

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— X LEGISLATURA —————

N. 2519

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro per i Beni Culturali e Ambientali
(FACCHIANO)

di concerto col Ministro del Tesoro
(CARLI)

col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica
(CIRINO POMICINO)

e col Ministro dei Lavori Pubblici
(PRANDINI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'8 NOVEMBRE 1990

**Interventi organici di tutela e valorizzazione dei beni culturali
e misure urgenti di sicurezza**

ONOREVOLI SENATORI. - La rilevanza qualitativa e quantitativa del patrimonio culturale nazionale richiede a tutti i soggetti, pubblici e privati, che si pongono in relazione con i beni culturali e ambientali, di adoperarsi al massimo delle loro possibilità nell'azione di tutela e conservazione degli stessi.

Nel settore pubblico sono impegnati istituzionalmente una serie di soggetti ed in primo luogo lo Stato, che ha la responsabilità primaria dell'esercizio della tutela dell'intero patrimonio culturale.

L'azione dello Stato è diretta, oltre che alla conservazione dei beni statali, anche a quella dei beni che, pur appartenendo ad altri soggetti, non possono essere lasciati deperire.

Questa attività, che oggi è imposta dall'urgenza e dalle necessità contingenti, a causa delle scarse risorse disponibili richiede invece un riferimento programmatico.

Ciò è stato già riconosciuto dal legislatore che, negli ultimi anni, ha dedicato maggiore attenzione al settore. A questo proposito sono da ricordare le leggi che hanno destinato risorse finanziarie straordinarie, per beni demaniali e non, collegate anche ad aspetti particolari della gestione dei beni culturali (prevenzione dai rischi sismici, «giacimenti culturali»). Sono altresì significative di una rinnovata attenzione del legislatore verso i beni culturali il decreto-legge 7 settembre 1987, n. 371, convertito, con modificazioni, dalla legge del 29 ottobre 1987, n. 449, la legge 11 marzo 1988, n. 67, che l'ha rifinanziato, e la legge 19 aprile 1990, n. 84.

Queste leggi, oltre ad assegnare risorse finanziarie ai beni culturali, hanno indicato nella programmazione il criterio da utilizzare per superare l'attuale situazione.

È tuttavia da riconoscere che, pur nell'ottica della programmazione complessiva, la

concreta attuazione del citato decreto-legge n. 371 del 1987 ha dovuto scontare la insufficienza degli stanziamenti rispetto alle reali necessità accumulate nel tempo a causa della cronica carenza delle risorse finanziarie.

Il presente disegno di legge, che segue la legge n. 84 del 1990, relativa alla «catalogazione», di recente approvata dal Parlamento, si inserisce in questa tendenza di programmazione globale.

Muovendosi nell'ottica principale della conservazione dei beni culturali, si è posta particolare attenzione alla specifica attività della «prevenzione» sotto i diversi aspetti.

La prevenzione dei vari rischi, a cominciare da quelli di incendio e furto, è attività essenziale ed i recenti avvenimenti ne sono una eclatante dimostrazione.

È da evidenziare tuttavia che la stragrande maggioranza dei furti viene perpetrata nei confronti dei beni non statali, soprattutto perchè questi sono conservati in luoghi non sicuri, mentre sono più rari i furti negli istituti statali, dove da tempo sono state attivate, sia pure in maniera non ottimale, misure di prevenzione e soprattutto perchè in questi istituti viene impiegato apposito personale di custodia.

Il presente disegno di legge tende a risolvere in modo organico il particolare e delicato aspetto della conservazione dei beni culturali non statali. Si individua nello Stato il soggetto che deve assumere l'onere globale della loro conservazione, indirizzando però l'intervento diretto a complessi particolarmente significativi di beni, mentre per i restanti beni culturali non statali viene confermato il principio della partecipazione mediante la concessione di contributi.

L'esperienza delle recenti leggi sopra indicate richiede che il metodo della programmazione degli interventi dello Stato

sia rafforzato da alcuni criteri di selezione degli stessi.

La limitata disponibilità delle risorse finanziarie in relazione alle effettive necessità di intervento impone, infatti, di definire le priorità degli interventi medesimi.

Ciò può avvenire secondo una molteplicità di parametri, ma, in materia di conservazione, occorre riferirsi in primo luogo agli aspetti che afferiscono al rischio di perdita parziale o totale dei beni.

In particolare, il presente disegno di legge, all'articolo 1, autorizza nel triennio 1990-1992 la spesa di lire 82 miliardi (lire 20 miliardi nel 1990, lire 50 miliardi nel 1991 e lire 12 miliardi nel 1992) da destinare all'adozione, all'integrazione e al perfezionamento degli impianti di prevenzione e sicurezza a tutela del patrimonio architettonico, archeologico, artistico-storico, bibliografico e archivistico.

La spesa è destinata ad un piano triennale di interventi relativi a beni dello Stato e a beni di enti o di privati, proposti dai competenti organi del Ministero e, per i beni non statali, richiesti dai medesimi enti o privati.

L'articolo 2 del disegno di legge prevede un piano triennale di restauri di complessi monumentali, di aree archeologiche, raccolte archeologiche, storico-artistiche, bibliografiche e archivistiche, secondo un ordine di priorità determinato dalla particolare esposizione al rischio di perdita parziale o totale.

Il piano è approvato dal Ministro per i beni culturali e ambientali, previo parere del Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali.

L'articolo 3 tratta della procedura di predisposizione ed approvazione dei pro-

getti inseriti nel piano triennale, nonché della misura dei contributi per i lavori sui beni non statali, che possono raggiungere l'importo massimo del 70 per cento della spesa riconosciuta, a condizione che i beni oggetto dell'intervento restino accessibili al pubblico con modalità fissate in apposite convenzioni.

L'articolo 4 afferma il principio che l'affidamento dei lavori relativi ai progetti inseriti nei piani triennali di cui agli articoli 1 e 2 avviene mediante gara pubblica; soltanto per importi inferiori a 15 miliardi di lire si può procedere con il sistema della licitazione privata o in economia o, previa autorizzazione ministeriale, a trattativa privata. Tali disposizioni sono dirette ad estendere il criterio di affidamento dei lavori mediante gara pubblica, restringendo ad ipotesi eccezionali la possibilità del ricorso alla trattativa privata.

L'articolo 5 rfinanzia per il triennio 1990-1992 la legge 19 aprile 1990, n. 84, sulla «catalogazione».

L'articolo 6 eleva i limiti di spesa stabiliti dalle leggi di settore ed estende la particolare disciplina in esse prevista agli interventi sul patrimonio bibliografico ed archivistico, consentendo ai dirigenti periferici del Ministero di operare in sostanza nei limiti di spesa validi per la generalità degli altri dirigenti dello Stato.

L'articolo 7 modifica la vigente normativa che regola il riaccredito di parte del gettito della tassa di ingresso ai musei, in favore di interventi di sistemazione dei musei, biblioteche ed archivi, prevedendo che l'intero gettito venga a ciò destinato.

L'articolo 8 tratta della copertura finanziaria del provvedimento.

RELAZIONE TECNICA

QUANTIFICAZIONE DELLA SPESA

Articolo 1.

Le istituzioni statali nelle quali si conservano i beni culturali (musei, gallerie, archivi e biblioteche) sono già dotate di impianti di sicurezza. Tuttavia è necessario procedere alla integrazione e al perfezionamento degli impianti stessi, e in alcuni casi all'integrale sostituzione, a causa dell'obsolescenza dei sistemi in uso. Il costo medio di questo tipo di operazioni è stimato in 200 milioni di lire per ogni intervento, mentre per impianti nuovi si raggiungono costi superiori che variano da caso a caso.

Diversa è la situazione di aree e complessi archeologici. Si tratta infatti di sistemi di protezione per beni che si trovano all'aperto e che richiedono l'installazione di apparecchiature e la realizzazione di opere simili a quelle usate negli stabilimenti militari (aeroporti, eccetera).

Il costo medio stimato per ogni complesso ed area archeologica è dell'ordine di 2 miliardi di lire.

Per quanto riguarda le biblioteche e gli archivi si stima di dover sostenere una spesa simile a quella dei musei medi: lire 200 milioni.

Diverso è il problema nei confronti dei beni non statali (ville, palazzi, musei privati, chiese, eccetera). Nella quasi totalità dei casi non esiste il sistema di prevenzione. Anche in questo caso occorre tener presente la grandezza dei complessi. Si stima tuttavia che l'installazione di un sistema di allarme comporti in media una spesa di lire 100 milioni.

Le misure di prevenzione debbono far riferimento anche ad altri tipi di rischi, che comportano l'installazione di sistemi di monitoraggio, il cui costo unitario medio è dell'ordine di grandezza di 100 milioni.

Un'operazione che copra l'intero patrimonio pubblico e privato con installazione di sistemi di prevenzione e monitoraggio richiederebbe una spesa dell'ordine di alcune migliaia di miliardi. Dovendo far riferimento alle effettive disponibilità è necessario effettuare delle scelte che tengono innanzitutto conto del rischio di perdita completa dei beni.

Per quanto riguarda il patrimonio statale occorrerà senz'altro rinnovare gli impianti più obsoleti dei principali musei, pinacoteche, archivi e biblioteche.

Si stima che gli interventi più urgenti possono riguardare non meno di 200 complessi che, ad una spesa media unitaria di 200 milioni, comportano una spesa complessiva di lire 40.000.000.000.

Gli interventi sulle aree e complessi archeologici saranno realizzati a partire da quelli di maggiore rilevanza, come ad esempio Tarquinia, Metaponto, Aquileia, ed altri simili, per un totale di non meno di quindici complessi che, ad una spesa media di lire 2.000 milioni, comportano una spesa totale di lire 30.000.000.000.

Si ritiene di dover adottare sistemi di sicurezza su beni privati particolarmente esposti a rischi per non meno di 80 interventi che, con una spesa media stimata di lire 100 milioni ciascuno, comportano una spesa complessiva di lire 8.000.000.000.

L'attuazione di sistemi di monitoraggio su beni o complessi di beni particolarmente esposti a rischi di perdita, si ritiene indispensabile in non meno di 40 casi che, con un costo medio unitario di lire 100 milioni, comportano una spesa complessiva di lire 4.000.000.000.

La norma di cui all'articolo 1 comporta, quindi, una spesa complessiva, nel triennio di riferimento 1990-1992, di lire 82.000.000.000.

Articolo 2.

Gli interventi di restauro del patrimonio architettonico, artistico-storico, archeologico, bibliografico ed archivistico rappresentano una delle principali attività di questo Ministero.

La spesa relativa alle effettive necessità, per la natura dei beni e la complessità degli interventi, è difficilmente quantificabile.

Tuttavia, alcune stime di massima hanno indicato nell'ordine di migliaia di miliardi di lire la spesa occorrente ad una concreta politica di restauri.

Questa esigenza si deve necessariamente confrontare con i fondi destinati al settore.

Il criterio di scelta che si intende seguire, nell'attuazione delle norme proposte, è in primo luogo quello di intervenire su beni che, in caso contrario, andrebbero perduti con irreparabile danno per il patrimonio culturale nazionale.

Tra questi, saranno privilegiati complessi monumentali, aree archeologiche, complessi di beni storico-artistici, bibliografici e archivistici.

Si può stimare, in via di larga massima, che il costo medio di ogni intervento sia dell'ordine di grandezza dei 2,5 miliardi di lire e che gli interventi improcrastinabili riguardino non meno di 100 complessi, che comportano, quindi, una spesa complessiva di lire 250.000.000.000.

Articolo 5.

La norma rifinanzia la legge 19 aprile 1990, n. 84, ed in particolare la catalogazione ed inventariazione dei beni culturali [articolo 1, comma 2, lettera a)] e la realizzazione della carta dei rischi cui è esposto il patrimonio culturale [articolo 1, comma 2, lettera b)].

Come già indicato in sede di relazione tecnica della citata legge n. 84 del 1990 (atto Camera n. 4322), il costo medio di una scheda di precatalogazione di beni mobili archeologici, storico-artistici ed etnografici è quantificabile in 50.000 lire.

Il costo medio di una scheda di catalogo redatta secondo *standard* di completezza documentale registra forti variazioni rispetto alla tipologia dei beni.

La carta conoscitiva dei beni culturali soggetti a rischio comporta, per la sua natura, un proseguimento di spese per l'approfondimento delle analisi, l'ampliamento delle rilevazioni e la verifica di dati.

Si stima che nel triennio 1990-1992 la prosecuzione delle attività sopra indicate dovrebbe comportare una spesa complessiva di lire 58.800.000.000.

Articolo 7.

La norma modifica la legge 27 giugno 1985, n. 332, nel senso di destinare, a partire dal 1° gennaio 1991, tutto il gettito della tassa di ingresso ai musei ed altri complessi statali aperti al pubblico ad interventi sui beni culturali.

La legge in vigore destina, invece, a questi fini il maggior gettito della tassa rispetto a quello verificatosi nell'esercizio 1984, pari a lire 21.000.000.000 circa.

L'onere finanziario della norma proposta è quindi pari a tale importo.

RIEPILOGO

(in miliardi di lire)

Articolo	1990	1991	1992	Totale
1	20	50	12	82
2	20	180	50	250
5	11,4	37,4	10	58,8
7	—	21	21	42
Totale . . .	51,4	288,4	93	432,8

COPERTURA DELLA SPESA

All'onere finanziario della legge si provvede utilizzando l'apposito accantonamento iscritto nel fondo globale di conto capitale della legge finanziaria 1990.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Per l'adozione, l'integrazione e il perfezionamento degli impianti di prevenzione e sicurezza a tutela del patrimonio architettonico, archeologico, artistico-storico, bibliografico e archivistico, è autorizzata, nel triennio 1990-1992, la spesa di lire 82 miliardi, di cui lire 20 miliardi nel 1990, lire 50 miliardi nel 1991 e lire 12 miliardi nel 1992.

2. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli organi del Ministero per i beni culturali e ambientali propongono ai rispettivi uffici centrali il programma triennale degli interventi. Nei successivi trenta giorni il Ministro per i beni culturali e ambientali approva, con proprio decreto, il piano triennale degli interventi da realizzare.

3. Enti pubblici e privati possono chiedere al Ministero per i beni culturali e ambientali l'intervento diretto dello Stato per l'adozione, l'integrazione e il perfezionamento degli impianti di sicurezza, previa dimostrazione della impossibilità a provvedervi a proprie spese.

Art. 2.

1. Nel triennio 1990-1992 è autorizzata la spesa di lire 250 miliardi, di cui lire 20 miliardi nel 1990, lire 180 miliardi nel 1991 e lire 50 miliardi nel 1992, da iscrivere nei corrispondenti capitoli di spesa dello stato di previsione del Ministero per i beni culturali e ambientali per interventi diretti o indiretti di restauro del patrimonio architettonico, archeologico, artistico-storico, bibliografico e archivistico.

2. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli organi competenti del Ministero per i beni culturali e ambientali presentano ai rispettivi uffici centrali programmi di spesa affe-

renti a complessi monumentali, aree archeologiche, raccolte archeologiche, storico-artistiche, bibliografiche e archivistiche, particolarmente esposti a rischio di perdita parziale o totale, secondo l'ordine di priorità.

3. Sulla base delle proposte di cui al comma 1, il Ministro per i beni culturali e ambientali, sentito il Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali, approva il piano triennale degli interventi.

Art. 3.

1. I progetti esecutivi degli interventi diretti, inclusi nei piani triennali di cui agli articoli 1 e 2, sono predisposti ed approvati dai competenti organi del Ministero per i beni culturali e ambientali. In caso di dichiarata impossibilità, la predisposizione dei progetti può essere affidata, mediante apposita convenzione, ad istituti universitari o di alta cultura, a singoli studiosi o a qualificati professionisti. I compensi per gli incarichi affidati gravano sugli stanziamenti iscritti nel piano triennale per i singoli interventi.

2. Per gli interventi non diretti dello Stato sui beni culturali non statali, inclusi nel piano triennale, sono concessi contributi fino all'importo massimo del 70 per cento della spesa riconosciuta. I relativi progetti sono presentati dagli interessati per l'approvazione ai competenti organi del Ministero per i beni culturali e ambientali. I contributi possono essere corrisposti sia in corso d'opera, sulla base degli stati di avanzamento, che a saldo a lavori ultimati, previa verifica da parte dei competenti organi periferici del Ministero per i beni culturali e ambientali, alla condizione che i beni oggetto dell'intervento siano accessibili al pubblico secondo modalità fissate caso per caso da apposite convenzioni da stipularsi tra il Ministero per i beni culturali e ambientali e gli interessati.

3. Il parere del Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali, espresso ai sensi del comma 3 dell'articolo 2, sostituisce i pareri previsti dalla legge 21 dicembre 1961, n. 1552.

Art. 4.

1. Gli interventi inclusi nei piani triennali di cui alla presente legge che comportano una spesa complessiva superiore a lire 15 miliardi sono realizzati con affidamento, mediante gara pubblica, ad imprese iscritte all'albo nazionale dei costruttori per categoria e classifica adeguate ai lavori da realizzare o a consorzi o raggruppamenti temporanei nei quali abbiano partecipazioni le predette imprese.

2. Gli interventi che comportano una spesa complessiva inferiore a quella indicata al comma 1 o che comunque, per le loro caratteristiche tecniche, richiedono una speciale capacità di esecuzione, sono realizzati in economia o a licitazione privata o, previa autorizzazione ministeriale, a trattativa privata.

Art. 5.

1. Nel triennio 1990-1992 è autorizzata la spesa di lire 58,8 miliardi, di cui lire 11,4 miliardi per il 1990, lire 37,4 miliardi per il 1991 e lire 10 miliardi per il 1992, destinati alle finalità di cui all'articolo 1, comma 2, lettere a) e b), della legge 19 aprile 1990, n. 84, secondo il programma ivi previsto. Si applicano le disposizioni degli articoli 2 e 3 della medesima legge ed il termine stabilito dal comma 4 del predetto articolo 2 decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 6.

1. I limiti di spesa stabiliti con le leggi 1° marzo 1975, n. 44, e 28 dicembre 1977, n. 970, e con il decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1978, n. 509, come da ultimo elevati dall'articolo 24 della legge 7 agosto 1982, n. 526, sono decuplicati.

2. Le disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 della legge 1° marzo 1975, n. 44, sono estese agli interventi sul patrimonio bibliografico ed archivistico ed ai competenti

organi del Ministero per i beni culturali e ambientali.

Art. 7.

1. L'articolo 3 della legge 27 giugno 1985, n. 332, è sostituito dal seguente:

«Art. 3. - 1. A decorrere dal 1° gennaio 1991, le entrate derivanti dall'applicazione dell'articolo 2 sono destinate all'adeguamento strutturale e funzionale dei locali adibiti a sedi di musei, gallerie, archivi e biblioteche dello Stato, alle misure di prevenzione degli incendi, alla installazione dei sistemi antifurto e di ogni altra misura di prevenzione nei locali stessi, nonché all'espropriazione o all'acquisto, anche mediante l'esercizio del diritto di prelazione da parte dello Stato, di beni di interesse artistico e storico.

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato a riassegnare, con propri decreti, ai competenti capitoli dello stato di previsione del Ministero per i beni culturali e ambientali le somme affluite all'entrata del bilancio dello Stato ai sensi del comma 1».

Art. 8.

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, pari a lire 51,4 miliardi per l'anno 1990, a lire 288,4 miliardi per l'anno 1991 ed a lire 93 miliardi per l'anno 1992, ivi comprese le minori entrate di cui all'articolo 7, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1990-1992, al capitolo 9001 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1990, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento «Interventi per il potenziamento delle attività di restauro, recupero, valorizzazione, catalogazione del patrimonio culturale, nonché per il finanziamento dei progetti in attuazione di piani paesistici regionali».

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