

Luigi Gallucci

## Restauro e partecipazione finanziaria dello Stato

(doi: 10.7390/9307)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 2, settembre 2000

**Ente di afferenza:**

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

### Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>

### Tavola rotonda sul Testo Unico per i beni e le attività culturali (Bologna, 16 maggio 2000)

## Restauro e partecipazione finanziaria dello Stato

di [Luigi Gallucci](#) [1]

La sezione II del capo II del [Testo Unico](#) (conservazione) è dedicata ad un settore di fondamentale importanza per i beni culturali qual è quello del restauro e ciò tenuto anche conto che molta parte delle attività in materia di tutela dei beni culturali "passano" attraverso questo istituto, che se per decenni non ha trovato specifica definizione normativa nello specifico settore, nel volgere di pochi mesi trova ospitalità in due importanti testi normativi quali sono il testo unico in esame ed il regolamento di attuazione della l. 109/1994 che, come si sa, contiene uno specifico capo dedicato ai lavori sui beni culturali immobili e mobili.

D'altro canto le due definizioni di restauro, sotto il profilo sostanziale, appaiono agevolmente sovrapponibili in quanto in entrambe l'intervento materico assume precipua rilevanza ed ha come riferimento la conservazione del bene ai fini di tutela (all'ulteriore fine di valorizzazione presente nel regolamento "Merloni", non sembra possa essere dato un ulteriore e diverso fine, almeno per quanto qui rileva).

Questo, a mio avviso, al di là delle duplicazioni normative, solo in parte evitabili, è comunque un fatto positivo, serve a fare chiarezza, a delimitare la materia in discussione, tanto più in ipotesi nelle quali dall'individuazione dell'istituto nascono limitazioni, anche di una qualche rilevanza, al potere di disposizione del bene tutelato da parte dei soggetti proprietari. Si tratta, peraltro, di una operazione di ricezione, e per questo non meno meritevole, di concetti ben conosciuti dagli studiosi e dagli operatori del settore contenuti già nella carta del restauro del 1972 e del 1987.

Certamente più delicata è l'indagine circa l'ambito e la portata, nello specifico settore, delle definizioni ora introdotte; si tratta di capire se esse "sostituiscono" per i beni culturali, qualificandosi come norme speciali, la nozione generale di restauro contenuta, ora, nell'art. 2 del regolamento "Merloni" e prima nell'art. 31 della l. 457/1978 (recupero delle caratteristiche di funzionalità ed efficienza del bene: consolidamento, ripristino, rinnovo di elementi costitutivi) ovvero se ad essa si affianchi disciplinando soltanto una particolare tipologia di intervento. Il problema è delicato e non privo di effetti e conseguenza: si pensi all'ambito dell'art. 36 (procedure urbanistiche semplificate), che in tema di applicabilità della

procedura della DIA (denuncia di inizio attività), può seguendo l'uno o l'altro criterio interpretativo, avere effetti assai ampi ovvero più limitati.

Certo qualche ulteriore "sforzo" poteva ancora essere compiuto. In tal senso sarebbe forse stato utile chiarire - così come ha fatto il regolamento della "Merloni" - il concetto di manutenzione che, soltanto in via interpretativa, può essere ricondotto, e, forse, deve necessariamente essere ricondotto nella definizione di restauro contenuta nell'art. 34. E ciò tanto più che entrambe le nozioni (restauro e manutenzione) erano presenti nella legislazione confluita nel Testo Unico cosicché può essere fonte, se non di complicazione, di qualcosa che ad essa assomiglia, essersi occupati solo della definizione di restauro. Gli effetti di quanto appena detto sono tangibili quando si vanno ad esaminare le norme sugli interventi finanziari dello Stato, che se non rettamente intesi, possono essere suscettibili di una interpretazione - che invero non si suggerisce - volta a limitare, rispetto al quadro normativo precedente, le possibilità di ausilio dello Stato.

Ma ripeto si tratta di aspetti che ben potranno trovare correzione nel futuro aggiornamento, mentre resta, a mio avviso, importante la strada, anche per quanto attiene le definizioni, che si è intrapresa, così come mi pare importante avere collocato nella stessa sezione del Testo Unico gli obblighi a vario titolo imposti ai proprietari del bene culturale (autorizzazioni, approvazioni) e le norme di intervento finanziario che l'ordinamento predispone per la migliore tutela del bene medesimo.

Si tratta di due aspetti di uno stesso problema che, nella legislazione precedente, si incrociavano, sovente, in uno stesso articolo. Peraltro l'ossatura della l. 1089/1939, era stata sul punto significativamente rivisitata dalla l. 1552/1961, venendosi così a creare un groviglio di disposizioni solo faticosamente ricostruibili soprattutto quanto ai soggetti destinatari delle disposizioni in questione. In tal senso la scelta del Testo Unico è felice e chiarificatrice nell'aver distinto sia pure mantenendo un assetto unitario. L'assetto unitario è dato dalla collocazione in un'unica sezione dei provvedimenti autorizzativi ed approvativi e delle norme relative agli ausili finanziari, la distinzione sta, appunto, nell'aver saputo separare, rispetto a quanto avveniva precedentemente, in distinti articoli i due aspetti della stessa medaglia.

Questo in linea assolutamente generale; per quanto attiene alle singole disposizioni può essere richiamata l'attenzione sul comma 2 dell'art. 35, laddove si contestualizza nel momento del giudizio tecnico sotteso all'approvazione del progetto di restauro, la pronuncia del soprintendente sull'ammissibilità ai contributi statali ed alle agevolazioni fiscali previste dall'ordinamento.

Anche qui qualche "sfasatura" può essere sottolineata: il permanere della dicotomia tra autorizzazione ed approvazione (si veda il comma 1 dell'art. 35) - cui si ricollega un diverso ambito di competenze, rispettivamente del ministero e del soprintendente - se ha un senso, in genere, nella conservazione, presenta indubbiamente profili problematici (messi bene in evidenza dal prof. Roccella nel commento all'art. 23 - approvazione di progetti di opere) con riguardo all'istituto del restauro ed agli interventi di ausilio finanziario.

Profili problematici tanto più rilevanti in quanto, con l'entrata in vigore del regolamento della "Merloni", gli interventi sui beni mobili ed immobili - naturalmente nei limiti soggettivi in cui tale testo è richiamabile: penso ai lavori degli enti locali - dovranno sempre essere preceduti da una progettazione (sia pure a diversi gradi di definizione), in quanto tale soggetta all'approvazione del soprintendente.

La mia personale impressione è che - contrariamente a quanto affermato dalla giurisprudenza - il regolamento sottolinei vieppiù il ruolo centrale dell'approvazione del soprintendente - e ciò sia sotto il profilo di giudizio tecnico, sotteso all'approvazione, sia per quanto attiene alle scelte più ampiamente discrezionali - mentre l'autorizzazione ministeriale sopravvive per gli aspetti relativi alle demolizioni, alla destinazione d'uso, allo spostamento del bene, nonché come conclusione ad un procedimento di "ausilio e conforto" alle scelte del soprintendente.

Ciò d'altro canto appare trovare conferma nello schema di regolamento di organizzazione del ministero che, all'art. 27, ripartisce tra soprintendente regionale e soprintendente l'approvazione degli interventi

sulla base di limiti di spesa determinati dal direttore generale.

Un cenno di adesione deve, poi, essere fatto all'art. 36 che, sia pure con le cautele procedurali del caso, estende agli immobili vincolati il procedimento della DIA (denuncia inizio attività).

Meno felici - ed è questa una osservazione da valutare con maggiore ponderazione in riferimento al complesso del T.U. - sono, forse, le disposizioni relative alla conservazione dei beni librari e dei beni archivistici che, sia pure per ragioni diverse, con maggiore faticosità si inseriscono nell'impianto del decreto legislativo: è il caso dell'art. 39 e dell'art. 40.

Si è già accennato alla felice intuizione dei redattori del T.U. di "isolare" in articoli a ciò specificamente deputati le disposizioni in materia di interventi finanziari. In effetti la recente sensibilità della classe politica ai beni culturali, visti anche come risorsa finanziaria, ha portato, anche sul piano normativo, a potenziare gli strumenti disponibili: si pensi alla disciplina dei contributi in conto interessi (art. 43), ed alle stesse disposizioni contenute in altro Capo (IV) sulla c.d. *indemnity* (art. 69) che sostanziandosi in un'assicurazione dei rischi da parte dello Stato solleva, nel ricorrere delle condizioni previste, i soggetti proprietari dall'onere dell'assicurazione.

In tale contesto particolare rilievo assume l'art. 41 che procede ad un efficace riordino delle disposizioni contenute negli artt. da 15 a 18 della l. 1089/1939, modificata ed integrata dalla l. 1552/1961 e, nel contempo, sottolinea viepiù la facoltà di concorso finanziario dello Stato agli interventi di restauro (da intendersi come termine comprensivo anche della manutenzione) intrapresi dai soggetti proprietari, quasi si trattasse dell'istituto fondamentale, nel settore, mentre le altre forme di partecipazione - anche se potenzialmente più incisive sotto il profilo finanziario - vengano ad assumere un carattere specifico (ci si riferisce alla possibile totale assunzione degli oneri da parte dello Stato per gli interventi coattivi di restauro, procedura, peraltro, anche questa semplificata omettendo la previsione di parere del Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali e dell'anacronistica previsione della impossibilità di assunzione dell'onere da parte del soggetto procedente).

Sempre nell'ambito dell'estensione della facoltà di intervento finanziario dello Stato, è la previsione dell'art. 42 che ammette, sia pure in limitate fattispecie, la possibilità di contributi in acconto secondo una "filosofia" che è ancor più perfezionata nell'art. 43 che recepisce le precedenti norme in tema di contributi in conto interessi ai soggetti che effettuano interventi di restauro.

L'articolo 46 è da segnalare non fosse altro che per una curiosità: in buona sostanza si "corregge la rotta" rispetto al d.p.r. 368/1994 che intestava al ministero tutti gli interventi sui beni dello stato vincolati e, quindi, anche i relativi oneri. E', ora, sagacemente previsto che una cosa è la tutela - che resta intestata al ministero (che comunque deve approvare i progetti di restauro) - altra cosa è l'onere finanziario che può (leggi: È deve?) essere assunto dall'amministrazione usuaria.

Un'ultima notazione deve essere destinata all'art. 47 che ridisciplina l'istituto della custodia coattiva in senso orizzontale per tutti i beni culturali; la norma appare felice particolarmente per quanto attiene al settore degli archivi adeguando l'istituto all'elaborazione giurisprudenziale: ulteriore sintomo, questo, della scienza e coscienza che ha ispirato i redattori del Testo unico.

Un ultimo cenno, infine, alle norme in materia di espropriazione (art. 91-96): le norme sono state, in estrema sintesi coordinate ed aggiornate nel principio reso fermo dall'art. 149 del [d.lg. 112/1998](#) secondo cui sono riservate allo Stato le funzioni in materia di espropriazione dei beni mobili e immobili di interesse storico-artistico. L'art. 91 in particolare rende ora chiaramente esplicitata la connessione tra l'azione ablatoria e la destinazione del bene alla fruizione pubblica. Da segnalare, poi, in un'ottica di semplificazione, la disposizione di cui all'art. 94 comma 2 secondo cui, per le espropriazioni per interesse archeologico e per quelle a fini strumentali l'approvazione del progetto equivale a dichiarazione di pubblica utilità.

---

### [1] Ricordo di Piergiorgio Ferri

Ritengo doveroso ricordare a tutti noi Piergiorgio Ferri, improvvisamente e prematuramente scomparso. Nel dibattere sulle luci - a mio avviso assolutamente prevalenti - e sulle manchevolezze che, vorrei dire, per definizione, non possono non esservi in un testo di così grande importanza - quale è il testo unico sulle disposizioni di legge in materia di beni culturali e ambientali - è cosa certa che se l'avvocato Ferri, con lungimiranza del ministro dell'epoca, non fosse stato chiamato a presiedere la commissione ministeriale che lo schema di testo unico ha elaborato non saremmo, almeno oggi, qui a discuterne. Mi fermo qui in quanto tutti coloro che di beni culturali e ambientali si sono occupati conoscono la dimensione di studioso dell'avv. Ferri: io ho avuto la fortuna di conoscere, anche se troppo fuggevolmente, l'uomo, di grande dirittura morale e intellettuale, autorevole e insieme gentile ed è a lui che rivolgo un pensiero affettuoso e commosso. Il rimpianto forte è che non possa essere Piergiorgio Ferri a guidare le modificazioni che verranno, cui, come pochi, avrebbe saputo dare impulso e rigore scientifico.

---

copyright 2000 by [Società editrice il Mulino](#)

---

[inizio pagina](#)