

Valentina M. Sessa

La Carta del Rischio del patrimonio culturale: l'esperienza della Lombardia

(doi: 10.7390/9326)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 3, dicembre 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/>

La Carta del Rischio del patrimonio culturale: l'esperienza della Lombardia

di [Valentina M. Sessa](#)

Sommario: [1. Il polo lombardo della Carta nazionale del Rischio all'interno dell'Accordo di programma quadro in materia di beni culturali fra ministero e regione Lombardia.](#) - [2. Dalla catalogazione alla Carta del Rischio del patrimonio culturale: conservazione programmata e pianificazione territoriale.](#) - [3. I risultati del progetto. Profili tecnici.](#) - [4. Individuazione delle lacune normative e degli strumenti giuridici disponibili.](#) - [5. Strumenti finanziari per la progettazione e la realizzazione della conservazione programmata.](#) - [6. Il supporto organizzativo: l'Agenzia regionale per la conservazione programmata.](#) - [7. Formazione di nuove figure professionali.](#) - [8. Prospettive di sviluppo del progetto nel nuovo contesto normativo.](#)

1. Il polo lombardo della Carta nazionale del Rischio all'interno dell'Accordo di programma quadro in materia di beni culturali fra ministero e regione Lombardia

L'[accordo di programma quadro](#) stipulato il 26 maggio 1999 tra ministero per i Beni e le Attività culturali e regione Lombardia ai sensi dell'art. 2, comma 203, lett. c) della l. 23 dicembre 1996, n. 662, in attuazione dell'Intesa istituzionale di programma sottoscritta dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Presidente della regione Lombardia il 3 marzo precedente, indica fra i suoi obiettivi l'implementazione del polo lombardo della Carta nazionale del Rischio del patrimonio culturale, definita dalla stessa Intesa come "lo strumento più avanzato continuamente aggiornabile per la previsione territoriale delle dinamiche del rischio totale riferito ai complessi architettonici ed archeologici".

La Carta nazionale del Rischio costituisce infatti un sistema informativo che, fondandosi su una conoscenza approfondita del territorio e del suo patrimonio storico-artistico, può consentire di individuare sistemi e procedimenti per la programmazione degli interventi sui beni culturali in funzione del loro stato di conservazione e della pericolosità dell'ambiente in cui sono ubicati. A tal fine i poli regionali di tale Carta dovrebbero integrare e approfondire il sistema informativo sviluppato dall'Istituto Centrale per il Restauro del ministero per i Beni e le Attività culturali [1].

La realizzazione del polo lombardo, già inclusa nel Programma regionale di sviluppo per il triennio 1998-2000 ed oggetto di un Progetto strategico della Lombardia avviato nel febbraio 1998 in collaborazione con l'Istituto Centrale per il Restauro, assurge in tal modo ad obbligo vincolante per le parti dell'accordo ai sensi dell'art. 1372 c.c., ed in caso di inadempimento sarà conseguentemente possibile ricorrere alla tutela giurisdizionale [2].

La prima fase di attuazione del polo regionale è consistita in una ricerca, predisposta nel dicembre 1998 nel quadro del Parco progetti cofinanziato dalla regione Lombardia, dal ministero del Lavoro e della Previdenza sociale e dal Fondo sociale europeo, il cui progetto esecutivo è stato avviato nel maggio 1999 e concluso nel giugno 2000. Essa comprendeva innanzitutto uno studio sui fattori di rischio e sulla conservazione programmata del patrimonio storico-architettonico per approfondirne gli aspetti sia tecnici che giuridici, e successivamente la definizione dei profili professionali coinvolti nella conservazione dei beni culturali e la realizzazione di percorsi formativi per tecnici del settore. Per raggiungere tali scopi è stato creato un comitato tecnico-scientifico ed un gruppo di ricerca composto da soggetti rappresentativi dei diversi attori che intervengono nel processo di conservazione e tutela del patrimonio storico-architettonico [3].

Le osservazioni che seguiranno si prefiggono pertanto illustrare in primo luogo come la Carta del Rischio si stia sviluppando in Lombardia, esperienza di particolare interesse in quanto costituisce uno dei primi tentativi di realizzazione di uno strumento che può essere considerato segno di una nuova cultura della tutela, intesa non più in senso meramente vincolistico bensì anche sostanziale, in quanto risultante dall'attività congiunta di conservazione materiale, gestione rispettosa del patrimonio culturale, nonché conoscenza, documentazione e divulgazione dei valori culturali da quest'ultimo custoditi.

Gli studi regionali sulla Carta del Rischio e le iniziative conseguenti assumono inoltre particolare valore se inquadrati nel contesto delle recenti riforme in materia di beni culturali. Essi, infatti, da una parte costituiscono un valido esempio della possibilità di superare il rigido riparto di competenze tra Stato e regioni in materia di tutela, dall'altra rappresentano un tentativo di coinvolgere i privati nell'attività di conservazione e valorizzazione, incentivando o addirittura ideando nuove forme di collaborazione che instaurino una cultura della tutela integrata.

In primo luogo, infatti, l'art. 1 dell'Accordo di programma quadro individua espressamente fra i suoi obiettivi l'incremento, mediante l'uso di strumenti di programmazione negoziata quali gli accordi di programma, del raccordo fra i diversi enti che hanno competenza in materia di politiche culturali nel territorio lombardo, all'interno di un più complessivo processo di armonizzazione e coordinamento nell'ambito regionale delle iniziative dei soggetti sia pubblici che privati "anche in considerazione di una successiva completa attuazione delle procedure previste dagli [artt. 154 e 155 del predetto d.lg. 112/1998](#).

In secondo luogo i soggetti sottoscrittori hanno previsto, nell'[art. 11 dell'Accordo](#), che a quest'ultimo possano in futuro aderire anche altri soggetti pubblici e privati "la cui partecipazione e azione sia necessaria per la compiuta realizzazione delle attività e degli interventi previsti", purché vi sia in tal senso la previa approvazione del Comitato istituzionale di gestione dell'Intesa. D'altra parte sia quest'ultimo, riunitosi a Roma il 21 ottobre 1999, che il Comitato paritetico di attuazione dell'Intesa, in un incontro tenutosi in precedenza a Milano il 28 settembre 1999, hanno evidenziato la necessità di una programmazione congiunta in materia di beni e attività culturali sul territorio [4].

2. Dalla catalogazione alla Carta del Rischio del patrimonio culturale: conservazione programmata e pianificazione territoriale

L'idea di creare uno strumento quale la Carta del Rischio deriva dal concetto di restauro preventivo coniato da Cesare Brandi [5] ed è stata inizialmente applicata da Giovanni Urbani [6] proprio su scala regionale attraverso il Piano pilota per la conservazione programmata dei beni culturali in Umbria del 1975 [7]. E' stato però necessario attendere gli anni ottanta perché il progetto della Carta del Rischio fosse esteso a tutto il territorio nazionale e solo ora è possibile vederne i primi risultati concreti [8].

Allo scopo di realizzare il polo lombardo, l'indagine regionale ha inteso approfondire, in particolare, il rapporto fra i beni e il territorio: in sintesi, il progetto presuppone la raccolta e l'analisi di una serie di informazioni inerenti la distribuzione nell'ambito della regione, la consistenza e lo stato di conservazione del patrimonio culturale, nonché la presenza e l'entità di fattori aggressivi di carattere ambientale,

atmosferico e antropico. I dati raccolti con la schedatura e le carte tematiche della pericolosità dovrebbero consentire di attribuire ad ogni bene un indice di vulnerabilità per creare un sistema di supporto alle decisioni dell'amministrazione sia per quanto concerne gli immobili che l'ambiente, consentendo una valutazione preventiva dei possibili danni e dei necessari interventi di conservazione a livello regionale, provinciale e comunale.

Attraverso l'analisi del rischio è infatti possibile sviluppare un approccio alla conservazione non solo qualitativo - tradizionalmente privilegiato dagli operatori del settore - ma anche quantitativo: un'effettiva conoscenza del patrimonio culturale e del suo contesto ambientale consente una corretta pianificazione territoriale, un'efficace prevenzione attraverso la riduzione dei fattori di degrado, nonché l'ottimizzazione dell'impiego delle risorse mediante l'individuazione delle priorità degli interventi di conservazione.

La Carta del Rischio così intesa non sarà più solo uno strumento conoscitivo - pure indispensabile, vista l'entità e il valore del patrimonio culturale - ma anche il fondamento della cultura della "conservazione programmata", vale a dire di una metodologia di intervento sui beni non più "ex post", a danno avvenuto, bensì "ex ante", in una logica di prevenzione. Il progetto della regione Lombardia ha in tal senso evidenziato, in questa fase sotto il profilo teorico, che a dispetto di quanto credono comunemente gli stessi operatori del settore, una costante pratica di manutenzione non solo evita il deterioramento del bene e la sua eventuale perdita, ma costituisce un impegno economico complessivamente meno oneroso del drastico intervento di restauro che, presto o tardi, si renderebbe inevitabilmente necessario [9].

In tale contesto, inoltre, la conoscenza diventerà non solo presupposto della tutela inerente i singoli beni, ma anche dell'intera pianificazione territoriale. Infatti sia le metodologie di valutazione dei rischi che le possibili soluzioni, per essere efficaci, dovrebbero essere definite all'interno del Sistema Informativo Territoriale Regionale finalizzato alla pianificazione ed alla tutela del territorio e dell'ambiente.

Del resto questo approccio era già sotteso alla [l.r. Lombardia 15 aprile 1975, n. 51](#) sulla disciplina urbanistica del territorio regionale e le misure di salvaguardia per la tutela del patrimonio naturale e paesistico, i cui artt. 16 e 17 obbligano i comuni ad individuare ed elencare, nella stesura del Piano regolatore generale, gli immobili soggetti a vincolo architettonico, georeferenziandoli all'interno del proprio territorio.

Tuttavia, dato che questa prescrizione non ha finora portato ad una costante interazione tra la presenza di beni immobili vincolati e pianificazione effettiva del territorio, la regione Lombardia ha tentato, nel suo recente Piano territoriale paesistico regionale, adottato con d.g.r. 25 luglio 1997 n. 6/30195, attualmente all'analisi del Consiglio Regionale, di ampliare la concezione di paesaggio da ambito semplicemente tutelato con vincolo paesistico a tutto il territorio naturale e antropizzato.

Il paesaggio così considerato includerebbe anche gli ambiti monumentali e di edilizia storica: la tradizionale politica di conservazione, di per sé indipendente dalle azioni di programmazione dello sviluppo del territorio, sarebbe in tal caso affiancata dalla valorizzazione dei beni architettonici, svolta anche dalle regioni secondo quanto previsto dall'art. 152 del d.lg. 112/1998, considerando il bene all'interno del suo contesto territoriale.

La Carta del Rischio consentirebbe dunque di superare la politica dei censimenti dei beni e fornirebbe tutti gli elementi necessari per l'assunzione di decisioni che, considerando l'impatto delle trasformazioni di riqualificazione urbana e territoriale sugli edifici di valore architettonico e storico, contribuiscano alla loro conservazione e valorizzazione, contestualmente eliminando la genericità e disomogeneità dei riferimenti e delle metodologie utilizzate dai comuni per l'individuazione dei perimetri dei centri storici da inserire nella pianificazione.

In tal senso, oggetto di interesse non sarebbero più i soli edifici vincolati ma anche quelli che siano comunque di riconosciuto valore storico ed architettonico, testimonianza dei tratti caratteristici dell'abitare e costruire in un determinato luogo. Sarà pertanto necessario definire una metodologia per l'individuazione e la catalogazione di altri edifici o ambiti costruiti, oltre a quelli tutelati dal [d.lg. 29 ottobre 1999, n. 490](#) T.U. delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, innestandola

all'interno di quella già definita della Carta.

3. I risultati del progetto. Profili tecnici

Dal punto di vista tecnico, che qui ci si limita a richiamare brevemente rimandando ad altra sede per ulteriori approfondimenti [10], questa prima fase del progetto ha portato il gruppo di ricerca alla realizzazione di un prototipo regionale della Carta del Rischio. In primo luogo è stata effettuata la ricognizione dei dati giuridici e tecnici già rilevati localmente dal SIRBeC (Sistema Informativo Regionale Beni Culturali), nonché da soprintendenze, province, comuni, enti ecclesiastici e privati, contestualmente avviando la catalogazione di immobili, ubicati in contesti territoriali differenti sotto il profilo ambientale, che ne sono sprovvisti.

Tale attività ha consentito di approfondire la metodologia di catalogazione già approntata dall'Istituto Centrale per il Restauro, creando allo stesso tempo una struttura informatica in grado di ricondurre i dati rilevati in Lombardia alla scheda di catalogazione predisposta dall'Istituto Centrale e di trasferirli a quest'ultimo per l'aggiornamento della banca dati centrale. Inoltre, tale fase ha consentito di verificare i costi effettivi di rilevazione e di sperimentare le modalità di affidamento del servizio di catalogazione, in particolare attraverso la predisposizione di uno schema tipo di capitolato.

In secondo luogo, data la genericità delle indicazioni contenute nelle linee guida dell'Istituto Centrale del Restauro per la valutazione del contesto ambientale, il gruppo di ricerca ha ritenuto necessario verificare i modelli di calcolo della pericolosità definiti dal polo centrale della Carta del Rischio, focalizzando l'attenzione su quei fattori di rischio che hanno particolare incidenza nel territorio regionale. Allo scopo sono stati utilizzati strumenti e metodologie elaborati non solo dall'Istituto Centrale del Restauro - cosa che avviene abitualmente per la valutazione dello stato di conservazione - ma anche dal Sistema Informativo Territoriale Regionale. Sul punto si deve ricordare che l'uso di differenti parametri territoriali per la rilevazione dei dati - gli indicatori di pericolosità del polo centrale sono valutati in relazione alla scala comunale, mentre quelli del polo regionale considerano l'intero contesto ambientale circostante il bene - ha portato a notevoli scostamenti fra i dati regionali e quelli del polo centrale, inducendo il gruppo di ricerca ad adottare una qualificazione di rischio relativa ai singoli beni.

All'approfondimento dei fattori di rischio è seguito l'avviamento degli studi sulle misure conservative da adottare in relazione ad essi: tale ulteriore fase porterà alla redazione di una serie di documenti tecnici che indichino i necessari interventi di profilassi e controllo sul patrimonio architettonico per il mantenimento del suo stato di conservazione. Le ipotesi formulate dal gruppo di ricerca sono state inoltre verificate mediante una sperimentazione del piano di conservazione su immobili di proprietà della regione. In tal modo sono state ulteriormente analizzate le problematiche inerenti alla conservazione programmata e si sono verificate le possibili soluzioni tecniche [11].

4. Individuazione delle lacune normative e degli strumenti giuridici disponibili

Al fine di realizzare l'integrazione della catalogazione, della conservazione programmata e della pianificazione territoriale sopra descritte, il gruppo di ricerca che ha effettuato l'indagine, oltre all'approfondimento degli aspetti tecnici, ha inteso verificare quali siano gli attuali dati normativi attinenti alla realizzazione della conservazione programmata.

Si è già visto come, al fine di attuare quest'ultima, sia innanzitutto necessario disporre di una completa e approfondita conoscenza del bene, di cui la catalogazione costituisce senz'altro la principale fonte di informazioni, ed in secondo luogo di una serie di documenti tecnici contenenti le indicazioni per effettuarla concretamente.

Per quanto concerne la catalogazione si sono succedute nel tempo delle leggi, per lo più di carattere

finanziario in quanto rispondenti a necessità contingenti, culminate nella l. 19 aprile 1990, n. 84 che, per limitare i potenziali pericoli derivanti dall'imminente libera circolazione dei beni nella Comunità Europea, prevedeva un piano organico di inventariazione e catalogazione dei beni sia pubblici che privati nonché l'elaborazione di una carta conoscitiva aggiornabile inerente la situazione di rischio del patrimonio.

Trattandosi di materia di natura tecnica, la normativa più recente si limita ad attribuirne la competenza al ministero per i Beni e le Attività culturali ([art. 16 del d.lg. 490/1999](#)), allo stesso tempo riconoscendo agli enti territoriali la possibilità di curarsi della catalogazione dei beni localizzati nel loro territorio e prevedendo forme di collaborazione per individuare le metodologie di raccolta ed elaborazione dei dati nonché per integrare in rete le banche dati.

Per quanto riguarda invece la conservazione programmata, al di là di norme, quali quelle comprese nel Capo II del d.lg. 490/1999, che stabiliscono un generico obbligo di conservazione sia per gli enti pubblici territoriali proprietari di beni di notevole interesse storico e artistico, a prescindere dall'inclusione di detti beni negli elenchi di cui all'art. 5 T.U., sia per gli altri soggetti proprietari, possessori o detentori, nella legislazione vigente non si rinvengono specifici riferimenti alla conservazione programmata.

Tuttavia il legislatore ha ultimamente dimostrato maggiore sensibilità nei confronti della tematica. A proposito dei documenti tecnici, in particolare, un iniziale ma significativo segno si ricava dalla legge quadro sui lavori pubblici 11 febbraio 1994 n. 109, come modificata dalla l. 18 novembre 1998, n. 415.

Benché si possa lamentare, da una parte, l'ambiguità terminologica di questa normativa - i riferimenti sono spesso rivolti indistintamente a concetti tra loro diversi, quali recupero, restauro, ristrutturazione, manutenzione - dall'altra, la carenza dell'obbligo di pianificare la manutenzione, si deve considerare positivamente la priorità data agli interventi di manutenzione e recupero del patrimonio pubblico esistente nella predisposizione del programma triennale delle opere pubbliche e dell'elenco annuale redatti in base all'analisi delle necessità ed a studi di concreta fattibilità (art. 14 comma 3). Tale indicazione del legislatore è indicativa di un mutamento di prospettiva che mira tra l'altro ad evitare gli interventi realizzati senza una previa verifica delle condizioni complessive degli immobili nonché senza pianificazione, bensì unicamente sulla base delle necessità contingenti dovute alla carenza di una costante opera manutentiva. Inoltre la stessa norma stabilisce che le amministrazioni aggiudicatrici individuino con priorità quali bisogni possano essere soddisfatti tramite la realizzazione di lavori finanziabili con capitali privati in quanto suscettibili di gestione economica (art. 14 comma 2).

Per quanto concerne la predisposizione dei documenti tecnici, il riferimento normativo è innanzitutto l'art. 40 del Regolamento di attuazione della l. n. 109/1994 e successive modificazioni, emanato con d.p.r. 21 dicembre 1999, n. 554, che richiede la predisposizione di un piano di manutenzione articolato in manuale d'uso, manuale tecnico e programma di manutenzione. In realtà la norma in esame non può essere letta come recepimento normativo del concetto di conservazione programmata. Da una parte, infatti, il concetto di piano di manutenzione non ha particolare riguardo per il profilo di conservazione degli elementi originari dell'immobile, dall'altra la formulazione di detto piano è obbligatoria esclusivamente per i beni oggetto di intervento ed è collegata al progetto esecutivo dei lavori. La norma in esame, pertanto, non può essere considerata sufficiente, da sola, ad avviare una pratica di conservazione programmata. Al contrario quest'ultima non dovrebbe limitarsi ai ristretti casi in cui è ora obbligatoria, ma dovrebbe essere realizzata a prescindere da una previsione di intervento a breve termine.

In attesa che il legislatore introduca un simile obbligo, il gruppo di ricerca ha richiamato alcuni strumenti normativi che, pur non dettati in relazione a tale attività, possono tuttavia costituire occasione per rilanciare il recupero funzionale del patrimonio storico-architettonico ed avviare una pratica di conservazione programmata, verificando allo stesso tempo destinazioni d'uso degli immobili che siano compatibili con il conseguimento di benefici economici attraverso attività partecipate con soggetti pubblici e privati.

In particolare è stata ricordata la possibilità per gli enti pubblici, ai sensi dell'art. 19 della l. 109/1994, di ricorrere non solo ai contratti d'appalto per l'esecuzione di lavori di manutenzione e restauro, ma anche

alla concessione per la progettazione definitiva ed esecutiva, l'esecuzione di lavori pubblici o di pubblica utilità e di quelli ad essi strutturalmente e direttamente collegati, nonché la loro gestione funzionale ed economica. Poiché tale gestione costituisce la controprestazione del contratto, quest'ultimo si può tradurre in una concessione degli immobili per un periodo massimo di trent'anni, e comporta un regime convenzionale determinato dalla valutazione degli interessi economici e del ritorno pubblicitario collegati all'intervento, consentendo al tempo stesso all'amministrazione il mantenimento delle sue funzioni di controllo.

In seguito alla modifica apportata dall'art. 11 della l. 415/1998, i contratti di concessione di cui all'art. 19 comma 2 possono essere proposti da soggetti promotori dotati di idonei requisiti tecnici, organizzativi, finanziari e gestionali, nonché da quelli di cui agli artt. 10 e 17, comma 1, lett. f), eventualmente associati o consorziati con enti finanziatori e con gestori di servizi, che si assumano l'onere di fornire totalmente o parzialmente le risorse necessarie per la realizzazione dei lavori pubblici o di pubblica utilità inseriti nella programmazione triennale di cui all'art. 14 comma 2 della l. 109/1994, ovvero negli strumenti di programmazione formalmente approvati dall'amministrazione aggiudicatrice (art. 37-bis e ss. della l. 109/1994).

La concessione di costruzione e gestione rappresenta dunque anche strumento di operatività del "project financing", che la utilizza per una complessa operazione finanziaria, previa predisposizione di uno studio di inquadramento territoriale, ambientale e di fattibilità, della previsione della durata della concessione, delle funzioni e attività progettate per l'immobile, di un piano economico-finanziario con ripartizione di rischi ed oneri. L'intervento potrà riguardare tanto il recupero funzionale che la mera concessione di spazi già recuperati almeno parzialmente: in tal caso oggetto della gara e della relativa concessione sarà la gestione e la conservazione di un edificio. Quest'ultima può dunque, attraverso il "project financing", essere oggetto dell'iniziativa di una pluralità di finanziatori privati.

Il gruppo di ricerca ha segnalato inoltre le possibilità offerte dal recente Regolamento per 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, emanato con [d.p.r. 7 settembre 2000, n. 283](#) in base all'art. 32 della l. 23 dicembre 1998, n. 448.

Esso prevede, tra l'altro, che anche beni di indiscusso pregio storico-artistico possano essere alienati, fatto salvo il diritto di prelazione dello Stato e degli enti territoriali, previa autorizzazione della soprintendenza regionale contenente dichiarazione dell'interesse particolarmente importante del bene da trascriversi nei registri immobiliari, nonché in base alla formulazione da parte dell'alienante di un programma consistente nella descrizione degli obiettivi di tutela e valorizzazione conseguibili con l'alienazione, in particolare per quanto concerne le misure di conservazione, la destinazione d'uso, le modalità di pubblica fruizione del bene ed i tempi di realizzazione del progetto. Tale programma potrebbe quindi costituire uno strumento per inserire tra gli obblighi dell'acquirente anche un'adeguata previsione della conservazione programmata, la quale diventerebbe in tal modo un vincolo ineludibile, dal momento che il mancato rispetto degli impegni assunti determinerebbe la risoluzione del contratto e l'obbligo di versare una penale.

Analogo progetto deve essere presentato dall'ente che, ai sensi del capo III del medesimo regolamento, decida di ricorrere alla concessione di edifici di valore storico e monumentale o alla loro utilizzazione mediante convenzione. La soprintendenza regionale, fatta salva la possibilità di richiedere integrazioni e chiarimenti, potrà rilasciare un'autorizzazione per un periodo tale da garantire un ritorno finanziario connesso al piano di recupero e gestione in concessione pur senza dissimulare una vendita, prescrivendo eventualmente misure aggiuntive di conservazione del bene, fra cui potrebbe essere inserita la conservazione programmata. L'adempimento di quest'ultima sarebbe in tal caso garantito sia dal potere di controllo e vigilanza della soprintendenza che dalla revoca della concessione o dalla risoluzione della convenzione conseguenti la mancata ottemperanza delle prescrizioni indicate nell'autorizzazione.

Fra le altre proposte del gruppo di ricerca, merita un cenno anche l'attenzione dimostrata per l'istituzione,

anche con altri enti, di nuovi soggetti non commerciali e pertanto dotati di un particolare regime fiscale. Particolarmente interessante la possibilità di creare, ai fini della conservazione e gestione di immobili, fondazioni in partecipazione con lo Stato ai sensi dell'[art. 10 del d.lg. 20 ottobre 1998, n. 368](#), il cui regolamento attuativo è attualmente al vaglio del Consiglio di Stato [[12](#)].

Al fine di realizzare poli culturali d'area altro strumento utile potrebbero essere i consorzi, rispetto ai quali la regione si vorrebbe proporre in funzione di coordinamento, onde individuare sinergie per il reperimento di fondi destinati al recupero degli immobili ed alla successiva gestione degli spazi, razionalizzando le risorse e producendo contemporaneamente significativi ritorni occupazionali. In tale direzione l'[art. 4, comma 139, della l.r. Lombardia 5 gennaio 2000, n. 1](#) attribuisce alla regione la funzione di promuovere l'esercizio associato delle funzioni e dei compiti amministrativi degli enti locali, in particolare per quanto concerne le attività di censimento, inventariazione e catalogazione dei beni culturali, nonché per l'erogazione dei servizi documentari, bibliotecari, museali e le attività di valorizzazione e promozione.

Infine, il gruppo di ricerca ha suggerito il ricorso anche a strumenti normativi di origine privatistica. Fra questi può risultare particolarmente interessante il richiamo al contratto di "sale and lease back", consistente nella vendita di un bene, in questo caso immobile, dal proprietario ad una società di leasing e nella successiva concessione in leasing dello stesso bene da quest'ultima al primo soggetto. Pur mancando il requisito della trilateralità del rapporto propria della figura classica di leasing, tale contratto può essere considerato una forma di locazione finanziaria e risulta lecito a condizione che non vi sia identità tra il soggetto concedente e quello fornitore e che, trattandosi di bene non ricompreso dall'art. 2 del d.p.r. 283/2000 fra quelli inalienabili da parte della pubblica amministrazione, sia previamente richiesta l'autorizzazione di cui al successivo art. 6, con relativa apposizione del vincolo ed assolti gli obblighi derivanti dal diritto di prelazione [[13](#)].

Il contratto in esame potrebbe rivelarsi particolarmente conveniente per gli enti pubblici in quanto, senza togliere loro l'effettiva disponibilità dell'immobile, fornirebbe un ingente capitale con cui finanziare interventi straordinari sul bene altrimenti non sostenibili e, come auspica la regione, avviare la successiva procedura di conservazione programmata, in precedenza non realizzabile a causa del deterioramento del bene. Si consideri inoltre che la rateizzazione del canone consentirebbe da un lato di dilazionare parzialmente l'onere economico nel tempo, dall'altro di avviare attività che, nel rispetto del bene, si dimostrassero remunerative, eventualmente in compartecipazione con altri enti o istituzioni che finanziariamente contribuirebbero, di fatto, alla diminuzione del costo reale dell'operazione.

Inoltre, poiché l'ente pubblico alienante - utilizzatore si può riservare la facoltà di riacquisto dell'immobile alla cessazione del contratto, non è escluso che esso torni ad esserne proprietario oppure, ferma la verifica di liceità contabile del mancato esercizio del diritto di riscatto, possa consentire che la titolarità di tale diritto rimanga alla società di leasing, la quale sarebbe però soggetta alle norme sulla tutela dei beni vincolati.

Si realizzerebbe in tal modo tanto un'estesa opera di conservazione del patrimonio immobiliare di valore storico-artistico quanto una positiva ricaduta sull'attività delle imprese e sull'occupazione diretta ed indotta.

5. Strumenti finanziari per la progettazione e la realizzazione della conservazione programmata

Le proposte della ricerca della regione Lombardia rivendicano per quest'ultima un ruolo determinante quale propulsore dell'attività di catalogazione e conservazione.

Per quanto concerne la catalogazione, il gruppo di ricerca ha proposto non solo di finanziarne l'esecuzione, ma anche di renderla condizione per la richiesta di finanziamenti regionali destinati al restauro. In sostanza è stato proposto di chiedere l'inserimento, nel progetto allegato alla domanda di contributi, del tracciato schedografico della Carta del Rischio, del piano di manutenzione e del piano degli

oneri finanziari destinati alla conservazione preventiva, compreso l'impegno a svolgere nel tempo diagnosi ed ispezioni sull'edificio.

Inoltre, in relazione a quanto già detto sull'inesistenza dell'obbligo di svolgere la conservazione programmata, il gruppo di ricerca ha ipotizzato il ricorso ad una serie di finanziamenti ed incentivi che servano quanto meno ad avviare tale prassi, confidando nel fatto che la constatazione delle conseguenze positive di quest'ultima sia da parte degli enti pubblici che dei privati, porti in futuro ad un autonomo ricorso a tale strumento.

La ricerca richiama innanzitutto le forme tradizionali di reperimento di risorse quali l'impegno finanziario diretto dell'ente, il ricorso a vari tipi di contributi, la richiesta allo Stato di una compartecipazione agli oneri dei restauri ai sensi dell'[art. 41 del d.lg. 490/1999](#) o di finanziamento degli interventi straordinari per il potenziamento degli impianti di prevenzione e sicurezza a tutela del patrimonio culturale ai sensi del d.l. 6 maggio 1997, n. 117, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 1 luglio 1997, n. 203, nonché la possibilità di valersi delle deducibilità fiscali previste dal T.U. delle imposte sui redditi approvato con d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917 e la ricerca di sponsorizzazioni, che possono coinvolgere tanto le imprese che le fondazioni, in particolare bancarie, ai sensi dell'art. 2 del d.lg. 17 maggio 1999, n. 153.

In secondo luogo è stato previsto uno stanziamento cospicuo di risorse nell'ambito del programma triennale dei lavori pubblici ai sensi dell'art. 14 della l. 109/1994.

In alternativa al finanziamento dell'intervento di conservazione complessivo è stato proposto di destinare almeno una parte delle risorse disponibili alla specifica realizzazione del piano di conservazione, vincolando l'erogazione dell'importo alla sua esecuzione nel tempo e predisponendo in relazione a quest'ultima un sistema premiale o, viceversa, penalizzante, nella restituzione delle rate del finanziamento.

Anche mediante questo sistema, tuttavia, i tempi di realizzazione di una completa catalogazione e verifica dello stato di conservazione potrebbero rivelarsi troppo lunghi e finirebbero con l'interessare solo parte del patrimonio architettonico. Il gruppo di ricerca ha pertanto ipotizzato l'istituzione, nei bilanci regionali di previsione, di un Fondo destinato esclusivamente alla conservazione programmata e quindi anche alla catalogazione ad essa propedeutica. Esso avrebbe un ambito di azione più esteso dei finanziamenti di cui sopra, potrebbe consentire di estendere le prassi in oggetto anche ad edifici che non necessitano di un restauro globale e costituirebbe occasione per incrementare il coordinamento e l'integrazione delle attività non solo fra enti locali ma anche fra essi e i privati.

D'altra parte tale modalità di intervento è già stata sperimentata in Lombardia sia con il Fondo ricostituzione infrastrutture sociali (l.r. 14 dicembre 1991, n. 33, integrativa della l.r. 31 marzo 1978, n. 34, concernente le procedure della programmazione, del bilancio e della contabilità della regione), sia con il Fondo per gli interventi di ricostruzione e sviluppo dei comuni colpiti dalle eccezionali avversità atmosferiche del 1987 (l. 2 maggio 1990, n. 102).

Il Fondo dovrebbe limitarsi a finanziare, da una parte, le indagini conoscitive, la catalogazione e il piano di manutenzione, dall'altra i controlli e la profilassi sugli immobili, lasciando a carico del loro proprietario, possessore o detentore eventuali interventi che si rivelassero necessari. Si realizzerebbe così anche sul piano conservativo quel coinvolgimento attivo dei privati già attuato dal Sistema informativo lombardo sul piano della catalogazione. In tal senso si ricordi infatti che ai proprietari ed ai gestori dei beni è stato lasciato il compito di effettuare il censimento dei beni stessi e la piena disponibilità dei dati ottenuti, nonché la facoltà di accesso alle banche dati regionali grazie ad un collegamento telematico, così da ottenere sia l'acceleramento delle operazioni di catalogazione, che l'adattamento alle esigenze dei vari soggetti, limitando la definizione di standard regionali al nucleo essenziale delle informazioni comuni a ogni scheda ed ai criteri generali di compilazione.

In merito alla struttura di tale Fondo è stato ipotizzato che esso sia costituito da capitale pubblico, cui siano chiamati a contribuire periodicamente non solo la regione ma anche le province ed eventualmente il ministero per i Beni e le Attività culturali, così da garantire, al di là del supporto finanziario, il raccordo con

l'autorità statale ed i suoi organi periferici ed aumentare le possibilità di accedere a fondi stanziati a vario titolo dall'Unione Europea.

In alternativa il Fondo potrebbe essere costituito da capitale misto mediante finanziamenti pubblici e privati. Se è prevedibile che, almeno all'inizio, il contributo degli enti pubblici costituisca la parte più consistente delle risorse, in base ad un'adeguata promozione dell'iniziativa il ruolo dei privati potrebbe acquistare un peso maggiore.

I contributi potrebbero essere erogati alternativamente a fondo perduto, data la relativa esiguità dell'importo necessario per effettuare la schedatura e i controlli sul singolo immobile, o in capitale a rimborso senza interessi: la prima ipotesi risulta però preferibile in quanto, diversamente, si porrebbe il problema di prestare idonee garanzie in merito alla restituzione di eventuali finanziamenti di soggetti esterni alla pubblica amministrazione mediante l'intervento di una banca, con la conseguente perdita dei vantaggi che il ricorso al Fondo dovrebbe garantire o, in alternativa, mediante fidejussione regionale, cosa che potrebbe suscitare perplessità da parte della Corte dei Conti. L'ipotesi della contribuzione a fondo perduto non presenta invece le difficoltà di cui sopra e, se indirizzata verso specifici progetti anziché verso la diretta formazione del Fondo, potrebbe anche consentire al donante di avvalersi dei meccanismi di defiscalizzazione che lo stesso studio regionale ha segnalato quale fattore particolarmente incentivante.

6. Il supporto organizzativo: l'Agenzia regionale per la conservazione programmata

Le indagini effettuate dalla regione hanno messo in evidenza che la maggior parte degli strumenti di cui ai paragrafi precedenti non sono conosciuti e sfruttati né dagli enti pubblici né dagli operatori privati. Per sopperire a questa carenza, in particolare nei confronti dei comuni, il gruppo di ricerca ha pertanto proposto di creare un'apposita Agenzia che fornisca agli enti locali che ne faranno richiesta - senza renderlo vincolante nel suo utilizzo, e comunque nel rispetto delle competenze di altre autorità coinvolte nei procedimenti concernenti i beni architettonici - un servizio di consulenza riferito ai vari aspetti della conservazione programmata, da quello tecnico a quello normativo, da quello finanziario a quello contabile e fiscale.

Tale struttura potrebbe, inoltre, pur senza svolgere progettazioni dirette, effettuare consulenze per progetti di valorizzazione del patrimonio culturale lombardo, in particolare contribuendo ad individuare sia le possibili destinazioni degli immobili che le sinergie necessarie per il ricorso al "project financing" e per la creazione di poli culturali d'area. In tal modo sarebbero anche incrementati il turismo culturale e la realizzazione di eventi culturali, coinvolgendo l'intero tessuto economico del territorio. Non è stato infine escluso che l'Agenzia possa svolgere anche attività di promozione della cultura dell'intervento preventivo e di formazione dei professionisti del settore.

Le ipotesi organizzative di questa struttura sono diverse. In particolare l'alternativa principale è fra l'istituzione di un soggetto giuridico autonomo e quella di un semplice ufficio regionale. Nel primo caso si potrebbe creare sia un ente che una società di diritto privato a partecipazione regionale con personalità giuridica e conseguente autonomia patrimoniale. Alternativamente è stato ipotizzato un Ufficio regionale territorialmente presente a livello provinciale, attraverso sportelli di consulenza dotati di équipe di funzionari della regione con preparazione diversificata e fra loro complementare, in grado di fornire una consulenza completa all'utente.

Per affrontare particolari problematiche che emergessero nel corso dell'erogazione del servizio, tale struttura potrebbe essere affiancata da un Comitato di consulenti non inquadrati nel personale regionale, bensì scelti fra i professionisti delle diverse discipline e i docenti universitari.

L'Agenzia in oggetto sarà probabilmente sperimentata con un progetto pilota che parta da una provincia-campione per valutare poi l'opportunità e la modalità di estensione dell'iniziativa all'intero territorio regionale. In tal senso è stato segnalato come esempio organizzativo il caso delle Agenzie locali per il

controllo dell'energia, istituite dalla regione in collaborazione con le province ai sensi dell'[art. 4 della l.r. 16 dicembre 1996, n. 36](#).

7. Formazione di nuove figure professionali

Dall'analisi del gruppo di ricerca emerge che l'attuazione della conservazione programmata dei beni ha trovato finora un primo ostacolo di ordine culturale nella carenza di consapevolezza dell'importanza di questo aspetto.

Pertanto, affinché si rivelino efficaci gli strumenti sopra illustrati è necessario diffondere la cultura della prevenzione. Si tratta certamente di un'operazione complessa, che deve essere attuata a tutti i livelli, formando diverse figure di operatori quali il catalogatore, il progettista, il tecnico della diagnostica, il responsabile tecnico di cantiere, il restauratore (quest'ultimo in riferimento al Documento di Pavia [\[14\]](#) ed agli standard formativi dell'Istituto Centrale per il Restauro), il custode, le imprese specializzate, le maestranze qualificate per i lavori di manutenzione.

Per rendere effettiva l'attuazione del piano di manutenzione, inoltre, è emersa la necessità di individuare una figura che ne sia responsabile. Tale ruolo potrebbe essere ricoperto dal privato proprietario, possessore o detentore dell'immobile o, qualora questo sia un ente pubblico o una persona giuridica, dal responsabile di settore o altro soggetto espressamente individuato. Viste le competenze tecniche che tale funzione richiede, però, il gruppo di ricerca ha proposto di consentire che essa sia assolta da professionisti che la regione stessa potrebbe formare.

Il responsabile sarebbe tenuto ad eseguire la profilassi e i controlli attenendosi alle indicazioni del piano di conservazione e a certificarne l'adempimento, sotto la propria responsabilità, mediante relazione periodica alla regione dei risultati delle verifiche e degli interventi conseguentemente operati, i cui dati dovrebbero confluire nel sistema informativo onde aggiornarlo costantemente. I rappresentanti del mondo delle imprese, per garantire serietà e continuità degli interventi, nonché omogeneità nell'applicazione dei criteri, hanno inoltre suggerito che con tali professionisti siano stipulati contratti pluriennali e che sia riconosciuta priorità nell'affidamento dell'incarico a quelli di essi che abbiano eventualmente eseguito il previo intervento di restauro dell'immobile.

In relazione alle figure professionali sopra indicate, la regione si farà promotrice o sostenitrice di corsi di formazione estesi sia ad operatori del settore che a pubblici dipendenti incaricati del servizio, tenendo fede a quella vocazione formativa chiaramente ribadita anche dall'art. 4, comma 131, lett. h), della l.r. 1/2000, nell'ambito dei criteri di cui all'[art. 149, comma 4, lett. d\), del d.lg. 112/1998](#), da attuarsi secondo gli standard nazionali ed europei, anche in cooperazione con le università ed altre istituzioni pubbliche deputate alla formazione e all'istruzione, tentando contestualmente di coinvolgere le organizzazioni imprenditoriali e le associazioni degli artigiani [\[15\]](#).

Questo permetterà di avviare, anche nel quadro della programmazione del Fondo Sociale Europeo 2000-2006, un confronto con altri soggetti finalizzato alla riqualificazione dell'aspetto formativo, nonché di incentivare lo sviluppo dell'imprenditorialità nel settore.

Per garantire la qualità della preparazione degli operatori coinvolti ed a seguito dell'attività formativa, si è ipotizzata l'istituzione di graduatorie che costituiscano riferimento obbligatorio per gli interventi di conservazione programmata. Tali graduatorie dovrebbero essere formate sia in base a titoli valutabili come indici di specializzazione in aggiunta all'eventuale iscrizione in albi professionali, sia in base a precedenti esperienze nel settore.

8. Prospettive di sviluppo del progetto nel nuovo contesto normativo

L'esperienza svolta nella fase di sperimentazione della metodologia della Carta del Rischio ha consentito di individuare con più precisione tempi e costi sia della catalogazione che degli interventi sui beni, i relativi problemi e le possibili soluzioni, nonché il passaggio concettuale dalla catalogazione alla conservazione programmata, di cui la Carta del Rischio costituisce il presupposto.

L'idea di effettuare periodici e programmati interventi di monitoraggio e diagnosi, intervenendo per impedire l'insorgere di patologie e cercando al tempo stesso di integrare l'aspetto conoscitivo e conservativo con la pianificazione territoriale per realizzare una tutela globale, consente di qualificare la Carta del Rischio come una tappa ulteriore rispetto alla catalogazione.

Si consideri inoltre che la realizzazione della Carta del Rischio porta ad un decentramento di fatto rispetto ai compiti di coordinamento e normazione fissati dalla legge per l'ICCD, in quanto consente di creare un collegamento fra conoscenza e attività conservativa basata su criteri nazionali da una parte, e pianificazione urbanistica e territoriale degli enti locali dall'altra, unendo le banche dati del catalogo a quelle catastali e territoriali.

Fondamentale sarà dunque che la legislazione nazionale consideri l'importanza di questo strumento. Presupposto per il futuro pieno riconoscimento della Carta del Rischio potrebbe essere la recente innovazione legislativa costituita dalla conferma, operata dall'art. 16 T.U., del ruolo della catalogazione nell'ambito della conservazione.

La norma in esame, infatti, costituisce punto d'arrivo dell'evoluzione del concetto di catalogazione, non più considerata come mero strumento ricognitivo dei beni assoggettabili alla legge, e pertanto confusa con la redazione degli elenchi a cui sono tenuti gli enti pubblici e gli enti e istituti legalmente riconosciuti o con l'inventario dei beni da essi posseduti, bensì finalmente intesa come raccolta sistematica e approfondita di informazioni inerenti le condizioni fisiche, ambientali e giuridiche dei singoli beni [16].

In secondo luogo sarà opportuno riconoscere la competenza delle regioni a coordinare la realizzazione della Carta del Rischio nel loro territorio. Tuttavia tale assunto sembra già implicito nella necessità della collaborazione delle regioni riconosciuta dapprima con l'art. 149, comma 4, lett. e), del d.lg. 112/1998, per quanto riguarda la definizione delle metodologie comuni da seguire nella catalogazione ed al fine di garantire l'integrazione in rete delle banche dati regionali e la raccolta ed elaborazione dei dati a livello nazionale, ed in seguito con lo stesso art. 16 del T.U. che, pur impegnando lo Stato ad assicurare la catalogazione, ha però riconosciuto alle regioni, alle province ed ai comuni la possibilità di curare quella dei beni culturali loro appartenenti o presenti sul loro territorio, fornendo i dati raccolti al catalogo nazionale [17].

Tali norme costituiscono pertanto un importante incoraggiamento per l'iniziativa sopra illustrata della regione Lombardia.

Le prospettive di sviluppo del progetto del polo lombardo trovano inoltre un importante sostegno anche nell'ambito del quadro normativo regionale sopravvenuto in seguito all'entrata in vigore della l.r. 1/2000 sul riordino del sistema delle autonomie in Lombardia, attuativa del d.lg. 112/1998.

In particolare, per quanto interessa l'oggetto di queste osservazioni, l'art. 4 della l.r. 1/2000, comma 130, lett. a), b), c), richiama in primo luogo il ruolo della regione nella conservazione, gestione, promozione e valorizzazione dei beni culturali in concorso da una parte con lo Stato per quanto concerne l'azione di tutela, dall'altra sia con quest'ultimo che con gli enti locali per la promozione e lo sviluppo delle medesime attività. In secondo luogo tale norma attribuisce alla regione la responsabilità dell'incremento di sistemi integrati di beni e servizi culturali e l'esercizio di funzioni tecnico-scientifiche ed amministrative inerenti alla programmazione ed al coordinamento delle attività svolte da soggetti pubblici e privati che ad esse concorrono nel pubblico interesse.

Tali funzioni, come specifica il comma 131, lett. a) e i), riguardano anche il censimento, l'inventariazione e la catalogazione dei beni culturali, previsti eventualmente in concorso con gli enti locali, nel rispetto delle metodologie nazionali definite in cooperazione con lo Stato e, qualora possibile, con le altre regioni,

nonché lo sviluppo delle relative banche dati regionali in un sistema integrato di reti e sistemi informativi e l'organizzazione della raccolta, dell'elaborazione e della comunicazione dei dati sui beni e sulle attività culturali [18].

Per quanto riguarda in particolare l'Agenzia, la sua organizzazione su scala provinciale potrebbe essere utile anche in riferimento alla previsione, contenuta nel comma 134 e 135, della delega alle province del coordinamento delle attività di censimento, inventariazione e catalogazione, anche se nel rispetto, per motivi di omogeneità nella raccolta e fruibilità dei dati, di parametri organizzativi e strumentali approvati dalla regione.

Il ruolo ipotizzato per l'Agenzia, come in precedenza descritta, trova inoltre un valido presupposto nella previsione dei commi 139 e 140, i quali stabiliscono che la regione si faccia addirittura promotrice di questa collaborazione, favorendo l'esercizio associato delle funzioni e dei compiti amministrativi degli enti locali tramite appositi strumenti di consulenza, progettazione, gestione ed incentivazione finanziaria, in particolare per quanto riguarda i comuni di minore dimensione demografica.

Inoltre il tentativo della Lombardia di coinvolgere nella realizzazione della conservazione programmata tutti i soggetti operanti nel territorio risponde non solo alla previsione del comma 131 sull'attività di valorizzazione e promozione in generale, ma anche a quella del comma 138 sui servizi documentali degli enti locali, ove vi è un espresso richiamo all'utilizzo di forme di cooperazione strutturale e funzionale sia con gli enti territoriali che con altri soggetti pubblici e privati, mediante contratti di sponsorizzazione, accordi di collaborazione, convenzioni.

Le norme sopra richiamate, benché sopravvenute all'avviamento del progetto del polo regionale della Carta del Rischio e benché non sia questa la sede per un'approfondita analisi delle loro implicazioni, rafforzano l'iniziativa in oggetto.

Attualmente si prevede la prosecuzione dell'iniziativa su diversi fronti. Innanzitutto continuerà l'attività di catalogazione secondo la metodologia della Carta del Rischio, onde costituire un primo supporto informativo agli interventi. Nello stesso tempo la schedatura e la predisposizione del piano di conservazione diventeranno obbligatorie per accedere ai finanziamenti regionali.

In secondo luogo verranno incentivati gli interventi di conservazione programmata per creare consapevolezza in merito all'utilità di questa prassi, nonché per testare e sviluppare ulteriormente gli strumenti tecnici e contrattuali e rendere operativo il sistema degli incentivi.

In parallelo proseguiranno in modo integrato le attività di formazione, lo sviluppo del sistema informativo, le campagne di promozione e diffusione del progetto nonché gli interventi per lo sviluppo di nuova e qualificata imprenditorialità nel settore.

Si intensificheranno inoltre gli studi volti ad approfondire le relazioni e le reciproche ricadute fra l'aspetto conoscitivo e la pianificazione territoriale e paesistica.

Infine si provvederà, previa verifica delle implicazioni derivanti dalla scelta della sua forma organizzativa, a istituire l'Agenzia, indispensabile strumento per avviare gli enti locali ad effettuare la catalogazione, la conservazione programmata ed una nuova forma di gestione, corretta e proficua, del loro patrimonio architettonico.

La maggiore complessità di questa fase di intervento richiederà, prima della sua messa a regime, un'ulteriore fase di sperimentazione che dovrebbe concludersi alla fine del 2001, mentre per il 2002 si auspica l'estensione della programmazione degli interventi di conservazione a tutto il territorio regionale.

Note

[1] AA.VV., *Carta del Rischio del patrimonio culturale*, Ministero BB. CC. AA. - Ufficio Centrale per i Beni

Archeologici, Artistici e Storici - Istituto Centrale per il Restauro, Roma, 1996; AA.VV., *Carta del Rischio del Patrimonio Culturale - Informazioni generali e procedure informatiche ad uso dei Poli Periferici*, Ministero BB. CC. AA. - Ufficio Centrale per i Beni Archeologici, Artistici e Storici - Istituto Centrale per il Restauro, Roma, 1997.

[2] In proposito si veda [M. Renna, *Al via la concertazione in materia di beni culturali: l'accordo di programma quadro tra ministero e regione Lombardia*](#), in *Aedon*, 2/1999, che riporta, tra l'altro, le interessanti osservazioni non ancora edite di Sala G., *La concertazione tra l'impresa e la pubblica amministrazione: la tutela delle situazioni giuridiche soggettive coinvolte*, formulate in occasione del Terzo Convegno di Studi di Diritto Amministrativo, svoltosi a Torino il 28 maggio 1999 sul tema "L'impresa e la pubblica amministrazione: le forme e gli strumenti della concertazione".

[3] Il progetto "*Ricerca/formazione per l'innovazione nelle professioni tecniche nel campo della conservazione preventiva e della manutenzione programmata del patrimonio storico-architettonico - Parco progetti: una rete per lo sviluppo locale*" FSE 970034/I/3 - Regione Lombardia, Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, Fondo Sociale Europeo, è stato realizzato dalla Direzione generale Culture, Identità e Autonomie della Lombardia, ad iniziativa del Dott. Pietro Petrarola e sotto la direzione dell'Arch. Ninfa Cannada Bartoli, con il coordinamento tecnico del Prof. Stefano Della Torre del Dipartimento di Conservazione e Storia dell'architettura del Politecnico di Milano ed in collaborazione con Cestec S.p.A.- Centro Lombardo per lo Sviluppo Tecnologico e Produttivo dell'Artigianato e delle Piccole Imprese, società partecipata da regione Lombardia, Unioncamere Lombardia e dalle quattro Associazioni Artigiane Lombarde. Obiettivo della ricerca era in particolare la verifica dell'applicabilità delle innovazioni tecniche e scientifiche elaborate negli ultimi anni da soggetti diversi, rappresentati nel gruppo di ricerca, alla catalogazione ed alla conservazione, nonché l'individuazione di adeguati strumenti sia tecnici che normativi a supporto delle politiche regionali per la conservazione programmata.

[4] Il Comitato istituzionale di gestione, istituito ai sensi del punto 1.3, lett. d), della deliberazione del Cipe del 21 marzo 1997 e modificato quanto alla sua composizione dalla deliberazione del Cipe del 21 aprile 1999, è l'organo politico deputato alla verifica periodica e all'aggiornamento degli obiettivi generali nonché degli strumenti attuativi dell'Intesa. Composto pariteticamente da otto membri - 4 nominati dal Governo e 4 dalla Giunta regionale - e presieduto dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica o da un suo delegato, esso si avvale di un Comitato paritetico di attuazione quale organo tecnico composto, ai sensi dell'art. 11 dell'Intesa stessa, da rappresentanti della amministrazioni interessate.

[5] Brandi C., *Teoria del restauro*, Torino, 1977.

[6] Urbani G. (a cura di), *Problemi di conservazione*, Ministero della Pubblica Istruzione - Istituto Centrale per il Restauro, Bologna, s.d.

[7] AA.VV., *Piano pilota per la conservazione programmata dei beni culturali in Umbria - Progetto esecutivo*, Ministero BB. CC. AA., Istituto Centrale per il Restauro, Roma, 1976.

[8] Baldi P., Cordaro M., Melucco Vaccaro A., *Per una Carta del Rischio del patrimonio culturale: obiettivi, metodi e un piano pilota*, in AA.VV., *Memorabilia: il futuro della memoria*, Bari, 1987, I, 371 ss.

[9] La problematica riporta l'attenzione sul concetto di manutenzione, tradizionalmente inteso nell'accezione riduttiva di intervento di routine, che dev'essere invece sostituita da quella più qualificante di "combinazione di tutte le azioni tecniche, amministrative, ed organizzative, incluse le attività analitiche, condotte durante il ciclo di vita utile degli organismi edilizi e dei loro elementi tecnici, finalizzate a mantenerli o riportarli al livello delle prestazioni corrispondenti ai requisiti iniziali" suggerita dal GL 15 "Qualificazione e controllo del progetto: interventi sul costruito" operante nella Sottocommissione 1 della Commissione Edilizia dell'UNI.

[10] Per una trattazione più analitica dei risultati del progetto sotto il profilo sia tecnico che normativo, finanziario, organizzativo e formativo, si veda AA.VV., *Polo Regionale della Carta del Rischio del Patrimonio Culturale. Dalla catalogazione alla conservazione programmata*, a cura di N. Cannada Bartoli e S. Della Torre, Regione Lombardia, Direzione Generale Cultura, Milano, 2000.

[11] La sperimentazione su Palazzo Bagatti Valsecchi di Milano ha consentito di simulare l'intero processo auspicato con l'applicazione delle linee guida, in modo da verificare le nuove modalità di intervento, con significative ricadute sui programmi e progetti in corso, non esclusa l'attività formativa.

[12] Si vedano in proposito, [E. Bruti Liberati, *Il ministero fuori del ministero \(art.10 del d.lg. 368/1998\)*](#), in *Aedon*, 1/1999, e [A. Canuti, *Il regolamento attuativo dell'art.10 d.lg. 368/1998: un primo commento*](#), in *Aedon*, 2/2000.

[13] Cass. Civ., Sez. I, 7 maggio 1998, n. 4612, in *Corr. Giur.*, 1998, 1039, con nota di R. Clarizia, e conformemente Cass. Civ., Sez. I, 22 aprile 1998, n. 4095, in *Giust. civ. Mass.*, 1998, 855, hanno dichiarato che il trasferimento in proprietà del bene all'impresa di leasing rappresenta il necessario presupposto per la

concessione del bene in "locazione finanziaria", e non è quindi preordinato "per sua natura" ad uno scopo di garanzia o ad una fraudolenta elusione del divieto di patto commissorio di cui all'art. 2744 c.c., salvo che risulti nel caso concreto una particolare situazione di difficoltà economica dell'ente e un contestuale approfittamento della controparte oppure la sproporzione tra l'entità del prezzo ed il valore del bene alienato. Il contratto di "lease back" è stato poi considerato lecito anche sotto il profilo tributario ed il Secit, con delibera del 7 giugno 1999, si è adeguato alla predetta interpretazione.

[14] Secco Suardo L., *Verso un profilo europeo del restauratore dei beni culturali - Il documento di Pavia*, Notiziario a cura dell'Ufficio Studi del Ministero per i Beni culturali, 1998, 75.

[15] Contestualmente a questa prima fase di ricerca la regione, in collaborazione con la Scuola di Specializzazione del Politecnico di Milano e con il coinvolgimento di numerosi operatori del settore, ha avviato l'attività formativa organizzando il Corso per progettisti della conservazione programmata volto a formare i futuri responsabili del piano di conservazione mediante l'approfondimento delle conoscenze storiche, culturali, tecniche, di monitoraggio e diagnosi, economiche ed organizzative.

[16] Per quanto concerne la concezione precedente si ricordino a titolo esemplificativo, la l. 12 giugno 1902, n. 185, la l. 20 giugno 1909, n. 364, il r.d. 14 giugno 1923, n.1889, il r.d. 2 dicembre 1929, n. 2262, la l. 1 giugno 1939, n. 1089, il programma quadriennale di interventi per una inventariazione sistematica dei beni culturali del 1989, e più recentemente la l. 19 aprile 1990, n. 84.

[17] Come sottolinea W. Vaccaro Giancotti, *Commento all'art. 16*, in *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali*, a cura di M. Cammelli, Bologna, 2000, 76-77, al di là delle discussioni sulla corretta interpretazione del rapporto fra l'esclusività della tutela riservata allo Stato e la previsione dello svolgimento della catalogazione da parte degli enti territoriali, è importante notare il ruolo attivo e cooperativo riconosciuto da queste norme agli enti territoriali. Esse infatti prendono atto, in sostanza, del ruolo assunto dalle regioni quando, delineandosi la mole e la complessità del lavoro che avrebbe dovuto svolgere lo Stato, si rese evidente la necessità della collaborazione non solo delle soprintendenze ma anche degli enti territoriali, istituzionali, religiosi, nonché del supporto del mondo universitario per l'elaborazione delle metodologie scientifiche per la catalogazione. Questa spinta alla collaborazione fu poi rafforzata sia dal trasferimento alle regioni dei compiti di pianificazione urbanistica e territoriale, che ha comportato inevitabili ripercussioni sulla conservazione dei centri storici e del paesaggio, sia dall'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo del 1986 che, prevedendo l'apertura delle frontiere e la libera circolazione dei beni nel territorio della Comunità Europea dal 1993, ha generato forti timori di dispersione del patrimonio culturale italiano inducendo ad accelerare la realizzazione della precatalogazione, sia ancora dalla maggiore rapidità, efficacia operativa, capacità di coordinare i diversi soggetti e l'uso dei dati in funzione della conservazione, dimostrata dalle regioni rispetto agli enti statali. Per un approfondimento dell'evoluzione del ruolo delle regioni, cfr. [N. Gazzeri, La catalogazione dei beni culturali tra competenze del ministero e iniziativa regionale: quadro storico e prospettive di sviluppo](#), in *Aedon*, 1/1998.

[18] Un precedente che dimostra l'interesse della Lombardia per questo tipo di attività è costituito dalla partecipazione della regione Lombardia, insieme all'Umbria, l'Emilia Romagna, il Lazio ed il Veneto alla redazione di un Protocollo d'intesa fra l'Istituto Centrale per il Catalogo e la documentazione ed il Coordinamento regionale per i beni culturali in vista dell'avvio del Sistema informativo del catalogo generale del 1994. Tale documento testimonia in modo particolarmente forte il riconoscimento statale del contributo regionale alla catalogazione, ribadendo la necessità di specifici accordi fra le autorità statali e regionali che consentano, più che un decentramento, un ampliamento dei soggetti incaricati dell'attività di catalogazione.