



Patrimonio pubblico e tutela culturale: servono procedure più chiare

Riceviamo e pubblichiamo un intervento che auspica un nuovo approccio. La legislazione attuale si presta ad interpretazioni che spesso dilatano enormemente i tempi del progetto

L'articolo affronta un problema concreto e sistematicamente sottovalutato nella **gestione del patrimonio immobiliare pubblico**: l'assenza di una procedura preliminare codificata che stabilisca, prima ancora di avviare la **Verifica dell'interesse culturale** ex articolo 12 del [D.Lgs. 42/2004](#), se un determinato immobile rientri nelle categorie tipologiche dell'articolo 10 che ne rendono applicabile il regime.

Questa lacuna normativa produce **due patologie opposte** - la sovra-cautela indiscriminata e l'inerzia totale -, entrambe con ricadute dirette sui quadri economici e sui tempi di progettazione. Il contributo propone una soluzione articolata in due fasi sequenziali: un pre-screening tipologico in capo alla pubblica amministrazione proprietaria, orientato da Linee guida nazionali, e una [Verifica dell'interesse culturale](#) anticipata alla fase di programmazione triennale, sul modello già adottato dall'Agenzia del Demanio. Il parallelo con la verifica di assoggettabilità a VIA in campo ambientale offre una prova di fattibilità: l'ordinamento sa già costruire procedure di preselezione efficaci, occorre estendere questa logica ai beni culturali.

Immobili in un limbo giuridico

Chi progetta sul patrimonio immobiliare pubblico conosce bene la situazione: si avvia un intervento di recupero, si definisce il quadro economico, si imposta il percorso autorizzatorio e solo in quella fase emerge che l'edificio, avendo più di 70 anni, è soggetto a una presunzione di culturalità *iuris tantum* ai sensi degli articoli 10 e 12 del Codice dei Beni culturali. **L'immobile non è formalmente vincolato, ma non è nemmeno libero.** È sospeso in un limbo giuridico che condiziona ogni scelta progettuale e che avrebbe dovuto essere risolto molto prima, in sede di programmazione, non a cantiere avviato.

Questo automatismo - la cosiddetta tutela *ope legis* - ha una logica cautelativa comprensibile: evitare che beni di potenziale valore storico-artistico vengano alterati o demoliti prima che **la loro rilevanza sia accertata.** Il problema non è nella norma in sé, ma in ciò che la norma non dice. Per comprenderne la portata reale, è necessario leggere l'articolo 12 in combinato disposto con l'articolo 10: la presunzione di culturalità non opera su qualsiasi immobile pubblico ultrasettantennale, ma solo sui beni riconducibili alle tipologie ivi elencate - cose immobili e mobili di interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico - con la duplice condizione che il bene abbia più di 70 anni e che l'autore non sia più in vita.

Non ogni manufatto pubblico datato rientra automaticamente nel perimetro applicativo della norma: **occorre una valutazione preliminare di compatibilità tipologica.** Ed è qui che il sistema rivela la propria lacuna strutturale. Il Codice non individua né il soggetto responsabile di questa valutazione preliminare, né la procedura attraverso cui compierla, né i criteri operativi per orientarla. In linea teorica, spetterebbe alla pubblica amministrazione proprietaria stabilire se un proprio immobile rientri nelle categorie dell'articolo 10 prima ancora di attivare la verifica formale. In pratica, questa responsabilità è priva di qualsiasi codificazione: nessuna norma obbliga la pubblica amministrazione a compiere questa valutazione, nessuna Linea guida la orienta, nessuna procedura la formalizza. L'unico soggetto dotato di competenza tecnica e istituzionale per fornire un orientamento sarebbe la **Soprintendenza**, che però interviene nella fase formale della verifica, non in una fase preliminare informale.

Troppa cautela, o inerzia totale

L'assenza di questa procedura preliminare produce nella prassi due patologie opposte, entrambe disfunzionali. La prima è quella dell'**eccesso cautelativo**: la pubblica

amministrazione, nell'impossibilità di assumersi la responsabilità di escludere un bene dal perimetro applicativo della norma, applica la tutela *ope legis* in modo indiscriminato a qualsiasi immobile che superi la soglia anagrafica, attivando verifiche formali anche su edifici privi di qualsiasi rilevanza storico-artistica. Le Soprintendenze vengono così sommerse da istanze relative a beni irrilevanti, con un carico istruttorio che rallenta i tempi e sottrae risorse alla tutela dei beni che davvero ne avrebbero bisogno.

La seconda patologia è speculare: la pubblica amministrazione che, scoraggiata dalla complessità o ignara degli obblighi, non attiva mai alcuna procedura, lasciando **il proprio patrimonio in uno stato di indeterminazione permanente**. In entrambi i casi, l'assenza di una fase preliminare codificata non semplifica il sistema: lo espone all'arbitrio, all'inefficienza e al contenzioso.

Non è la prima volta che l'ordinamento italiano si trova a dover gestire una Valutazione preliminare su beni o interventi potenzialmente soggetti a un regime vincolistico. Il diritto ambientale offre un precedente istruttivo: la verifica di assoggettabilità a **Valutazione di Impatto Ambientale**, disciplinata dal D.Lgs. 152/2006, è esattamente uno strumento di questo tipo. Prima che un progetto entri nel procedimento autorizzatorio ordinario, esiste una fase di *screening* in cui si stabilisce se l'intervento supera le soglie che rendono obbligatoria la Valutazione completa. Il soggetto responsabile è identificato, la procedura è codificata, i criteri sono definiti. Non vi è ragione strutturale per cui un meccanismo analogo non possa funzionare nel campo dei beni culturali: anzi, la natura estremamente eterogenea del patrimonio immobiliare pubblico - per tipologia, epoca, qualità e rilevanza - rende ancora più necessaria una fase di preselezione ragionata prima che i procedimenti formali vengano avviati.

Si progetta senza certezze

Le conseguenze di questo vuoto ricadono **direttamente sul progettista**. In assenza di un provvedimento espresso che escluda l'interesse culturale, l'approccio conservativo si impone per *default*: oneri di indagine, documentazione e progettazione vengono commisurati a standard che potrebbero rivelarsi del tutto sproporzionati rispetto all'effettivo valore del manufatto. **Si lavora come se il vincolo ci fosse, anche quando non c'è e probabilmente non ci sarà**. Il quadro economico si gonfia, i tempi si allungano, e le risorse assorbite dalla sovra-cautela su edifici irrilevanti vengono sottratte al restauro dei beni che davvero lo

meritano e lo richiedono.

Il nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. 36/2023) offre una chiave di lettura utile per inquadrare la soluzione. Il principio del risultato che lo permea impone una programmazione chiara e una definizione preventiva del quadro vincolistico già a livello di **Documento di Indirizzo alla Progettazione**. In questo senso, la certezza sullo statuto giuridico di un immobile non è un adempimento accessorio: è una condizione abilitante per una progettazione consapevole, coerente e difendibile. L'Agenzia del Demanio ha già colto questo punto, adottando l'attivazione sistematica della procedura ex art. 12 come pratica ordinaria di *derisking* amministrativo. Gli enti locali, che gestiscono la quota più ampia e più eterogenea del patrimonio edilizio pubblico, sono ancora largamente indietro.

Una proposta per la Verifica dell'interesse culturale

La proposta che emerge da questa analisi è l'introduzione di una procedura articolata in due fasi sequenziali, distinte ma integrate. **La prima fase è il pre-screening tipologico**: la PA proprietaria viene formalmente tenuta a valutare, per ciascun immobile ultrasettantennale con autore non più in vita, se esso rientri nelle categorie dell'articolo 10. Questa valutazione – da documentare e da inserire nella programmazione triennale delle opere pubbliche – non richiede competenze specialistiche straordinarie, ma deve essere orientata da linee guida nazionali, elaborate congiuntamente dal Ministero della Cultura e dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani, che traducano le categorie astratte della norma in indicatori pratici. Per i casi dubbi, dovrebbe essere prevista la possibilità di una consultazione preventiva informale con la Soprintendenza territorialmente competente, non vincolante ma tracciabile.

La seconda fase è la **Verifica dell'interesse culturale in senso proprio**, da attivare – per i soli beni che il pre-screening abbia identificato come tipologicamente compatibili con l'articolo 10 – non in risposta alle urgenze del cantiere, ma come presupposto ordinario della programmazione triennale. Solo a questo punto, e solo per i beni selezionati, si avvia il procedimento formale ex articolo 12, con la certezza che le risorse istruttorie delle Soprintendenze vengano concentrate dove effettivamente necessario. Colmare questo vuoto non significa aggiungere burocrazia a un sistema già appesantito. Significa sostituire l'arbitrio con la certezza, e la reattività con la programmazione. Un sistema che non sa rispondere alla domanda: *“Questo edificio è soggetto alla presunzione di culturalità?”* prima ancora che il

progettista metta mano agli elaborati non è un sistema di tutela: è un sistema di incertezza organizzata. Restituire ordine a questa fase preliminare significa **restituire senso alla tutela stessa**: non il presidio indifferenziato di tutto, ma la protezione selettiva e consapevole di ciò che davvero merita di essere protetto.

Immagine di copertina: Boscone Cusani, comune di Calendasco, Piacenza

About Author



[Fabio Armillotta](#)

Architetto libero professionista e socio fondatore dello studio CASaA Architetti. Dottore di ricerca in Conservazione dei Beni Architettonici presso l'Università di Chieti-Pescara, titolo conseguito sotto la supervisione del prof. Claudio Varagnoli, con il quale ha collaborato successivamente in attività di ricerca e didattica. Ha conseguito il diploma di perfezionamento in Restauro Architettonico e Recupero Edilizio presso l'Università Roma Tre, sotto la direzione del prof. Paolo Marconi. Dal 2006 al 2010 ha insegnato Tecniche di Restauro presso la Facoltà di Architettura di Chieti-Pescara. Esercita la libera professione dal 2000, con una attività prevalentemente dedicata al restauro e alla conservazione del patrimonio edilizio storico, pubblico e privato, operando attraverso lo studio CASaA Architetti.

[See author's posts](#)

[+](#) Condividi