

LA GOVERNANCE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA – La semplificazione dei procedimenti amministrativi in materia di beni culturali



PNRR

LE SCHEDE SINTETICHE

Il Legislatore – con il Capo IX (art. 46) del D.L. 24 febbraio 2023, n. 13¹ *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune* (conosciuto anche come *decreto PNRR3*) – ha introdotto disposizioni urgenti in materia dei beni culturali², volte a semplificare, velocizzare e liberalizzare, almeno parzialmente, la realizzazione degli interventi di manutenzione ordinaria sui beni culturali interessati dal PNRR e dal PNC.

In particolare, il primo comma dell'art. 46 del D.L. n. 13/2023 riconduce al regime della *Segnalazione certificata di inizio attività* (la c.d. SCIA³) la realizzazione di opere di

¹ Convertito con modificazioni dalla Legge 21 aprile 2023, n. 41.

² Sono considerati *beni culturali* – ai sensi dell'art. 10 del *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, di cui al D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 – le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico. Sono, inoltre, beni culturali:

- a) le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico;
- b) gli archivi e i singoli documenti dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico;
- c) le raccolte librerie delle biblioteche dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente e istituto pubblico, ad eccezione delle raccolte che assolvono alle funzioni di biblioteche popolari, biblioteche del contadino e centri bibliotecari di educazione permanente.

Sono altresì beni culturali, quando sia intervenuta la dichiarazione che accerta la sussistenza dell'interesse culturale:

- le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante, appartenenti a soggetti diversi enti pubblici e persone giuridiche private senza fine di lucro;
- gli archivi e i singoli documenti, appartenenti a privati, che rivestono interesse storico particolarmente importante;
- le raccolte librerie, appartenenti a privati, di eccezionale interesse culturale;
- le cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose;
- le cose, a chiunque appartenenti, che presentano un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione;
- le collezioni o serie di oggetti, a chiunque appartenenti che, per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, ovvero per rilevanza artistica, storica, archeologica, numismatica o etnoantropologica, rivestano come complesso un eccezionale interesse.

³ In via del tutto generica la SCIA può essere definita come un'autocertificazione necessaria per iniziare (o anche per modificare o terminare) alcune tipologie di attività. Colui che presenta la SCIA dichiara di essere in possesso di tutti i requisiti necessari per lo svolgimento della specifica attività oggetto di comunicazione. La dichiarazione resa nei modi e nei tempi previsti dalla legge produce effetti autorizzatori immediati. Il regime di SCIA è disciplinato, sul piano generale, dall'art. 19, della L. 241/1990, il quale prevede che la segnalazione dell'interessato sulle qualità personali e gli altri fatti previsti dalla legge, possa sostituire ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato (comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda

manutenzione ordinaria che non comportino modifiche delle caratteristiche architettoniche, morfotipologiche, dei materiali o delle finiture esistenti gli immobili:

- di proprietà pubblica;
- destinati ad uso pubblico;
- sottoposti al regime di tutela previsto dalla parte seconda del *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, di cui al D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42;
- interessati da interventi finanziati con le risorse previste dal PNRR e dal PNC.

A tal proposito appare utile chiarire che, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. a), del *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*, costituiscono *interventi di manutenzione ordinaria*, gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti⁴.

esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale), con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria. A tal fine la segnalazione è corredata dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali e i fatti previsti dalla legge, nonché, ove espressamente previsto dalla normativa vigente, dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati o dagli altri atti pareri, dichiarazioni ed asseverazioni, comunque denominati, richiesti dalla normativa vigente. Nei casi in cui la normativa vigente prevede l'acquisizione di atti o pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti. La segnalazione, corredata delle dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni nonché dei relativi elaborati tecnici, può essere presentata mediante posta raccomandata con avviso di ricevimento, ad eccezione dei procedimenti per cui è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica; in tal caso la segnalazione si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione.

⁴Le altre tipologie di interventi edilizi individuate dall'art. 3 del D.P.R. n. 380/2001 sono:

- *interventi di manutenzione straordinaria*: opere e/o modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, o per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici (purché non venga alterata la volumetria complessiva degli edifici o non derivino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso implicanti incremento del carico urbanistico);
- *interventi di restauro e di risanamento conservativo*: interventi edilizi volti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità;
- *interventi di ristrutturazione edilizia*: interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente;
- *interventi di nuova costruzione*: interventi di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio diversi da quelli testé descritti. Rientrano, comunque, in quest'ambito: la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente; gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti

Osservando più da vicino la funzione che l'art. 46, comma 1 del D.L. n. 13/2023 svolge nell'ordinamento italiano emerge di tutta evidenza come tale norma si ponga in funzione derogatoria rispetto alla disciplina generale contenuta nell'art. 21, comma 4, del *Codice dei beni culturali*, il quale subordina l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su beni culturali all'autorizzazione del soprintendente⁵ (a tal proposito cfr. il box di approfondimento riportato di seguito).

Approfondimento 1: *gli interventi soggetti ad autorizzazione ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs. n. 42/2004*

Ai sensi dell'art. 21, comma 1, del *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, sono subordinati ad autorizzazione del Ministero dei Beni Culturali:

- a) la rimozione o la demolizione, anche con successiva ricostruzione, dei beni culturali;
- b) lo spostamento, anche temporaneo, dei beni culturali mobili, salvo quanto previsto dai successivi commi 2 e 3;
- c) lo smembramento di collezioni, serie e raccolte;
- d) lo scarto dei documenti degli archivi pubblici e degli archivi privati [...], nonché lo scarto di materiale bibliografico delle biblioteche pubbliche;

diversi dal comune; la realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente di suolo inedificato; l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione; l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere (quali *roulotte*, camper, case mobili, imbarcazioni, ecc.) che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili; gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici qualifichino come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale; la realizzazione di depositi di merci o di materiali; la realizzazione di impianti per attività produttive all'aperto ove comportino l'esecuzione di lavori cui consegua la trasformazione permanente del suolo inedificato;

- *interventi di ristrutturazione urbanistica*: interventi volti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale.

⁵ Le *soprintendenze* sono organi periferici del Ministero della Cultura. Esse esercitano, nell'ambito del territorio di propria competenza, attività di tutela, conservazione e valorizzazione dei beni immobili o mobili di interesse artistico, storico, archeologico, demo-etnoantropologico, architettonico e paesaggistico appartenenti a enti pubblici o istituti legalmente riconosciuti. La loro attività si estende anche ai beni appartenenti a privati, se dichiarati di interesse particolarmente importante.

e) il trasferimento ad altre persone giuridiche di complessi organici di documentazione di archivi pubblici, nonché di archivi privati, per i quali sia intervenuta la dichiarazione dell'interesse culturale (ai sensi dell'art. 13 del *Codice dei beni culturali e del paesaggio*).

Il secondo comma dell'art. 21, D.Lgs. n. 42/2004, dispone che lo spostamento di beni culturali conseguente al mutamento di dimora o di sede del detentore, debba essere denunciato preventivamente al soprintendente, il quale, entro trenta giorni dal ricevimento della denuncia, può prescrivere le misure necessarie affinché i beni non subiscano danno dal trasporto.

Mentre, per lo spostamento degli archivi correnti dello Stato e degli enti ed istituti pubblici, la normativa dispone l'obbligo di comunicazione al Ministero per le finalità di vigilanza sui beni culturali, non sottoponendo tale intervento ad autorizzazione.

Fuori dei casi precedentemente illustrati, l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su beni culturali è subordinata ad autorizzazione del soprintendente. Il mutamento di destinazione d'uso dei beni medesimi deve essere comunicato al soprintendente onde evitare che i beni culturali possano essere distrutti, deteriorati, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione (come prescritto dall'art. 20, comma 1, dello stesso *Codice dei beni culturali e del paesaggio*).

Infine, ai sensi del quinto e ultimo comma l'autorizzazione è resa su progetto o, qualora sufficiente, su descrizione tecnica dell'intervento, presentati dal richiedente, e può contenere prescrizioni. Se i lavori non iniziano entro cinque anni dal rilascio dell'autorizzazione, il soprintendente può dettare prescrizioni ovvero integrare o variare quelle già date in relazione al mutare delle tecniche di conservazione.

Il secondo comma dell'art. 46 del D.L. n. 13/2023, coerentemente con il generale regime SCIA, nel caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti rispetto ai quali il precedente comma 1 subordina l'applicabilità del regime di SCIA, autorizza la soprintendenza competente per territorio, ad adottare, nel termine di trenta giorni dal ricevimento della segnalazione, i motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa.

Una volta decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di divieto di cui sopra, la soprintendenza competente per territorio adotta comunque i provvedimenti previsti dal comma 2 in presenza delle condizioni previste dall'art. 21-*nonies* della L. 7 agosto 1990, n. 241⁶, per le ipotesi di annullamento d'ufficio (comma 3).

Ai sensi del comma 1, dell'art. 21-*nonies* richiamato, il provvedimento considerato illegittimo può essere annullato d'ufficio, entro un termine ragionevole, comunque non superiore a *dodici* mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici⁷, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge⁸. L'annullamento è possibile quando sussistano ragioni di interesse pubblico e nel procedimento di annullamento si tiene conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati. Rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo.

Successivamente, tale disciplina è stata integrata dal D.Lgs. 25 novembre 2016, n. 222⁹, il quale, all'art. 2, comma 4, ha disposto che nei casi del regime amministrativo della SCIA, il termine di *dodici mesi* per l'annullamento d'ufficio di cui all'art. 21-*nonies*, comma 1, della L. n. 241/1990¹⁰, decorre dalla data di scadenza del termine previsto dalla legge per l'esercizio del potere ordinario di verifica da parte dell'amministrazione competente. Resta fermo quanto stabilito dall'art. 21, comma 1, della L. n. 241/1990¹¹.

⁶ *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.*

⁷ Tale termine introdotto dall'art. 6, comma 1 lett. d), era inizialmente fissato a diciotto mesi ed è stato ridotto a 12 dall'art. 63, comma 1, del D.L. 31 maggio 2021, n. 77.

⁸ Rientrano in tale ipotesi di annullamento di ufficio anche le fattispecie in cui il provvedimento si sia formato grazie al *silenzio assenso*.

⁹ *Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124.*

¹⁰ Il legislatore ha mancato di allineare la previsione di cui all'art. 2, comma 4, del D.Lgs. n. 222/2016 al nuovo e più breve termine introdotto dall'art. 63, del D.L. n. 77/ 2021. Tale norma, quindi, mantiene ancora il formale riferimento al termine di 18 mesi per l'annullamento d'ufficio ragioni di interesse pubblico. L'applicazione del criterio cronologico per la soluzione delle antinomie tra le norme depone, però, in favore della prevalenza del nuovo termine massimo di 12 mesi.

¹¹ L'art. 264, comma 1, lettera b), del D.L. 19 maggio 2020, n. 34, aveva introdotto un ulteriore aggiornamento – con efficacia limitata al 31 dicembre 2020 – finalizzato a garantire la massima semplificazione, l'accelerazione dei procedimenti amministrativi e la rimozione di ogni ostacolo burocratico nella vita dei cittadini e delle imprese in relazione all'emergenza COVID-19. La norma prevedeva, infatti, che i provvedimenti amministrativi illegittimi adottati in relazione all'emergenza Covid-19, potessero essere annullati d'ufficio, per interesse pubblico, entro il termine di tre mesi (in deroga all'art. 21-*nonies*, comma 1, della stessa L. n. 241/1990) dall'adozione del provvedimento

Il secondo comma dell'art. 21-*nonies*, della L. n. 241/1990 fa salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile¹², *sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole*.

Ai sensi del successivo comma 2-*bis* dell'art. 21-*nonies*, della L. n. 241/1990 (introdotto dall'art. 6, comma 1, lett. d), della L. 7 agosto 2015, n. 124), i provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, possono essere annullati dall'amministrazione anche dopo la scadenza del termine ordinario di dodici mesi, fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del *Testo Unico sulla documentazione amministrativa* di cui al decreto del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

Il quarto comma dell'art. 46, Decreto PNRR 3, dispone che nel caso di attestazioni false e non veritiere, la soprintendenza competente può inibire la prosecuzione dei lavori e ordinare l'eliminazione delle opere già eseguite e il ripristino dello stato dei luoghi anche dopo la scadenza del termine di trenta giorni dal ricevimento della SCIA (di cui al precedente comma 2), fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 (violazione dei doveri d'ufficio, decadenza dai benefici a seguito di dichiarazioni mendaci, reati puniti dal codice penale e dalle leggi speciali in materia).

Infine, il quinto comma dell'art. 46, del D.L. n. 13/2023, ha introdotto, in più punti, modifiche al *Codice dei beni culturali e del paesaggio*.

espresso ovvero dalla formazione del silenzio assenso. La norma manteneva, comunque, salva l'annullabilità d'ufficio, anche dopo il termine di tre mesi, qualora detti provvedimenti amministrativi fossero stati adottati sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato.

¹² Ai sensi dell'art. 21-*octies* della L. n. 241/1990 è *annullabile* il provvedimento amministrativo adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza. Non si considera, però, *annullabile* il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia evidente che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo *non è comunque annullabile* per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Tale ultima non trova applicazione nel caso di provvedimento adottato in violazione delle disposizioni per la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza (di cui all'art. 10-*bis* della L. n. 241/1990).

In primo luogo, il comma 5, lett. a), nel modificare l'art. 3, comma 2 del *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, attribuisce al *Ministero della cultura* il compito di definire i criteri omogenei e di fissare le priorità per un esercizio omogeneo delle funzioni di *tutela del patrimonio culturale*¹³.

La lett. b), nn. 1) e 2), del citato comma 5 introduce, inoltre, novelle al successivo art. 12 del *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in materia di *verifica dell'interesse culturale*.

In particolare, con la novella di cui alla citata lett. a), il Decreto PNRR 3 ha impresso una notevole accelerazione al procedimento di verifica dell'interesse culturale attraverso la riduzione a *novanta giorni* dal ricevimento della richiesta, del termine per la conclusione del procedimento di verifica rispetto ai *centoventi* previsti dalla riforma operata dal D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 156.

Inoltre, il successivo n. 2), ha aggiunto all'art. 12 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, dopo il comma 10, i commi *10-bis* e *10-ter*.

In particolare, il nuovo comma *10-bis*, introduce disposizioni applicabili in caso di inerzia. In tal caso, il legislatore attribuisce al Direttore generale competente per materia del Ministero della cultura il potere (sostitutivo) di adottare il provvedimento entro i successivi trenta giorni.

Infine, ai sensi del comma *10-ter*, il mancato rispetto dei termini per la conclusione del procedimento di verifica dell'interesse culturale e per l'esercizio del potere sostitutivo da parte Direttore generale competente è valutabile ai fini della responsabilità disciplinare e dirigenziale, ai sensi dell'art. 2, comma 9, della L. n. 241/1990¹⁴.

¹³ Il primo comma del citato art.3, del D.Lgs. n. 42/2004, precisa che la *tutela del patrimonio culturale* consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione.

¹⁴ Nello specifico la norma richiamata prevede che la mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione della *performance individuale*, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente.