

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MALAGODI, FASSINO e CANDIOTO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 SETTEMBRE 1988

Norme per il recupero e la conservazione di beni culturali

ONOREVOLI SENATORI. - In questi anni la domanda del pubblico, specie di quello giovanile, di una sempre maggiore fruizione del patrimonio artistico italiano è in notevole crescita. Al di là del diffondersi di mode culturali e fenomeni di massa amplificati dai mezzi di comunicazione resta, infatti, il dato reale di un interesse e di una sensibilità assai più vivi che nel passato. Già nel 1978 (l'ultimo anno di cui sono disponibili i dati completi di una rilevazione ISTAT pubblicata nell'aprile 1983) i visitatori di tutti i musei italiani avevano raggiunto la cifra notevole di 37 milioni, di cui una cospicua quota era rappresentata da turisti stranieri, che costituiscono una ingente risorsa per l'economia italiana.

Va considerato, poi, che il fenomeno non è rilevante soltanto sotto l'aspetto quantitativo, ma anche e soprattutto dal punto di vista sociale e culturale. La cultura artistica in Italia si è sviluppata sorprendentemente, come dimostrano, ad esempio, i grandi successi editoriali delle collane a dispense dedicate all'arte figurativa, le tirature molto alte dei cataloghi delle mostre, la frequenza inconsueta a mostre e convegni di taglio specialistico.

A fronte di questa crescente domanda esiste una situazione di grave degrado del nostro patrimonio artistico e archeologico, determinata da anni di colpevole disinteresse da parte dei pubblici poteri, dall'inadeguatezza di mezzi e strutture a disposizione e dalla frammentarietà degli interventi realizzati.

Prova allarmante di tale degrado sono non solo i clamorosi furti, come quello recente della Certosa di Pavia, perpetrati da specialisti ben organizzati, quanto, soprattutto, la continua spoliatura di un patrimonio artistico a torto ritenuto minore (secondo i dati del Nucleo tutela patrimonio artistico dei carabinieri, dal 1970 al 1984 sono stati denunciati ben 189.780 furti di oggetti d'arte o archeologici, con una media giornaliera che supera i quaranta pezzi).

Altri danni irreparabili vengono, poi, prodotti dall'inquinamento (basti pensare al fenomeno, spesso sottovalutato, del «cancro della pietra», che ha reso irriconoscibile in pochi decenni quello che si era conservato per secoli), dalla speculazione edilizia e dagli interventi prodotti da uno sviluppo caotico e irrazionale. A questo si deve aggiungere che lo stato di arretratezza ed inefficienza dell'intervento pubblico è tale che, a tutt'oggi, non esiste ancora una catalogazione generale dei beni appartenenti al nostro patrimonio artistico a causa dell'inadempienza a precisi obblighi di legge da parte degli enti locali ed alla mancanza di un'azione di stimolo e di coordinamento in questo senso da parte del Ministero per i beni culturali e ambientali.

Malgrado l'affermazione in campo scientifico di un nuovo concetto di catalogazione, non più intesa come segnalazione di singoli beni da proteggere, ma come indispensabile supporto di una conoscenza più vasta, l'istituto per il catalogo e la documentazione ha incontrato gravi difficoltà ad operare come un moderno organismo scientifico di ricerca a causa di norme amministrative assolutamente inadeguate, mentre d'altro canto non si è ancora data una risposta all'esigenza di servirsi di tecnologie informatiche che, seppur proposte per la sperimentazione a titolo gratuito da una ditta privata, sono state inspiegabilmente rifiutate.

Al ritmo attuale di sottoutilizzo delle risorse specialistiche esistenti sarebbe necessaria un'intera generazione per rispondere con completezza alle esigenze di catalogazione e questo non può che segnalarsi con allarme, se solo si pensa che risulta in questo modo pressochè impossibile qualsiasi intervento organico e si è costretti a limitare l'azione di tutela a qualche opera importante.

Anche per quanto riguarda il patrimonio museografico i dati sono sconcertanti: sempre secondo l'indagine ISTAT 1983, solo il 33 per cento di tutto il materiale è esposto al pubblico, mentre il 24,2 per cento si trova in sale non visitabili o chiuse temporaneamente ed il 41,7 per cento si trova nei depositi dei musei (il primato negativo in questo senso spetta ai musei statali con una percentuale del 77,3 per cento di opere e pezzi non esposti).

Per di più la maggior parte dei musei manca totalmente di strumenti adeguati (sistemi audiovisivi, biblioteche, sale di riunione, eccetera) per assolvere il proprio compito culturale e di sistemi adeguati di protezione del patrimonio gestito (circa la metà dei musei italiani è sprovvisto di sistema antifurto, l'80 per cento di sistemi antincendio e soltanto 15 musei su 100 sono dotati di laboratorio di restauro).

D'altra parte la carenza di mezzi finanziari (l'impegno di spesa nel bilancio 1985 per il Ministero per i beni culturali ed ambientali è di 657 miliardi, di cui ben 489 per spese correnti), la mancanza di strutture adeguate e la sottoutilizzazione del personale rischiano di aggravare ulteriormente una situazione che, come abbiamo visto, già si presenta molto preoccupante.

Tale stato di cose rende sempre più urgenti, degli interventi razionali, sia pubblici che privati, tendenti alla ricerca di strumenti capaci di convogliare i capitali e le competenze necessarie per permettere, in primo luogo, la tutela ed il recupero dei beni artistici ed archeologici e per puntare alla valorizzazione del patrimonio culturale come risorsa sia di immediato interesse economico, che di grande valore conoscitivo.

In questo senso la legge n. 512 del 1982 ha introdotto nel nostro ordinamento i primi elementi di una possibile collaborazione e integrazione tra intervento pubblico e privato: ma lo strumento della deducibilità dal reddito di erogazioni liberali a favore di fondazioni e associazioni riconosciute può produrre solo effetti limitati. Infatti è ora più facile che privati proprietari di beni culturali ed ambientali, che necessitano di costosi interventi, siano portati a farne oggetto di donazioni a fondazioni e associazioni che operano sul modello del

National Trust britannico, ma questo può risolvere le esigenze di tutela e conservazione solo di quei beni, pur di valore non trascurabile, che sono in proprietà di privati.

Con la presente proposta si vuole fare un ulteriore passo in avanti, dettato anche dai primi lusinghieri risultati dell'intervento privato nel settore. Si tende, infatti, a sollecitare ed incentivare l'impegno per il recupero, la tutela ed il miglioramento della pubblica fruizione dei beni culturali nel nostro paese, da parte di privati, imprese, fondazioni ed enti morali, cercando così di porre fine all'attuale insostenibile situazione di degrado. Si propone, abbandonando infruttuosi pregiudizi ed assumendo le necessarie cautele, che parte dei beni costituenti il patrimonio pubblico statale possa essere oggetto di concessione a privati, sotto il controllo dell'Amministrazione. Lo strumento concessorio sarebbe capace di favorire l'intervento di energie e capitali non pubblici in un settore che, se debitamente indirizzato, è potenzialmente in grado di fornire utilità private, ad esempio in termini di immagine e pubblicità, non incompatibili con il fine pubblico e l'interesse generale di salvaguardia del patrimonio storico, artistico ed archeologico del nostro paese.

Passiamo ora ad illustrare i singoli articoli del disegno di legge. L'articolo 1 prevede l'obbligo per il Ministro per i beni culturali ed ambientali di predisporre e rendere pubblico, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge ed entro il 31 maggio di ogni anno successivo, un programma triennale di intervento per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali da realizzarsi sulla base delle risorse finanziarie assegnate al Ministero dal bilancio di previsione triennale dello Stato.

L'articolo 2, al fine di valorizzare il patrimonio storico ed artistico della nazione ed incrementarne l'utilizzazione da parte dei cittadini, prevede la possibilità di dare in concessione a soggetti privati, che ne facciano apposita richiesta, siano essi persone giuridiche o persone fisiche, i beni culturali non compresi nei piani triennali di intervento di cui all'articolo 1, stabilendo che le collezioni, le raccolte e le altre universalità di beni mobili possano essere dati in concessione solo nel loro complesso.

L'articolo 2 prevede, inoltre, per il richiedente, l'obbligo di presentare, unitamente all'istanza di concessione, un progetto di recupero, di restauro o di conservazione del bene oggetto della concessione nel quale debbono essere esattamente indicate le modalità di utilizzazione dello stesso da parte del pubblico. L'articolo 2 stabilisce, infine, che il provvedimento di concessione è adottato dal Ministro per i beni culturali ed ambientali, sentito il parere del Consiglio nazionale per i beni culturali ed ambientali e del soprintendente competente per materia e territorio, e che le istanze di concessione possono prevedere anche interventi finanziari parziali da parte dei privati richiedenti e, comunque, in misura non inferiore al 50 per cento del costo di risanamento del bene.

L'articolo 3 stabilisce che il provvedimento di concessione ed il relativo disciplinare, contenente gli obblighi gravanti sul concessionario, debbano essere conformi ad uno schema-tipo approvato dal Ministro per i beni culturali ed ambientali con proprio decreto entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge, sentito il Consiglio nazionale per i beni culturali ed ambientali.

Stabilisce, inoltre, che la concessione deve in particolare prevedere:

- 1) il termine finale della concessione;
- 2) l'eventuale diritto per il concessionario di riprodurre, in esclusiva e sotto qualunque forma, l'immagine del bene oggetto della concessione;
- 3) l'indicazione del limite massimo del costo del biglietto di ingresso;
- 4) le caratteristiche dettagliate delle forme di pubblicità di cui il bene sarà oggetto, al fine di evitare che sia adibito ad usi non compatibili con il suo carattere storico ed artistico, oppure tali da recare pregiudizio alla sua conservazione ed integrità;
- 5) l'obbligo e l'ammontare di una copertura assicurativa contro i rischi di incendio, furto o danneggiamento del bene;
- 6) il regolamento di organizzazione e di funzionamento che deve prevedere, fra l'altro, l'indicazione di tutte le misure necessarie per la tutela del bene.

L'articolo 3 stabilisce, infine, che la funzione di controllo sull'adempimento degli obblighi assunti dal concessionario è esercitata dal Ministero per i beni culturali ed ambientali, anche attraverso sopralluoghi almeno semestrali.

L'articolo 4 prevede la possibilità per il Ministro per i beni culturali ed ambientali di revocare la concessione in caso di mancato rispetto, da parte del concessionario, degli obblighi assunti. Prevede, inoltre, una delega, sempre al Ministro per i beni culturali ed ambientali, perchè adottati, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, norme intese a disciplinare sia i casi di revoca della concessione, sia i casi di recesso dalla stessa, stabilendo i seguenti criteri direttivi:

1) la previsione di sanzioni pecuniarie in caso di inadempienza grave da parte del concessionario o di danneggiamento del bene oggetto della concessione;

2) la previsione di rimborso, anche parziale, delle spese sostenute dal concessionario e riconosciute dal Ministero per i beni culturali ed ambientali in caso di recesso del concessionario per impossibilità sopravvenuta.

L'articolo 5 prevede, per il concessionario, il beneficio di detrarre dall'imponibile IRPEF, IRPEG ed ILOR le somme impiegate per le opere di restauro, di recupero o di conservazione nel limite massimo del 40 per cento dell'imponibile annuo, nel caso in cui sia riconosciuto al concessionario il diritto alla riproduzione esclusiva del bene ed alla sua utilizzazione a scopo di pubblicità commerciale; nel limite massimo del 70 per cento, invece, nel caso di rinuncia da parte del concessionario a tali diritti.

L'articolo 5 stabilisce, infine, per il Ministro delle finanze l'obbligo di determinare con proprio decreto, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, le modalità relative alla documentazione delle spese ai fini della concessione dei predetti sgravi fiscali.

L'articolo 6 disciplina la copertura finanziaria del provvedimento prevedendo, per l'anno 1988, l'onere di 40 miliardi a carico del capitolo 6856 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro e, per gli anni successivi, l'onere annuale di 60 miliardi da iscriversi nello stato di previsione della spesa del Ministero per i beni culturali ed ambientali.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il Ministro per i beni culturali ed ambientali, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge ed entro il 31 maggio di ogni anno successivo, deve predisporre e rendere pubblici i programmi triennali per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali realizzabili con le risorse finanziarie assegnate al Ministero per i beni culturali ed ambientali dal bilancio di previsione triennale dello Stato.

Art. 2.

1. Al fine di valorizzare il patrimonio storico-artistico della nazione ed incrementarne l'utilizzazione da parte dei cittadini, i beni culturali non compresi nei piani triennali di intervento di cui all'articolo 1 possono essere dati in concessione a soggetti privati, siano essi persone giuridiche o persone fisiche, che ne facciano apposita richiesta al Ministro per i beni culturali ed ambientali.

2. Le collezioni, le raccolte e le altre universalità di beni mobili possono essere date in concessione solo nel loro complesso.

3. Unitamente all'istanza di concessione il richiedente deve presentare un progetto di recupero, di restauro o di conservazione del bene oggetto della concessione.

4. In detto progetto debbono essere indicate le modalità di utilizzazione da parte del pubblico del bene medesimo.

5. Il provvedimento di concessione è adottato dal Ministro per i beni culturali ed ambientali, sentito il parere del Consiglio nazionale per i beni culturali ed ambientali e del soprintendente ai beni culturali ed ambientali competente per territorio e per materia.

6. Le istanze di concessione di cui al presente articolo possono prevedere anche interventi finanziari parziali da parte dei richiedenti e, comunque, in misura non infe-

riore al 50 per cento del costo di risanamento del bene.

Art. 3.

1. Il provvedimento di concessione ed il relativo disciplinare, contenente gli obblighi gravanti sul concessionario, debbono essere conformi ad uno schema-tipo approvato dal Ministro per i beni culturali ed ambientali, sentito il Consiglio nazionale per i beni culturali ed ambientali, con proprio decreto, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. In particolare la concessione deve prevedere:

- a) il termine finale della concessione;
- b) l'eventuale diritto per il concessionario alla riproduzione, in esclusiva e sotto qualunque forma, dell'immagine del bene oggetto della concessione;
- c) l'indicazione del limite massimo del costo del biglietto di ingresso ai monumenti, musei, gallerie o scavi archeologici;
- d) le caratteristiche dettagliate delle forme di pubblicità, al fine di evitare che il bene oggetto della concessione sia adibito ad usi non compatibili con il suo carattere storico ed artistico, oppure tali da recare pregiudizio alla sua conservazione od integrità;
- e) l'obbligo e l'ammontare di una copertura assicurativa contro i rischi di incendio, furto o danneggiamento del bene;
- f) il regolamento di organizzazione e di funzionamento che deve, fra l'altro, prevedere l'adozione di tutte le misure necessarie per la tutela del bene.

3. La funzione di controllo sull'adempimento degli obblighi assunti dal concessionario è esercitata dal Ministero per i beni culturali ed ambientali, anche attraverso sopralluoghi almeno semestrali.

Art. 4.

1. In caso di mancato rispetto degli obblighi assunti dal concessionario, il Ministro per i beni culturali ed ambientali può disporre la revoca della concessione.

2. Il Ministro per i beni culturali ed ambientali è delegato ad emanare, con proprio decreto, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, norme dirette a disciplinare i casi di revoca della concessione o di recesso dalla stessa, secondo i seguenti criteri direttivi:

a) previsione di sanzioni pecuniarie in caso di inadempienza grave da parte del concessionario o di danneggiamento del bene oggetto della concessione;

b) previsione di rimborso, anche parziale, delle spese sostenute dal concessionario e riconosciute dal Ministero per i beni culturali ed ambientali in caso di recesso da parte del concessionario per impossibilità sopravvenuta.

Art. 5.

1. Ai soggetti concessionari di beni culturali ai sensi della presente legge è consentito di dedurre dall'imponibile IRPEF, IRPEG ed ILOR le somme impiegate per le opere di restauro, di recupero o di conservazione nel limite massimo del 40 per cento dell'imponibile annuo, nel caso in cui sia riconosciuto al concessionario il diritto alla riproduzione esclusiva del bene ed alla sua utilizzazione a scopo di pubblicità commerciale.

2. Detto limite di deduzione dall'imponibile è elevato al 70 per cento nel caso di rinuncia da parte del concessionario alla riproduzione esclusiva dell'immagine del bene ed alla sua utilizzazione per pubblicità commerciale.

3. Il Ministro delle finanze, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con proprio decreto, determina le modalità tecniche per l'attribuzione delle agevolazioni fiscali di cui al presente articolo.

Art. 6.

1. All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, previsto in lire quaranta miliardi per il 1988, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto al capitolo 6856 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro,

all'uopo utilizzando lo specifico accantonamento: «Ripiano residue esposizioni debitorie degli enti mutualistici».

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

3. Per gli anni successivi al 1988, l'onere annuale di lire sessanta miliardi è iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero per i beni culturali ed ambientali.