

LA LEGGE 8 OTTOBRE 1997, N. 352 : DISPOSIZIONI SUI BENI CULTURALI.

PREMESSA: l'assetto delle competenze in materia di beni culturali prima del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112.

L'articolo 9 della Costituzione italiana recita: "la Repubblica ... tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della nazione". Al riguardo, com'è noto, la giurisprudenza della Corte costituzionale è consolidata nell'indicare nell'espressione "Repubblica" lo Stato-ordinamento, comprensivo di tutti i soggetti che vi operano, ivi incluse le Regioni (Corte cost. 29 marzo 1985, n. 94).

Sul fronte statale, la fondamentale disciplina della materia "beni culturali" è ancora oggi rappresentata dalla legge 1° giugno 1939, n.1089 (tutela delle cose di interesse artistico e storico) che individua nel Ministero per i beni culturali e ambientali l'amministrazione competente alla tutela del patrimonio culturale del Paese.

Sul fronte regionale, il d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, ha trasferito alle regioni ordinarie le sole funzioni amministrative già svolte dallo Stato in materia di "musei e biblioteche di enti locali" (art. 47), in parallelo con la previsione dell'articolo 117 Cost. che, nella stessa materia, riconosce alle regioni potestà legislativa concorrente; ha rinviato ad una successiva legge sui "beni culturali", da emanarsi entro il 31 dicembre 1979, l'individuazione e l'attribuzione delle funzioni amministrative relative alla tutela e valorizzazione del patrimonio storico, librario, artistico, archeologico, monumentale, paleo-etnologico ed etno-antropologico (art.48); ha considerato, infine, le "attività culturali" (art. 49) riconoscendo alle regioni proprie attribuzioni in ordine ad attività di promozione educativa e culturale.

Nel perdurare l'attesa della normativa di riforma, le regioni ordinarie hanno collaborato con il ministero per i beni culturali ed ambientali nell'attività di tutela secondo modi e forme stabiliti di comune accordo ed hanno concorso all'attività di valorizzazione; in questa direzione si sono mosse le "conferenze periodiche" ed i comitati regionali per i

beni culturali quali momenti di incontro e confronto tra le competenze e le iniziative statali e regionali.

In questo stato delle cose vanno ad inserirsi due recenti interventi normativi: la legge 8 ottobre 1997, n. 352, che tratta argomenti diversi ma tutti rivolti all'unitario fine di potenziare la tutela dei beni culturali; il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, che, nella parte che qui interessa, il capo V, ridefinisce le funzioni relative ai beni ed alle attività culturali individuandole nella tutela, nella gestione, nella valorizzazione e nella promozione ed indica, relativamente ad ognuna di esse, a chi spetti l'esercizio tra Stato, regione ed enti locali.

1. Il contenuto della legge 352 del 1997: la programmazione delle attività culturali e il ruolo dei privati.

La legge 8 ottobre 1997, n. 352, ha un titolo, "Disposizioni sui beni culturali", leggermente equivoco oltre che sotto un profilo tecnico legislativo, soprattutto sotto un profilo sostanziale laddove sembrerebbe individuare nei "beni culturali" l'esclusivo oggetto della propria disciplina mentre un importante articolo, l'articolo 2, che racchiude una delle novità della legge, è dedicato alle "attività culturali"; la sola lettura del titolo potrebbe indurre così chi si interessa ed opera esclusivamente nel campo delle attività culturali a non passare alla lettura dell'articolato. Come già avvenuto con il dpr. 616/1977 il cui Capo VII, intitolato ai beni culturali, individua e tratta, all'art. 49, anche il concetto di attività culturali, così, nella legge in esame, il legislatore sembrerebbe aver voluto riferirsi ai beni culturali come ad una categoria unitaria. In realtà, la distinzione all'interno di essa tra il bene culturale-cosa ed il bene culturale-attività non è nuova, pur restando le due nozioni intimamente correlate assolvendo entrambe ad una identica funzione culturale. In coerenza con ciò, il d.lgs. 112/1998 ha correttamente intitolato il Capo V "beni ed attività culturali" ed ha poi distinto, all'articolo 148, la definizione dei primi da quella delle seconde.

Il contenuto della legge, aldilà del titolo, è quanto mai variegato e cerca di rispondere all'esigenza di ordinare e razionalizzare la materia oltre ad introdurre nuovi e specifici strumenti operativi.

Nella prima direzione si muove l'articolo 1 con l'impegno assunto dal Governo di emanare, entro un anno dall'entrata in vigore della legge, un testo unico delle norme in materia di beni culturali al fine di ovviare alla situazione di confusione normativa aggravata, tra l'altro, dal fatto che la legge fondamentale in materia, la l. 1089/1939, è ancora oggi priva del regolamento di esecuzione continuando in sua assenza ad applicarsi, in quanto compatibili, i regolamenti attuativi della precedente legge di tutela del 1909.

Più ambizioso l'obiettivo dell'articolo 2 che, passando attraverso la programmazione delle attività culturali, intende aprire al "mecenatismo" dei privati.

1.1 L'obiettivo della programmazione delle attività culturali si realizza attraverso la redazione, da parte del ministero per i beni culturali e ambientali, delle regioni e degli enti locali, di un elenco di tutte le iniziative che gli stessi si propongono di realizzare nel successivo triennio e che comunicano, entro il 30 giugno di ogni anno (al ministero). La gamma delle iniziative che possono qualificarsi come "attività culturali" è vasta (articolo 2, comma 4). Acquisito l'elenco delle "proposte", spetta al ministro per i beni culturali e ambientali adottare, entro il mese di agosto di ogni anno, il calendario triennale delle attività culturali che sarà poi compito del ministero stesso divulgare mediante ogni forma di comunicazione. Il calendario delle iniziative non è vincolante e non impedisce lo svolgimento di quelle in esso non inserite in quanto lo scopo della programmazione sarebbe non tanto quello di privilegiare e garantire lo svolgimento di alcune attività e non di altre ma quello di divulgarle, di farle conoscere e di pubblicizzarle in tempo utile a promuovere la partecipazione dei privati alle stesse. In questo contesto, spetta a regioni ed enti locali attivarsi attraverso una oculata scelta in termini di qualità, rilievo scientifico, culturale, promozionale delle iniziative da presentare e promuovere.

Senonché, proprio sul fronte "programmazione delle attività culturali" va registrata una mancanza di coordinamento, quantomeno immediato e esplicito, tra la

previsione programmatica contenuta nell'articolo 2 della legge in esame e quella di cui agli articoli 154 e 155 del d. lgs. 112/1998, relativi alla Commissione per i beni e le attività culturali. Compito caratterizzante tale commissione, che opera a livello regionale, è infatti quello di formulare una proposta di piano pluriennale e annuale di "valorizzazione dei beni culturali" e di "promozione delle relative attività" in vista dell'ambizioso obiettivo di armonizzare e coordinare, nel territorio regionale, le iniziative dello Stato con quelle della regione e degli enti locali.

Che ne è delle proposte di attività culturali da presentare su iniziativa di ministero, regioni ed enti locali così come previsto dalla l. 352/1997?

La soluzione più logica ed auspicabile è che la commissione per i beni e le attività culturali sia divenuta la nuova ed unica sede in cui formulare e convogliare tutte le proposte relative ai beni ed alle attività culturali da realizzare in ambito regionale al fine di una programmazione delle stesse; e agevolerebbe tutto ciò l'eterogenea composizione della commissione che consente di riunire intorno allo stesso tavolo rappresentanti ministeriali, regionali, di enti locali, di forze imprenditoriali e del mondo cattolico (Conferenza episcopale). Ciascuna commissione dovrebbe, in altri termini, fungere da portavoce di tutte le iniziative culturali che si intende realizzare nel territorio regionale, mentre, ritornando alla l. 352/1997, resterebbe fermo in capo al ministro per i beni culturali operarne la calendarizzazione, raccordando le varie iniziative in un unico elenco nazionale.

1.2 la partecipazione dei privati nel campo della tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali è un fenomeno ormai consolidato. In via generale, va tenuto distinto il fenomeno della "sponsorizzazione" da quello del "mecenatismo". Si realizza la prima fattispecie quando la contribuzione del privato avviene in vista di un ritorno in termini di immagine e di profitto e, quindi, con finalità prettamente economiche; si realizza la seconda fattispecie quando le erogazioni del privato trovano esclusivo fondamento in un atto di generosità, senza la prospettiva di alcuna controprestazione: mosse, quindi, da un interesse pubblico, quello alla salvaguardia del patrimonio culturale.

Anche dal punto di vista dell'amministrazione preposta alla tutela dei beni e delle attività culturali, l'incidenza dell'apporto dei due tipi di operatori è diversa. Nel caso in

cui il privato è mosso da un interesse economico, l'amministrazione deve operare una scelta raffrontando gli interessi privati con quelli della tutela cui è preposta. Nel caso, invece, della mera contribuzione (o mecenatismo), non si registra la necessità di una valutazione degli interessi, poiché la contribuzione afferisce ad una attività già individuata dall'amministrazione (così si legge nella relazione alla legge).

Ciò premesso, la l. 352/1997 ha scelto di incentivare il fenomeno del mecenatismo e in vista di ciò ha ritenuto prioritario introdurre strumenti di pubblicità delle iniziative culturali programmate dalle amministrazioni statali, regionali e locali e garantire pari opportunità di partecipazione alla realizzazione delle stesse da parte dei privati interessati. Oltre a ciò ha previsto alcune concrete misure di favore: ha infatti esteso il regime di detraibilità nella misura del 22%, applicato dal Testo unico delle imposte dirette alle erogazioni liberali in denaro a favore dello Stato, alle erogazioni liberali in favore di regioni ed enti locali territoriali, ampliando, nel contempo, l'elenco delle iniziative ed attività culturali finanziabili con quelle di cui all'articolo 2, comma 4, della legge.

Passando ora al concreto esame della partecipazione dei privati, questa, da parte sia di italiani che di stranieri, può realizzarsi o attraverso erogazioni liberali in denaro o, novità rispetto alla legislazione vigente, mediante prestazioni gratuite di beni o servizi. La disciplina dei rapporti, le modalità di contribuzione e le forme di manifestazione al pubblico della partecipazione privata all'iniziativa sono rimesse ad apposite convenzioni da stipulare tra gli interessati. Ed è proprio sul fronte dei rapporti con il "privato finanziatore" che la l. 352/1997, consapevole dello stretto legame tra beni, attività culturali e territorio, coinvolge attivamente regioni ed enti locali.

Infatti : i rapporti tra i privati che partecipano all'iniziativa culturale e lo Stato sono regolati da convenzioni redatte secondo uno schema tipo da predisporre dal Ministero per i beni culturali entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge; se, però, l'attività o la manifestazione culturale riveste un preminente interesse locale e coinvolge gli enti territoriali, la gestione del rapporto con il privato che offre il finanziamento è attribuita direttamente alla regione o all'ente locale interessato cui spetta provvedervi con convenzioni redatte utilizzando uno schema tipo predisposto dalla Giunta e adottato dal Consiglio con delibera (lesione dell'autonomia statutaria?).

Sempre nel caso di attività ed iniziative culturali con preminente interesse locale che coinvolgano direttamente la regione o l'ente locale, è prevista, a corollario dell'autonomia riconosciutagli nella gestione del rapporto, l'assegnazione diretta agli enti interessati dei finanziamenti messi a disposizione dai privati, senza che tali somme debbano preventivamente confluire nel fondo per le iniziative e le attività culturali istituito nello stato di previsione del Ministero per i beni culturali e ambientali.

La conformità della utilizzazione delle somme versate rispetto alle finalità indicate dai privati che abbiano conferito le somme stesse, esplicitamente avvertita come esigenza nella relazione alla proposta di legge ma non più presente nell'articolato finale della stessa, dovrebbe essere tuttavia garantita dal contenuto delle convenzioni stipulate; un riscontro successivo è comunque previsto dal comma 9 dell'articolo 2 ai sensi del quale il rendiconto annualmente predisposto dal funzionario delegato alla gestione dei fondi deve essere reso pubblico e portato a conoscenza di tutti coloro che hanno concorso finanziariamente alle iniziative culturali promosse.

2. LA SIBEC SPA.

Altra novità di rilievo della l. 352/1997, da cui potrebbe derivare un ruolo non secondario per regioni ed enti locali, è contenuta nell'articolo 10 con cui si dà vita ad un nuovo soggetto giuridico, la Società Italiana per i Beni Culturali - SIBEC -, ricondotto allo schema della società per azioni.

Il Ministro per i beni culturali e ambientali, infatti, è autorizzato dalla legge a costituire, con atto unilaterale, una società per azioni avente ad oggetto la promozione ed il sostegno finanziario, tecnico-economico ed organizzativo di progetti ed altre iniziative di investimento per la realizzazione di interventi di restauro, recupero e valorizzazione dei beni culturali.

Molte le perplessità sollevate dalla previsione in esame e dalla genericità della stessa; alcune di carattere tecnico: la istituenda società sembrerebbe in contrasto con la nozione di società per azioni definita dal codice civile che richiede l'esercizio collettivo dell'impresa e

almeno due persone per la costituzione; altre di carattere sostanziale, mosse dall'esigenza di assicurare una selezione obiettiva e pubblica degli interventi da finanziare attraverso la SIBEC e di far precedere la selezione stessa da un'istruttoria e da pareri di competenti organi tecnici e consultivi del Ministero per i beni culturali. In questo senso, nel corso della discussione al Senato sul disegno di legge, sono state presentate alcune raccomandazioni con le quali si è impegnato il Governo, in sede di definizione dello statuto della SIBEC, a considerare tali preoccupazioni. Va, infine, considerata la necessità di prevedere e disciplinare un'azione di coordinamento della programmazione annuale della SIBEC con quella realizzata dal Ministero.

Tornando alle previsioni della legge, il capitale della SIBEC è fissato in un miliardo di lire ed è interamente sottoscritto dal Ministero del tesoro; le azioni che rappresentano il capitale iniziale sono inalienabili. Il legislatore ha prevista la possibilità di un aumento del capitale sociale, mediante l'emissione di nuove azioni, per un importo che comunque non deve superare l'85% del capitale sottoscritto dal Ministero del tesoro. In sede di aumento del capitale sociale, le regioni e gli enti locali, al pari degli altri soggetti pubblici e privati, potranno entrare a far parte della società acquistandone le azioni.

3. GLI ULTERIORI CONTENUTI DELLA LEGGE.

Quelle fin qui esaminate sono le novità di maggior rilievo della l. 352/1997; per completezza qualche cenno ai restanti contenuti.

- sono previsti incentivi finanziari da parte dello Stato al fine di assicurare la conservazione del patrimonio culturale immobiliare (articolo 5);
- è prevista la possibilità di convenzioni tra le scuole e le soprintendenze per la fruizione del patrimonio culturale da parte degli studenti (articolo 7) nonché tra le soprintendenze e le associazioni di volontariato che operino ai sensi della l. 266/1991 (articolo 8);
- di rilievo l'attribuzione alla soprintendenza di Pompei dell'autonomia scientifica, organizzativa, amministrativa e finanziaria in ordine a tutto quanto concerne la sua

attività istituzionale; in particolare, spetta alla stessa realizzare iniziative mirate a valorizzare le aree archeologiche anche attraverso accordi di programma con, tra gli altri, gli enti locali territoriali e la regione Campania (articolo 9);

- è introdotta una nuova disciplina in materia di vernici: a pena di sanzione amministrativa infatti, coloro che producono generatori aerosol contenenti vernici devono indicare la composizione delle resine e dei solventi contenuti. Nella composizione devono essere presenti elementi neutralizzabili con prodotti indicati sulla confezione stessa così da agevolare la rimozione delle scritte da superfici lapidee e similari, particolarmente esposte al danneggiamento. E' però previsto un periodo di due anni dalla data di entrata in vigore della legge in cui è consentito il commercio di prodotti che non riportano l'indicazione dei componenti (articolo 12);
- sono introdotte modifiche alla fattispecie incriminatrice della condotta di "danneggiamento": in particolare, è aggiunta un'ipotesi di aggravante costituita dall'aver posto in essere la condotta illecita su cose di interesse storico o artistico, ovunque ubicate, o su immobili compresi nel perimetro dei centri storici (articolo 13); e modifiche alla fattispecie incriminatrice della condotta di "deturpamento e imbrattamento di cose altrui": qualora la condotta riguardi cose di interesse artistico o storico o comprese nel perimetro dei centri storici, la pena applicabile è la reclusione fino ad un anno e la multa fino a due milioni (articolo 13).