze per l'una e per le altre, rimettendole tutte al Sovrintendente.

(20) Per quanto riguarda l'esecuzione e l'esercizio di impianti termici in edifici storico-artistici, particolari norme tecniche vennero dettate dal r.d. 7 novembre 1942, n. 1564. Oggi vigono in materia anche le norme generali contro l'inquinamento atmosferico di cui alla legge 13 luglio 1968, n. 615 sulle quali peraltro la normativa speciale prevale quando detti cautele più rigorose.

(21) Per le mostre che si svolgono all'estero, l'autorizzazione all'invio di cose di proprietà di privati è data di concerto con il Ministro del commercio estero ed è obbligatoria l'assicurazione per il valore fissato dal Ministero b.c.a., nonché il rispetto di ogni altra eventuale condizione o garanzia (art. 4, legge 2 aprile 1950, n. 328).

(22) GRISOLIA, *op. cit.*, 261.

(23) SANDULLI, *Natura e funzioni della notifica e della pubblicità delle cose di interesse artistico o storico qualificato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1954, 1024 (nota).

(24) DANIELE, *L'atto amministrativo recettizio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, 885, nota 46.

(25) F. BILE, *La posizione giuridica delle cose di interesse artistico o storico di proprietà privata*, in *Giust. civ.*, 1958, I, 1110, considera l'ordine sottoposto a condizione risolutiva (*condicio iuris*) del mancato intervento della notifica.

(26) GRISOLIA, *op. cit.*, 339.

(27) Cons. Stato, Sez. VI, 18 giugno 1958, n. 458, in *Rass. Cons. Stato*, 1958, I, 698. Il GRISOLIA, *op. cit.*, 339, nota esattamente l'ingiustificata omissione di un riconoscimento al proprietario, che aveva iniziato i lavori senza alcuna colpa, del diritto a vedersi rifondere le spese sopportate, così come viene previsto, per situazione del tutto analoga, dall'art. 10 della legge 1497/39 sulle bellezze naturali.

(28) Si trovano però accenni ad un dovere di manutenzione in Cass. pen., 16 novembre 1950, in *Giust. Pen.*, 1951, II, 328 e in Cass., 28 luglio 1954, n. 2758, in *Giust. civ.*, 1954, I, 1861.

(29) Così CANTUCCI, *op. cit.*, 270.

(30) L'art. 62 d.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523 ha previsto l'intervento della Cassa per il Mezzogiorno nell'esecuzione di opere di restauro e di sistemazione di cose di interesse storico, artistico ed archeologico appartenenti ad enti locali o ad altre istituzioni.

(31) L'art. 4 della legge del 1909 concedeva ricorso alla V Sezione del Consiglio di Stato, esteso quindi anche a motivi di merito, sulla necessità della spesa e sul suo accollo all'ente proprietario. Sul punto vedi GRISOLIA, *op. cit.*, 343.

Cons. Stato, Sez. VI, 20 febbraio 1957, n. 82, in *Rass. Cons. Stato*, 1957, I, 220 ha ritenuto illegittimo l'ordine di esecuzione di lavori di consolidazione di un edificio allorché risulti (nella specie, da un parere del Genio Civile) che l'opera è inutile o difficoltosa, e se non si è tenuto conto del rapporto tra interesse artistico da tutelare e l'onere economico accollato al proprietario.

(32) Il limite è stato elevato di quattro volte dalla legge 28 dicembre 1977, n. 970.

(33) Sulla necessità che l'ordine al proprietario di eseguire lavori di restauro contenga anche la previsione della spesa, Cons. Stato, Sez. VI, 7 luglio 1954, n. 479, in *Rass. Cons. Stato*, 1954, I, 762.

(34) Il citato art. 29 è però ora sostituito, in seguito al passaggio delle funzioni in materia urbanistica alle regioni, dall'art. 81 d.P.R. n. 616/77

(35) Nella decisione citata alla nota n. 33 è affermato che l'imposizione dell'onere economico a carico del proprietario si riconduce ad un principio di ragione naturale e non tanto ad una presunzione di colpa nella conservazione della cosa. Peraltro l'accollo dell'onere al proprietario è privo di giustificazione e quindi illegittimo se il restauro abbia fatto seguito ad un uso della cosa da parte dell'amministrazione e non risulti provato col verbale di consegna che la cosa era già deteriorata al momento del deposito presso la P.A.

(36) Vedi nota 32.

(37) Son da ricordare alcune leggi speciali che, predisponendo interventi organici per la tutela del carattere artistico e storico di città di grande valore monumentale, hanno in vario modo imposto o incentivato la restaurazione da parte dei proprietari di edifici di interesse storico o artistico, prevedendo il contributo dello Stato alle spese: legge 9 ottobre 1957, n. 976, art. 2 (Assisi); legge 3 gennaio 1963, n. 3, art. 3 (Siena); legge 23 febbraio 1968, n. 124, art. 5 (Urbino). Particolarmente importanti gli interventi legislativi a difesa di Venezia: legge 3 marzo 1956, n. 284 e recentemente legge 16 aprile 1973, n. 171 e d.P.R. 20 settembre 1973, n. 791 (decreto delegato di attuazione).

Questa legislazione speciale prevede una vera e propria programmazione degli interventi di restauro, con la partecipazione attiva degli organi

comunalì, assistiti dalle Sovrintendenze che svolgono funzione consultiva o di approvazione dei progetti.

Sul valore vincolante del parere del Sovrintendente per i lavori di restauro a Venezia eseguiti col contributo dello Stato ai sensi della legge 284/56 vedi T.A.R. Veneto, 3 novembre 1974, n. 46, in *Foro amm.*, 1974, I, 2, 1639.

(38) GRISOLIA, *op. cit.*, 339 fondatamente osserva che nel caso di restauro male eseguito, l'amministrazione risponde verso il proprietario dei danni arrecati alla cosa.

(39) Cons. Stato, Sez. IV, 20 febbraio 1970, n. 123 ha ritenuto che il potere ispettivo del Sovrintendente comporta anche la facoltà di impartire disposizioni e adottare le misure che l'esito degli accertamenti ha indicato come necessari per la conservazione e custodia del bene.

(40) GRISOLIA, *op. cit.*, 341 critica giustamente una prassi amministrativa di disporre il ricovero *sine die* di beni privati presso musei o altri istituti, tergiversando sulla richiesta di restituzione del proprietario.

Sull'obbligo della P.A. di disporre la restituzione quando sia venuto a mancare un valido motivo per la custodia vedi Cons. Stato, Sez. I, 15 dicembre 1972, n. 2328, in *Rass. Cons. Stato*, 1975, 351.

(41) Così ORSONI, *Rapporti organici*, cit., 443.

(42) A norma del regolamento per la custodia, conservazione e contabilità del materiale artistico ecc., di cui al r.d. 26 agosto 1927, n. 1917, le cose d'arte, archeologiche o bibliografiche che il Ministero dei b.c.a. concede ad altra amministrazione in uso, depositi o per fini di arredamento o decoro, rimangono scritte nel catalogo dell'Istituto al quale appartengono (art. 20). Gli stessi oggetti, se non sono considerati facenti parte di collezioni statali e sono posseduti in proprio da uffici o istituti governativi, rimangono sotto la vigilanza diretta del Sovrintendente e sono descritti in apposito elenco comunicato a quest'ultima (art. 35).

