

Il completamento degli interventi sui castelli colpiti dal sisma

Strumenti e fabbisogni finanziari

di Ernesto Liesch

La Provincia di Udine in collaborazione con il Consorzio ha organizzato a Colloredo il 6 maggio scorso un importante Convegno diretto a fare il punto sulla situazione in cui versano ancora numerose opere fortificate e religiose colpite dagli eventi sismici del 1976. Si trattava di esaminare lo stato di degrado in cui ancora versa un nucleo importante di monumenti sui quali sono stati operati solo alcuni interventi parziali, mentre per alcuni si attende ancora qualche intervento risolutore. In attesa di una pubblicazione degli atti, appare opportuno presentare ai lettori la relazione svolta dal Segretario generale del Consorzio dott. Ernesto Liesch, che ha illustrato in modo organico e sistematico la situazione dal punto di vista degli strumenti normativi che possono essere impiegati e dei fabbisogni finanziari che emergono da una attenta analisi delle condizioni di conservazione dei monumenti. Anche in questo modo intendiamo dare un contributo al recupero di un patrimonio monumentale che assume particolare importanza ai fini di una completa ricostituzione della identità dei luoghi e del lancio di adeguate iniziative di valorizzazione culturale e turistica della fascia collinare del Friuli.

Una premessa necessaria

La nozione aperta e unitaria di bene culturale è un'acquisizione ormai irrinunciabile, ed è probabile che in futuro la legislazione cercherà di superare le incoerenze ancora esistenti, adeguandovisi in misura sempre maggiore.

E' altresì noto che il bene culturale possiede due caratteristiche basilari: immaterialità e pubblicità.

Riguardo all'immaterialità è stato affermato che il monumento, il reperto, etc. sono "supporto insieme di uno o più beni patrimoniali e di un altro bene [immateriale] che è il bene culturale". Come bene patrimoniale la cosa è oggetto di diritti di proprietà, e può esserlo di altri diritti (usufrutto, pegno); come bene culturale è oggetto di situazioni soggettive attive del potere pubblico".

Quanto alla pubblicità, secondo carattere precipuo dei beni culturali, rileva ancora l'interpretazione dottrinale, nel senso che "il bene culturale è pubblico non in quanto bene di appartenenza, ma in quanto bene di fruizione...lo Stato-amministrazione non ha il godimento del bene culturale, poichè il godimento lo ha l'universo dei fruitori del bene medesimo".

Sempre la dottrina ha, da quasi un trentennio, enunciato l'esistenza di un regime di proprietà divisa, valido per tutti i tipi di proprietà, che supera la diversità dei criteri, basati sull'appartenenza, seguiti dalla legislazione (allora e tuttora) vigente.

Entro tali capisaldi la tematica concernente gli strumenti finanziari d'intervento utili e necessari per 'rimarginare le ferite' al patrimonio storico-monumentale causate dagli even-

ti sismici del 1976 ed ancora al presente aperte non può non partire dall'iniziale richiamo ai contenuti essenziali della normativa statale straordinaria (Decreto legge di prima emergenza di maggio e settembre 1976, ambo convertiti in legge, quindi Leggi 546/77; 828/82 e 879/86).

E ciò non tanto per ragioni di natura storico-documentaria o di completezza espositiva quanto per ricercare se stante la stessa - e tenuto conto delle modalità di attuazione degli interventi in essa contemplati - possano rinvenirsi dei presupposti, o quantomeno delle ragioni logiche, giustificanti un eventuale, auspicato, finale sforzo finanziario di sostegno.

1. La normativa statale straordinaria

1.1. La normativa di prima emergenza

Lo strumento legislativo entrato in vigore praticamente all'indomani della prima scossa tellurica, e cioè il D.L. 13 maggio 1976, n. 227, convertito con la L. 336/1976, stanziava (art. 43) la somma di 3.000 milioni di lire per il ripristino e il restauro del patrimonio monumentale delle zone terremotate. Si trattava di una cifra che se prontamente utilizzata in opere di pronto intervento e di salvaguardia avrebbe potuto ridurre notevolmente i danni arrecati dalle successive scosse.

L'insufficienza di personale, l'inerzia, la non preparazione delle strutture e, non da ultimo, la riluttanza ad intervenire su beni che non fossero demaniali (e quindi sulla stragrande maggioranza dei beni culturali dell'area colpita), fece sì che solo parte di tali importi venisse utilizzata con la tempestività



che si sarebbe resa necessaria. E' questa la ragione per la quale nel successivo D.L. 18 settembre 1976, n. 648, convertito dalla L. 730/1976, non appaiono ulteriori stanziamenti, limitandosi l'art. 25 a precisare che le risorse già stanziare potevano essere utilizzate anche per interventi su beni non demaniali.

L'assenza di ulteriori stanziamenti nel decreto-legge approvato all'indomani delle devastanti scosse del 15 settembre aveva suscitato le più gravi preoccupazioni sul destino dei beni culturali in Friuli. Poteva infatti giustificarsi il timore che il recupero dei beni culturali sarebbe stato posto in secondo piano ed affidato essenzialmente all'impegno delle comunità locali (in quel momento completamente assorbite dal problema dei senza-tetto e del recupero del patrimonio abitativo, produttivo e sociale), dei privati (nella generalità dei casi impossibilitati ad intervenire economicamente per la ricostituzione del patrimonio culturale) e della solidarietà nazionale e internazionale (più direttamente coinvolta in iniziative di solidarietà sociale).

1.2. La prima Legge per la ricostruzione

L'intervento statale a favore del patrimonio monumentale, archeologico, storico, artistico, librario ed archivistico nelle zone del Friuli-Venezia Giulia colpite dagli eventi sismici trovava quindi robusta espressione nei contenuti degli articoli 14-18 della Legge 8 agosto 1977 n. 546.

La Legge 546/77 ha avuto la caratteristica peculiare di essere, nel panorama legislativo italiano, la prima legge organica di intervento, a seguito di calamità naturale, ricomprendente pressoché la totalità degli ambiti di recupero di una regione colpita. Lo sforzo cosciente compiuto dal Legislatore, di tenere conto e di compiere una azione di sintesi e di bilanciamento tra contrastanti esigenze di breve, medio e lungo termine, in ambiti relativamente ai quali si manifestavano rilevanti conflitti di priorità, anche psicologici (in momenti in cui al sereno approfondimento di tempi e modi di intervento si sovrapponeva l'istanza pressante di disporre dello strumento legislativo), appare nel suo insieme, anche a distanza di tempo, non suscettibile di critica.

La lettura attuale del provvedimento deve infatti tenere conto della temperie esistente all'epoca nel Paese, per la prima volta trovatosi di fronte ad un evento di portata e dimensioni tali da sfuggire ad ogni precedente esperienza, in presenza di un elevato grado di evoluzione del contesto sociale colpito, che poneva vibrantemente, in relazione all'evento eccezionale, istanze di tipo, natura e dimensione non aventi punti di riferimento e di confronto precedenti.

Va infatti tenuto ben presente come la legge 546/77 si inserisse nel sistema legislativo generale nazionale all'epoca esistente, dal quale ovviamente non poteva prescindere se non in ristretti limiti, un sistema comportante un funzionamento amministrativo regolato da leggi già obsolete, in specie nel settore della contabilità pubblica e connesso regime dei controlli, con rigidità procedurali ispirate a criteri garantistici riconducibili ad una visione dell'intervento statale di tipo ordinario comunque non compreso in limiti temporali ristretti e ad ampio spettro.

Una circostanza di fatto assolutamente rilevante dalla quale appariva impossibile prescindere era data dalla stessa strutturazione dell'apparato amministrativo, prigioniero in un sistema normativo-organizzativo rigorosamente condizionante e con ridotti margini di autonomia, fatto questo che necessariamente

comportava il ricorso, per l'attuazione degli interventi straordinari, al corpus normativo esistente per tutto quanto non espressamente derogato dalla legge di intervento straordinario.

L'intervento statale nel settore dei beni culturali in dipendenza degli eventi sismici del Friuli va pertanto considerato alla luce delle considerazioni di cui sopra e tenendo presente il duplice piano dell'intervento legislativo speciale di cui alla legge 546/77 e del corpus-sistema normativo generale nell'ambito del quale essa legge si inseriva.

A tutto merito del Legislatore del 1977 va in ogni caso sottolineato il convinto inserimento, nello strumento di intervento, del settore dei beni culturali, decisione questa all'epoca ingiustamente oggetto di critica, ma che invece denotava la piena percezione del fatto che la ripresa di un ampio territorio colpito non poteva prescindere dal recupero del patrimonio culturale, qualificante per l'identità dei luoghi.

Un breve richiamo puntuale alle disposizioni (artt. 14 - 18) rende evidente da un lato l'impulso di accelerazione che il Legislatore aveva inteso dare e, dall'altro, lo scontrarsi di tale impulso con il quadro normativo preesistente.

L'articolo 14 al I comma costituiva la norma programmatico-finanziaria degli interventi sul patrimonio culturale delle zone colpite dal sisma. Il plafond finanziario veniva individuato nell'ammontare di Lire 100.000 milioni, la cui disponibilità era resa utilizzabile in ragione di 20.000 milioni ad anno per gli anni dal 1977 al 1981.

Le destinazioni degli stanziamenti venivano individuate nel ripristino e nel restauro del patrimonio monumentale, archeologico, storico, artistico, librario ed archivistico delle zone del Friuli-Venezia Giulia colpite dal sisma nonché in ogni occorrenza connessa agli interventi di cui sopra.

Il modo procedurale, fatti naturalmente salvi gli interventi urgenti, per attuare il ripristino ed il restauro veniva individuato nella predisposizione di 'programmi organici di intervento'.

Il 2° comma dell'articolo 14 prevedeva, quale disposizione di portata confirmatoria, inserita evidentemente al solo fine di fugare eventuali perplessità attuative, che con gli stanziamenti di cui al I comma dell'articolo 14 potessero essere attuati interventi per restauro anche su beni non demaniali, purché riconosciuti di interesse storico-artistico (vale a dire sottoposti a vincolo ai sensi della Legge 1 agosto 1939 n. 1089).

Il 5° comma precisava che "i lavori relativi alle spese dei primi due anni sono qualificati come urgenti ai sensi dell'articolo 6 del regolamento approvato con regio decreto 22 aprile 1886 n. 3859", mentre il VI comma disponeva che "per i suddetti lavori sono sospesi i controlli preventivi previsti dalle norme vigenti e possono essere superati i limiti di spesa stabiliti con la legge 1 marzo 1975, n. 44, senza alcuna limitazione".

L'articolo 15 concerneva il potenziamento dell'apparato tecnico-amministrativo del Ministero dei beni culturali, stante le esigenze connesse alla realizzazione delle iniziative di cui all'articolo 14.

L'articolo 16, conteneva disposizione di contenuto tecnico, derogatoria alla legge di Contabilità di Stato, per piccoli interventi di recupero e restauro, nei limiti di 15 milioni di lire per ciascun intervento.

L'articolo 17 era invece articolo di ampia portata, raccordantesi direttamente all'articolo 14, e costituiva l'individuazione del modo, alternativo agli apporti interni all'amministrazione dei beni culturali od integrativo degli stessi, per la elaborazione



dei programmi organici di intervento (art. 14, 1° comma), consentendosi la possibilità di avvalersi, a mezzo di convenzioni, della collaborazione di enti esterni all'amministrazione, pubblici o privati, per "lavori di rilevamento, studio, progettazione ed appalto delle opere".

L'articolo 18 era norma del tutto particolare, prevedente apposite modalità di gestione, attraverso specifiche contabilità speciali dei fondi derivanti da offerte finalizzate ad interventi nel settore dei beni culturali.

1.2. La seconda legge per la ricostruzione

Cinque anni dopo l'emanazione della legge 546/77 il Legislatore, considerato che l'opera di ricostruzione nelle zone del Friuli-Venezia Giulia colpite dagli eventi sismici non appariva ultimata, approvava la Legge 11 novembre 1982 n. 828 "Ulteriori provvedimenti per il completamento dell'opera di ricostruzione e di sviluppo delle zone della regione Friuli-Venezia Giulia colpite dal terremoto del 1976 e delle zone terremotate della regione Marche".

Al settore del patrimonio culturale era riservato l'art. 4 della legge, articolato su due soli commi. Il primo dei quali autorizzante, per il completamento dell'opera di ripristino e di restauro del patrimonio culturale di cui all'articolo 14 della legge 8 agosto 1977, n. 546 (e per gli impianti di protezione, antifurto ed antincendio dei beni culturali restaurati e da restaurare) l'ulteriore spesa di 60.000 milioni di lire, da ripartire nel periodo 1982-85. Ed il secondo precisante che "i lavori di cui all'articolo 14 della legge 8 agosto 1977, n. 546, sono considerati urgenti e per essi sono sospesi i pareri ed i controlli previsti dalle norme vigenti e sono decuplicati i limiti di spesa stabiliti dalla legge 19 marzo 1975, n. 44, dalla legge 28 dicembre 1977, n. 970, e dal decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1978 n. 509".

1.3. La terza legge per la ricostruzione

Con legge 1 dicembre 1986 n. 879 'Disposizioni per il completamento della ricostruzione delle zone del Friuli-Venezia Giulia colpite dal terremoto del 1976 e delle zone della regione Marche colpite da calamità' il Parlamento disponeva tra l'altro delle ulteriori provvidenze a favore delle zone del Friuli colpite dagli eventi sismici del 1976.

L'approvazione della legge, terzo provvedimento organico di interventi, che fa seguito ai provvedimenti di prima emergenza e alle leggi 576/77 e 828/82, va certamente ascritto a tutto merito dei Parlamentari del Friuli che si sono mossi in completa unità d'intenti al di là delle diversità di schieramento politico. Alla maturazione del favorevole orientamento delle Camere può avere però anche contribuito il complessivo buon esito dell'attività di ricostruzione eseguita in forza dei provvedimenti precedenti, con il pressoché totale effettivo impiego delle risorse assegnate nei vari ambiti d'intervento.

Al settore dei beni culturali erano riservati nella legge 879/86 due articoli, segnatamente l'art. 6 e l'art. 7.

Con il primo dei quali veniva autorizzata, per il completamento dell'opera di ripristino e di restauro del patrimonio culturale e degli impianti di cui all'articolo 4, primo comma, della legge 11 novembre n. 828, nonché per i concorsi (finanziari) di cui

al successivo art. 7 della legge stessa la spesa di Lire 90 miliardi nel periodo 1986 - 1991. E, con il secondo, la previsione dell'assegnazione da parte del Ministero per i Beni Culturali e ambientali di un contributo alla regione Friuli-Venezia Giulia entro il limite di 35 miliardi di lire, nell'ambito dello stanziamento di cui all'art. 6 della legge medesima a titolo di concorso sulle somme che la regione stessa (in attuazione dell'articolo 8 della legge regionale 2 settembre 1980 n. 43, così come modificato dall'articolo 44 della legge regionale 18 dicembre 1984 n. 53) sarebbe venuta a corrispondere a titolo di anticipazione dei contributi statali ai sensi dell'articolo 3 della legge 21 dicembre 1961 n. 1552, per gli interventi al centro storico di Venzone, agli edifici di via Bini in Gemona ed al completamento del castello di Colloredo di Montalbano.

1.4. Una sintesi

Una valutazione di sintesi dei tre provvedimenti legislativi, nella parte inerente il settore dei beni culturali, porta a riscontrare:

l'allocazione a tali fini di risorse considerevoli (complessivamente 250.000 milioni di lire);

lo sforzo di raccordare al meglio disposizioni normative valide per epoche di ordinaria gestione con esigenze massicce implicanti tempi di risposta rapidi;

la possibilità di un ampio ricorso all'esterno dell'amministrazione per funzioni definite, con mantenimento in capo alla stessa delle funzioni di grado più elevato;

la connotazione di "urgenza" ai lavori da eseguirsi, dapprima limitata a due anni e quindi (L. 828/82, art. 4 comma 1) estesa sino a completamento;

la conseguente proroga, sino all'ultimazione dell'opera di ricostruzione, del particolare regime derogatorio alla normativa ordinaria in tema di limiti di spesa, sia per l'esecuzione dei lavori sia per la somministrazione di fondi ai funzionari delegati (commi 4 e 5 dell'art. 6 L. 879/86);

la normata finalizzazione (nella fase terminale) verso obiettivi determinati, nella specie il centro storico di Venzone, gli edifici di via Bini in Gemona e il castello di Colloredo di Montalbano di una prefissata somma (Lire 35 miliardi).

una previsione di potenziamento dell'assetto organizzativo dell'apparato tecnico - amministrativo dell'amministrazione periferica dei beni culturali direttamente coinvolta, assolutamente non adeguato alle esigenze del momento.

Appare evidente, dal complesso delle disposizioni l'intendimento di non stravolgere il quadro legislativo di riferimento, rimanendo, quanto alle modalità di intervento quelle previste dalla Legge sui beni culturali 1089/1939 e dalle norme collegate (e in particolare della L. 1552/1961) e, per le modalità contabili-amministrative, quelle di cui al regolamento di Contabilità generale dello Stato, fatte salve limitate deroghe.

Una scelta del tipo siffatto, anche a valutazioni di epoca successiva, appare indubbiamente congruente, non potendosi certamente riformare procedure di intervento e di amministrazione consolidate per l'intero territorio nazionale con un provvedimento avente essenziali caratteristiche di urgenza.

Non possono però sottrarsi, a critica, sotto il profilo degli effetti, le disposizioni contenute all'art. 15 della legge 546/77, relativo alle risorse tecnico-professionali aggiuntive con le



quali l'amministrazione dei beni culturali doveva (più propriamente: avrebbe dovuto) fare fronte agli interventi di cui all'articolo 14.

Va infatti osservato che le disposizioni legislative individuavano chiaramente le risorse finanziarie, gli obiettivi da raggiungere, la competenza pressoché esclusiva dell'amministrazione dei beni culturali nell'attuazione degli interventi necessari.

Ciò a cui la legge non dava soddisfacente risposta era il come l'amministrazione periferica potesse, nella tempestività ed urgenza che il provvedimento poneva, far fronte al carico delle incombenze dell'emergenza e della gestione degli interventi disposti con la legge 546/77.

Tale circostanza, certamente apparsa di rilievo marginale al momento dell'approvazione del (primo) provvedimento di intervento organico, è, nel tempo, venuta a costituire una – ma non la sola – delle concause di più rilevante difficoltà nella gestione operativa (tecnica ed amministrativa) del recupero dei beni culturali terremotati.

2. L'attuazione della ricostruzione Il sistema delle competenze

Al livello locale il sistema delle competenze e degli strumenti operativi (e finanziari) si era venuto a configurare nel seguente modo: alla Soprintendenza competeva la responsabilità degli interventi su tutto il patrimonio storico-monumentale costituito dall'architettura fortificata (castelli, opere fortificate in genere), da quella civile (ville, palazzi) e da quella religiosa di preminente valenza storico-artistica; alla Regione spettava la responsabilità del recupero del patrimonio architettonico "minore" (architettura spontanea per lo più non soggetta a vincolo monumentale), del castello di Fontanabona in quanto di proprietà regionale, dell'intero centro storico di Venzona e di una parte di quello di Gemona (Via Bini) e, quindi, del castello di Colloredo di Montalbano; al Ministero dei Lavori Pubblici attraverso il Genio Civile competeva l'azione di recupero delle opere di culto¹, cui venne ad aggiungersi anche il colle e il castello di Gemona.

2.2. Aspetti problematici

Una azione di così ampia portata e complessità non poteva certamente restare immune da contraddizioni e difficoltà: le problematiche, dirette od indirette, rilevanti particolarmente nel primo quinquennio della ricostruzione - e che si sono aggiunte a quella già citata sull'assetto strutturale di primo periodo dell'amministrazione periferica dei beni culturali nel Friuli Venezia Giulia - sono state:

una iniziale autentica corsa alle demolizioni, con forzature sia sul piano amministrativo sia sul piano tecnico, riguardante indifferenziatamente edifici monumentali e non, danneggiati non necessariamente in modo irreparabile;

la carenza di una documentazione sui monumenti sui quali dovevasi intervenire, con mancanza di rilievi e notizie storiche, trattandosi, in particolare nel caso dei castelli, di edifici molto poco studiati;

lo stato delle conoscenze d'ordine tecnico, che, se non particolarmente rilevanti per gli edifici appena segnati dal terremoto, non consentivano di trovare immediate soluzioni per quelli

con gravi indizi di dissesto (tecniche al presente usuali non trovavano allora applicazioni correnti in regione);

la generalizzata carenza di imprese abilitate al restauro, in particolare in casi in cui gli interventi non erano esenti da pericoli. Ciò stante, all'epoca, una sensibilità al recupero dei beni culturali che andava solo timidamente affacciandosi, con conseguente scarsa domanda e derivata ridotta appetibilità (e connessa e conseguente scarsa maturazione di esperienze) da parte delle imprese;

la impraticabilità concreta, quanto premesso, di procedere alla formulazione di programmi organici d'intervento, stante l'impossibilità di procedere alla individuazione di determinate ipotesi di spesa per singolo monumento, quali quelle connesse ad un progetto esecutivo o alla realtà di un cantiere operante;

la limitazione (cui è stato ovviato con la L. 828/82) a solo un biennio della qualificazione di urgenza degli interventi e della connessa sospensione dei controlli preventivi e delle limitazioni di competenza per valore, delle quali già è stato fatto cenno; un estremamente cauto ricorso all'istituto, pure normativamente previsto, delle convenzioni per le attività di studio, di rilevamento, di ricerca, di quantificazione dei costi e di individuazione delle modalità di intervento;

la lentezza nella effettiva messa a disposizione dei fondi (la L. 546/77 venne, quanto agli aspetti finanziari in essa contemplati, a trovare prima concreta attuazione con uno sfasamento di oltre un anno, con messa a disposizione dei primi finanziamenti solo alla fine del 1978);

la aleatorietà delle stesse previsioni di spesa, in presenza di una inflazione con tassi superiori al 20% anno;

il tutto accompagnatesi, nella 'cultura aziendale' dell'Amministrazione di tutela, ad una concezione "statica" del bene culturale, risorsa squisitamente "patrimonialistica" del Paese, da difendere, forse più che salvaguardare, sostanzialmente mediante vincoli e prescrizioni e non già di 'bene collettivo', la trasmissione al futuro del quale venisse a rispondere ad un preciso interesse pubblico (dal che l'iniziale ritrosia ad interventi anche su beni di proprietà privata, stante la previgente prassi della discriminazione dei monumenti in base al regime di proprietà anziché in relazione al loro valore intrinseco).

Va in ogni caso bene sottolineata l'alta qualità del lavoro svolto dalla Soprintendenza ai Monumenti e dai suoi funzionari, che, pure in presenza delle rappresentate problematiche (parte delle quali stemperantesi nel tempo senza peraltro azzerarsi), ha comunque operato al meglio e con risultati di tutta evidenza, sicuramente conseguendo una parte assolutamente maggioritaria degli obiettivi che il Legislatore aveva posto all'Amministrazione.

3. L'esperienza del Friuli: positive ricadute

3.1 Sul piano nazionale: una 'nuova cultura'

La portata dell'opera di ricostruzione da compiersi, stante la dimensione dell'area colpita, aveva comportato che il Friuli venisse a costituire da un lato un terreno di sperimentazione "in vivo" per l'intero sistema pubblico (Stato-Regione-Enti locali) e per le stesse collettività locali, e, dall'altro, una fonte di "best practices" portate a conoscenza e poste a disposizione dell'intero Paese.



Per quanto relativo al settore dei beni culturali gli eventi sismici del Friuli hanno costituito uno spartiacque tra “il prima” e “il dopo” - con effetti ben al di là dell’ambito locale - quanto ad attenzione, sensibilità collettiva, conoscenze professionali e imprenditoriali, tecniche di conservazione, recupero, restauro e ricomposizione, in sintesi al determinarsi di una “nuova cultura”.

E, ancora, le problematiche emerse nell’azione di recupero dei beni culturali del Friuli, che hanno giocato a sfavore dei beni stessi, hanno sicuramente concorso al prodursi di una complessiva crescita delle conoscenze nel settore, comportante una generalizzata “acquisizione a patrimonio” delle esperienze stesse, utili in particolare ma non solo, in favore della tutela di beni culturali siti in zone a rischio sismico o comunque esposti ad interventi naturali o tecnologici con possibili conseguenze distruttive.

3.2. sul piano locale: la modifica nella percezione del bene culturale

Gli eventi sismici del Friuli hanno per taluni beni culturali costituito il momento terminale di una lunga esistenza. Per altri hanno comportato una battuta di arresto dell’orologio del tempo, grazie agli interventi che sono stati compiuti su di essi per riportarli ad uno stato certamente migliore di quello preesistente al 1976. Uno dei fattori che hanno potentemente concorso ai rilevanti danni sofferti dai monumenti è stata la protratta mancanza di quelle piccole manutenzioni che senza una eccessiva apparenza, potevano consentire, pezzo dopo pezzo, tegola dopo tegola, trave dopo trave, di rinnovare naturalmente l’edificio, mantenendolo al meglio della sua situazione strutturale e funzionale.

La mancanza di un adeguato atteggiamento culturale nei confronti del bene (e ciò, per debito di chiarezza non solo in capo all’Amministrazione di tutela) prima ancora che la mancanza di fondi, è stata certamente concausa di quanto precede, come anche la mancanza di informazione di quanto poteva essere fatto con gli strumenti a disposizione, finanziari e legislativi.

Ripercorrendo a grandi linee il doposisma, periodo intenso e sofferto, ma anche di forte crescita dell’attenzione intorno ai beni monumentali e culturali in genere, si può osservare come, in parallelo allo sforzo dei vari livelli di Autorità coinvolte nell’azione di recupero, si sia andata progressivamente sviluppando la maturazione in capo ai ‘naturali custodi’ dei beni stessi di un atteggiamento attivo e compartecipe in sostituzione di un atteggiamento per lo più viziato da disinteresse e sfiducia.

E come abbia avuto luogo un parallelo progressivo modificarsi dell’atteggiamento nei confronti dei beni stessi da parte sia della collettività sia delle stesse Amministrazioni Pubbliche.

Prendeva via via corpo la convinzione che il riaccredito di importanza del bene culturale, castello, fortezza, torre, palazzo, villa che fosse, venisse a dipendere essenzialmente da un diverso modo nella percezione del bene stesso da parte della collettività nelle sue varie espressioni.

Nel 1976 il Consorzio per la salvaguardia dei castelli storici del Friuli Venezia Giulia registrava un atteggiamento fortemente contrario al recupero dei monumenti castellani, forse viziato dall’emotività degli immediati momenti del

dopo sisma, ma non per questo meno esistente. Era anche bersaglio dell’accusa, comunque abbastanza scontata, di corporativismo per i fini che perseguiva. E che, manifestamente, vedeva confusi i fini realmente perseguiti con la soggettiva percezione che degli stessi poteva avere chi si accostava alla problematica della conservazione e salvaguardia dei beni culturali da posizioni di dogmatismo ideologico.

Il superamento di tali atteggiamenti è oramai storia, così come è realtà attuale il mutato rapporto tra comunità locali, proprietà pubblica e privata dei beni, amministrazione statale di tutela, amministrazione regionale ed amministrazioni locali, ora caratterizzato da una valida e fortemente operativa sinergia di comportamenti in vista di fini completamente condivisi e riconosciuti appartenenti a un comune patrimonio culturale, da ripristinare, restaurare, salvaguardare e valorizzare.

4. tutela e valorizzazione sociale ed economica quale conseguenza del superamento della logica puramente conservativa:

I mutamenti di scenario normativo e comportamentale, generale e locale, conducono a riconoscere quale naturale corollario l’attuale, profonda attenzione nei confronti dei beni culturali sia dei portatori degli interessi esponenziali della collettività rappresentate (le Amministrazioni locali) sia dei portatori di interessi sociali (le Associazioni di settore e culturali), sia dell’Ente Regione, quest’ultima anche nella sua funzione programmatica.

Il patrimonio artistico e culturale viene ora considerato alla stregua di un ecosistema che, al di là della sorte dei singoli elementi, si conserva e si rafforza solo nel suo insieme. La sua caratteristica principale non è l’aver delle componenti pubbliche, ma l’essere al centro di un campo di forza che vede contrapposte una domanda di deterioramento e una domanda di conservazione e sviluppo. La prima, spesso inconsapevole, è frutto di varie tendenze, come il degrado dell’ambiente circostante e la speculazione edilizia. La seconda dipende dal grado di apprezzamento dei beni culturali e artistici e quindi dalla loro fruizione e si riferisce all’intero patrimonio piuttosto che a singoli monumenti.

La crescita di vari interessi sociali attorno ai beni culturali, grazie sia alla maggiore attenzione dell’opinione pubblica sia alla possibilità di valorizzarli economicamente, è la vera novità di questi ultimi anni. E’ ciò che causa il passaggio da una mera legislazione o poco più ad una vera e propria politica dei beni culturali, con reti di attori che interagiscono tra di loro attorno alla definizione e alla soluzione dei problemi.

E’ anche condiviso il concetto che i programmi pubblici sono da eseguire se rafforzano la domanda di conservazione e ciò avviene mantenendo un giusto equilibrio tra tutela e valorizzazione e responsabilizzando la collettività. Indirizzando conseguentemente il patrimonio verso uno sviluppo sostenibile, idoneo a creare una diffusa nuova cultura e che permetta modificazioni ragionevoli dell’esistente.

In buona sostanza è venuto a maturazione il convincimento che il fine ultimo delle politiche culturali in generale è assecondare l’evoluzione del concetto di cultura attraverso la protezione e la diffusione dei suoi effetti visibili, i beni culturali.



5. La situazione attuale e le esigenze d'intervento

5.1 Le ragioni concettuali a base

In detto contesto pienamente comprensibile e giustificata la serena constatazione di una residuale distanza nel risultato rispetto agli obiettivi posti dal Legislatore Nazionale, stante la sussistenza di un nucleo di ultime "ferite da rimarginare".

Avvertite come elementi che da un lato ostano alla ricostituzione dell'identità dei luoghi, per l'importanza storico-culturale dei beni, non sul piano astratto e generale ma bensì nella visione concreta e puntuale delle collettività sul territorio delle quali insistono. E, dall'altro, come 'elementi di rottura' nell'ecosistema dei beni culturali – come detto da valorizzarsi nel suo insieme quale risorsa utile allo sviluppo.

In termini di base concettuale due considerazioni vengono a confronto:

- la prima (circostanza di diritto) che l'obiettivo legislativamente posto era "il ripristino ed il restauro del patrimonio monumentale, archeologico, storico, artistico, librario ed archivistico nelle zone del Friuli-Venezia Giulia colpite dal terremoto del 1976" (art. 14 L. 576/77);

- la seconda (circostanza di fatto) che ciò che era concretamente possibile realizzare (e che è stato realizzato) non aveva naturalmente potuto prescindere dalle problematiche di contesto, generali e particolari, incidenti sia sull'entità effettiva delle risorse disponibili, sia sull'operatività concreta dell'Amministrazione periferica.

Solo una minima parte di queste ultime era avviabile al livello locale anche nelle migliori volontà dello stesso. Ne è però disceso, nello svolgersi delle cose così come realmente accadono, che esse problematiche hanno non solo condizionato ed ostacolato l'azione di recupero, ma anche determinato, quale effetto, l'incompletezza dell'opera di ripristino e restauro del patrimonio monumentale e storico del Friuli.

5.2 Le 'ferite' ancora aperte – loro elencazione

Il quadro di ciò che è ancora da completare abbraccia manufatti-beni culturali di differenti tipologie, di proprietà pubblica e di proprietà privata, in minore (quando non minimo) o maggiore grado di ripristino.

La maggior parte di essi è situata nella Provincia di Udine, la parte restante nella Provincia di Pordenone.

Nella provincia di Udine:

Beni culturali di proprietà pubblica

Castello di Gemona

Chiesa di S. Giovanni in Gemona

Torre di Mels (Colloredo)

Beni culturali di proprietà privata in comodato ad ente pubblico

Castello di Artegna

Beni culturali di proprietà privata

Casaforte di S. Salvatore (Maiano)

Castello di Caporiacco (Colloredo)

Castello di Prampero (Magnano in Riviera)

Nella provincia di Pordenone:

Beni culturali di proprietà pubblica

Castello di Polcenigo

Castello di Toppo

Beni culturali di proprietà privata

Cavasso Nuovo ex Polcenigo ora Tuniz

5.3 I fabbisogni finanziari

Per introdurre ogni e qualsiasi valutazione di merito è necessario affiancare all'elencazione puntuale dei beni ancora 'in sofferenza' per causa del sisma una stima dei costi necessari per il loro ripristino.

In ciò si è tributari alle competenze tecniche dei soggetti conoscitori dei singoli beni, con i seguenti dati di sintesi:

Castello di Gemona	5,00
Chiesa di S. Giovanni in Gemona	2,50
Torre di Mels	0,50
Castello di Artegna	2,50
Casaforte di S. Salvatore	3,00
Castello di Caporiacco	5,00
Castello di Prampero	4,50
Castello di Polcenigo	5,00
Castello di Toppo	5,00
Cavasso Nuovo	5,00

e per un totale di 38,0 milioni di euro.

Di detti costi il 54,0% è riferito a beni di proprietà pubblica (o in comodato alla Pubblica Amministrazione), mentre il 46,1% è riferito a beni culturali di proprietà privata. In termini territoriali il 60,5% dei costi attiene beni siti nella provincia di Udine e il 39,5% beni siti nella provincia di Pordenone.

6. Gli strumenti legislativi e finanziari vigenti

6.1 Sul piano generale

Sul piano dell'analisi sistemica gli strumenti tradizionalmente approntati per perseguire gli obiettivi di tutela dei beni culturali sono le esenzioni fiscali, i contributi ai restauri realizzati da privati e gli interventi effettuati direttamente da organismi pubblici.

Questi ultimi a loro volta suddivisi, in termini di specie, in provvedimenti aventi valenza generalizzata, lasciandosi all'Amministrazione l'individuazione delle singole fattispecie, e in provvedimenti aventi finalizzazione particolare, riferiti cioè a specifici beni o complessi di beni.

E diversamente suddivisibili in relazione al soggetto adottante, in interventi statali (stante la competenza primaria) ed in interventi regionali (aventi natura integrativa).

Un breve excursus a tutto campo sugli strumenti e sull'utilizzo degli stessi nel tempo ne chiarisce la portata.

Già è stato ricordato che la legge 2 agosto 1982 n. 512 introdusse per la prima volta importanti esenzioni fiscali, ma purtroppo la mancanza di regolamenti di attuazione e alcune leggi successive come la Finanziaria del 1988 o la 154/89 ne hanno ridimensionato le potenzialità.

Quanto ai contributi ai restauri realizzati da privati la legge 21 dicembre 1961 n. 1552 o il d.p.r. 29 settembre 1973 n. 601, essi erano stati caratterizzati da scarsa applicabilità e diffusione ancora minore.

Si può invece dire il contrario per gli interventi effettuati direttamente da organismi pubblici. Si è trattato sia di leggi speciali a favore di singole località o monumenti, una pratica peraltro



seguita fin dai tempi dell'Italia postunitaria, sia di provvedimenti non particolaristici, tipici degli anni '80, volti a promuovere progetti che producessero benefici economici e sociali.

Così, la legge 26 aprile 1982 n. 181 istituì il Fondo Investimenti e Occupazione, basato sull'analisi costi-benefici ed esteso l'anno successivo ai beni culturali. All'interno dell'intervento straordinario per il sud vennero ideati gli "itinerari turistico-culturali nel Mezzogiorno". Sulla catalogazione, la Finanziaria del 1986 diede il via al progetto Giacimenti Culturali, poi riproposto più volte anche sotto altre forme, su iniziativa del Ministero del Lavoro, legittimato all'intromissione nel campo dei beni culturali dalla legge 14 marzo 1968 n. 292. La 449/87 assegnò invece al Ministero per i Beni Culturali e Ambientali 1265 miliardi per programmi di valorizzazione.

Una particolare menzione va qui riservata per la sua atipicità alla Legge regionale 9 novembre 1998, n. 13, contenente, al Titolo V, disposizioni in materia di ricostruzione per le zone terremotate.

Ivi, all'art. 140, comma 16, era stato previsto che, al fine di completare il recupero del patrimonio immobiliare danneggiato dagli eventi sismici, l'Amministrazione regionale venisse autorizzata a concedere contributi annui costanti ai soggetti di cui ai commi 17 e 18 (proprietari degli immobili che procedano al realizzo, nell'ambito dell'intervento di recupero, il ripristino delle destinazioni abitative o produttive e degli altri spazi eccedenti tali destinazioni, da utilizzare dal Comune competente per territorio, previa stipula di apposita convenzione, per un periodo non inferiore a trenta anni e Comuni che procedano all'acquisto di beni culturali appartenente alla tipologia per pubbliche finalità) per il recupero totale o parziale di immobili fortificati, assoggettati a vincolo di interesse storico-artistico ai sensi della legge 1089/1939, nei quali, alla data degli eventi sismici, risultavano in atto destinazioni ad uso abitativo o produttivo, ancorché non esclusive, anche se utilizzati da terzi purché ubicati nei Comuni classificati disastri con il DPGR 0714/Pres. del 20 maggio 1976 e successive modificazioni ed integrazioni e per i quali, alla data di entrata in vigore della legge stessa, non fosse stato effettuato l'intervento di recupero.

Per tali finalità veniva autorizzato, a partire dall'anno 1998, il limite di spesa decennale di lire 1.000 milioni, con iscrizione nello stato di previsione della spesa del bilancio regionale nella misura di lire 1.000 milioni per ciascuno degli esercizi dal 1998 al 2000, con riserva di iscrizione delle ulteriori annualità negli esercizi successivi.

Per i beni culturali del Friuli al cessare della situazione di eccezionalità (tale intendendosi il completamento delle procedure avviate mediante utilizzo dei fondi stanziati dalle leggi sulla ricostruzione), hanno ripreso piena vigenza le norme a portata generale, ora contenute nel Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali (Decreto Legislativo 29 ottobre 1999, n. 490).

6. Gli strumenti offerti dalla legislazione vigente

6.1. Le esenzioni fiscali

La portata offerta dalla normativa tributaria (ora contenuta nel T.U. delle imposte dirette), pur se esistente, è oltremodo ridotta in conseguenza di una vera e propria miopia legislativa.

Essa non richiede particolare commento in quanto la criticità da ciò derivante per la manutenzione, protezione e restauro dei beni di proprietà privata è universalmente nota, e costantemente rappresentata alle Pubbliche Autorità dalle Associazioni di tutela (Associazione Dimore Storiche Italiane, Consorzio per la salvaguardia dei castelli storici del Friuli Venezia Giulia, Associazione Ville Venete), sino al presente conseguendo solo una cortese attenzione e generiche manifestazioni d'interesse.

Costituisce per chi scrive costante fonte di meraviglia la circostanza che non venga ancora colta, vuoi al livello delle forze politiche vuoi a livello istituzionale, l'importanza di rivedere (ripristinare) il regime tributario dei beni culturali, quale motore di azioni di recupero, aventi positive ricadute in termini di occupazione e in particolare d'impiego di maestranze qualificate, in ambiti nei quali le competenze si vanno progressivamente perdendo.

6.2 I contributi ai restauri effettuabili da privati

6.2.1 La normativa statale

La norma regolante l'intervento finanziario dello Stato è contenuta all'art. 41 del Decreto legislativo, ove (comma 1) lo Stato viene facoltizzato a concorrere nella spesa sostenuta dal proprietario del bene culturale per l'esecuzione degli interventi di restauro per un ammontare non superiore alla metà della stessa. Con la precisazione (comma 2) che per gli interventi disposti a norma dell'articolo 37 (di cui si dirà in seguito) l'onere della spesa può essere sostenuto in tutto o in parte dallo Stato qualora si tratti di opere di particolare interesse, ovvero eseguite su beni in uso o godimento pubblico.

L'art. 42 peraltro mantiene ferma la previsione a che il contributo sia concesso dal Ministero a lavori ultimati e collaudati sulla spesa effettivamente sostenuta dal proprietario. Con l'unico temperamento che nel caso di opere eseguite a norma degli articoli 37, comma 2 (lavori imposti dal Ministero al proprietario, possessore e detentore) possano essere erogati acconti sulla base degli stati di avanzamento dei lavori regolarmente certificati.

Una seconda misura d'intervento statale in favore dei privati è contenuta all'art. 43 ('Contributo in conto interessi') del Decreto legislativo, ove viene prevista la facoltà di concedere contributi in conto interessi sui mutui accordati da istituti di credito ai proprietari, possessori o detentori degli immobili per la realizzazione degli interventi di restauro.

6.2.2 La normativa regionale del Friuli Venezia Giulia

La Regione Friuli Venezia Giulia, sin dal 1976, in piena emergenza da terremoto e con una immediata presa di coscienza dell'importanza di detti beni per il suo territorio, si poneva l'esigenza di intervenire con (i limitati) fondi propri in favore dei beni culturali, ad integrazione dell'intervento statale.

Con la Legge regionale 18 novembre 1976, n. 60, tutt'ora vigente, l'Amministrazione regionale (art. 37) veniva autorizzata a sostenere mediante contributi le iniziative tendenti alla conservazione, al restauro ed all'utilizzazione degli immobili di qualsiasi tipo che presentino particolare valore artistico, storico od ambientale.



Con la successiva 23 novembre 1981, n. 77 l'Amministrazione regionale (art. 43) veniva tra l'altro autorizzata a concedere contributi annui costanti, per un periodo non superiore ai 20 anni, nella misura del 7% della spesa riconosciuta ammissibile, a favore dei proprietari di immobili che presentino notevole valore artistico, storico o culturale per il restauro e la sistemazione degli immobili stessi.

Con la ben più recente Legge regionale 8 maggio 2000, n. 10 (relativa ai beni architettonici fortificati di cui si è fatto anteriormente cenno) l'amministrazione regionale veniva autorizzata a concedere contributi in conto capitale a persone fisiche, enti pubblici e privati che siano proprietari o detentori, qualora enti pubblici, di beni architettonici fortificati o loro parti, nella misura massima del 50 per cento della spesa ammissibile per i soggetti privati e nella misura massima del 75 per cento per i soggetti pubblici (elevabili sino al 90 per cento della spesa ammissibile qualora l'intervento da attuare riguardi beni architettonici costituenti mera testimonianza storica).

Le dotazioni di fondi delle citate leggi regionali, tutte derivanti dai fondi di bilancio, non consentono comunque interventi di grande dimensione.

Gli interventi
direttamente eseguibili
da organismi pubblici

6.3.1 La normativa statale

La norma di attuale riferimento è l'art. 37 ('Misure conservative') del Decreto legislativo, ove viene da un lato facoltizzato l'intervento diretto dello Stato ai fini della conservazione dei beni culturali (comma 1), estesa – con possibilità di intervento che può giungere sino al totale della spesa - ai beni di proprietà privata qualora trattisi "di opere di particolare interesse, ovvero eseguite su beni in uso o godimento pubblico".

Lo Statuto regionale del Friuli Venezia Giulia, anche nelle sue recenti modificazioni, non attribuisce alla Regione stessa una competenza diretta nella materia dei beni culturali. Lo si ricorda per memoria.

7. Considerazioni conclusive

La normativa esistente, come rappresentato al punto che immediatamente precede, pare in linea astratta pienamente consentire il completamento – mediante diretto intervento dello Stato

- degli interventi di "ripristino e di restauro del patrimonio storico-monumentale del Friuli colpito dal sisma".

Infatti tutti i beni elencati al precedente punto 5.2 appaiono soddisfare i requisiti dell'essere opere di particolare interesse ed in uso o godimento pubblico, a' termini dell'art. 37 del Testo Unico.

Quasi pariteticamente ripartendosi, quanto ai costi stimati di ripristino, tra beni di proprietà pubblica e beni di proprietà privata.

Le questioni concrete che si pongono sono: a) la maturazione in primis da parte dello Stato del convincimento che l'opera di ripristino e restauro post-sisma vada completata; b) la collocazione di detti (eventuali) interventi in posizione adeguata nel quadro delle priorità del Ministero dei Beni culturali, e, c) per ultimo ma non da ultimo, la individuazione delle fonti di copertura delle risorse a ciò specificamente necessarie.

Potrà, con sin troppa facilità, obiettarsi che il nodo centrale attiene la questione sub c). Che, per la forza delle cose, è assorbente di tutte le altre. Con la considerazione quindi che lo stato complessivo della finanza pubblica non consente di dedicare ai beni culturali risorse maggiori di quelle ad essi attualmente destinate, comunque insufficienti anche per assicurare la copertura dei normali programmi d'intervento.

Posto che la tale obiezione venga ritenuta in linea di principio condivisibile (così spostando la questione sul piano generale della aliquota delle risorse attribuite alla tutela dei beni culturali sul bilancio dello Stato), essa non appare di per sé escludente l'assunzione, da parte statale di positive ed esplicitate decisioni in ordine ai punti a) e b).

Che possono e debbono costituire la causa efficiente per ricercare quindi – qualora si escludano una legge speciale di rifinanziamento o un tempestivo ripristino delle normative agevolative in materia tributaria - d'intesa tra Stato e Regione, tra proprietari pubblici e proprietari privati, la più idonea via per mobilitare le risorse necessarie, senza per ciò escludersi a priori le altre vie offerte dalla c.d. 'finanza creativa', dal project financing all'emissione di obbligazioni, dai prestiti garantiti alle operazioni di mutuo.

Se l'esperienza del Friuli quanto al recupero dei beni culturali colpiti dal sisma del 1976 è stata tesaurizzata in tutti i suoi risvolti, e l'importanza e la riproducibilità di quanto da essa derivato in tema di sinergia di rapporti tra pubblico e privato in termini di valorizzazione dei beni culturali stessi è stata appieno colta, si potrà – in presenza di azioni concrete per il completamento dell'ecosistema dei beni culturali del Friuli – parlare, nel pragmatismo dell'economia aziendale, non tanto di spesa sostanzialmente improduttiva quanto di vero e proprio investimento.

