

La protezione e la conservazione dei beni culturali secondo il codice urbani

di Alberto Roccella e Marco Sgroi

Con la presente pubblicazione il Notiziario del Consorzio intende mettere a disposizione dei suoi lettori lo strumento fondamentale per la tutela e la conservazione dei beni di interesse storico, artistico e culturale: il nuovo "codice dei beni culturali" così come definito dalla Legge n. 42/2004.

In particolare è stato deciso di pubblicare la prima parte del codice dedicata alla protezione e conservazione dei beni culturali, che nel testo legge di recente stesura sia articola in tre sezioni: nella prima vengono trattate le misure di protezione di carattere generale, nella seconda quelle di conservazione, mentre nell'ultima vengono analizzate le altre misure di protezione indirette o riguardanti specifici beni o profili.

Difendere, conservare e valorizzare il patrimonio culturale richiede un'attenta conoscenza e un impiego costante di mezzi finanziari e intellettuali. La protezione dei beni rappresenta, una delle frontiere nuove cui sono chiamati ad intervenire sia i singoli proprietari privati che gli esponenti della pubblica amministrazione, ma per una corretta e valida azione bisogna sempre partire da un'adeguata ed attenta conoscenza della materia e delle legislazione che negli ultimi anni è stata emanata.

In Italia la politica di tutela dei beni culturali, nel corso degli anni, ha rivestito una crescente importanza sia per l'opinione pubblica che per gli amministratori, favorendo una migliore gestione degli interventi di protezione e valorizzazione dei suddetti beni; lo stesso Codice dei beni culturali e del paesaggio (Codice Urbani), ha avuto il merito di introdurre norme innovative che fissano regole nazionali sia per la conservazione che per il restauro.

Nel testo che riportiamo qui di seguito presentiamo, quindi, la prima parte della sezione dedicata alla protezione e conservazione dei beni culturali, così come contenuta nella pubblicazione del 2004 "Il codice dei beni culturali e del paesaggio" della casa editrice "il Mulino" con il commento a cura di Marco Cammelli ed il coordinamento di Carla Barbati e Girolamo Sciullo. I commenti relativi agli articoli riportati in questo inserto sono a cura di Alberto Roccella (artt. 20, 21,22,23) e Marco Sgroi (artt. 24,25).

SEZIONE I - MISURE DI PROTEZIONE

Articolo 20 Interventi vietati

1. *I beni culturali non possono essere distrutti, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione.*
2. *Gli archivi non possono essere smembrati.*

Nel T.U. del 1999 l'art. 21, dedicato agli «Obblighi di conservazione», regolava congiuntamente gli interventi sui beni culturali vietati in modo assoluto (commi 2 e 4, primo periodo) e quelli subordinati ad autorizzazione amministrativa (commi 1,3,4, secondo periodo, e 5). Un altro intervento subordinato ad autorizzazione era previsto all'art. 22, comma 1.

Il Codice dei beni culturali ha invece separato in articoli distinti i due tipi di interventi.

L'articolo 20 individua gli interventi sui beni culturali vietati in termini assoluti (v. la relazione illustrativa dello schema del Codice): tali sono la distruzione, il danneggiamento, gli usi non compatibili con il carattere storico o artistico dei beni o tali da recare pregiudizio alla loro conservazione, nonché lo smembramento degli archivi.

La distruzione e il danneggiamento dei beni culturali erano vietati e sanzionati penalmente già prima della legge 1 giugno 1939,

n. 1089. Il codice penale del 1930 prevede, infatti, tra le contravvenzioni concernenti l'attività sociale delle pubbliche amministrazioni, il reato di «Danneggiamento al patrimonio archeologico, storico o artistico nazionale» (art. 733), nel quale incorre chiunque distrugge, deteriora o comunque danneggia un monumento o un'altra cosa propria di cui gli sia noto il rilevante pregio, se dal fatto deriva un nocumento al patrimonio archeologico, storico o artistico nazionale. Le pene previste sono l'arresto fino a un anno e l'ammenda, di importo non inferiore originariamente a mille lire, attualmente a 2,065 euro.

I precetti dell'art. 733 cod. pen. sono ripresi dall'art. 20, comma 1, che vieta la distruzione e il danneggiamento dei beni culturali senza menzionare il loro deterioramento, ma soltanto per brevità, poiché il deterioramento deve ritenersi compreso nel danneggiamento.

Il Codice dei beni culturali non prevede le sanzioni per la violazione di questi divieti. Si deve pertanto ritenere che la disposizione valga essenzialmente come richiamo, sia pure non espresso, dei precetti posti dall'art. 733 codice penale, che infatti non è abrogato dall'art. 184 del Codice. Per questo aspetto è mancato quindi l'obiettivo di codificare tutte le disposizioni legislative in materia di beni culturali, giacché la disciplina continua a trovarsi in due fonti distinte, il Codice dei beni culturali (art. 20, comma 1) e il codice penale (art. 733).

Il comma 1 dell'art. 20 del Codice stabilisce altresì che i beni culturali non possono essere adibiti a usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio

alla loro conservazione. È stato così ripreso il precetto dell'art. 21, comma 2, del T.U. del 1999, con una semplificazione: non si fa più riferimento, infatti, al divieto di usi tali da recare pregiudizio all'integrità dei beni, la quale è però sempre salvaguardata dal divieto di distruzione e danneggiamento. In ogni caso questa parte dell'art. 20, comma 1, va letta e interpretata congiuntamente all'art. 170 (al cui commento si rinvia), che, sotto la rubrica «Uso illecito», stabilisce le pene e precisa i beni oggetto del divieto. Secondo l'art. 170, infatti, «È punito con l'arresto da sei mesi ad un anno e con l'ammenda da euro 775 a euro 38.734,50 chiunque destina i beni culturali indicati nell'articolo 10 ad uso incompatibile con il loro carattere storico ed artistico o pregiudizievole per la loro conservazione o integrità».

Infine, il comma 2 dell'articolo 20 pone il divieto di smembramento degli archivi, in continuità con il principio già posto dall'art. 21, comma 4, primo periodo, del T.U. del 1999 [v. Roccella 2000a, 94-95].

La sanzione consiste nella nullità degli atti giuridici compiuti in violazione di questo divieto, ai sensi dell'art. 164, al cui commento si rinvia.

Articolo 21

Interventi soggetti ad autorizzazione

1. Sono subordinati ad autorizzazione del Ministero:

- a) la demolizione delle cose costituenti beni culturali; anche con successiva ricostituzione;
 - b) lo spostamento, anche temporaneo, dei beni culturali, salvo quanto previsto ai commi 2 e 3;
 - c) lo smembramento di collezioni, serie e raccolte;
 - d) lo scarto dei documenti degli archivi pubblici e degli archivi privati per i quali sia intervenuta la dichiarazione ai sensi dell'articolo 13;
 - e) il trasferimento ad altre persone giuridiche di complessi organici di documentazione di archivi pubblici, nonché di archivi di soggetti giuridici privati.
2. Lo spostamento di beni culturali, dipendente dal mutamento di dimora o di sede del detentore, è preventivamente denunciato al soprintendente, che, entro trenta giorni dal ricevimento della denuncia, può prescrivere le misure necessarie perché i beni non subiscano danno dal trasporto.
3. Lo spostamento degli archivi correnti dello Stato e degli enti ed istituti pubblici non è soggetto ad autorizzazione.
4. Fuori dei casi di cui ai commi precedenti, l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su beni culturali è subordinata ad autorizzazione del soprintendente.
5. L'autorizzazione è resa su progetto o, qualora sufficiente, su descrizione tecnica dell'intervento, presentati dal richiedente, e può contenere prescrizioni.

1. Il T.U. del 1999 disciplinava il sistema dei controlli per la conservazione dei beni culturali (titolo I, capo II, sezione I) con la distinzione, già prevista dagli artt. 11 e 18 della legge 1 giugno 1939, n. 1089, tra autorizzazione del Ministero (art. 21) e approvazione dei progetti delle opere, di competenza del soprintendente (art. 23).

Questa distinzione, oggetto di valutazione critica [v. Roccella 2000b, 109-112] è ora volutamente innovata dal Codice, come risulta dalla relazione illustrativa: «All'art. 21 è stata [...] concentrata la disciplina degli interventi soggetti ad autorizzazione. La norma si segnala per il fatto di avere superato la duplicazione

di regime giuridico (concettualmente non più avvertita come utile e, nella pratica, ormai obsoleta) propria della normativa previgente, che, come è noto, sottoponeva i progetti di opere da eseguirsi sui beni culturali sia all'autorizzazione del Ministero che all'approvazione del soprintendente. L'unico istituto residuo è quello dell'autorizzazione, la quale si distingue a seconda che sia resa sulla base di un progetto ovvero senza progetto (il progetto è, di regola, necessario, come precisato dal comma 5, ove è altresì enunciata la natura normalmente prescrittiva dell'autorizzazione)».

In effetti il Codice non prevede più l'approvazione del progetto, distinta dall'autorizzazione, che però, secondo l'art. 21, è attribuita alla competenza del Ministero o del soprintendente a seconda della natura degli interventi: il comma 1 elenca gli interventi assoggettati ad autorizzazione del Ministero, i commi 2 e 3 regolano due fattispecie particolari nelle quali non è richiesta autorizzazione, mentre l'autorizzazione per l'esecuzione sui beni culturali di opere e lavori di qualunque genere, diversi da quelli dei commi precedenti, è devoluta alla competenza residuale del soprintendente.

Va infine rilevato che nel vecchio sistema l'autorizzazione non era sempre del Ministero ma in taluni casi del soprintendente. Il nuovo sistema comporta un accentramento: infatti, in due casi indicati al paragrafo successivo, l'autorizzazione, già di competenza del soprintendente, è ora del Ministero.

All'autorizzazione, ministeriale o del soprintendente, si applica in ogni caso il comma 5: l'autorizzazione è resa su progetto o, qualora sufficiente, su descrizione tecnica dell'intervento, presentati dal richiedente, e può contenere prescrizioni.

2. Il comma 1 individua le categorie di interventi assoggettati ad autorizzazione ministeriale.

La lettera a) contempla la demolizione delle cose costituenti beni culturali, anche con successiva ricostituzione. La disposizione corrisponde all'art. 21, comma 1, del T.U. del 1999, con la specificazione che la demolizione comporta l'autorizzazione anche nel caso in cui ad essa segua la ricostituzione del bene. Inoltre la semplice modificazione del bene è ora distinta dalla demolizione e rientra nell'esecuzione di opere e lavori, soggetta ad autorizzazione del soprintendente.

La lettera b) corrisponde all'art. 22, comma 1, del T.U. del 1999, ma solo parzialmente. Da un lato, infatti, si precisa che è soggetto ad autorizzazione ministeriale lo spostamento anche temporaneo dei beni culturali; d'altro lato sono scorporate e disciplinate autonomamente le fattispecie dei successivi commi 2 e 3.

La lettera c) riprende l'art. 21, comma 3, del T.U. del 1999.

L'autorizzazione allo smembramento riguarda ora espressamente, oltre alle collezioni, anche le serie e raccolte, peraltro già da ritenersi in via interpretativa comprese nelle collezioni. Del resto in precedenza l'art. 5, secondo comma, l. 1089/1939 assoggettava ad autorizzazione ministeriale lo smembramento delle collezioni e delle serie notificate.

La lettera d) riguarda lo scarto dei documenti dagli archivi pubblici e dagli archivi privati dichiarati di interesse culturale ai sensi dell'art. 13, in corrispondenza con quanto già stabilito dall'art. 21, comma 4, del T.U. del 1999 [v. Roccella 2000a, 97-98]. Tuttavia la competenza all'autorizzazione, già attribuita al soprintendente, è ora del Ministero.

Lo scarto di documenti conservati negli archivi di Stato è disciplinato dall'art. 26 del decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409 che rimane in vigore, non essendo compreso tra le disposizioni abrogate dall'art. 184 del Codice.

Lo scarto dagli archivi degli organi giudiziari e amministrativi dello Stato prima del versamento agli archivi di Stato è disciplinato, in corrispondenza con l'art. 30 del T.U. del 1999, dall'art. 41 del Codice, al cui commento si rinvia.

La lettera *e*) infine considera il trasferimento ad altre persone giuridiche di complessi organici di documentazione di archivi pubblici nonché di archivi di soggetti giuridici privati. La disposizione corrisponde a quanto già previsto dall'art. 22, comma 4, secondo periodo, del T.U. del 1999 [v. Roccella 2000a, 95-97], ma con tre variazioni. La categoria dei «complessi organici di documentazione di archivi» si arricchisce in fondo dell'aggettivo «pubblici» e viene distinta dagli archivi di soggetti giuridici privati, anche se rimane priva di una definizione che valga ad attribuirle un preciso significato. Infine la competenza all'autorizzazione, già attribuita al soprintendente, è ora del Ministero. Restano fermi, peraltro, i motivi di valutazione critica già prospettati nei confronti della corrispondente disposizione del T.U. del 1999. Anche la nuova disposizione si riferisce, infatti, al trasferimento ad altre persone giuridiche e pertanto riguarda non la collocazione fisica dei beni, bensì un trasferimento giuridico; essa pertanto sembra doversi considerare come disposizione speciale, per le sole categorie di beni da essa considerati, derogatoria della disciplina generale del trasferimento dei beni culturali contenuta nell'art. 59 del Codice, sulla denuncia di trasferimento, al cui commento si rinvia.

Le sanzioni per lo svolgimento di attività non autorizzate sono disciplinate dall'art. 164 e dall'art. 169, comma 1, lett. *a*), al cui commento si rinvia.

3. Il comma 2 regola lo spostamento di beni culturali (mobili) dipendente dal mutamento di dimora o di sede del detentore. La disposizione riprende l'art. 22, comma 6, del T.U. del 1999, con piccole variazioni formali che non incidono sulla sostanza della disciplina. Questo tipo di spostamento non è soggetto ad autorizzazione, ma deve essere preventivamente denunciato al soprintendente il quale, entro trenta giorni dal ricevimento della denuncia, può prescrivere le misure necessarie perché i beni non subiscano danno dal trasporto: si intende quindi che la denuncia deve essere presentata almeno trenta giorni prima del trasporto. Il comma 3 dispone che non è soggetto ad autorizzazione lo spostamento degli archivi correnti dello Stato e degli enti ed istituti pubblici.

La disposizione non ha alcun reale valore normativo, poiché si limita a confermare espressamente una ovvietà, pacificamente ricavabile dal sistema. Infatti gli archivi correnti dello Stato e degli enti ed istituti pubblici non sono beni culturali, ma strumenti ordinari dell'azione amministrativa, e quindi sono soggetti alla disciplina che specificamente li concerne, compresa quella sulla documentazione amministrativa (decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445): nello stesso senso si veda anche l'art. 124 del Codice, sulla consultabilità a scopi storici degli archivi correnti, al cui commento si rinvia.

Articolo 22

Procedimento di autorizzazione per interventi di edilizia

1. *Fuori dei casi previsti dagli articoli 25 e 26, l'autorizzazione prevista dall'articolo 21, comma 4, relativa ad interventi in materia di edilizia pubblica e privata è rilasciata entro il termine, di centoventi giorni dalla ricezione della richiesta da parte della soprintendenza,*
2. *Qualora la soprintendenza chieda chiarimenti o elementi in-*

tegrativi di giudizio, il termine indicato al comma 1 è sospeso fino al ricevimento della documentazione richiesta.

3. *Ove la soprintendenza proceda ad accertamenti di natura tecnica, dandone preventiva comunicazione al richiedente, il termine indicato al comma 1 è sospeso fino all'acquisizione delle risultanze degli accertamenti d'ufficio e comunque per non più di trenta giorni.*
4. *Decorso inutilmente il termine di cui ai commi 2 e 3, il richiedente può diffidare l'amministrazione a provvedere. La richiesta di autorizzazione si intende accolta ove l'amministrazione non provveda nei trenta giorni successivi al ricevimento della diffida.*

La relazione illustrativa dello schema di Codice afferma che «l'articolo 22 detta il procedimento di autorizzazione per gli interventi di edilizia pubblica e privata riformulando l'art. 24 del T.U. in un testo pienamente aderente alle disposizioni semplificanti già contenute nell'art. 12, comma 5 e 6, della legge 15 maggio 1997, n. 127, come modificato dall'art. 19 della legge 23 dicembre 1998, n. 448; modifica di cui, peraltro, il vigente T.U. non aveva potuto tener conto perché intervenuta dopo il 31 ottobre 1998, limite temporale delle disposizioni legislative da esso prese in considerazione».

In effetti l'art. 22 corrisponde all'art. 24 del T.U. del 1999 [v. Roccella 2000c, 112], rispetto al quale però introduce alcune piccole novità.

Prima di esaminare tali novità, tuttavia, si ricorda che la disciplina contenuta nell'art. 24 del T.U. del 1999 derivava dai commi 5 e 6 dell'art. 12, l. 127/1997, circa gli interventi in materia di edilizia pubblica e privata sui beni culturali. Per l'autorizzazione relativa a questi interventi era stato introdotto il silenzio-assenso, innovando così la precedente disciplina di tutela storico-artistica. Nell'art. 22 del Codice rimangono invariati l'ambito oggettivo di riferimento e la struttura della disciplina posta dall'art. 24 del T.U. del 1999. Le variazioni attengono, infatti, soltanto ad aspetti formali o di dettaglio.

L'inciso iniziale del comma 1 corrisponde nella sostanza, ma in una forma più chiara, all'inciso finale dell'art. 24, comma 1, del T.U. del 1999. Si conferma così che l'applicazione dell'art. 22 rimane esclusa nei casi di ricorso alla conferenza di servizi (art. 25) o di svolgimento della procedura di valutazione di impatto ambientale (art. 26), che comportano l'assorbimento all'orlo interno dell'autorizzazione di tutela storico-artistica prevista dall'art. 21. La seconda novità consiste nell'allungamento, da novanta a centoventi giorni, del termine per provvedere. Questa novità, tuttavia, è solo di carattere formale. La relazione illustrativa, infatti, ha correttamente ricordato che il termine di novanta giorni, previsto dall'art. 24, comma 1, del T.U. del 1999, era stato già allungato a centoventi giorni dall'art. 19, comma 2, l. 448/1998, ma che il T.U. non aveva potuto tenerne conto perché la relativa legge di delega non consentiva di inserire nel T.U. disposizioni normative entrate in vigore oltre il 1 novembre 1998 (legge 8 ottobre 1997, n. 352, art. 1, comma 2, lett. *a*).

Il T.U. del 1999, peraltro, correttamente teneva ferme le disposizioni considerate (art. 166, comma 2). Si trattava quindi di un suo difetto originario [sul quale v. Roccella 2000e, 570 ss.], ma anche per gli operatori pratici di un vero e proprio tranello al quale è stato ora posto rimedio. Per questo aspetto si realizza così veramente uno degli obiettivi della codificazione, e cioè la conoscibilità della disciplina normativa vigente, organicamente riunita in un atto normativo.

La disposizione originaria precisava che il termine era sospeso «per una sola volta» (l. 127/1997, art. 12, comma 5). Questa precisazione era già scomparsa nell'art. 24 del T.U. del 1999, che si era prestato quindi a un commento critico [Roccella 2000c, 115]. Essa compariva nuovamente in una delle versioni dello schema preliminare del Codice, ma è caduta nel testo definitivo. Si può tuttavia rinnovare l'osservazione già formulata in passato: nonostante il silenzio della disposizione, non può considerarsi ammissibile una pluralità di sospensioni del termine per provvedere con richieste reiterate di chiarimenti o elementi integrativi di giudizio. Tali richieste, infatti, si porrebbero in contrasto con l'art. 1, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, secondo cui la pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria; soltanto la sussistenza in concreto di questi rigorosi presupposti potrebbe dunque giustificare una seconda richiesta di chiarimenti e una nuova sospensione del termine. Così ugualmente tutti gli accertamenti di natura tecnica necessaria devono essere disposti in unica soluzione, salvo che la loro esigenza nasca soltanto a seguito della risposta dell'interessato alla richiesta di chiarimenti o elementi integrativi di giudizio.

Nel citato commento all'art. 24 del T.U. del 1999 era stato segnalato un errore materiale di coordinamento. L'art. 166, comma 1, del T.U. aveva abrogato (ventiduesimo trattino) la l. 127/1997, limitatamente all'art. 12, comma 5, mentre avrebbe dovuto abrogare espressamente anche il comma 6, ripreso nell'art. 24. Il Codice ha ora posto rimedio a questo errore: l'art. 184, comma 1, quinto trattino, infatti, abroga anche il comma 6, primo periodo, dell'art. 12 l. 127/1997 (il secondo periodo era stato già soppresso dall'art. 6, comma 2, l. 352/1997). Può solo osservarsi che l'abrogazione espressa ora disposta dal Codice non è innovativa, ma ha soltanto carattere ricognitivo e confermativo dell'abrogazione implicita già verificatasi in conseguenza del T.U. del 1999, con effetto dalla data dell'entrata in vigore di quest'ultimo.

Articolo 23

Procedure edilizie semplificate

1. Qualora gli interventi autorizzati ai sensi dell'articolo 21 necessitino anche di titolo abilitativo in materia edilizia, è possibile il ricorso alla denuncia di inizio attività, nei casi previsti dalla legge. A tal fine l'interessato, all'atto della denuncia, trasmette al comune l'autorizzazione conseguita, corredata dal relativo progetto.

La relazione illustrativa dello schema di Codice afferma che «l'articolo 23 adegua la normativa sui beni culturali ai mutamenti intervenuti nella disciplina dell'attività edilizia, che hanno ammesso, in termini generali, il procedimento semplificato della denuncia di inizio di attività anche per gli interventi sugli immobili sottoposti a tutela, se previamente autorizzati dall'autorità preposta al vincolo (v. art. 1, comma 8, legge 21 dicembre 2001, n. 443)».

Peraltro l'art. 23 del Codice corrisponde all'art. 36 del T.U. del 1999, il quale, sotto la medesima rubrica («Procedure urbanistiche semplificate»), aveva stabilito che «Le disposizioni che escludono le procedure semplificate di controllo urbanistico-edilizio in relazione all'incidenza dell'intervento su beni culturali non si applicano ai lavori di restauro espressamente approvati a norma dell'articolo 23. A tal fine il soprintendente invia copia del progetto approvato al comune interessato».

Le «procedure semplificate di controllo urbanistico-edilizio» considerate da questa disposizione consistevano, senza alcun dubbio, nella denuncia di inizio di attività. Dunque l'art. 36 del T.U. aveva già ammesso il ricorso alla denuncia di inizio di attività in sostituzione dell'atto di consenso edilizio anche per gli interventi sui beni culturali, innovando così rispetto alla disciplina normativa all'epoca in vigore.

In precedenza, infatti, l'art. 2, comma 8, del decreto legge 5 ottobre 1993, n. 398, convertito in legge 4 dicembre 1993, n. 493 (nel testo sostituito dall'art. 2, comma 60, legge 23 dicembre 1996, n. 662 e poi ulteriormente modificato dall'art. 10 del decreto legge 31 dicembre 1996, n. 669, convertito in legge 28 febbraio 1997, n. 30) aveva escluso il ricorso alla denuncia di inizio di attività nel caso in cui gli immobili interessati fossero assoggettati alle disposizioni della legge 1 giugno 1939, n. 1089.

L'art. 36 del T.U. del 1999 aveva mantenuto la distinzione e il cumulo tra i provvedimenti di consenso in materia di tutela dei beni culturali e in materia edilizia; tuttavia aveva consentito che le semplificazioni per i provvedimenti di consenso in materia edilizia si applicassero anche per i beni culturali. La disciplina di tutela dei beni culturali rimaneva immutata, mentre veniva modificata quella edilizia. Veniva inoltre stabilita una sequenza temporale: il soprintendente doveva inviare copia del progetto approvato al comune interessato e pertanto la procedura di controllo urbanistico e edilizia doveva seguire, e non precedere, quella di competenza dell'amministrazione dei beni culturali.

Questa innovazione è stata poi confermata dalla cosiddetta «legge Lunardi» (l. 443/2001, recante delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive), la quale ha individuato (art. 1, comma 6) gli interventi realizzabili, a scelta dell'interessato, in base a semplice denuncia di inizio attività, in alternativa a concessioni e autorizzazioni edilizie. La stessa legge ha anche disposto (art. 1, comma 8) che «La realizzazione degli interventi di cui al comma 6 che riguardino immobili sottoposti a tutela storico-artistica o paesaggistico-ambientale è subordinata al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle disposizioni di legge vigenti. Si applicano in particolare le disposizioni del T.U. delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490».

Nel frattempo la normativa statale era stata rinnovata dal T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, approvato col decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, che aveva ridisciplinato i «titoli abilitativi» (rubrica del titolo II) mediante la soppressione dell'autorizzazione edilizia, la sostituzione della vecchia concessione edilizia col nuovo «permesso di costruire» e una nuova disciplina della denuncia di inizio attività (artt. 22 e 23), considerata appunto, ma con inquadramento teorico assai discutibile, come titolo abilitativo al pari del permesso di costruire.

Ma l'entrata in vigore del T.U. in materia edilizia, originariamente fissata allo gennaio 2002 (art. 136), è stata ripetutamente differita (al 30 giugno 2002: decreto legge 23 novembre 2001, n. 411, art. 5-bis, aggiunto, in sede di conversione, dalla legge 31 dicembre 2001, n. 463; al 30 giugno 2003: decreto legge 20 giugno 2002, n. 122, convertito in legge 1 agosto 2002, n. 185, art. 2) per un periodo complessivo di un anno e mezzo. Il T.U. pertanto è entrato in vigore il 30 giugno 2003, con alcune modifiche e integrazioni introdotte fra l'altro proprio per l'adeguamento alla «legge Lunardi» (decreto legislativo 27 dicembre 2002, n.

301). Si deve considerare quindi direttamente la disciplina della denuncia di inizio attività posta dagli artt. 22 e 23 del T.U., come sostituiti dall'art. 1, comma 1, lett. e) e f), del citato d.lgs. 301/2002.

L'art. 22 del T.U. in materia edilizia ha individuato gli interventi realizzabili mediante denuncia di inizio attività (commi 1 e 2), anche in alternativa al permesso di costruire (comma 3), salvo ampliamento o riduzione dell'ambito di applicazione così stabilito con legge regionale (comma 4, che ha ripreso l'art. 1, comma 12, l. 443/2001). Il medesimo art. 22 ha confermato inoltre quanto già disposto dall'art. 36 del T.U. del 1999 in materia di beni culturali. Il comma 6 ha disposto, infatti, che «La realizzazione degli interventi di cui ai commi 1, 2 e 3 che riguardino immobili sottoposti a tutela storico-artistica o paesaggistico-ambientale è subordinata al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle relative previsioni normative. Nell'ambito delle norme di tutela rientrano, in particolare, le disposizioni di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490». Anche il nuovo T.U. in materia edilizia, dunque, ha confermato che la soggezione a tutela storico-artistica non preclude il ricorso alla d.i.a., salva la precedenza dell'autorizzazione storico-artistica.

Per la parte relativa all'art. 23, tuttavia, la relazione illustrativa allo schema di Codice risulta imprecisa. Si doveva, infatti, integrare il riferimento alla l. 443/2001 con quello all'art. 22 del T.U. in materia edilizia (come sostituito dal d. lgs. 301/2002). Si sarebbe dovuto inoltre dare atto che l'ammissibilità della denuncia di inizio attività anche per gli immobili soggetti a tutela derivava già dall'art. 36 del T.U. in materia di beni culturali del 1999, non già dalla l. 443/2001.

Peraltro, secondo l'art. 36 del T.U. ora citato, ai fini della denuncia di inizio attività il soprintendente inviava copia del progetto approvato al comune interessato. Ora invece, secondo l'art. 23 del Codice, lo stesso interessato, all'atto della denuncia, trasmette al comune l'autorizzazione conseguita, corredata dal relativo progetto. Il Codice ha introdotto così una piccola novità di carattere procedurale.

Dal punto di vista sostanziale, invece, non vi è alcuna innovazione.

Il ricorso alla denuncia di inizio attività, infatti, è ammesso nei (soli) casi previsti dalla legge, senza alcun ampliamento dei casi di ammissibilità previsti dall'art. 22 del T.U. in materia edilizia, che rimane immutato.

Rimangono però ancora, a conclusione del commento, due osservazioni.

L'art. 23 del Codice (come già l'art. 36 del T.U. del 1999) si riferisce ai beni culturali i quali ne costituiscono l'oggetto. Tuttavia la disciplina ivi contenuta attiene non alla materia dei beni culturali, bensì alla distinta materia dell'edilizia, come è reso palese dal fatto che essa, in buona sostanza, riprende e riproduce, aggiungendo un dettaglio procedurale, l'art. 22 del T.U. in materia edilizia.

L'art. 23 del Codice, inoltre, rifulisce sul T.U. in materia edilizia per almeno altri due aspetti.

La previsione che l'interessato trasmetta al comune, all'atto della denuncia di inizio attività, l'autorizzazione regolata dal Codice appare incompatibile con il compito dello sportello unico per l'edilizia di curare l'acquisizione degli atti di assenso necessari ai fini della realizzazione dell'intervento edilizio, compresi quelli disciplinati dal T.U. del 1999 (e ora dal Codice) (dpr 380/2001, art. 5, comma 4, letto e): si perde così, per questo assenso, la semplificazione per il privato voluta dal T.U. in materia edili-

zia, giacché lo sportello unico per l'edilizia risulta un po' meno unico.

Rimane dubbia, inoltre, l'applicabilità dell'art. 23, comma 4, del T.U. in materia edilizia, che prevede la convocazione di una conferenza di servizi qualora l'immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto a un vincolo la cui tutela non compete all'amministrazione comunale e il parere favorevole del soggetto preposto alla tutela non sia allegato alla denuncia. Si potrebbe sostenere, infatti, che questa disposizione sia incompatibile con l'art. 23 del Codice, il quale stabilisce in modo secco, senza alternative o subordinate, che l'autorizzazione già conseguita sia trasmessa al comune insieme alla denuncia di inizio attività.

L'art. 23 del Codice costituisce dunque una disposizione «fuori materia», un esempio di quanto i propositi di semplificazione e riordino della legislazione statale possano condurre, anche a brevissima distanza di tempo, a esiti di segno opposto, e cioè a duplicazioni, sovrapposizioni e difetti di coordinamento, in questo caso tra T.U. in materia edilizia e successivo Codice dei beni culturali.

La seconda osservazione è strettamente collegata a quella precedente. L'art. 22, comma 4, del T.U. in materia edilizia stabilisce che «le regioni a statuto ordinario con legge possono ampliare o ridurre l'ambito applicativo delle disposizioni di cui ai commi precedenti», ferme restando le sanzioni penali previste all'art. 44, e ha così riconosciuto spazio per l'esercizio della potestà legislativa regionale (sul punto, con riferimento all'art. 1, comma 12.1. 443/2001, che costituisce l'antecedente dell'art. 22, comma 4, del T.U. in materia edilizia, v. sent. Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303, parr. 11.1. e 11.2. del «considerato in diritto», su <http://www.cortecostituzionale.it>). La legislazione regionale potrà pertanto incidere sull'art. 23 del Codice.

In linea generale si conferma così che, dopo la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, il riordino e la codificazione della normativa statale possono essere realizzati pienamente solo per le materie di potestà legislativa esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.), non per le materie di potestà legislativa concorrente, per le quali rimane riservata alla legislazione dello Stato soltanto la determinazione dei principi fondamentali (art. 117, terzo comma, secondo periodo, Cost.).

Articolo 24 **Interventi su beni pubblici**

1. Per gli interventi su beni culturali pubblici da eseguirsi da parte di amministrazioni dello Stato, delle regioni; di altri enti pubblici territoriali; nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico, l'autorizzazione necessaria ai sensi dell'articolo 21 può essere espressa nell'ambito di accordi tra il Ministero ed il soggetto pubblico interessato.

L'art. 24 del Codice riproduce, in sostanza, il tenore del secondo comma dell'art. 29 del T.U. del '99 che, sotto la rubrica «Vigilanza sui beni culturali», disciplinava simultaneamente (primo comma) l'attribuzione al Ministero dei poteri di vigilanza sui beni culturali di proprietà statale, da chiunque detenuti (prescrizione oggi trasfusa nell'art. 18 del nuovo Codice), e (secondo comma) il rilascio delle autorizzazioni alla trasformazione, rimozione o modifica dei beni culturali nei riguardi delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici territoriali.

Come si è detto, la norma del 1999 è stata oggi segmentata (ed ha finito per confluire in parte nell'articolo in commento, in parte

nel menzionato art. 18), con intervento sistematicamente opportuno, vista la diversità dei contenuti dei due commi.

In quest'ottica, l'ambito di applicazione della nuova norma risulta più ampio di quello contemplato nel 1999. Allora, infatti, gli enti pubblici interessati erano soltanto lo Stato e gli enti territoriali; oggi, invece, ci si riferisce partitamente allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente o istituto pubblico.

In tal modo, si è dato adeguato riscontro alle significative riforme intervenute nell'ultimo quinquennio nella struttura e nella natura stessa degli enti in discorso, assumendo come panorama di riferimento da un lato il compiuto realizzarsi delle novità a suo tempo introdotte con le riforme Bassanini, d'altro lato la riforma del titolo V della Costituzione.

In particolare, quanto al quadro costituzionale, va detto non solo e non tanto che il riconoscimento di rinnovate forme di autonomia alle regioni e agli enti locali ha riguardato anche la gestione del rispettivo patrimonio, nel quale si collocano gli stessi beni culturali; ma, soprattutto che la nuova allocazione delle funzioni amministrative, che l'art. 118 Cost. assegna ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, occorra conferirle alle province, alle città metropolitane, alle regioni o allo Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, impone di ripensare il metodo di interferenza tra amministrazione statale e amministrazioni locali pur nell'esercizio delle funzioni e delle competenze che - in aderenza ai principi enunciati dall'art. 118 Cost. - la legge riserva tuttora alla prima, nelle sue varie articolazioni: sicché lo stesso art. 118 Cost. ha espressamente previsto che la legge statale disciplini forme di intesa e coordinamento fra Stato e regioni nella materia della tutela dei beni culturali.

È ben vero che tale ipotesi concerne prevalentemente la programmazione e la pianificazione degli interventi di tutela o di valorizzazione del patrimonio culturale, ed ha particolare riguardo all'intrecciarsi delle competenze statali e regionali nei contermini ambiti dell'urbanistica e della tutela paesaggistica, ambientale e del patrimonio artistico e culturale, fino a lambire la disciplina del turismo e delle connesse attività produttive e commerciali. Ma è altresì vero che anche i profili gestionali - cui si riferisce specificamente l'art. 24 del Codice - coinvolgono comunque l'esplicarsi dell'autonomia degli enti, e richiedono pertanto sia che essa venga debitamente riconosciuta anche quando si preveda l'esercizio delle potestà autorizzatorie statali, sia che la gestione dei beni culturali di proprietà pubblica formi oggetto di una specifica collaborazione tra lo Stato - costituzionalmente preposto alla tutela - e le amministrazioni che dispongono dei singoli beni, chiamate per ciò stesso a valorizzarli e ad implementarne la fruizione collettiva, in tutte le forme in cui essa sia possibile.

Su altro versante, la norma esprime l'opportunità di incrementare gli accordi tra amministrazioni come forma ottimale di esercizio coordinato delle funzioni, delle competenze e delle capacità gestionali a ciascuna spettante. Essa rimanda quindi immediatamente all'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, in base al quale le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.

La collocazione dell'art. 24 del Codice sullo sfondo della menzionata tipologia di accordi fra amministrazioni consente di leggere, nella norma, una valenza che, in qualche modo, va al di là del pur evidente intento di semplificazione delle procedure e degli adempimenti burocratici che essa è senz'altro destinata a re-

alizzare. Infatti, il riferimento all'accordo come strumento per la conduzione di attività di interesse comune a più amministrazioni avvalorava l'idea - già sinteticamente accennata poco sopra - che la gestione dei beni culturali di proprietà pubblica ne costituisca una specifica forma di valorizzazione e di utilizzo, cui proprio e solo l'ente pubblico può essere chiamato in ragione della sua stessa natura. In questa prospettiva, l'incidenza delle funzioni e delle competenze statali - che concernono la tutela - su quelle delle altre amministrazioni proprietarie - che concernono l'uso, la gestione e la valorizzazione del bene - non può leggersi solo nell'ottica della dialettica tra interessi sovrasottordinati (da un lato quello all'integrità del patrimonio culturale, che giustifica il regime di tutela, e che è destinato a prevalere; dall'altro l'interesse proprietario all'uso individuale del bene stesso, che è invece recessivo); ma può esprimere il perseguimento di interessi di compatibile rilevanza pubblica, concernenti simultaneamente la conservazione dei beni nel loro valore storico-culturale, e la valorizzazione di essi mediante il più conveniente uso pubblico. La tutela del bene, allora, diventa una componente della sua gestione da parte del soggetto pubblico, piuttosto che costituire un limite all'esplicazione delle facoltà proprietarie; l'uso pubblico del bene, quando questo ne sia utilmente suscettibile, ne esprime in certa misura il valore culturale e ne costituisce quasi una forma complementare di tutela. Da qui non solo la lettura della fattispecie come esercizio di attività amministrative di comune interesse per più amministrazioni, statali e non; ma anche il significativo ampliamento del novero dei soggetti ai quali l'art. 24 del Codice è destinato ad applicarsi, ben oltre i soli enti pubblici territoriali (gli unici contemplati dal d. lgs. 490/1999), fino a riguardare ogni altro ente ed istituto pubblico.

Articolo 25 Conferenza di servizi

1. *Nei procedimenti relativi ad opere o lavori incidenti su beni culturali, ove si ricorra alla conferenza di servizi, l'autorizzazione necessaria ai sensi dell'articolo 21 è rilasciata in quella sede dal competente organo del Ministero con dichiarazione motivata, acquisita al verbale della conferenza e contenente le eventuali prescrizioni impartite per la realizzazione del progetto.*
2. *Qualora l'organo ministeriale esprima motivato dissenso, l'amministrazione procedente può richiedere la determinazione di conclusione del procedimento al Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.*
3. *Il destinatario della determinazione conclusiva favorevole adottata in conferenza di servizi informa il Ministero dell'avvenuto adempimento delle prescrizioni da quest'ultimo impartite.*

1. L'art. 25 del Codice disciplina l'incidenza dell'autorizzazione di cui al precedente art. 21 nella conferenza di servizi che venga indetta in relazione ad opere o lavori che riguardino beni culturali, e - unitamente al successivo art. 26, che concerne la medesima fattispecie, ma con riguardo alla valutazione di impatto ambientale - tocca così uno degli snodi più delicati della tutela dei beni culturali, rappresentato dall'inevitabile interferenza tra il piano della protezione del patrimonio artistico-culturale e quello del governo urbanistico del territorio e del controllo pubblico sull'attività edilizia pubblica e privata.

La complessità del tema si pone non solo e non tanto sul versante delle implicazioni concettuali tra i vari ambiti di disciplina; ma, soprattutto, sul versante dell'amministrazione concreta, poiché è proprio in tale fase che l'esercizio di competenze diverse e l'intervento di molteplici soggetti pubblici e privati finiscono troppo spesso per compromettere la snellezza dell'azione amministrativa, e per allungarne intollerabilmente i tempi.

Per risolvere il problema, il Codice ha fatto ricorso, come si è detto, all'ormai consolidato modello della conferenza di servizi: tanto che l'articolo in commento ricalca - in sostanza - la disciplina generale di tale modulo di azione amministrativa (definita, com'è noto, dagli artt. 14 ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241, ampiamente innovata, sul punto, dapprima dalle leggi 24 dicembre 1993, n. 537 e 15 maggio 1997, n. 127; poi, più incisivamente, dalla legge 24 novembre 2000, n. 340; ed oggi in fase di ulteriore modifica, il cui iter parlamentare risulta attualmente - marzo 2004 - in dirittura di arrivo).

La norma corrisponde all'art. 25 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490; rispetto al quale, però, si apprezzano significative e opportune differenze.

In primo luogo, è stato congruamente ridefinito l'ambito di applicazione della disciplina. Mentre nel 1999 il tema veniva affrontato solo con riguardo alle opere pubbliche, oggi ci si riferisce ad ogni intervento («opere o lavori») incidente su beni culturali, a prescindere dalla natura pubblica o privata. L'art. 25 del Codice concerne indistintamente tutte le fattispecie contemplate dall'art. 21 e da questo assoggettate ad autorizzazione, e si applica tutte le volte in cui, in tali casi, si ricorra alla conferenza di servizi; tanto che, ancor più concretamente di quanto non accadesse già con riguardo all'art. 25 del d. lgs. 490/1999, la disposizione potrebbe apparire addirittura pleonastica, giacché la materia risulterebbe comunque governabile in base alle disposizioni, di portata generale, di cui agli artt. 14 ss. della l. 241/1990. In secondo luogo, è stato opportunamente migliorato il coordinamento tra la disciplina dell'autorizzazione nella conferenza di servizi e quello, assolutamente conterminato, dell'autorizzazione nel procedimento di valutazione di impatto ambientale. Nel 1999 il legislatore inseriva nella norma relativa alla conferenza di servizi un non facile richiamo ad una eventuale «precedente valutazione di impatto ambientale negativa», lasciando intendere, un po' confusamente, che, per uno stesso intervento, il procedimento di autorizzazione oggi *ex art. 21* potesse alternativamente - o forse addirittura cumulativamente - incunarsi così nella conferenza di servizi come nella v.i.a., e imponendo all'interprete sia di coordinare le diverse disposizioni dettate in merito, sia di razionalizzare il quadro complessivo della disciplina che ne emergeva, onde evitare duplicazioni procedurali e provvedimentali. Oggi l'art. 25 non riproduce più l'ambiguo rinvio a precedenti v.i.a. negative: l'incidenza dell'autorizzazione nel procedimento di v.i.a. è partitamente disciplinata dall'art. 26 del Codice, e la lettura sistematica delle norme chiarisce che le due situazioni (conferenza di servizi o valutazione di impatto ambientale) determinano panorami alternativi quanto al rilascio dell'autorizzazione. Se si procede a v.i.a., l'autorizzazione si inserisce in quest'ambito, e non deve confluire in eventuali ulteriori conferenze di servizi; se la v.i.a. non è prevista, l'autorizzazione si acquisisce in conferenza di servizi, ovviamente se l'iter procedimentale relativo all'intervento in oggetto ne contempla la convocazione.

2. L'art. 25 del Codice, dunque, disciplina svolgimento ed effetti della conferenza di servizi che venga indetta in relazione all'e-

secuzione di opere incidenti su beni culturali, e non può essere compreso se non sullo sfondo delle disposizioni dettate in proposito dalla l. 241/1990 (artt. 14 ss.), alle quali è imprescindibile riferirsi.

Esse sono indispensabili innanzi tutto per inquadrare correttamente il tema: l'inciso «ove si ricorra alla conferenza di servizi» di cui al primo comma dell'art. 25, rinvia immediatamente proprio all'art. 14 l. 241/1990 (come modificato dalla l. 340/2000), che definisce l'area di operatività dell'istituto.

Sotto questo profilo, va subito premesso che la l. 340/2000 ha mutato il quadro normativo rispetto al 1999.

In particolare, l'allora vigente art. 14-*bis* della l. 241 stabiliva che la conferenza fosse obbligatoria in caso di programmazione, progettazione, localizzazione, decisione o realizzazione di opere pubbliche o programmi operativi di importo iniziale complessivo superiore a 30 miliardi di vecchie lire; oggi, invece, il terzo comma dell'art. 4 rinvia, più sinteticamente, all'art. 7 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, che regola specificamente l'ipotesi in cui, per la realizzazione di un'opera pubblica, si renda necessaria l'azione integrata e coordinata di diverse amministrazioni statali, regionali o locali (si badi, però, che la novella dell'art. 14 oggi in itinere non contiene più il riferimento alla l. 109/1994). A fronte di ciò, il ricorso alla conferenza di servizi si ha, indistintamente per opere pubbliche e private, in base ai criteri indicati dall'art. 14 l. 241/1990: la conferenza viene indetta «di regola» quando sia opportuno l'esame con testuale di più interessi pubblici, e deve essere indetta «quando l'amministrazione precedente debba acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche e non li ottenga, entro quindici giorni dalla richiesta» (cosiddetta conferenza di servizi decisoria).

Poiché l'art. 25 del Codice concerne sia interventi pubblici, sia interventi privati, conviene riflettere proprio su quest'ultima ipotesi, per indagare come vi si atteggi l'obbligo di avvalersi della conferenza decisoria. Va notato, infatti, che in presenza di opere ed interventi di privati, la conferenza troverà spazio ove essi siano assoggettati al rilascio di più titoli autorizzatori (si tratterà, nella gran parte dei casi, di titoli edilizi); casi nei quali l'acquisizione dell'autorizzazione *ex art. 21* del Codice costituirà un onere del privato richiedente, piuttosto che un obbligo dell'amministrazione precedente.

Tali fattispecie, peraltro, conoscono sovente una propria disciplina specifica, del tutto coerente con l'art. 25 del Codice: così è, ad esempio, nel caso, assai rilevante, degli artt. 5 e 20 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (T.U. dell'edilizia), i quali prevedono espressamente il ricorso alla conferenza di servizi per il rilascio dei titoli edilizi relativi a interventi su immobili vincolati (essendo ovvio che il richiamo al d. lgs. 490/1999 andrà oggi riferito al nuovo Codice).

D'altra parte, lo stesso comma 4 dell'art. 14 l. 241/1990 abilita il privato interessato a sollecitare la convocazione della conferenza, quando l'attività del richiedente sia assoggettata a molteplici atti di consenso di competenza di più amministrazioni pubbliche.

La l. 241 integra il disposto dell'art. 25 del Codice anche quanto alle modalità di svolgimento e agli effetti delle decisioni assunte dalla conferenza: in proposito, occorre riferirsi soprattutto agli artt. 14-*ter* e 14-*quater*.

Si deve subito osservare che il secondo comma dell'art. 25 del Codice è quasi pleonasticamente parallelo alle previsioni di cui al terzo comma dell'art. 14-*quater* l. 241/1990: premesso che, con

riguardo al dissenso espresso in conferenza dall'amministrazione competente alla tutela dei beni culturali, non si applica il criterio della «decisione a maggioranza» (di cui al secondo comma dell'art. 14-*quater* l. 241/1990; comma del quale, peraltro, la novella di imminente approvazione prevede l'abrogazione), in ipotesi di dissenso dell'organo ministeriale competente, la determinazione conclusiva del procedimento è immediatamente rimessa al presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del consiglio stesso.

Rispetto alla corrispondente disposizione della l. 241/1990 non viene ipotizzato l'intervento degli organi collegiali esecutivi degli enti territoriali, perché, nella fattispecie contemplata dal Codice, l'amministrazione dissenziente è per definizione un'amministrazione statale; tuttavia è lecito chiedersi quale sia la disciplina da applicarsi ove, in attuazione del disposto di cui all'art. 5 del Codice, le funzioni autorizzatorie vengano delegate alle regioni che ne facciano richiesta, o siano da queste ultime ulteriormente subdelegate a un ente locale. Poiché l'art. 25 del Codice sembra limitato all'ipotesi in cui le potestà autorizzatorie siano esercitate direttamente dal Ministero attraverso propri organi, pare lecito ritenere che, in tali casi, trovi comunque applicazione il principio generale di cui alla l. 241/1990, e sia necessario l'intervento dei competenti organi degli enti locali. Diversamente opinando, infatti, la disciplina finirebbe per porsi in contrasto con l'art. 118 Cost.

Va detto, comunque, che il nuovo testo dei commi 3 e 3-*bis* dell'art. 14-*quater* l. 241/1990, se approvato, disciplinerà in modo parzialmente diverso la fattispecie, rimettendo alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano la soluzione del dissenso tra amministrazioni statali e regionali. La competenza spetterà invece alla Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, se il contrasto coinvolgerà anche uno o più enti locali.

Tutto ciò posto, vi è ancora da chiedersi che accada qualora il Ministero, anziché dissentire esplicitamente in conferenza dalla realizzazione dell'intervento in esame, ometta di partecipare alla conferenza stessa, o vi partecipi con rappresentanti incapaci di esprimerne definitivamente la volontà. Va infatti chiarito se, in tale evenienza, si applichi la regola generale di cui al settimo comma dell'art. 14-*ter* l. 241, in base al quale si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione il cui rappresentante non ne abbia espresso definitivamente la volontà in conferenza, o che non abbia notificato, nel termine di trenta giorni dalla comunicazione della conclusione del procedimento, il proprio motivato dissenso, o non abbia impugnato, nello stesso termine, il provvedimento conclusivo.

In proposito, occorre osservare che il primo comma dell'art. 25 del Codice impone al Ministero di esprimere la propria approvazione - anche in sede di conferenza di servizi - «con dichiarazione motivata acquisita al verbale della conferenza»: sicché - se si applicasse il menzionato settimo comma dell'art. 14-*ter* l. 241/1990 - l'assenso tacito, desunto dall'assenza del Ministero, potrebbe ritenersi privo della prescritta motivazione. Tuttavia, va sottolineato che le «intese, concerti, nullaosta o assensi comunque denominati» che confluiscono nelle conferenze di servizi decisorie, costituiscono tutti provvedimenti di per sé comunque soggetti al generale obbligo di motivazione (e le ragioni di fatto e di diritto che muovono le amministrazioni partecipanti

alla conferenza vengono naturalmente manifestate nel verbale di questa): sicché la presunzione di assenso delineata dalla l. 241 sembra implicare l'adesione dell'amministrazione assente alla motivazione globalmente espressa dal verbale della conferenza stessa, poiché in tal sede le amministrazioni partecipanti motivano congiuntamente una decisione congiuntamente raggiunta. Non pare, dunque, che si possa escludere l'applicazione del settimo comma dell'art. 14-*ter* l. 241: se la conferenza si concluderà senza che il Ministero se ne dissoci nei termini e nei modi ivi previsti, se ne avrà per acquisito l'assenso. Si deve ritenere che ciò comporti l'impossibilità di formulare - anche successivamente - eventuali prescrizioni al progetto; prescrizioni che il Ministero avrebbe dovuto indicare nel corso della conferenza, in base al disposto del primo comma dell'art. 25, e che si devono ritenere tardive ove intervengano dopo la conclusione del procedimento e dopo il perfezionamento del relativo provvedimento finale.

Quanto alle modifiche proposte al testo del menzionato settimo comma, non sembra che valgano ad alterare le considerazioni e le conclusioni che si sono or ora illustrate, poiché la novella in discussione si limita a sopprimere la facoltà dell'amministrazione dissenziente di notificare il proprio motivato dissenso entro trenta giorni dalla conclusione del procedimento, o di impugnare - sempre per escludere il proprio assenso - il provvedimento conclusivo (fermo restando che la facoltà di impugnare l'esito della conferenza sembra sussistere a prescindere dalla sue ricadute sull'assenso o dissenso dell'amministrazione ricorrente).

3. La lettura della norma in commento richiede di dedicare qualche attenzione anche all'ultimo comma, che si riferisce al controllo circa l'esecuzione delle opere dopo la loro approvazione in sede di conferenza di servizi: il destinatario della favorevole determinazione conclusiva della conferenza deve informare il Ministero dell'avvenuto adempimento delle prescrizioni da quest'ultimo eventualmente impartite.

La disposizione va messa in parallelo con quella dettata per la corrispondente fattispecie in ipotesi di opere soggette a v.i.a. (art. 26 del Codice); fattispecie in cui, se nel corso della costruzione risultino comportamenti contrastanti con l'approvazione e tali da porre in pericolo l'integrità degli immobili soggetti a tutela, il Ministero può addirittura ordinare la sospensione dei lavori.

A ben vedere, il diverso trattamento delle due ipotesi non sembra giustificato. Il fatto che un intervento sia passibile di v.i.a. non indica, di per sé, una sua maggior rilevanza ai fini della tutela artistica e culturale (in effetti, l'opera, pur non avendo valenze ambientali e non essendo ricompresa fra quelle contemplate dalla legge 8 luglio 1986, n. 349, potrebbe comunque avere un impatto notevole su un bene vincolato), e non comporta una minore pericolosità sotto il profilo dell'alterazione del patrimonio artistico e culturale. L'obbligo di informazione e i poteri inibitori descritti dalle norme in commento, pertanto, dovrebbero trovare generale applicazione, al di là dell'infelice collocazione sistematica (meglio sarebbe stato inserire la previsione in una norma apposita): per siffatta generale applicazione ci pare si debba propendere in sede applicativa (pur nella consapevolezza che l'estensione dell'ultimo comma dell'art. 26 anche alle ipotesi disciplinate dall'art. 25 si espone al rischio di sollevare un prevedibile contenzioso).