Il Mulino - Rivisteweb

Alberto Roccella

Conservazione e restauro nella disciplina italiana dei beni culturali

(doi: 10.7390/37854)

Aedon (ISSN 1127-1345)
Fascicolo 3, dicembre 2011

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/

Aedon

Rivista di arti e diritto *on line*

quadrimestrale diretto da Marco Cammelli

numero 3, 2011, Issn 1127-1345 home indice ricerca risorse web

La tutela dei beni culturali: a che punto siamo

Conservazione e restauro nella disciplina italiana dei beni culturali

di ***Alberto Roccella***

Sommario: 1. Le origini della protezione dei beni culturali. - 2. Le strutture amministrative del restauro. - 3. La riforma costituzionale del 2001: tutela e valorizzazione dei beni culturali. - 4. La conservazione nel Codice dei beni culturali del 2004. - 5. L'autorizzazione per i beni culturali e la legge sul procedimento amministrativo. - 6. La discrezionalità nell'autorizzazione. - 7. Un problema aperto: la qualificazione dei restauratori.

Preservation and restoration of heritage in the italian legal system
The article examines the historical origins of italian legal system of heritage preservation and restoration. The constitutional reform of 2001 has distinguished preservation from exploitation of heritage; preservation belongs to the exclusive legislative power of state, while exploitation belongs to the concurrent legislative power of state and regions. The code of heritage and landscape of 2004 has implemented this distinction that, however, has been judged by the constitutional court in restrictive manner for regions. The essay shows the most important sides about preservation and restoration in the code of heritage and landscape and discusses three actual problems: the matter of heritage in the recent reforms of the law on administrative proceeding with special regard to the certified signalising of the beginning of activity and to the silence of the public administration; the discretionary power in the administrative measures on heritage, according to the instructions of the ministry and to the decisions of the administrative courts; the qualification of restorers in the recent reforms.

1. Le origini della protezione dei beni culturali

La legislazione italiana sui beni culturali ha una storia più recente e, nello stesso tempo, più antica rispetto all'unità politica nazionale, conseguita centocinquant'anni fa [1]. Il nuovo stato unitario non si occupò subito del patrimonio storico e artistico. Tuttavia, dopo la conquista della città di Roma e la riduzione dello stato pontificio ai suoi attuali confini, fu stabilito che "Finché non sia provveduto con legge generale continueranno ad avere vigore le leggi ed i regolamenti speciali attinenti alla conservazione dei monumenti e degli oggetti d'arte" [2].

Nel territorio corrispondente a quello del vecchio stato pontificio continuò dunque ad applicarsi l'editto del camerlengo, cardinale Bartolomeo Pacca, del 7 aprile 1820, che a sua volta aveva ripreso e perfezionato il chirografo del 1° ottobre 1802 di papa Pio VII, Gregorio Barnaba Chiaramonti, emanato con editto del cardinale Giuseppe Doria Pamphilj [3]. Anche negli altri stati preunitari erano state emanate normative di protezione del patrimonio monumentale, artistico e archeologico [4]. Tuttavia l'editto del cardinale Pacca ebbe una speciale influenza sulla prima vera legge di protezione del patrimonio artistico e archeologico, approvata quasi cinquant'anni dopo l'unità politica del Paese, la legge 20 giugno 1909, n. 364 [5].

In particolare l'editto del cardinale Pacca aveva istituito la commissione di belle arti e aveva sottoposto alla sua protezione i monumenti di antichità e d'arte: nessuna iniziativa al riguardo poteva essere intrapresa senza la preventiva approvazione del camerlengo, su parere della stessa commissione. Questo principio fu ripreso dalla legge 364/1909, la quale proteggeva "le cose, immobili e mobili, che abbiano interesse storico, archeologico, paletnologico o artistico" [6]. La protezione riguardava tutti i beni di questo tipo, e quindi innanzi tutto i beni di proprietà pubblica (stato, comuni, province) o di fabbricerie, confraternite, enti ecclesiastici di qualsiasi natura, enti morali riconosciuti [7]. Anche i beni di proprietà di privati erano soggetti a protezione, ma previa dichiarazione del loro importante interesse [8]. La legge stabiliva poi che le cose da essa protette "non potranno essere demolite, rimosse, modificate né restaurate senza l'autorizzazione del ministero della Pubblica Istruzione" [9]. La violazione di questa regola costituiva un reato punito con la sola sanzione pecuniaria, la multa da 500 a 10.000 lire, che però era di rilevante importo [10]. Inoltre nel caso di danno in tutto o in parte irreparabile il trasgressore avrebbe dovuto pagare una indennità equivalente al valore della cosa perduta e alla diminuzione del suo valore [11].

La legge poneva dunque importanti limitazioni al diritto di proprietà che il Codice civile del 1865, allora vigente, all'art. 436 definiva così: "La proprietà è il diritto di godere e disporre delle cose nella maniera più assoluta, purché non se ne faccia un uso vietato dalle leggi o dai regolamenti". La protezione stabilita dalla legge riduceva le facoltà del proprietario il quale non poteva più godere delle cose protette nella maniera più assoluta, ma doveva munirsi della previa autorizzazione amministrativa per la loro demolizione, rimozione, modificazione e per il loro restauro.

Qualche anno più tardi il regolamento di esecuzione della legge 364/1909 precisava la disciplina dell'autorizzazione. Il proprietario dei beni protetti dalla legge il quale intendesse eseguire restauri o lavori di qualsivoglia natura, anche lavori di semplice adattamento nel caso di beni immobili, doveva presentare al soprintendente, l'organo periferico del ministero, la domanda con i relativi progetti per ottenere l'autorizzazione. Il ministero poteva negare l'autorizzazione quando ritenesse che i restauri o lavori proposti fossero dannosi alla cosa o in qualunque modo ne attenuassero o ne menomassero il carattere e l'interesse. Il ministero poteva anche respingere in tutto o in parte i progetti presi in esame e sostituirvene altri redatti dalla soprintendenza [12]. Il regolamento stabiliva inoltre, che solo in casi di estrema urgenza i proprietari potevano far eseguire i lavori indispensabili ad evitare pericoli imminenti, mai però restauri di carattere artistico, salvo denunziare immediatamente il fatto alla soprintendenza competente. Negli altri casi i soprintendenti avrebbero dovuto trasmettere il verbale di accertamento dell'illecito al procuratore del Re per l'azione giudiziaria e al ministero dell'Istruzione per tutti gli effetti amministrativi [13].

2. Le strutture amministrative del restauro

Il dibattito internazionale sul restauro architettonico, che ha avuto nel XIX secolo i suoi protagonisti in Eugène Emmanuel Viollet-le-Duc (1814-1879) e in John Ruskin (1819-1900), ha avuto larga eco anche in Italia. La ricchezza del patrimonio monumentale italiano ha favorito studi, dibattiti e interventi, con l'azione di importanti personalità come Camillo Boito (1836-1914) e, nella generazione successiva, Luca Beltrami (1854-1933). Si inserì pienamente nel dibattito internazionale anche Gustavo Giovannoni (1873-1947), che contribuì al congresso di Atene dell'ottobre 1931 su "La conservazione dei monumenti d'arte e di storia", dal quale scaturì il documento conosciuto come la "carta di Atene".

In questo clima culturale, nel 1939, in concomitanza con la riforma della legislazione di protezione del patrimonio culturale [14], venne creato l'istituto centrale del restauro (Icr) [15], al quale furono assegnati i seguenti compiti: a) eseguire e controllare il restauro delle opere di antichità e d'arte e svolgere ricerche scientifiche dirette a perfezionarne ed unificarne i metodi; b) studiare i mezzi tecnici per la migliore conservazione del patrimonio storico-artistico nazionale; c) esprimere pareri per qualunque lavoro di restauro e conservazione di opere di antichità e d'arte; d) impartire l'insegnamento del restauro. L'istituto era dotato di un laboratorio di restauro, di un gabinetto di fisica e radiografia, di un gabinetto di chimica, di un gabinetto fotografico, di un archivio per la documentazione dei restauri. La direzione era affidata a un soprintendente, coadiuvato da un consiglio tecnico composto dallo stesso direttore e da quattro membri scelti dal ministro per l'Educazione nazionale tra persone dotate di particolare competenza in relazione ai fini dell'istituto. Per l'insegnamento del restauro la legge prevedeva lo svolgimento presso l'istituto di un corso triennale; al termine del corso coloro che avessero sostenuto con esito favorevole le relative prove conseguivano un diploma di idoneità all'esercizio della professione di restauratore. La legge prevedeva anche un corso annuale di perfezionamento, col rilascio di un attestato.

L'attività dell'istituto centrale del restauro non si è limitata al restauro architettonico, ma ha riguardato il restauro di ogni tipo di beni, quindi anche beni archeologici, dipinti, statue, affreschi. Nel primo periodo l'istituto ha potuto giovarsi di una lunga continuità di gestione: esso è stato diretto per oltre vent'anni, dal 1939 al 1961, da uno storico dell'arte, Cesare Brandi (1906-1988), che ha lasciato un segno profondo nel suo campo [16]. La concezione del restauro elaborata da Brandi è stata ripresa dall'amministrazione ed è diventata un documento ufficiale con la "carta del restauro 1972", che si occupa distintamente del restauro archeologico, di quello architettonico, dei restauri pittorici e scultorei, della tutela dei centri storici [17]. Nel 1975 è stato istituito il ministero per i Beni culturali e l'istituto, col nome istituto centrale per il restauro, è diventato una struttura a ordinamento speciale del ministero [18]. Di recente esso ha cambiato ancora denominazione, diventando istituto superiore per la conservazione ed il restauro (Iscr) [19].

Bisogna considerare poi l'opificio delle pietre dure (Opd), con sede a Firenze. L'opificio era nato nel 1588, su iniziativa di Ferdinando I de' Medici, per la lavorazione di arredi in pietre dure, in particolare il commesso fiorentino, ma nel tempo si è trasformato in laboratorio di restauro, e non solo nel campo delle pietre dure [20]. Anche l'opificio è diventato una struttura speciale del ministero per i Beni e le Attività culturali, come l'istituto superiore per la conservazione ed il restauro, e gestisce una scuola per l'insegnamento del restauro [21].

La nozione di beni culturali è una categoria unificante che però conosce una grande articolazione interna. I beni archivistici e quelli librari sono anch'essi beni culturali, ma pongono problemi specifici che richiedono una trattazione particolare e non vengono quindi esaminati in questa relazione. Si può ricordare, però, già prima dell'istituto centrale del restauro era stato creato l'istituto di patologia del libro (Icpl) [22], che nel 2007 è stato fuso, insieme al centro fotoriproduzione, legatoria e restauro degli archivi di stato (Cflr) [23], nell'Istituto centrale per il restauro e la conservazione del patrimonio archivistico e librario (Icrcpal), il quale svolge attività di restauro, conservazione, ricerca e consulenza per i materiali archivistici e per quelli librari, anche mediante iniziative e progetti in collaborazione con le principali istituzioni nazionali e internazionali. Esso provvede altresì alla formazione di restauratori di beni archivistici e librari attraverso una scuola di alta formazione e studio [24].

3. La riforma costituzionale del 2001: tutela e valorizzazione dei beni culturali

I richiami alle origini della legislazione di tutela e alle strutture amministrative valgono a chiarire le antiche radici del sistema italiano di conservazione e restauro dei beni culturali il quale ha costituito oggetto, circa trentacinque anni fa, in occasione di un congresso giuridico italo-spagnolo [25], di un'importante elaborazione teorica che è stata largamente ripresa nella dottrina italiana [26]. L'obiettivo di questa relazione è diverso e più modesto: si propone una descrizione della disciplina e della situazione attuali, per favorire il confronto tra studiosi di paesi diversi. Per quanto concerne l'evoluzione della legislazione, basterà qui ricordare che la legge 364/1909 è rimasta in vigore circa trent'anni; essa è stata abrogata dalla legge 1° giugno 1939, n. 1089, che ne ha ripreso i contenuti, e ha affinato e sviluppato la protezione del patrimonio culturale. La legge 1089/1939 è rimasta in vigore circa sessant'anni; nel 1999 essa è stata abrogata poiché è confluita, insieme alla normativa sugli archivi e a quella sul paesaggio, fino allora distinte [27], nel testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali [28], che però ha avuto vita breve: nel 2004 esso è stato abrogato e sostituito dal Codice dei beni culturali e del paesaggio [29].

Si deve ricordare, inoltre, che la costituzione della repubblica italiana del 27 dicembre 1947 ha stabilito tra i primi dodici articoli, costituenti i princìpi fondamentali, che "La repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della nazione" [30]. Questa disposizione stabilisce un compito dell'intero ordinamento repubblicano, senza riflessi sulla distribuzione delle competenze. Secondo il testo originario della costituzione, inoltre, le regioni ordinarie avevano potestà legislativa concorrente in alcune materie, indicate in un elenco a carattere tassativo che comprendeva la materia "musei e biblioteche di enti locali". Si trattava, però, di una materia molto limitata, cosicché, anche a seguito dell'effettiva attuazione dell'ordinamento regionale, le regioni ordinarie avevano acquistato un piccolo ruolo soltanto per quanto riguarda il patrimonio librario [31], ma erano rimaste sostanzialmente estranee alla materia della conservazione del patrimonio archeologico, monumentale e artistico [32].

Nel 2001 è intervenuta però un'importante legge di riforma del titolo quinto della seconda parte della costituzione, dedicato a regioni, province e comuni, la quale, per quanto qui interessa, ha introdotto una novità nella ripartizione di potestà legislativa di stato e regioni ordinarie [33]. Lo stato ha ora potestà legislativa esclusiva in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" [34]. Ma la riforma ha individuato anche una nuova materia, denominata "valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali", inserita nel distinto elenco delle materie di potestà legislativa concorrente: la potestà legislativa in queste materie spetta alle regioni, salvo che per la determinazione dei princìpi fondamentali, riservata alla legislazione dello stato [35].

Dopo la riforma, dunque, la costituzione reca una distinzione tra "tutela dei beni culturali" e "valorizzazione dei beni culturali", una distinzione che era stata proposta già nella legislazione ordinaria statale antecedente alla riforma costituzionale del 2001 sull'attuazione delle regioni ordinarie [36]. E, in effetti, una delle motivazioni politiche più significative per la sostituzione del testo unico del 1999 con il Codice del 2004 è stata proprio la necessità di adeguare la legislazione alla nuova ripartizione costituzionale di competenza legislativa tra stato e regioni. A dieci anni di distanza dalla riforma costituzionale e dopo oltre sette anni dall'entrata in vigore del nuovo Codice dei beni culturali e del paesaggio, si può dire che gli effetti della riforma costituzionale, per questo aspetto, sono modesti.

Il Codice dei beni culturali ha definito la valorizzazione del patrimonio culturale stabilendo che "La valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale" [37]. Il Codice ha disposto inoltre che "La valorizzazione è attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze" [38], e ha anche precisato che "Le attività di valorizzazione dei beni culturali consistono nella costituzione ed organizzazione stabile di risorse, strutture o reti, ovvero nella messa a disposizione di competenze tecniche o risorse finanziarie o strumentali, finalizzate all'esercizio delle funzioni ed al perseguimento delle finalità indicate all'articolo 6. A tali attività possono concorrere, cooperare o partecipare soggetti privati" [39].

Inoltre la corte costituzionale ha interpretato in modo restrittivo la nuova potestà legislativa regionale in materia di valorizzazione dei beni culturali [40], cosicché si può concludere che il sistema italiano di conservazione e restauro dei beni culturali è sempre fondato nei suoi aspetti essenziali sulla legislazione e sull'amministrazione dello stato. Solo in due regioni ad autonomia speciale, la Sicilia e il Trentino-Alto Adige/Südtirol, la regione e, rispettivamente, le due province di Trento e Bolzano sono subentrate allo stato: ma si tratta veramente di due eccezioni che qui è sufficiente segnalare rinunciando al loro approfondimento.

4. La conservazione nel Codice dei beni culturali del 2004

Si possono quindi esaminare alcuni fra gli aspetti più importanti del sistema statale italiano vigente [41], ricordando innanzi tutto che i beni di proprietà privata sono assoggettati a tutela, ai sensi del Codice dei beni culturali, solo a seguito di un provvedimento amministrativo, comunemente chiamato "vincolo", o anche "vincolo diretto", col quale l'amministrazione dichiara l'interesse culturale del bene [42]. Invece i beni di proprietà pubblica che siano opera di autore non più vivente o la cui esecuzione risalga ad oltre cinquant'anni (settant'anni nel caso di beni immobili [43]) sono sottoposti ex lege, in via provvisoria, a tutela, salvo che un successivo provvedimento di verifica dell'interesse culturale si concluda con esito negativo [44].

L'art. 21 del Codice assoggetta ad autorizzazione amministrativa la rimozione e la demolizione dei beni culturali, lo

spostamento dei beni culturali mobili (salvo che dipenda dal cambiamento di dimora del detentore), lo smembramento di collezioni, serie e raccolte. Nell'attuale ordinamento dell'amministrazione questo tipo di autorizzazione è di competenza del direttore regionale per i beni culturali e il paesaggio [45].

Fuori da questi casi, le opere e i lavori di qualunque genere, compreso il restauro, da eseguirsi sui beni culturali sono soggetti a preventiva autorizzazione del soprintendente [46]. L'autorizzazione è resa su progetto o, qualora sufficiente, su descrizione tecnica dell'intervento, presentati dal richiedente, e può contenere prescrizioni. Se i lavori non iniziano entro cinque anni dal rilascio dell'autorizzazione, il soprintendente può dettare prescrizioni ovvero integrare o variare quelle già date in relazione al mutare delle tecniche di conservazione [47]. Solo nel caso di assoluta urgenza possono essere eseguiti i lavori provvisori indispensabili per evitare danni al bene tutelato; occorre tuttavia informare immediatamente la soprintendenza e inviarle i progetti degli interventi definitivi per la necessaria autorizzazione [48].

Il soprintendente può ordinare la sospensione dei lavori iniziati contro legge ovvero condotti in difformità dall'approvazione [49]. L'ordine di sospensione dei lavori può essere emanato, in via cautelare, anche per beni di proprietà privata che non siano stati ancora dichiarati di interesse particolarmente importante. In tal caso, tuttavia, l'ordine si intende revocato se entro trenta giorni non è avviato il procedimento per tale dichiarazione [50]. I soprintendenti possono in ogni tempo, in seguito a preavviso, procedere a ispezioni per accertare l'esistenza e lo stato di conservazione e custodia dei beni culturali [51].

Le sanzioni previste per chi, senza autorizzazione, demolisce, rimuove, modifica, restaura ovvero esegue opere di qualunque genere su beni protetti sono l'arresto da sei mesi a un anno e l'ammenda da euro 775 a euro 38.734,50 [52]. Le stesse pene si applicano a chi esegua, in caso di assoluta urgenza, lavori provvisori indispensabili per evitare danni notevoli ai beni tutelati senza darne immediata comunicazione alla soprintendenza ovvero senza inviare, nel più breve tempo, i progetti dei lavori definitivi per l'autorizzazione [53], nonché in caso di inosservanza dell'ordine di sospensione dei lavori impartito dal soprintendente [54].

In aggiunta alle sanzioni penali è prevista anche la sanzione amministrativa ripristinatoria dell'ordine di reintegrazione [55]. Se per effetto della violazione degli obblighi di protezione e conservazione stabiliti dal capo III del titolo I della parte seconda del Codice, che comprende gli articoli da 20 a 52, il bene culturale subisce un danno, il ministero ordina al responsabile l'esecuzione a sue spese delle opere necessarie alla reintegrazione. In caso di inottemperanza a questo ordine, il ministero provvede all'esecuzione d'ufficio a spese dell'obbligato e al recupero delle somme relative nelle forme previste dalla normativa sulla riscossione coattiva delle entrate patrimoniali dello stato. Qualora la reintegrazione non sia possibile, il responsabile è tenuto a corrispondere allo stato una somma pari al valore della cosa perduta o alla diminuzione di valore subita dalla cosa.

Come si vede, gli elementi essenziali della disciplina vigente corrispondono a quelli della legge 364/1909. Del resto, ed è significativo della continuità della disciplina, il Codice ha stabilito che fino all'emanazione dei nuovi regolamenti da esso previsti, restano in vigore, in quanto applicabili, le disposizioni del regolamento di esecuzione della legge 364/1909, approvato col r.d. 30 gennaio 1913, n. 363 [56].

Il Codice ha dedicato un complesso di disposizioni anche alle misure di conservazione (artt. 29-44), dando innanzi tutto una regola generale e alcune definizioni che riprendono un'innovazione introdotta già dal testo unico del 1999. La conservazione del patrimonio culturale è assicurata mediante una coerente, coordinata e programmata attività di studio, prevenzione, manutenzione e restauro [57]. Per "prevenzione" si intende il complesso delle attività idonee a limitare le situazioni di rischio connesse al bene culturale nel suo contesto [58]. Per "manutenzione" si intende il complesso delle attività e degli interventi destinati al controllo delle condizioni del bene culturale e al mantenimento dell'integrità, dell'efficienza funzionale e dell'identità del bene e delle sue parti [59]. Per "restauro" si intende l'intervento diretto sul bene attraverso un complesso di operazioni finalizzate all'integrità materiale ed al recupero del bene medesimo, alla protezione ed alla trasmissione dei suoi valori culturali. Nel caso di beni immobili situati nelle zone dichiarate a rischio sismico in base alla normativa vigente, il restauro comprende l'intervento di miglioramento strutturale [60]. In queste definizioni appare evidente l'influsso della "carta del restauro 1972" e dell'idea della "manutenzione programmata" del patrimonio culturale, elaborata, sulla scia della proposta di Cesare Brandi sul "restauro preventivo", da Giovanni Urbani (1925-1994), direttore dell'istituto centrale del restauro per dieci anni (1973-1983), il quale si propose non solo di migliorare strumenti, metodi e tecniche del restauro, ma altresì di legare più strettamente il restauro al sistema complessivo di tutela del patrimonio culturale, senza per la verità ricevere grande ascolto dal mondo politico [61].

Il ministero dovrebbe definire linee di indirizzo, norme tecniche, criteri e modelli di intervento in materia di conservazione dei beni culturali [62] che però finora sono intervenuti solo in forma parziale [63].

Il Codice stabilisce inoltre l'obbligo di conservazione dei beni culturali, sia quando essi appartengano a soggetti pubblici (stato, regioni, altri enti pubblici territoriali e non territoriali), sia per i privati proprietari [64].

Il restauro e gli altri interventi conservativi su beni culturali a iniziativa del proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo sono soggetti ad autorizzazione ai sensi dell'art. 21, già esaminato. Ma il Codice prevede che il ministero possa imporre al proprietario, possessore o detentore gli interventi necessari per assicurare la conservazione dei beni culturali e che possa anche provvedervi direttamente [65]; le misure conservative, dunque, possono essere volontarie o imposte e, in quest'ultimo caso, anche a esecuzione diretta dell'amministrazione, in sostituzione del soggetto obbligato.

Per gli interventi conservativi volontari è prevista la possibilità di un intervento finanziario pubblico: il ministero può concorrere alla spesa sostenuta dal proprietario per questi interventi, per un ammontare non superiore alla metà della spesa stessa, Ma se gli interventi sono di particolare rilevanza o riguardano beni in uso o godimento pubblico, il concorso pubblico nella spesa può arrivare fino al suo intero ammontare [66]. Il ministero può anche concedere contributi in conto interesse sui mutui accordati da istituti di credito ai proprietari, possessori o detentori degli immobili per la realizzazione degli interventi conservativi autorizzati [67]. Questo tipo di contributi può essere concesso soltanto per beni immobili ed è meno favorevole per il beneficiario il quale è agevolato soltanto per il pagamento degli interessi, ma non per il capitale, il cui rimborso alla banca mutuante rimane a suo carico.

Gli immobili di proprietà privata restaurati o sottoposti ad altri interventi conservativi con il concorso totale o parziale o parziale dello stato nella spesa, o per i quali siano stati concessi contributi in conto interessi, sono resi accessibili al pubblico secondo modalità fissate, caso per caso, da appositi accordi o convenzioni da stipularsi fra il ministero ed i singoli proprietari [68].

Il sistema italiano dunque prevede non soltanto l'imposizione di limiti alle facoltà proprietarie, ma anche interventi finanziari i quali recano certamente un beneficio al privato proprietario, ma contemporaneamente favoriscono la conservazione di un patrimonio che trascende l'interesse del singolo proprietario. L'obbligo di apertura al pubblico degli immobili di proprietà privata restaurati con l'intervento finanziario statale, al fine di assicurare la fruizione pubblica dei beni restaurati, costituisce per i proprietari un ragionevole sacrificio, giustificato dal vantaggio ottenuto con l'erogazione finanziaria statale.

5. L'autorizzazione per i beni culturali e la legge sul procedimento amministrativo

Sulla disciplina qui illustrata sono da segnalare tre aspetti meritevoli di attenzione.

Il primo aspetto riguarda i rapporti del Codice dei beni culturali con la legge generale in materia di procedimento amministrativo, la legge 7 agosto 1990, n. 241, sotto due distinti profili.

Il primo profilo è la disciplina della dichiarazione di inizio attività, recentemente trasformata in segnalazione certificata di inizio attività (Scia), che costituisce un grande vantaggio per i privati: essi possono sostituire ogni atto di autorizzazione, licenza, permesso o nulla osta comunque denominato, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi generali, con una loro segnalazione all'amministrazione che consente l'inizio immediato dell'attività oggetto della segnalazione. L'amministrazione conserva il potere di emanare, entro sessanta giorni, motivato provvedimento di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa; è inoltre fatto salvo il potere dell'amministrazione di assumere determinazioni in via di autotutela [69]. La segnalazione certificata di inizio attività comporta l'inversione del rapporto tra amministrazione e cittadino: l'attività privata non è più soggetta a un divieto con riserva di permesso, ma è legittimata direttamente dalla legge, salvo l'onere di previa comunicazione all'amministrazione la quale può emanare un provvedimento di divieto ove l'attività non risulti conforme ai presupposti di legge. Questa disciplina, tuttavia, non è applicabile alle autorizzazioni previste dall'art. 21 del Codice le quali comportano un giudizio discrezionale dell'amministrazione. In ogni caso la legge sul procedimento amministrativo esclude in generale l'applicabilità della segnalazione certificata di inizio attività nei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali: la rilevanza di questi vincoli esclude la possibilità del ricorso a questo importante strumento di semplificazione dei rapporti del cittadino con l'amministrazione.

Il secondo profilo è costituito dalle conseguenze dell'eventuale silenzio dell'amministrazione. L'art. 22 del Codice stabilisce che, nel caso di interventi in materia di edilizia pubblica e privata, il termine per provvedere sulla domanda di autorizzazione è di centoventi giorni; l'art. 21, invece, non stabilisce un termine per provvedere quando la domanda non riguardi interventi edilizi ed è dubbio che possano considerarsi ancora applicabili i termini che erano stati stabiliti molti anni fa dal ministero per i Beni culturali [70] in relazione alla legge 1089/1939, ormai abrogata, e a un'organizzazione del ministero che nel frattempo è ripetutamente e completamente cambiata [71]. Si dovrebbe quindi ritenere applicabile il termine di trenta giorni previsto dalla legge 241/1990 sul procedimento amministrativo per tutti i casi in cui non sia stabilito un termine diverso [72]. Questa legge è molto importante anche perché, dopo le modificazioni apportate nel 2005 [73], essa ha reso generale il principio del silenzio assenso: nei procedimenti a istanza di parte il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda se non viene comunicato tempestivamente il provvedimento di diniego o se non viene indetta una conferenza di servizi [74]. La stessa legge ha però previsto alcune eccezioni: la disciplina del silenzio assenso non si applica ai procedimenti in alcune materie, caratterizzate dalla rilevanza degli interessi pubblici coinvolti, per le quali il silenzio non equivale a provvedimento favorevole. Le materie escluse sono il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza e l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità [75]. Il principio costituzionale secondo cui la Repubblica tutela il patrimonio storico e artistico della nazione ha avuto dunque seguito nella legislazione ordinaria, la quale in questa materia ha escluso la grande facilitazione per i privati derivante dal silenzio assenso. Il ritardo dell'amministrazione non giova immediatamente al singolo, il quale potrà soltanto rivolgersi al giudice per chiedere l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere [76] ed eventualmente chiedere il risarcimento del danno da ritardo, ma non vedrà soddisfatto subito il proprio interesse al provvedimento favorevole.

6. La discrezionalità nell'autorizzazione

Un secondo aspetto, molto importante, da considerare è costituito da un indirizzo generale espresso dal ministro per i Beni e le Attività culturali nel 2005 [77]. Il ministro ha affermato che l'adozione degli atti di individuazione e di conservazione e protezione dei beni culturali implica una discrezionalità tecnica, diversa dalla discrezionalità amministrativa. In particolare la nota ha sostenuto che "nel caso di atti autorizzatori di interventi sul bene culturale, (...) la valutazione rimessa alla competenza dell'organo tecnico di questo ministero è limitata all'apprezzamento e al giudizio tecnico degli effetti (se o non pregiudizievoli) sul bene protetto della realizzazione del progetto proposto, con esclusione di ogni improprio bilanciamento degli interessi in conflitto e graduatoria tra gli stessi al fine, ad esempio, di riconoscere e affermare la prevalenza e maggiore meritevolezza di tutela dell'interesse, ad esempio, a realizzare l'opera pubblica, in luogo di quello alla conservazione del bene culturale". Sulla base di questa impostazione, emersa già in giurisprudenza [78], la nota ministeriale ha inteso "incanalare l'azione degli uffici tecnici di questa amministrazione entro gli alvei suoi propri della ricognizione dell'interesse culturale e della valutazione tecnico-discrezionale della compatibilità degli interventi proposti, con esclusione di improprie tracimazioni nell'area della discrezionalità amministrativa fatta dalla comparazione e ponderazione degli interessi pubblici e privati confliggenti al fine di scegliere a quale di essi dare la precedenza". Coerentemente la nota ha affermato che allorquando nel corso della realizzazione di un'opera pubblica siano rinvenuti reperti archeologici o storico-artistici-architettonici e venga perciò richiesta l'autorizzazione alla demolizione [79] l'organo ministeriale competente deve decidere "esclusivamente in base al giudizio tecnico-discrezionale sulla sussistenza dell'interesse culturale nella cosa rinvenuta e sulla possibilità di una sua idonea conservazione in altro loco previa rimozione ed eventuale ricostruzione non in sito, con esclusione di ogni apprezzamento comparativo rispetto all'interesse pubblico contrapposto alla realizzazione dell'opera pubblica (senza ritardi e/o variazioni progettuali apprezzabili)". E ancora la nota ha insistito che "ove la conservazione del bene (la cosa in quanto espressione di un interesse culturale apprezzabile) non consenta una sua "decontestualizzazione", sia per ragioni oggettive strutturali, sia per ragioni inerenti alla leggibilità e ricostruibilità del suo valore culturale, allora, esaurito in senso negativo il giudizio tecnico-discrezionale sul punto, è precluso agli organi tecnici di questa amministrazione di farsi carico della comparazione con gli altri interessi pubblici (ad es., quello alla pronta realizzazione dell'opera pubblica) al fine di decidere a quale dei due interessi in conflitto assicurare preminenza, atteso che la gerarchia tra le due categorie di interessi, a livello tecnico-amministrativo, è già stabilita "a monte" dalla costituzione e dalla legge di settore, nel senso della necessaria prevalenza dell'interesse culturale alla tutela".

7. Un problema aperto: la qualificazione dei restauratori

Il terzo aspetto da considerare è la qualificazione dei restauratori, un problema non ancora compiutamente risolto. Già nel 1999 il regolamento di esecuzione della legge quadro in materia di lavori pubblici aveva disciplinato i lavori riguardanti i beni culturali, distinguendo scavo archeologico, restauro e manutenzione di beni immobili, restauro e manutenzione di superfici architettoniche decorate e di beni mobili di interesse storico, artistico ed archeologico [80]. Era poi seguito un regolamento col quale erano stati individuati i requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di restauro e manutenzione dei beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici [81], requisiti da accertare di volta in volta in occasione delle procedure per la stipula dei relativi contratti. Il Codice dei beni culturali ha poi stabilito che gli interventi di manutenzione e restauro su beni culturali mobili e superfici decorate di beni architettonici sono eseguiti in via esclusiva da coloro che sono restauratori di beni culturali ai sensi della normativa in materia [82], ponendo così le basi per l'individuazione di una nuova figura professionale, con un ambito di attività riservata. Lo stesso Codice, attraverso successive integrazioni, ha stabilito che la formazione dei restauratori per il futuro avvenga in scuole di alta formazione e studio istituite nell'ambito del ministero per i Beni e le Attività culturali o mediante accordi tra il ministero, le regioni e le Università, ovvero da soggetti accreditati presso lo stato: il titolo di studio rilasciato da queste scuole equivale a una laurea specialistica, di durata quinquennale [83].

Per questa parte la riforma ha avuto effettivamente seguito, sia pure con un certo ritardo. Il ministro per i Beni e le Attività culturali ha regolato i profili di competenza dei restauratori e degli altri operatori che svolgono attività complementari al restauro o altre attività di conservazione dei beni culturali mobili e delle superfici decorate di beni architettonici [84]. Il ministro ha inoltre emanato un regolamento sull'insegnamento del restauro [85], cosicché le scuole dell'istituto superiore per la conservazione e il restauro, dell'opificio delle pietre dure e dell'istituto centrale per il restauro e la conservazione del patrimonio archivistico e librario (Icrcpal) sono state adeguate alla nuova normativa.

La riforma si è invece bloccata per la parte relativa alla disciplina transitoria. L'art. 182 del Codice, modificato nel 2006 e nel 2008 [86], aveva stabilito una disciplina transitoria per l'acquisizione delle qualifiche di restauratore e di collaboratore restauratore di beni culturali da parte di coloro che in passato avessero già operato nel settore maturando una significativa esperienza. A tal fine il Codice ha previsto che in taluni casi l'acquisto della qualifica di restauratore sia automatica, in altri casi che sia subordinato al superamento di una prova di idoneità. La qualifica è attribuita con provvedimenti del ministero che danno luogo all'inserimento in un apposito elenco. In tal modo si prevedeva il superamento del sistema precedente, di verifica di volta in volta del possesso dei requisiti in occasione della partecipazione alle procedure per l'aggiudicazione dei contratti delle pubbliche amministrazioni. Il ministero ha regolato le modalità di svolgimento della prova di idoneità per l'acquisizione della qualifica di restauratore di beni culturali [87] e ha anche avviato le procedure per la formazione dell'elenco dei restauratori [88]. Ma le reazioni degli operatori del settore sono state così dure da suscitare l'attenzione politica del parlamento, cosicché la procedura è stata sospesa e il consiglio dei ministri nella seduta del 6 ottobre 2011 ha deliberato un disegno di legge per una nuova disciplina dei requisiti e delle procedure per il riconoscimento delle qualifiche professionali di restauratore e di collaboratore restauratore dei beni culturali [89]. Dunque l'elenco dei restauratori ancora non esiste e la sua formazione è rinviata finché il disegno di legge del governo non sarà approvato.

Note

[*] Versione italiana della relazione presentata al *XVIII Congreso Internacional Conservación y Restauración de Bienes Culturales*, Granada, 9-11 novembre 2011.

[1] Legge 17 marzo 1861, n. 4678.

[2] Legge 28 giugno 1871, n. 286, art. 5.

[3] L'editto del cardinal Pacca, il chirografo Chiaramonti e l'editto Doria Pamphilj sono pubblicati in M. Scolaro (a cura di), *Lo studio delle arti e il genio dell'Europa*, Bologna, 1989, pp. 188 ss. e pp. 171 ss.

[4] Le fonti normative preunitarie sulla tutela dei beni culturali sono raccolte in A. Emiliani, *Leggi, bandi e provvedimenti per la tutela dei beni artistici e culturali negli antichi stati italiani*, Bologna, 1978.

[5] Sul dibattito culturale e politico che precedette l'approvazione della legge 20 giugno 1909, n. 364, v. R. Balzani, *Per le antichità e le belle arti. La legge n. 364 del 20 giugno 1909 e l'Italia giolittiana*, Bologna, 2003.

[6] Legge 20 giugno 1909, n. 364, art. 1.

[7] Art. 2.

[8] Art. 5.

[9] Art. 12.

[10] Secondo il coefficiente di rivalutazione monetaria dell'istituto nazionale di statistica (Istat) per il 1909 (7606,688), gli importi di 500 e 10.000 lire del 1909 equivalgono a circa euro 1.960 e euro 39.280 del 2010.

[11] Art. 34, che rinviava all'art. 31.

[12] R.d. 30 gennaio 1913, n. 363, art. 40.

[13] R.d. 363 del 1913, art. 41.

[14] Sul clima e sulle riforme di quel periodo v. Ministero per i beni e le attività culturali, Ufficio studi, *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta,* a cura di V. Cazzato, Roma, 2001.

[15] Legge 22 luglio 1939, n. 1240.

[16] Per la sistemazione definitiva del pensiero dell'autore v. C. Brandi, *Teoria del restauro*, Torino, 1977. In precedenza v. C. Brandi, *Teoria del restauro. Lezioni raccolte da L. Vlad Borrelli, J. Raspi Serra, G. Urbani*, Roma, 1963.

[17] Circolare del ministero della pubblica istruzione 6 aprile 1972, n. 117. Il testo è disponibile sul web, insieme ad altre carte del restauro, compresa la carta di Atene del 1931, all'indirizzo http://www.inforestauro.org/.

[18] Il ministero per i Beni culturali e ambientali è stato istituto col d.l. 14 dicembre 1974, n. 657, convertito in legge 29 gennaio 1975, n. 5. L'organizzazione del ministero è stata regolata dal d.p.r. 3 dicembre 1975, n. 805, il cui art. 18 ha stabilito che l'istituto centrale per il restauro esplica funzioni di ricerca scientifica finalizzata agli interventi di preservazione, tutela e restauro dei beni culturali di interesse archeologico e storico-artistico, e, fra le altre, in particolare: a) svolge indagini sistematiche sull'influenza che i vari fattori ambientali, naturali e accidentali esercitano nei processi di deterioramento e sui mezzi atti a prevenirne ed inibirne gli effetti; b) esegue le indagini necessarie alla formulazione delle normative e delle specifiche tecniche in materia di interventi conservativi e di restauro; c) presta consulenza e assistenza scientifica e tecnica agli organi periferici del ministero, nonché alle regioni; d) provvede all'insegnamento del restauro in particolare per il personale tecnico-scientifico dell'amministrazione ed ai corsi di aggiornamento per lo stesso personale dell'amministrazione dello stato e delle amministrazioni regionali che lo richiedano; e) effettua restauri per interventi di particolare complessità o rispondenti a esigenze di ricerca o a finalità didattiche.

[19] D.p.r. 26 novembre 2007, n. 233, art. 15; il sito web dell'Istituto è http://iscr.beniculturali.it/.

[20] L'opificio delle pietre dure attualmente si occupa di: arazzi; bronzi e armi antiche; dipinti su tela e su tavola; pitture murali; cartacei e membranacei, materiali lapidei; mosaico e commesso fiorentino; oreficerie; sculture lignee policrome; materiali ceramici e plastici; tessili.

[21] D.p.r. n. 233 del 2007, art. 15. Il sito web dell'opificio è http://www.opificiodellepietredure.it/; in questo sito si trovano ulteriori informazioni sulla storia dell'opificio, sulla sua organizzazione e sulla normativa che lo regola.

[22] R.d. 21 giugno 1938, n. 1038.

[23] Questo centro era previsto dal d.p.r. 3 dicembre 1975, n. 805, art. 17.

[24] V. ancora il d.p.r. n. 233 del 2007, art. 5. Ulteriori informazioni sul sito web dell'Icrcpal, http://www.icpal.beniculturali.it/.

[25] Marbella-Malaga, maggio 1975.

[26] M.S. Giannini, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, pp. 3 ss., ora in Id., *Scritti*, VI, Milano, 2005, pp. 1005 ss.

[27] Le fonti fondamentali di disciplina erano: il d.p.r. 30 settembre 1963, n. 1409 per gli archivi; la legge 29 giugno 1939, n. 1497, il d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 (art. 82) e il d.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito in legge 8 agosto 1985, n. 431, per il paesaggio.

[28] Sul testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, approvato col d.lg. 29 ottobre 1999, n. 490, v. A. Roccella, *Il testo unico dei beni culturali: contesto, iter formativo, lineamenti, conferme, innovazioni*, in *Diritto pubblico*, 2000, pp. 555 ss.

[29] Il Codice dei beni culturali e del paesaggio è stato approvato col decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in seguito ripetutamente modificato.

[30] Cost., art. 9, secondo comma.

[31] D.p.r. 14 gennaio 1972, n. 3.

[32] L'autorizzazione al restauro di beni culturali depositati nei musei degli enti locali continuava a spettare allo stato, non alla regione: v. Corte cost., 10 giugno 1993, n. 277, in *Le Regioni*, 1994, pp. 534 ss. con nota di G. Clemente di San Luca, *Il restauro dei beni culturali fra competenza tecnica e autonomia locale*.

[33] L.c. 18 ottobre 2001, n. 3.

[34] Cost., art. 117, secondo comma, lettera *s*).

[35] Cost., art. 117, terzo comma.

[36] D.lg. 31 marzo 1998, n. 112, art. 48. Su questa distinzione v. A. Roccella, *Beni culturali di interesse religioso e interventi finanziari pubblici*, in *Dir. economia*, 2003, pp. 371 ss.

[37] Art. 6, comma 1.

[38] Art. 6, comma 2.

[39] Art. 111, comma 1.

[40] Corte cost., 20 gennaio 2004, n. 26, annotata da D. Nardella, *Un nuovo indirizzo giurisprudenziale per superare le difficoltà nell'attuazione del Titolo V in materia di beni culturali?*, in *Aedon*, 2/2004, e da A. Poggi, *La Corte torna sui beni culturali (Brevi osservazioni a margine della sentenza n. 26/2004)*, in *Federalismi.it*, 2004, n. 6, sul web all'indirizzo http://www.federalismi.it. La sentenza ha escluso che la competenza regionale in materia di valorizzazione dei beni culturali si estenda ai beni statali, di cui le regioni non hanno la titolarità.

[41] In dottrina si vedano i numerosi commentari al Codice: M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007; M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2006; G. Leone, A.L. Tarasco (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, 2006; A.M. Angiuli, V. Caputi Jambrenghi (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2005; R. Tamiozzo (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2005; *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, parte prima, a cura di G. Trotta, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2005, pp. 1045 ss.; parte seconda, a cura di G. Trotta, G. Caia, N. Aicardi, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2006, pp. 124 ss.

[42] Codice dei beni culturali e del paesaggio, art. 13.

[43] La soglia temporale di esecuzione dei beni immobili, per la loro soggezione a tutela, è stata elevata da cinquanta a settant'anni dall'art. 4, comma 16, lettera *a*), del d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito in legge 12 luglio 2011, n. 106.

[44] Art. 12.

[45] D.p.r. n. 233 del 2007, art. 17, comma 2-*bis,* il quale fa eccezione per i casi di urgenza nei quali l'autorizzazione è rilasciata dalla competente soprintendenza, che informa contestualmente il direttore regionale.

[46] Art. 21, comma 4.

[47] Art. 21, comma 5.

[48] Art. 27.

[49] Art. 28, comma 1.

[50] Art. 28, commi 2 e 3.

[51] Art. 19.

[52] Art. 169, comma 1, lettera *a*).

[53] Art. 169, comma 1, lettera *c*).

[54] Art. 169, comma 2.

[55] Art. 160.

[56] Art. 130. Sulla continuità della disciplina di protezione del patrimonio culturale v. S. Settis, *Paesaggio Costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Torino, 2010, pp. 97 ss. e specialmente pp. 119-120.

[57] Art. 29, comma 1.

[58] Art. 29, comma 2.

[59] Art. 29, comma 3.

[60] Art. 29, comma 4.

[61] V. G. Urbani, *Intorno al restauro*, a cura di B. Zanardi, Milano, 2000. Su Giovanni Urbani v. B. Zanardi, *La mancata tutela del patrimonio culturale in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, pp. 453 ss.; E. Cavalieri, *La tutela dei beni culturali. Una proposta di Giovanni Urbani*, *ivi*, pp. 473 ss.

[62] Art. 29, comma 5.

[63] Sulla prevenzione del rischio sismico si veda la circolare n. 10953 del 2 dicembre 2010, pubblicata, con gli allegati, in ministero per i beni culturali e le attività culturali, segretariato generale, *Linee guida per la valutazione e riduzione del rischio sismico del patrimonio culturale. Allineamento alle nuove Norme tecniche per le costruzioni*, Roma, 2010.

[64] Art. 30.

[65] Art. 31.

[66] Art. 35.

[67] Art. 37.

[68] Art. 38.

[69] Legge 241/1990, art. 19, sostituito dall'art. 49, comma 4-*bis*, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, inserito, in sede di conversione, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e in seguito ulteriormente modificato.

[70] D.m. 13 giugno 1994, n. 495, in *Gazz. Uff.* n. 187 dell'11 agosto 1994, suppl. ord. n. 116, modificato dal d.m. 19 giugno 2002, n. 165, in *Gazz. Uff.* n. 180 del 2 agosto 2002.

[71] Il ministero per i Beni culturali e ambientali è stato soppresso ed è stato istituito, in sua vece, il ministero per i Beni e le Attività culturali: v. d.lg. 20 ottobre 1998, n. 368; d.lg. 30 luglio 1999, n. 300, artt. 52-54; d.p.r. 29 dicembre 2000, n. 441; d.p.r. 6 luglio 2001, n. 307, su cui v. L. Torchia, *Gli uffici di diretta collaborazione nel nuovo ministero per i Beni e le Attività culturali*, in *Aedon*, 2/2001. Una successiva riforma dell'organizzazione del ministero è stata disposta dal d.lg. 8 gennaio 2004, n. 3, su cui v. M. Cammelli, *La riorganizzazione del ministero per i Beni e le Attività culturali (d.lg. 8 gennaio 2004, n. 3)*, in *Aedon*, 3/2003, seguito dal d.p.r. 10 giugno 2004, n. 173, su cui v. vari contributi raccolti col titolo *Il riordino del ministero nel sistema dei beni culturali (giornata di studio, 25 novembre 2004, Roma, Musei capitolini)*, in *Aedon*, 1/2005. Una nuova riforma è stata avviata dal d.l. 18 maggio 2006, n. 181, convertito in legge 17 luglio 2006, n. 233, su cui v. G. Sciullo, *Il 'Lego' istituzionale: il caso del Mibac*, e il commento critico di M. Cammelli, *Ossimori istituzionali: l'instabile immobilità della organizzazione ministeriale*, entrambi in *Aedon*, 3/2006; sono poi seguiti la legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 404, il d.p.r. 12 gennaio 2007, n. 2, su cui v. G. Sciullo, *Consiglio superiore e Comitati tecnico-scientifici: un riordino politically incorrect?*, in *Aedon*, 1/2007, e il d.p.r. 26 novembre 2007, n. 233, a sua volta modificato dalla legge 18 giugno 2009, n. 69, art. 1, e dal d.p.r. 2 luglio 2009, n. 91, sul quale v. L. Casini, *Il mito di Sisifo, ovvero la quarta riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali*, in *Giornale dir. amm.*, 2010, 1006; C. Barbati, *L'amministrazione periferica del Mibac nella riforma del 2009*, in *Aedon*, 3/2009; G. Sciullo, *Il Mibac dopo il d.p.r. 91/2009: il "centro" rivisitato*, *ivi*.

[72] Legge 241/1990, art. 2, comma 2.

[73] D.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito in legge 14 maggio 2005, n. 80.

[74] Legge 241/1990, art. 20, comma 1.

[75] Art. 20, comma 4.

[76] Si veda l'art. 31 del Codice del processo amministrativo (all. 1 al d.lg. 2 luglio 2010, n. 104).

[77] Direttiva del ministro 28 settembre 2005, prot. 24516, indirizzata ai capi del dipartimento per i beni culturali e paesaggistici e del dipartimento per i beni archivistici e librari, nel *Notiziario* del ministero per i beni e le attività culturali a cura dell'ufficio studi, 2005, nn. 77-79, 143-144.

[78] Nella giurisprudenza meno recente v. Cons. St., VI, 31 maggio 1990, n. 558, in *Cons. Stato*, 1990, I, p. 833; id., 26 ottobre 1971, n. 815, *ivi*, 1971, I, p. 1982. In due isolate sentenze la VI sezione del Consiglio di Stato aveva affermato il principio opposto (Cons. St., VI, 8 gennaio 1998, n. 56, in *Cons. Stato*, 1998, I, p. 71; id., 2 settembre 1998, n. 1179, *ivi*, p. 1311), ma era poi ritornata consapevolmente all'indirizzo più antico: Cons. St., VI, 1° settembre 2000, n. 4658, in *Cons. Stato*, 2000, I, p. 1975; id., 8 febbraio 2000, n. 677, in *Giur. it.*, 2000, p. 1298 e in *Riv. giur. edilizia*, 2000, I, p. 450, annotata da O.M. Caputo, *Vincolo storico-artistico e interesse secondario dello Stato. Contrasto nella VI sezione del Consiglio di Stato*, in *Cons. Stato*, 1980, I, pp. 1800 ss. In dottrina v. G. D'Angelo, *Giudice amministrativo e valutazioni tecniche dopo la legge 21 luglio 2005, n. 205*, in *Dir. amm.*, 2005, pp. 682 ss.; A. Rota, *La tutela dei beni culturali tra tecnica e discrezionalità*, Padova, 2002.

[79] Ai sensi dell'art. 21, comma 1, lett. *a*), del Codice.

[80] La legge quadro in materia di lavori pubblici allora vigente era la legge 11 febbraio 1994, n. 109, modificata, per quanto concerne specificamente i lavori su beni culturali, dal d.lg. 22 gennaio 2004, n. 30; il regolamento di esecuzione era stato approvato col d.p.r. 21 dicembre 1999, n. 554, nel quale i lavori riguardanti i beni culturali erano regolati dagli artt. 211-224. La disciplina attualmente vigente dei contratti relativi ai lavori pubblici concernenti beni culturali è posta dal d.lg. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 197-205, e dal relativo regolamento di esecuzione e attuazione, approvato col d.p.r. 5 ottobre 2010, n. 207, artt. 239-251.

[81] D.m. 3 agosto 2000, n. 294, in *Gazz. Uff.* n. 246 del 20 ottobre 2000, modificato dal d.m. 24 ottobre 2001, n. 420, in *Gazz.*

Uff. n. 280 del 1° dicembre 2001. V. M. Cammelli, *Restauro dei beni culturali mobili e lavori pubblici: principi comuni e necessaria diversità (a proposito del d.m. 3 agosto 2000, n. 294)*, in *Aedon*, 2/2001; D. Damonte, *I requisiti di qualificazione negli appalti di restauro dei beni culturali*, in *Urbanistica e appalti*, 2001, pp. 1071 ss. La regione Toscana ha sollevato conflitto di attribuzioni nei confronti del d.m. 294 del 2000, ma la corte costituzionale ha affermato che l'acquisizione della qualifica di restauratore ai fini dell'esecuzione dei lavori di manutenzione e restauro dei beni culturali mobili e delle superfici decorate di beni architettonici fa parte di un ambito riservato alla legislazione esclusiva dello stato, la tutela dei beni culturali, cosicché non sussiste alcuna violazione delle competenze costituzionalmente garantite alle regioni, in particolare in materia di formazione professionale: Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 9, commentata da C. Tubertini, *I limiti della potestà legislativa regionale in materia di formazione professionale nella tutela dei beni culturali*, in *Aedon*, 2/2004.

[82] Codice dei beni culturali, art. 29, comma 6.

[83] Art. 29, comma 9.

[84] D.m. 26 maggio 2009, n. 86, in *Gazz. Uff.* n. 160 del 13 luglio 2009.

[85] D.m. 26 maggio 2009, n. 87, in *Gazz. Uff.* n. 160 del 13 luglio 2009. Questo decreto è stato successivamente integrato dal decreto interministeriale 30 dicembre 2010, n. 302 (pubblicato nel sito web del ministero, all'indirizzo http://attiministeriali.miur.it/anno-2010/dicembre/di-30122010.aspx), che ha istituito, presso le accademie di belle arti, il corso di diploma accademico di secondo livello di durata quinquennale in restauro, abilitante alla professione di restauratore di beni culturali, con sei distinti percorsi formativi, come già previsto dal d.m. 87 del 2009.

[86] D.lg. 24 marzo 2006, n. 156, art. 4, comma 1, lettera *a*); d.lg. 26 marzo 2008, n. 62, art. 3, comma 1, lettera *a*).

[87] D.m. 30 marzo 2009, n. 53, in *Gazz. Uff.* n. 121 del 27 maggio 2009.

[88] Circolare ministeriale 12 agosto 2009, n. 35, sul sito web del ministero, all'indirizzo http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/index.html, sotto ministero, avvisi e circolari. Su questa circolare e sulla normativa che l'ha preceduta v. A. Cerchia, *La disciplina dei percorsi di formazione e di qualificazione degli operatori del restauro. Profili critici*, in *Aedon*, 3/2009. Alcuni chiarimenti sono seguiti con la circolare ministeriale 21 settembre 2009, n. 36.

[89] Un ampio dossier, con il testo dei principali documenti, è stato pubblicato il 10 ottobre 2011 nel sito web del governo, http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/riconoscimento_qualifiche_restauro/. Il comunicato relativo alla seduta del consiglio dei ministri è stato pubblicato sul web all'indirizzo http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=65068.

---

copyright 2011 by Società editrice il Mulino
Licenza d'uso

---

inizio pagina