

Le leggi statali e regionali sui beni culturali

di Ernesto Liesch

Appare importante che i proprietari privati e gli amministratori di enti pubblici che si pongano il problema di proteggere, recuperare e valorizzare i castelli che vicende varie hanno consegnato alla loro responsabilità, abbiano piena consapevolezza delle potenzialità offerte dalla attuale legislazione statale e regionale in tema di beni culturali.

Il recente riordino dell'intera normativa statale realizzato con la stesura del Testo unico sui beni culturali (D.Lgs. 490/1999) e l'entrata a regime della legge regionale sull'architettura fortificata (LR 10/2000) rappresentano momenti importanti di una migliore definizione degli strumenti di tutela, recupero e valorizzazione dei beni culturali in generale e di quelli fortificati in particolare.

Il Consorzio nel 2001 ha raccolto in una agile pubblicazione della sua collana "Documentazione" tali testi, nel volumetto Liesch. E. (a cura di), "Legislazione statale e regionale sui beni culturali. Regolamenti statali e regionali", Forum, Udine 2001. Giacchè non tutti i lettori di questo Notiziario sono in possesso di tale opera, ci sembra utile pubblicare in questo inserto l'introduzione scritta dal curatore, in modo da offrire una adeguata informazione introduttiva su una normativa di notevole importanza.

Una delle difficoltà più frequenti che si venivano a porre per i soggetti a vario titolo interessati ai beni culturali era quella del materiale reperimento dei testi normativi, prima ancora che il coordinamento delle norme negli stessi contenuti. Una miriade di disposizioni, ricomprese in provvedimenti di varia natura, si era venuta nel tempo a sedimentare in taluni casi in forme tali da rendere difficile l'individuazione della normativa vigente così da rendere non certo semplice sia il rispetto delle disposizioni da chi ne era tenuto sia l'azione dell'amministrazione deputata alla tutela.

Sessant'anni dopo l'emanazione della Legge 1089/39 sulla tutela delle cose di interesse artistico e storico, e della coeva Legge 1497/39 sulla tutela delle bellezze naturali, ha visto la luce il Testo Unico in materia di beni culturali e ambientali, definitivamente approvato dal Consiglio dei Ministri il 22 ottobre 1999, ed emanato con Decreto legislativo 29 ottobre 1999 n. 490 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 302 del 27 dicembre 1999 Supplemento ordinario n. 229), dal titolo: "Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali ed ambientali a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352".

Con lo stesso viene abrogata una amplissima serie di leggi, decreti legge convertiti in legge con modificazioni e decreti presidenziali, che nel tempo avevano integrato le leggi fondamentali di tutela, che anch'esse vengono espressamente abrogate.

Il Testo Unico costituisce pertanto, a partire dalla fine 1999, il riferimento necessario ed indispensabile per chiunque si occupi, a qualsiasi titolo, di beni culturali e ambientali, la tutela dei

quali è dall'articolo 9, secondo comma della Costituzione della Repubblica Italiana, attribuita alla Repubblica stessa. Il T.U. completa l'opera di riforma del settore iniziata con il decreto legislativo 112 di ripartizione delle funzioni fra Stato, Regioni ed enti locali e con il decreto legislativo 368 del '98, che ha istituito il Ministero per i beni e le attività culturali.

Il provvedimento adegua anche i procedimenti ministeriali ai principi di trasparenza dell'attività amministrativa, introdotti dalla legge 241 del '90, con soluzioni che garantiscono la partecipazione dei soggetti interessati, salva-guardando allo stesso tempo, le esigenze di tutela dei beni culturali e ambientali. Ne verrà a derivare un'azione amministrativa più rapida ed efficace, in linea con gli istituti giuridici più recentemente introdotti nell'ordinamento giuridico (tali conferenza di servizi, accordi di programma, "sportello unico).

In riferimento al settore il Testo Unico completa l'opera di riforma, iniziata con il Decreto legislativo n. 112 del 31 marzo 1998 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997 n. 59" e con il Decreto legislativo n. 361 del 5 ottobre 1998 "Istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997 n. 59". Esso si compone di 166 articoli, ricompresi in due distinti Titoli, il primo (articoli da 1 a 137) concernente i Beni culturali, il secondo (articoli da 138 a 165) concernente i Beni ambientali.

L'art. 166 (ultimo) contiene, al primo comma, l'elencazione delle norme che tramite lo stesso vengono abrogate, con



esplicita individuazione di ciascuna. In quest'ultimo articolo è contenuta la precisazione che nel Testo Unico sono inserite le disposizioni legislative vigenti alla data del 31 ottobre 1998, ivi disponendosi quindi, al secondo comma, che fino all'entrata in vigore del primo decreto legislativo emanato a norma dell'art. 1, comma 4; della legge 8 ottobre 1997, n. 352 restano ferme le disposizioni legislative concernenti le materie disciplinate dal Testo Unico entrate in vigore a decorrere dal 1 novembre 1998. Disposizione di raccordo necessaria in relazione al tempo materiale resosi necessario per la redazione del Testo Unico.

E' di assoluta evidenza l'utilità di aversi (fatta eccezione per la disposizione di cui all'articolo 166, secondo comma e limitatamente alle disposizioni entrate in vigore successivamente al 1 novembre 1998) un unico strumento normativo, sostituito tutti i precedenti. Idoneo a consentire di individuare con chiarezza le disposizioni applicabili nelle singole fattispecie, tenuto tra l'altro conto che, stante il più ampio ruolo nel tempo assunto tra l'altro dalle Regioni e degli Enti Locali, vengono univocamente individuate le attribuzioni di questi. Senza più doversi ricostruire, faticosamente, i vari tasselli normativi.

1. LA TUTELA DEI BENI CULTURALI NELL'ORDINAMENTO NAZIONALE: L'EVOLUZIONE NORMATIVA

Lo Stato italiano, nella prima decade del '900, affronta la questione della tutela delle cose aventi interesse storico-artistico con l'approvazione della Legge 20 giugno 1909, n. 364, cui fa seguito il regolamento approvato con R.D. 30 gennaio 1913 n. 363. Il quadro normativo da essi conseguente prevede una partizione in tre categorie delle "cose aventi interesse" (ai fini della legge 364/09): quelle di proprietà dello Stato, quelle di proprietà degli "altri enti morali" e quelle appartenenti a privati. Mentre per le prime due categorie le "cose" sono direttamente soggette alla tutela e alla vigilanza del Ministero della pubblica istruzione, quelle ricomprese nella terza categoria presuppongono, per l'assoggettamento a tutela, la notificazione "dell'importante interesse".

Nel novero degli "altri enti morali" ricompresi nella previsione normativa vengono a rientrare "i Comuni, le Province, le istituzioni pubbliche di beneficenza, le fabbricerie, le confraternite, gli enti morali ecclesiastici di qualsiasi natura e ogni ente morale riconosciuto", ai quali viene imposta nel termine di tre mesi dall'emanazione del regolamento, la descrizione in appositi elenchi, da presentarsi all'Autorità governativa.

L'esercizio della tutela viene previsto sia in riferimento alla conservazione delle cose (con obbligo della sottoposizione dei progetti concernenti restauro o lavori di qualsivoglia natura, ai fini dell'ottenimento dell'autorizzazione del Ministero della Pubblica Istruzione), sia in riferimento alle alienazioni, sia, da ultimo, in relazione all'utilizzo delle cose, con obbligo per le amministrazioni governative e gli enti morali di denunciare al Ministero la volontà di affittare o in qualunque altro modo utilizzare gli immobili sotto loro dipendenza o di loro proprietà, affinché il Ministero stesso possa determinare le condizioni da imporre per assicurare la buona conservazione degli immobili medesimi.

Quanto ai soggetti privati, le disposizioni impongono la denuncia alla sovrintendenza competente per territorio di tutti gli atti

costituenti trasferimento della proprietà o del possesso, con previsione del diritto di prelazione nel termine di due mesi dalla denuncia, mentre viene espressamente prevista l'espropriazione per pubblico interesse di cose mobili e immobili qualora il privato proprietario, invitato con atto notificatogli dal Ministero della Pubblica Istruzione, a provvedere ai necessari restauri, giusta prescrizione della sovrintendenza competente e in un termine prefissati, non avesse ottemperato all'invito. Quanto alla conservazione delle cose immobili, il proprietario o il possessore privato cui sia stato notificato l'importante interesse, viene tenuto a richiedere alla sovrintendenza competente per territorio la licenza per praticare lavori all'esterno o all'interno dell'immobile, per modificazioni, restauri, ripristini e simili, con facoltà per la sovrintendenza di modificare il progetto o sostituirlo con altro da questa compilato.

Il quadro normativo del 1909/1913 così delineato prevede una forte incisività d'intervento dell'Autorità governativa, con rilevante ampiezza di poteri, cui, particolarmente in capo ai privati, si contrappongono unicamente obblighi e limitazioni. Ciò appare comunque spiegabile con la concezione sul ruolo dello Stato all'inizio del '900, con funzioni prevalenti di regolazione e con la marcata attribuzione ai beni culturali, riconosciuti d'interesse, della connotazione di testimonianze del passato, da preservare al di là e al di sopra dell'interesse del singolo.

La L. 364/1909 verrà quindi sostituita dalla L. 1° agosto 1939 n. 1089, mentre il regolamento emanato dalla stessa previsto il regolamento del 1913 resterà in vigore, nella forma di "in quanto applicabile" e per espressa previsione dell'art. 73 della legge, sino all'approvazione del T.U.

Nel sistema ridelineato dalla 1089/39, viene previsto, all'articolo 1, l'assoggettamento alla legge stessa delle cose, immobili e mobili, che presentano interesse artistico, storico, archeologico ed etnografico. Vengono altresì sottoposte alla legge (articolo 2) le cose immobili che, a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere, siano state riconosciute di interesse particolarmente importante "e come tale abbiano formato oggetto di notificazione dal Ministero per l'Educazione nazionale".

Vengono quindi sostanzialmente confermate le disposizioni contenute nella precedente legge di tutela riferite alle cose di proprietà dello Stato (sottoposte, da chiunque detenute in uso o in consegna, alla vigilanza del Ministero dell'Educazione nazionale) e alle cose di spettanza degli "altri enti morali" (ora più asciuttamente individuati come: "i Comuni, le Province, gli enti e gli istituti legalmente riconosciuti"). Per quanto attiene i beni di proprietà privata, l'articolo 3 della nuova legge di tutela prevede la notificazione in forma amministrativa, delle cose che "siano di interesse particolarmente importante". Per la generalità delle "cose", fatta eccezione quanto al trasferimento della proprietà e del possesso di quelle appartenenti allo Stato e ad altro ente o istituto pubblico inalienabili per legge, vengono anche qui sostanzialmente confermate le disposizioni della precedente legge di tutela concernenti le alienazioni e gli altri modi di trasmissione delle cose.

Più stringenti rispetto al passato le disposizioni inerenti la conservazione, integrità e sicurezza delle cose: esigenza dell'autorizzazione del Ministero per la demolizione, rimozione, modificazione e restauro; facoltà per il Ministero di provvedere direttamente alle opere per la conservazione ed impedire il deterioramento delle cose (sia appartenenti ad enti morali sia



di proprietà privata, queste ultime se hanno formato oggetto di notificazione); obbligo per enti e privati interessati di rimborsare allo Stato la spesa sostenuta per la conservazione della cosa. L'assunzione in tutto o in parte a carico dello Stato della spesa per interventi su cose non di proprietà dello stesso è limitata a quelle di proprietà degli "altri enti morali" e solo qualora questi dimostrino di non essere in condizioni di sostenerla. Di un certo rilievo la prescrizione (contenuta nell'articolo 21), concernente la facoltà per il Ministero di prescrivere le distanze, le misure, e le altre norme dirette ad evitare la messa in pericolo dell'integrità delle cose immobili soggette alle disposizioni della legge di tutela, o ne sia danneggiata la prospettiva o la luce, o, ancora, ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro. Per espressa previsione normativa la tale facoltà è indipendente dall'applicazione dei regolamenti edilizi o dalla esecuzione di piani regolatori. Nella sostanza il quadro normativo del 1939 mantiene immodificata la concezione "statica" del bene culturale, risorsa squisitamente "patrimonialistica" del Paese, da difendere, forse più che salvaguardare, sostanzialmente mediante vincoli e prescrizioni.

La Costituzione della Repubblica, data a Roma il 27 dicembre 1947, all'articolo 9, ricompreso nei "Principi Fondamentali", prevede che lo Stato (primo comma) promuova lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica e che (secondo comma) tuteli il patrimonio storico e artistico della Nazione. Per la collocazione dei due principi-prescrizioni in unico articolo e per l'intrinseco collegamento esistente tra i due commi pare potersi riconoscere nell'intento dei Costituenti quello di addivenire ad una tutela del patrimonio storico-artistico non disgiunta dallo sviluppo della cultura, intesa nel più ampio senso del termine, comportante il responsabilizzato coinvolgimento delle varie componenti della comunità.

Per dare concretezza ed incisività alle prescrizioni costituzionali si richiede-ranno comunque degli anni. Solamente nel 1961, con l'approvazione della L. 21 dicembre 1961, n. 1532, "Disposizioni in materia di tutela di cose di interesse artistico e storico" inizia un processo di revisione dell'atteggiamento complessivo dello Stato nei confronti dei beni culturali, e in particolare di quelli di proprietà privata, che troverà il suo culmine nel 1982 con l'approvazione della L. 2 agosto 1982, n. 512, "Regime fiscale dei beni di rilevante interesse culturale". La L. 1552/61 prevede (all'art. 3) che nel caso di intervento dello Stato su beni non di proprietà dello stesso, il Ministro per la pubblica istruzione possa, con suo decreto, disporre che la spesa sia, in tutto o in parte, posta definitivamente a carico dello Stato, qualora trattisi di opere di particolare interesse in relazione alla conservazione, al ripristino o all'incremento del patrimonio artistico o storico della Nazione, ovvero di opere eseguite su cose in uso o godimento pubblico, protette dalla legge 1° giugno 1939, n. 1089. Ivi viene altresì previsto che qualora la spesa per l'esecuzione delle opere, sia stata sostenuta dal proprietario della cosa protetta, il Ministro, a lavori ultimati e collaudati, abbia facoltà di disporre, con suo decreto, che lo Stato concorra nella spesa stessa, entro un limite di spesa determinato, per un ammontare non superiore alla metà, con vincolo per gli immobili di proprietà privata, restaurati a carico totale o parziale dello Stato, di restare accessibili al pubblico secondo modalità fissate caso per caso da apposite convenzioni da stipularsi fra il Ministero ed i singoli proprietari. Viene anche prevista la possibilità di adottare i provvedimenti di cui innanzi anche per lavori eseguiti tra il 1946 e la data di entra-

in vigore della legge, per i quali sia ancora in corso una procedura di liqui-dazione.

Con la legge del 1961 entra nell'ordinamento il principio dell'intervento statale per i beni (anche di proprietà privata) che rivestano il ben noto "particolare interesse" in relazione alla conservazione e al ripristino del patrimonio storico-artistico nazionale, e così l'azione governativa di tutela si espande dalla fase eminentemente vincolistica ad una azione che sovrviene parzialmente agli interventi cui i privati sono ex lege obbligati, sin qui normativamente esposti a vedersi addossare la totalità delle spese inerenti la conservazione; la protezione e il restauro delle cose. Lo stesso vincolo (la "notificazione"), veduto come un sostanziale impedimento, inizia ad essere visto come un elemento utile in direzione di una azione di salvaguardia vedente il coinvolgimento del proprietario/possessore del bene.

Seguono altre leggi, integrative e modificative della L. 1089/39, tra le quali la L. 10 marzo 1975, n. 44 "Misure intese alta protezione del patrimonio archeologico, artistico e storico nazionale", tra l'altro anche rivedente il sistema delle sanzioni. Nel 1982, con l'approvazione della già citata L. 512/82, il Legislatore compie un altro, estremamente significativo, passo in direzione di una "salvaguardia partecipata" dei beni culturali, con un provvedimento le cui principali finalità erano di incentivare l'incremento dei beni culturali di proprietà dello Stato e degli Enti pubblici, di venire incontro Ñ tramite la leva del risparmio fiscale mediante deduzione dall'imponibile Ñ alle consistenti spese che i privati proprietari di beni culturali incontrano per il corretto mantenimento dei beni stessi e, da ultimo, di coinvolgere soggetti terzi attraverso le c.d. "erogazioni liberali" (anch'esse fiscalmente deducibili dall'imponibile) in una ampia azione di mantenimento del patrimonio culturale del Paese.

Quest'ultima legge, salutata alla sua uscita come una delle più avanzate in sede europea per il coinvolgimento dei privati nel settore dei beni culturali, è stata progressivamente svuotata, nei suoi intenti significativi, a partire dal 1993, con una progressiva riduzione dei benefici fiscali. Con spostamento della deducibilità delle spese inerenti il trinomio manutenzione-protezione-restauro (e delle elargizioni liberali da privati) dall'imponibile all'imposta, con percentuali di deducibilità progressivamente calanti.

2. LO SCHEMA DI SINTESI DELLE NORME DI TUTELA RIFERITE AI BENI DI PROPRIETÀ PRIVATA

La disamina sistematica e puntuale dei contenuti del Testo Unico esula dalla finalità della presente pubblicazione, predisposta, coerentemente alle funzioni del Consorzio per la salvaguardia dei castelli storici del Friuli-Venezia Giulia, con lo scopo di porre a disposizione dei proprietari, possessori e detentori di opere fortificate (ma non solo di questi) la normativa nazionale vigente.

Entro uno schema di sintesi derivante dalla normazione concernente la tutela e salvaguardia dei beni culturali di proprietà privata, così come si è andata modificando, e che trova trasposizione del T.U. si ha l'articolazione seguente:

Protezione tramite regime vincolistico c.d. diretto

Nei confronti dei beni appartenenti a soggetti privati (diversi



dalle persone giuridiche private senza fini di lucro, per le quali trova applicazione il regime previsto per gli enti pubblici) la tutela viene esercitata attraverso la “dichiarazione dell’importante interesse”. Riferita a quelle cose immobili e mobili che “presentano interesse artistico, storico, archeologico e demotno-antropologico”, e in quanto tali venienti a rientrare nel novero dei beni culturali componenti il patrimonio storico e artistico nazionale. Ciò attraverso un procedimento normativamente regolamentato, ora ai sensi della legge sul procedimento amministrativo, mantenendosi espressamente l’efficacia delle notificazioni eseguite sulla base della previgente normativa. Alla “dichiarazione” conseguono gli obblighi contemplati dalla normativa di tutela, e, in presenza di interventi di restauro con spese sostenute dal proprietario del bene culturale, viene accordata la facoltà di concorso dello Stato alla spesa per un ammontare non superiore alla metà. Sempre per gli interventi di restauro su beni vincolati, debitamente autorizzati, è altresì prevista la facoltà per lo Stato di concedere contributi in conto interessi sui mutui accordati dagli istituti di credito ai proprietari, possessori o detentori degli immobili stessi.

Protezione tramite prescrizioni di tutela indiretta

L’integrità delle cose immobili soggette alle disposizioni del T.U. può essere assicurata mediante prescrizioni, trascritte nei registri immobiliari, rivolte alle proprietà degli immobili vicini, con lo scopo di vedere costituito intorno alla cosa vincolata una “zona protetta”. Il Ministero, anche sulla proposta del soprintendente competente per territorio, ha la facoltà di prescrivere le misure rivolte a garantire l’integrità del bene immobile e ad evitare che ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro. Altra forma di protezione indiretta del bene consegue al divieto di collocare o affiggere cartelli o altri mezzi di pubblicità e nei luoghi di interesse storico artistico o in prossimità di essi. Tale divieto si estende alle strade in prossimità o all’interno di edifici e di luoghi d’interesse storico-artistico.

Protezione ambientale

La seconda parte del TU. concerne la tutela dei beni paesaggistici ed ambientali (di cui alle precedenti Leggi 29 giugno 1939 n. 1497 e 8 agosto 1985 n. 431). In relazione alle disposizioni in essa parte contenute, le cose immobili di proprietà privata, anche non tutelate ai sensi del Titolo I del T.U. possono venire a ricadere nell’ambito territoriale dei “beni tutelati per legge” di cui all’articolo 145, salvo, per taluni di essi, essere diretto oggetto di tutela (ai sensi dell’art. 139 del T.U.). La redazione dei pertinenti elenchi è demandata alle regioni, che vi procedono su base provinciale, e la ricomprensione negli stessi comporta la sottoposizione alle regioni dei progetti delle opere che intendano eseguire sui beni sui beni stessi, fatta eccezione di quelli concernenti l’ordinaria e straordinaria manutenzione, gli interventi di consolidamento statico e di restauro conservativo.

3. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Una prima osservazione necessaria: il Testo Unico non innova all’impianto complessivo del sistema di tutela dei beni culturali delineato con la legge 1089/39, la sostanza della quale si trasfonde nel nuovo provvedimento. Lo scopo precipuo attribuito ai Testi Unici è quella di fare chiarezza in un contesto

normativo molto articolato, oggetto nel tempo di modificazioni ed integrazioni successive con disposizioni frammentate, talora in conflitto tra di loro, raccordando e coordinando le stesse in testi di nuova stesura che comunque non intaccano, e non possono intaccare, la ratio delle disposizioni originarie. E comunque molto di più di una semplice riscrittura delle norme previgenti, dappoiché la redazione di un testo unico comporta il riesame critico delle disposizioni esistenti non solo sotto il profilo tecnico-giuridico della stesura delle stesse allo scopo di eliminare incertezze ed ambiguità interpretative ma anche sotto il profilo di una verifica della coerenza complessiva attuale in relazione alle finalità poste al singolo provvedimento legislativo dall’originario legislatore, con una conseguente sistematizzazione. E in relazione a ciò il Testo Unico in materia di beni culturali ed ambientali è stato oggetto di esame da parte delle competenti Commissioni parlamentari, della Conferenza Stato-regioni e del Consiglio di Stato.

Una seconda osservazione: il Testo Unico viene emanato con Decreto Legislativo, tipologicamente ascrivibile, secondo le partizioni dottrinali del diritto costituzionale, alla categoria delle cd. “leggi sostanziali”. Avente a monte una Legge, adottata dal Parlamento nel pieno rispetto delle regole formali, in forza della quale il Governo della Repubblica era stato (tra l’altro) delegato ad emanare entro un termine predeterminato il testo unico nel caso della materia che qui rileva, autorizzante espressamente l’abrogazione delle disposizioni che il testo unico stesso sarebbe venuto a rendere superate.

Da ciò possono trarsi due ordini di considerazioni, di valenza opposta. La prima porterebbe a ritenere che, attraverso la legge delega, il Parlamento della Repubblica ha, nella sostanza, confermato la validità dell’impianto sistemico preesistente, ponendo l’Autorità governativa al centro dell’azione di tutela e conseguentemente mantenendo accentrate nell’Amministrazione dei beni culturali e ambientali le competenze in materia di protezione, conservazione e valorizzazione dei beni, nonché le potestà sanzionatorie. Una opposta considerazione porterebbe a concludere che il presupposto per introdursi nella materia delle innovazioni significative viene ad implicare da parte parlamentare, e non solo in quanto l’ambito dei beni culturali e ambientali è risorsa dell’intera nazione, una conoscenza piena delle disposizioni in essere, per cui la redazione di un testo unico è il primo indispensabile passo, senza che ciò venga per se stesso a pregiudicare la possibilità di migliori scelte future.

Un sicuro effetto di ricaduta del Testo Unico sarà quello di rendere visibile nei suoi insieme, e ad una platea ben più ampia rispetto al remoto e anche recente passato, nel quale le discussioni in riferimento alla normativa di tutela si svolgevano in ristretti ambiti di “addetti ai lavori” il quadro normativo esistente. Ciò verrà a comportare una ben maggiore presa di coscienza da parte non solo delle Pubbliche Amministrazioni, in genere non particolarmente attente salvo encomiabili eccezioni alla problematica dei beni culturali, ma anche da parte delle stesse collettività. Che nel tempo e grazie anche ad azioni di sensibilizzazione alle quali il Consorzio per la salvaguardia dei castelli ha praticamente sin dalla sua costituzione fortemente concorso, hanno manifestato e stanno manifestando un interesse crescente in favore dei beni culturali ed ambientali, costituenti risorsa economica del territorio e possibile volano concorrente allo sviluppo dei luoghi.



4. LA NORMATIVA DI RILEVANZA DELLA REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA

Nell'intento di dotare coloro che nel territorio regionale sono coinvolti in prima persona nell'azione di tutela, conservazione e valorizzazione dei beni culturali, di uno strumento di consultazione quanto più completo possibile, si è ritenuto di raccogliere nella presente pubblicazione altresì le disposizioni emanate in materia di beni culturali da parte della Regione Friuli Venezia Giulia, che vengono ad integrare la normativa statale tenuto conto della competenza regionale concorrente nella materia. La raccolta sistematica delle stesse è stata curata d'intesa con il Servizio Beni Culturali della Regione, allo scopo di rendere in consultazione i testi normativi vigenti, tenuto conto delle modificazioni ed integrazioni nel tempo introdotte.

Tra queste una particolare menzione va rivolta alla legge regionale 8 maggio 2000, n. 10, dal titolo: "Interventi per la tutela, conservazione e valorizzazione dell'architettura fortificata del Friuli-Venezia Giulia".

Con la tale legge la Regione \tilde{N} in ciò collocandosi all'avanguardia tra le regioni del Paese \tilde{N} ha riconosciuto tra le finalità sue proprie la specifica promozione della tutela, conservazione e valorizzazione dei beni architettonici fortificati e del loro contesto. Motivata da un triplice ordine di ragioni, tali: a) l'essere (i beni architettonici fortificati) componente fondamentale del suo patrimonio culturale; b) l'essere testimonianza significativa della sua storia e c) l'essere risorsa per l'offerta turistico-culturale del suo territorio.

La portata evolutiva della norma è di immediata evidenza: nella visione del legislatore regionale la conservazione dei beni fortificati e del loro contesto ambientale costituisce un unicum con la valorizzazione turistico-culturale dei beni stessi. Così prefigurando un quadro complessivo d'azione che trascende le precedenti dinamiche, anteriormente orientate ad interventi meramente finanziari finalizzati esclusivamente alla tutela "patrimonialistica" del bene storico, e che vede ora nel bene fortificato non più un fattore di costo a carico della finanza pubblica per le necessità d'intervento rivolte a mantenerne la portata di testimonianza storica quanto piuttosto una apprezzabile risorsa, giustificante integrati interventi anche sulle condizioni di contesto ampio necessarie allo sviluppo, elettivamente da utilizzarsi a fini di concorso nella crescita dell'economia regionale.

E proprio in relazione a ciò la legge regionale ha previsto che, in direzione di tali finalità, l'Amministrazione favorisca e sostenga ben individuate tipologie d'intervento, esplicitate all'articolo 2, sia mediante azioni dirette sia mediante l'erogazione di provvidenze finanziarie. Così intervenendo su una pluralità di livelli: dai contributi in conto capitale in favore dei proprietari (siano essi persone fisiche, enti pubblici e privati) di beni architettonici fortificati o loro parti o detentori degli stessi (solo se enti pubblici) alle sovvenzioni per favorire la valorizzazione dei beni architettonici fortificati (in favore di proprietari, possessori e detentori pubblici o privati e a persone giuridiche aventi tali specifiche finalità statutarie) nonché (queste in favore di soggetti pubblici e privati), allo scopo di assicurare adeguate condizioni culturali e tecniche per la progettazione ed attuazione degli interventi, per lo svolgimento nel quadro dell'attuazione della "Carta 1987 della conservazione e del restauro" \tilde{N} di iniziative di studio, ricerca e indagine archeologica. E ancora: dall'aggiornamento professionale e formazione

di maestranze specializzate nelle tecnologie costruttive originali (da attuarsi dalla Direzione regionale della formazione professionale di concerto con la Scuola di restauro funzionante presso il Centro regionale per la catalogazione e il restauro dei beni culturali del Friuli-Venezia Giulia con sede in Villa Manin di Passariano) alle azioni coordinate di promozione dei beni architettonici quale risorsa turistico-culturale (da attuarsi dall'Azienda regionale per la promozione turistica in raccordo con i proprietari, possessori e detentori, anche associati).

La legge regionale contiene altresì il riconoscimento, per l'attuazione delle finalità e degli interventi in essa previsti, del ruolo promozionale di enti e associazioni statutariamente preposti ad un tanto, consentendosi anche il sostegno in favore degli stessi in relazione ai programmi presentati.

Per quanto relativo all'operatività del sistema nel suo complesso viene pre-vista l'adozione da parte della Giunta regionale di un piano a validità triennale, con aggiornamenti annuali, contenente gli obiettivi e i programmi da attuare nel medio periodo, mentre per la valutazione in itinere delle azioni poste in essere, nonché per la formulazione di proposte alla Giunta regionale per le finalità della legge, viene prevista la costituzione della "Commissione regionale per i beni architettonici fortificati" (presieduta dall'Assessore regionale all'istruzione e alla cultura, con presenza tra gli altri di espressioni del Consorzio per la salvaguardia dei castelli storici del Friuli-Venezia Giulia, della sezione regionale dell'Istituto Italiano dei castelli e della sezione regionale dell'Associazione Italia Nostra).

Una disposizione a carattere particolare ma che costituisce di per se stessa ematica riprova dell'interesse della Regione alla conservazione e valorizzazione dei beni architettonici fortificati (anche in prospettiva culturale soprannazionale: l'azione viene infatti ricompresa nelle finalità concernenti l'istituzione della "Casa comune della Mitteleuropa"), è contenuta nell'articolo ove l'Amministrazione regionale viene autorizzata a sostenere spese per l'acquisizione, in associazione con altri enti pubblici e privati, del compendio del castello di Duino, il cui valore simbolico è molto dovuto al poeta danubiano Rainer Maria Rilke.

5. I REGOLAMENTI

Nell'ambito della semplificazione normativa (delegificazione) i regolamenti assumono importanza crescente, non essendo più semplicemente norme secondarie a valenza esclusivamente interna all'amministrazione, avendo ora altresì rilevanza per i soggetti terzi, contenendo norme di attuazione e disposizioni prescrittive.

I regolamenti statali di portata generale in riferimento all'ambito dei beni culturali, emanati successivamente all'approvazione del T.U. 490/2000, sono quelli concernenti: a) l'alienazione, il conferimento in concessione o l'utilizzazione mediante convenzione dei beni immobili del demanio storico-artistico dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni; b) l'organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali; c) le disposizioni in materia di erogazioni liberali.

Il regolamento (più propriamente atto a portata regolamentare) della Regione Friuli Venezia Giulia che rileva in riferimento alla proprietà dei beni culturali è quello in esecuzione dei contenuti dell'art. 7, comma 3, della Legge regionale 10/2000, concernente la documentazione da presentare a corredo delle

domande di contribuzione e le modalità di rendicontazione delle contri-buzioni a sostegno dell'architettura fortificata.

5.1 REGOLAMENTI STATALI

5.1 .a) regolamento per l'alienazione, il conferimento in concessione o l'utiliz-zazione mediante convenzione dei beni immobili del demanio storico-artistico dello stato, delle regioni, delle province e dei comuni (d.p.r. 7 settembre 2000 n. 283)

Con il Decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2000 n. 283 (in esecuzione dei contenuti di cui all'art. 12 del T.U.) è stato emanato il regola-mento in oggetto, finalizzato in primis (art. 1, comma 1) a definire i limiti e le modalità di alienazione dei beni immobili di interesse storico-artistico appar-tenenti ai soggetti (Stato, Regioni, Province e Comuni) titolari Ñ a' mente del Codice Civile, art. 822 Ñ di demanio. Il regolamento stesso detta inoltre le modalità di autorizzazione sia per il conferimento in concessione, sia per l'u-tilizzazione mediante convenzione dei beni indicati al comma 1 dell'art. 1, oltre che disposizioni transitorie di particolare rilevanza.

La norma di principio, quanto ai limiti nelle alienazioni, è formulata nel senso che la fonte tassativa di detti limiti è data dal Regolamento stesso, senza rinvii ad altre fonti, anche di rango superiore.

Ciò è di estrema pratica Ñ prima che giuridica Ñ rilevanza, dappoichè il Regolamento stesso, innovando (ed anzi facendo chiarezza sulla reale portata dei contenuti di cui all'art. 55 del TU.) rispetto alla prassi del passato consen-te, seppure con tutti gli opportuni temperamenti, l'alienazione di beni immo-bili storico-artistici appartenenti a demani (statale, regionale, provinciale, comunale), financo se ritenuti di "eccezionale interes-se". L'art. 2 del Regolamento prescrive infatti che gli immobili indicati all'art. 1 comma 1 (come tali facenti parte del demanio artistico e storico a norma dell'art. 822 del codice civile) sono inalienabili quando siano: a) beni riconosciuti monumento nazionale con provvedimento avente forza di legge; b) beni di interesse parti-colarmente importante a causa del loro riferi-mento con la storia politica, mili-tare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera b) del Testo Unico; c) beni di interesse archeologico; d) beni che documentano l'identità e la storia delle istituzioni pubbliche, collettive, ecclesiastiche, tali riconosciuti con decreto ministe-riale.

Con il Regolamento, e in forza dello stesso, si passa da un sostanziale regi-me di "inalienabilità assoluta" di tutti i beni (storico-artistici) appartenenti al demanio artistico e storico ad un regime di "alienabilità controllata" o vigila-ta Ñ fatta unica-mente eccezione per quelli specificamente elencati all'appena citato articolo 2, per i quali l'inalienabilità assoluta viene confermata.

Una osservazione di contorno, forse superflua chiari essendo i contenuti del Regolamento sullo specifico punto, ma comunque opportuna, va fatta in riferimento all'obbligo sancito dall'art. 3, comma 2, di procedere da parte di Regioni, Province e Comuni, alla predisposizione ed invio alla Soprintendenza regionale dell'elenco contenente l'elenco degli immobili di loro proprietà (esclusi quelli già ricompreso nell'elenco dei beni storico-arti-stici) realizzati almeno quarantacinque anni prima dell'entrata in vigore del Regolamento.

Dalla lettura del detto articolo e di quello immediatamente

successivo si evince che tale obbligo si inquadra nel rapporto di collaborazione tra Amministrazione statale dei beni culturali ed enti titolari di demanio, con l'o-biettivo di lasciare alla prima Ñ a superamento di incertezze sui singoli casi di specie che pote-vano condurre, nelle teorizzazioni estreme, a ritenere inalienabile qualunque bene immobile di proprietà regionale-provin-ciale-comunale con epoca di costruzione vicina o superiore a cinquant'anni Ñ il compito di individuare inequivocabilmente, nell'elenco trasmesso, quali beni vadano tra-sferiti all'altro elenco dei beni storico-artistici. Lasciando i restanti beni al di fuori del demanio storico-artistico, e così ricadenti nel patrimo-nio disponibile degli enti, salva l'appartenenza al demanio per la diversa causale del vincolo di destinazione alle finalità istitu-zionali dell'ente (a solo titolo di esempio il palaz-zo comunale edificato a partire dalla seconda metà del XX secolo).

5.1 .b) regolamento recante norme di organizzazione del mini-stero per i beni e le attività culturali (d.p.r. 29 dicembre 2000 n. 441)

L'attuazione concreta delle norme di cui al Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali ed ambien-tali, approvato con decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, non può non essere influenzata dalle norme di organizzazione dell'apparato a ciò preordinato. Con il Regolamento emanato con il D.P.R. 441/2000 (che ha conosciuto un lungo e comples-so iter, essendo anche oggetto Ñ nella prima stesura di cui al decre-to del Presidente della Repubblica 5 settembre 2000 Ñ di rilievi da parte della Corte dei Conti, dei quali il Consiglio del Ministri ha tenuto conto, così modificando il testo originario) l'organizzazione del Ministero ha acquisito il nuovo stabile assetto.

L'organizzazione dei ministeri mediante regolamento trova fonte nell'art. 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 "Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'ar-ticolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59", preve-dente tale strumento per disciplinare in linea generale e in riferimento a cia-scuno dei ministeri in esso individuati, l'organizzazione, l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale e la definizione dei relativi compiti. L'art. 4, al comma 6 prescrive che i regolamenti raccolgano tutte le disposizioni nor-mative relative a ciascun ministero, con la precisazione che le restanti norme vigenti sono abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore dei regola-menti medesimi. Per quanto tra l'altro speci-ficamente relativo al Ministero per i beni e le attività culturali, l'art. 6 prevede l'istituzione dell'ufficio del segre-tario genera-le, operante alle dirette dipendenze del ministro.

Il medesimo decreto legislativo 300/99, al Capo XII "Il mini-stero per i beni e le attività culturali", all'art. 54 "Ordinamento" prevede che il ministero si articoli in non più di dieci direzioni generali, coordinate da un segretario gene-rale. E che l'organiz-zazione periferica del ministero si articoli nelle soprinten-denze regionali, nelle soprintendenze di settore, negli archivi di stato e nelle biblioteche pubbliche statali.

La conoscenza del Regolamento di organizzazione ha rilie-vo, certamente per i singoli proprietari o possessori di beni storico-artistici ma soprattutto per i soggetti istituzionali, stante il modificarsi tra l'altro dell'articolazione dell'Am-ministrazione periferica dei beni culturali, con attivazione delle Soprintendenze regionali e con la netta distinzione tra le competenze di que-ste, ora puntualmente identificate, e le competenze delle Soprintendenze di settore. Appare di note-



vole interesse il modello organizzativo che il Regolamento delinea: si è creato un sistema all'interno del quale le competenze e le attribuzioni a valenza tecnico-politica sono incardinate nelle Soprintendenze regionali, afferenti al Segretariato generale del Ministero e dirette interlocutrici delle regioni, degli enti locali e delle altre istituzioni presenti nella regione, mentre le competenze e le attribuzioni con maggiori connotazioni tecnico-scientifiche sono incardinate nelle Soprintendenze, dipendenti dalla competente direzione generale (con la precisazione, rinvenibile all'art. 2, comma 2, che nel caso di Soprintendenze con compiti afferenti a più direzioni generali il decreto ministeriale di articolazione degli uffici dirigenziali previsto dal comma 3 dell'art. 2 definirà il centro di responsabilità di riferimento). 5.1 .c) erogazioni liberali per progetti culturali (d.m. (beni e attività culturali) 11 aprile 2001)

Il regime fiscale dei beni culturali, e nel particolare l'intervento dei privati nel settore dei beni culturali, e per sua natura tema specialistico e di intrinseca complessità, e come tale non deve trovare utile ingresso in una pubblicazione a carattere eminentemente conoscitivo.

Si è comunque voluto introdurre una deroga al tale principio in presenza del regolamento emanato con il decreto ministeriale 11 aprile 2001 Erogazioni liberali per progetti culturali".

Il regolamento contiene (art. 1) l'individuazione dei soggetti elettivamente destinatari di erogazioni liberali in denaro per finalità ed attività inerenti i beni culturali, ivi precisate (art. 7) come "tutte le attività di tutela, conservazione, promozione, gestione e valorizzazione dei beni ed attività culturali, come tali definite dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nonché dal decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, ed inoltre le attività di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368". Le disposizioni in esso contenute hanno efficacia (art. 7) a decorrere dal periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2001 (concretamente dall'anno d'imposta 2001).

Gli articoli 2, 4 e 5 contengono rispettivamente l'individuazione della quota spettante a ciascun soggetto (con obbligo di versamento all'erario del 3700 delle somme ricevute in eccesso rispetto alla somma ritenuta compatibile), gli obblighi di comunicazione dei soggetti eroganti e gli obblighi di comunicazione dei soggetti beneficiari.

L'art. 6 è relativo alle erogazioni liberali disposte a favore dello Stato.

Il tema fiscale è sempre scottante, in particolar modo per quella progressiva involuzione in tema di trattamento fiscale dei beni culturali che è stata uno degli aspetti che ha più profondamente caratterizzato, sotto il profilo della irragionevolezza, la cospicua produzione normativa fiscale degli anni decorsi, rasentando sovente profili di netta incostituzionalità.

La Legge 512/1982 "Nuovo regime tributario dei beni culturali", all'epoca salutata (vedasi tra l'altro Liesch E. (ed.) L'intervento dei privati nel settore dei beni culturali, Consorzio per la salvaguardia dei castelli storici del Friuli - Venezia Giulia, Udine, 1987) come adeguamento alle linee di intervento proprie dei paesi più avanzati in questo campo, è stata nell'arco di meno di un decennio praticamente svuotata, attraverso una serie di successive modificazioni nell'applicazione, adottate nel dichiarato intento di recuperare entrate all'erario assillato da costanti esigenze di cassa, e che hanno sostanzialmente stravolto le finalità poste a base dell'impianto originario.

Con l'assimilazione degli interventi in favore dei beni culturali (fossero essi interventi diretti di manutenzione, protezione e restauro eseguiti da soggetti persone fisiche proprietari, ovvero erogazioni liberali disposte da persone fisiche in favore di enti pubblici, di fondazioni e di associazioni con personalità giuridica, per l'acquisto, la manutenzione, la protezione e il restauro di beni culturali vincolati) a tutte le altre detrazioni da colpire, eliminare o comunque comprimere, si è venuti a prescindere completamente dalla fondamentale circostanza che ad essi beni culturali, attraverso la allora Legge di tutela 1089/1939 (ora T.U. 490/99) era stata attribuita la connotazione di risorsa del Paese. Come tali da salvaguardare: dovere questo per lo Stato-amministrazione, obbligo normativamente previsto per il proprietario.

Non va mancato di ricordare che, secondo la connotazione dominante della normazione fiscale del nostro Paese, le modificazioni che hanno giocato a sfavore dei beni culturali sono sempre state adottate o con provvedimenti d'urgenza contenenti disposizioni del più vario genere quindi portati a ratifica parlamentare (in molti casi attraverso il ricorso al voto di fiducia) ovvero attraverso testi unici di stesura governativa, sovente travalicanti il limite di delega attribuito, e che comunque di unico hanno mantenuto solo il nome, essendo a loro volta stati oggetto di continuative modificazioni attraverso le ricorrenti ben note "Misure urgenti in materia fiscale".

Relativamente ad ambo le fattispecie la critica di fondo che è stata formulata, e che va reiterata, è quella della sostituzione ad un quadro sostanzialmente organico, tale quello delineato dalla Legge 312/82, voluto dal Parlamento in direzione di un preciso fine di pubblico interesse ed avente una sua intrinseca unitarietà, con un assieme di singole disposizioni scollegate da una visione d'insieme in quanto preordinate ad un fine tutt'affatto diverso, nel concreto il recupero a tassazione del maggior imponibile possibile in una ottica di breve quando non di brevissimo periodo.

Che poi il risultato previsto non sia stato conseguito, almeno per quanto attiene il settore dei beni culturali, è cosa nota e per altro a suo tempo ampiamente prevista dai commentatori più esperti. Si è al contrario determinato da un lato la forte riduzione degli interventi diretti (da parte dei proprietari o possessori) sui beni culturali e, dall'altro, l'arenarsi del flusso di erogazioni liberali in favore dei beni stessi, vanificando nel concreto l'accettazione che tale tipo di interventi iniziava ad incontrare, in una tendenza che il regolamento di data 11 aprile 2001 non verrà sicuramente ad invertire.

E comunque certo che il riconsiderare fiscalmente "l'intervento dei privati nel settore dei beni culturali", bene ricordando che nel novero sono ricompresi i proprietari e possessori dei beni culturali stessi, altrimenti qualificati "soggetti obbligati alla manutenzione, protezione e restauro" dal T.U. 490/99, potrebbe essere tema di non secondaria rilevanza per l'Autorità governativa, qualora intendesse rimettere in moto un meccanismo di effettivo coinvolgimento che nel tempo si è andato inceppando.

5.2 DISPOSIZIONI REGOLAMENTARI DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA

5.2 .a) disposizioni concernenti la documentazione da presentare a corredo delle domande e la rendicontazione del contributo per interventi a sostegno dell'architettura fortificata (d.p.g.r. 23 agosto 2000, n. 031 1/pres.)



Le disposizioni di natura regolamentare, previste dall'art. 7, ultimo comma, della Legge regionale 10/2000 sono contenute nell'allegato A) al decreto di Approvazione.

Una unica osservazione va fatta in riferimento al punto inerente la documentazione da allegare alla domanda per i contributi di cui alle lettere a) restauro), b) (indagine e recupero) e c) (riuso) dell'art. 4 della L.R. 10/2000, in particolare per quanto relativo la disponibilità a consentire l'apertura al pubblico del bene architettonico. Ivi viene previsto l'obbligo per i proprietari privati di allegare copia della convenzione con il Comune competente per territorio ovvero della formale disponibilità resa dal Comune medesimo a stipulare una convenzione, che consenta l'apertura al pubblico, settimanale o stagionale del bene architettonico, con l'ulteriore precisazione che in ogni caso la documentazione dovrà esprimere i limiti temporali dell'obbligo di apertura al pubblico.

La disposizione è allineata sui contenuti dell'art. 43 (apertura

al pubblico (ai immobili restaurati) del Testo Unico 490/99, secondo il quale gli immobili di proprietà privata restaurati a carico totale o parziale dello Stato o per i quali siano stati concessi contributi in conto capitale o in conto interessi resta-accessibili al pubblico secondo modalità fissate, caso per caso, da apposite convenzioni (stabilenti i limiti temporali dell'obbligo di apertura tenendo conto della tipologia degli interventi, del valore artistico e storico degli immobili e dei beni in essi esistenti).

E' da ritenersi che i contenuti del citato art. 43 del T.U. possano essere utilmente ritenuti linea-guida per la concreta formulazione delle dette convenzioni di disponibilità alla stipula delle quali da parte dei Comuni (forse sarebbe apparso più proprio con la Regione stessa o quanto meno con un ente inter-regionale allo scopo di assicurare una relativa omogeneità tra le convenzioni stesse) non può che essere ritenuta presunta innanzi a formalizzata comunicazione avente data certa, da parte del singolo proprietario privato.

