

**DECRETO «SEMPLIFICA ITALIA» E SPENDING REVIEW:  
LA RAZIONALIZZAZIONE DELLE MISURE DI SOSTEGNO FINAN-  
ZIARIO PER GLI INTERVENTI CONSERVATIVI SUI BENI CULTURALI\***

**di ARMANDO GIUFFRIDA\*\***

SOMMARIO: 1. L'incidenza del decreto «*Semplifica Italia*» sulla legislazione dei beni culturali. Quadro introduttivo. – 2. La disciplina degli interventi conservativi volontari precedente all'entrata in vigore del decreto «*Semplifica Italia*». – 3. Il decreto «*Semplifica Italia*» e il successivo decreto sulla c.d. *Spending review – bis* e la loro incidenza sugli interventi conservativi volontari sui beni culturali. Valutazioni critiche, anche alla luce del recente d.d.l. *Semplificazioni bis*. –

**1. L'incidenza del decreto «*Semplifica Italia*» sulla legislazione dei beni culturali. Quadro introduttivo.**

Il decreto «*Semplifica Italia*»<sup>1</sup> racchiude svariate disposizioni in materia di beni culturali.

---

\* Il presente lavoro costituisce il testo scritto, riveduto ed integrato da note, della relazione svolta a Torino, il 26 ottobre 2012, in occasione del Convegno su «*Il Governo tecnico e la semplificazione amministrativa - Ricordando il Professor Elio Casetta*», organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino, nell'ambito del Master in Diritto della pubblica amministrazione.

\*\* Professore a contratto di *Legislazione dei beni culturali* e di *Sistema istituzionale per il governo del territorio*, nella 2° Facoltà di Architettura del Politecnico di Torino nonché assegnista di ricerca di Diritto amministrativo presso l'Istituto Giuridico nell'Università degli Studi di Torino.

<sup>1</sup> Trattasi del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, recante «*Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*», convertito, con modificazioni, nella l. 4 aprile 2012, n. 35. Come è noto, si parla di *semplificazione* generalmente con riferimento a «due macro-categorie» (così, M. DE GIORGI, *La semplificazione amministrativa tra esigenze di uniformità ed effettività. delle politiche. Alla ricerca di un coordinamento stabile tra Stato e Regioni*, in *Istituz. del federalismo*, 2011, 501 ss.). Anzitutto, nel senso di «*semplificazione normativa*», a sua volta variamente intesa: sia come progressiva riduzione del numero delle leggi e delle disposizioni c.d. «*ad esaurita efficacia temporale*», sia come razionalizzazione delle norme vigenti per settori omogenei, sia infine come valutazione della legislazione e dei suoi effetti. Vi è poi la «*semplificazione amministrativa*», ossia quel complesso processo di cambiamento delle procedure amministrative nell'ambito della P.A. volto a renderla più efficiente, efficace, trasparente, e, in ultima analisi, meno gravosa di oneri burocratici e più vicina ai cittadini e alle imprese. Questo processo di riforma tocca trasversalmente tutti gli elementi che concorrono a comporre il sistema amministrativo, ossia le funzioni, le organizzazioni (e quindi gli organi, gli uffici, le competenze), gli istituti procedurali, con i relativi flussi procedurali e le misure acceleratorie), i mezzi e il personale. Per una recente disamina del fenomeno, anche in vista della sua classificazione, v. P.M. VIPIANA PERPETUA, *Il procedi-*

In estrema sintesi e seguendo l'ordine meramente numerico dell'articolato, sovraviene dapprima l'art. 20, comma 1, il quale, nel recare modifiche ed integrazioni al Codice dei contratti pubblici, incide anche sulla disciplina del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d'ora in poi denominato «*Codice Urbani*», dal nome del ministro proponente) con riferimento alla materia delle sponsorizzazioni<sup>2</sup>. In particolare, ivi si prevede che le «*amministrazioni aggiudicatrici competenti per la realizzazione degli interventi relativi ai beni culturali*» sono tenute a predisporre «*procedure per la selezione dello sponsor*» per il finanziamento e la realizzazione di interventi sui beni culturali onde assicurare «*il rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità di cui all'articolo 27 [del Codice dei contratti pubblici]*»<sup>3</sup>.

---

mento amministrativo nella legge n. 241 del 1990 riformata dalla legge n. 69 del 2009, Padova, 2010, 116 ss. Il tema della semplificazione amministrativa, anche per gli insiti elementi di trasversalità, è ampiamente dibattuto dalla giuspubblicistica italiana, soprattutto degli ultimi vent'anni. Nell'ambito della vasta dottrina in argomento, cfr., *ex multis*: AA.VV., *I disegni di legge del governo in materia di decentramento e di semplificazione amministrativa - Tavola rotonda presieduta da L. PALADIN* (Bologna, 12 settembre 1996), con interventi di G. FALCON, U. DE SIERVO, V. ANGIOLINI, M. CARLI, F. MERLONI, D. SORACE, L. VANDELLI, R. TOSI, A. PAJNO, S. BARTOLE, R. BIN, M. CAMMELLI, A. CORPACI, G. MOR, G. PITRUZZELLA, F. BATTINI, L. TORCHIA, F. PIZZETTI, L. PALADIN, in *Regioni*, 1996, 787 ss.; A. SANDULLI, *La semplificazione amministrativa tra riforma e restaurazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, 989 ss.; L. TORCHIA, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1998, 385 ss.; E. CASSETTA, *La difficoltà di «semplificare»*, *Dir. amm.*, 1998, 335 ss.; R. FERRARA, *Le «complicazioni» della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 323 ss.; L. VANDELLI, G. GARDINI (a cura di), *La semplificazione amministrativa*, Rimini, 1999; M. SPAGNUOLO, *La semplificazione dell'azione amministrativa - La delegificazione*, in *Ammin. it.*, 2000, 1036 ss.; T. ROMEI, *Le tecniche per la semplificazione dell'attività amministrativa - Il miglioramento della qualità dei testi normativi - Efficacia e limiti*, in *Nuova rass.*, 2000, 949 ss.; R. CHIEPPA, *La (possibile) rilevanza costituzionale della semplificazione dell'azione amministrativa* (nota a Corte cost., 24 ottobre 2008, n. 350), in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 257 ss.; M. DE GIORGI, *La semplificazione amministrativa tra esigenze di uniformità ed effettività delle politiche. Alla ricerca di un coordinamento stabile tra Stato e Regioni*, in *Istituz. del federalismo*, 2011, 501 ss.; G. VESPERINI, *Note a margine di una recente ricerca sulla semplificazione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 203 ss.

<sup>2</sup> L'art. 120, Codice Urbani, definisce la «*sponsorizzazione di beni culturali*» come ogni contributo, anche in termini di beni o servizi, erogato per la progettazione o l'attuazione di iniziative volte alla tutela o alla valorizzazione del patrimonio culturale, allo scopo di promuovere il nome, il marchio, l'immagine, l'attività o il prodotto dell'attività del soggetto erogante. La norma stabilisce, altresì, che possono essere oggetto di sponsorizzazione iniziative del Ministero, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali nonché di altri soggetti pubblici o di persone giuridiche private senza fine di lucro, ovvero iniziative di soggetti privati su beni culturali di loro proprietà. La verifica della compatibilità di dette iniziative con le esigenze di tutela è effettuata dal Ministero (comma 1). La promozione avviene attraverso l'associazione del nome, del marchio, dell'immagine, dell'attività o del prodotto all'iniziativa oggetto del contributo, in forme compatibili con il carattere artistico o storico, l'aspetto e il decoro del bene culturale da tutelare o valorizzare, da stabilirsi con il contratto di sponsorizzazione (comma 2). Da ultimo, il comma 3 prevede che con il contratto di sponsorizzazione siano altresì definite le modalità di erogazione del contributo nonché le forme del controllo, da parte del soggetto erogante, sulla realizzazione dell'iniziativa cui il contributo si riferisce.

<sup>3</sup> L'art. 20, ora richiamato, va poi collegato con la disposizione transitoria *ex art. 61, comma 1, del decreto Semplificazioni*, che impone al Ministro per i beni e le attività culturali di approvare, entro sessanta giorni dalla sua entrata in vigore, un decreto di definizione delle *norme tecniche* e delle *linee gui-*

Vi è poi l'art. 41, che introduce una semplificazione all'esercizio dell'attività temporanea di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di sagre, fiere, manifestazioni religiose, tradizionali e culturali o eventi locali straordinari: è ora previsto che è possibile avviare tali attività anche dietro presentazione di una mera Scia (*Segnalazione certificata di inizio attività*), senza dunque necessità di allegare le dichiarazioni asseverate *ex art. 19, l. n. 241/1990*, né di comprovare il possesso dei requisiti *ex art. 71, d.lgs. n. 59/2010*, di attuazione della c.d. *Direttiva servizi*. A differenza del precedente art. 20 – che incentiva iniziative tanto di tutela, quanto di valorizzazione dei beni culturali –, l'art. 41 ha quale suo naturale terreno applicativo la sola valorizzazione, investendo l'ambito dei c.d. «*servizi per il pubblico*»<sup>4</sup>.

Terza disposizione di semplificazione, sempre in tema di beni culturali, è l'art. 42, recante «*Razionalizzazione delle misure di sostegno finanziario per gli interventi conservativi sui beni culturali*», il quale aggiunge un comma 2-bis all'art. 31 del Codice Urbani: ivi si prevede che d'ora in poi l'autorizzazione ministeriale all'erogazione di contributi statali per il sostegno di interventi conservativi volontari sui beni culturali debba essere rilasciata solo «*in base all'ammontare delle risorse disponibili, determinate annualmente con decreto ministeriale, adottato di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze*». Come si vedrà, il presente contributo intende offrire talune valutazioni in merito a questa specifica disposizione.

Proseguendo in questa rapida carrellata introduttiva, il successivo art. 43 reca norme di «*Semplificazione in materia di verifica dell'interesse culturale nell'ambito delle procedure di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico*». Questa disposizione, in sostanza, impone al Ministero dei beni e delle attività culturali di definire «*le modalità tecniche operative, anche informatiche, idonee ad accelerare le procedure di verifica dell'interesse culturale*», di cui all'art. 12, Codice Urbani, in relazione alla recente normativa di accelerazione dei processi di dismissione e di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico<sup>5</sup>.

---

da applicative della disciplina delle procedure di selezione degli *sponsor*, anche al fine di coordinare le fattispecie analoghe di partecipazione dei privati al finanziamento o alla realizzazione degli interventi su beni culturali.

<sup>4</sup> Come è noto, i «*servizi per il pubblico*» – così denominati in seguito alla novella di cui al d.lgs. n. 62/2008 (c.d. correttivo Rutelli), che ha sostituito l'originaria espressione di «*servizi aggiuntivi*» – sono disciplinati dall'art. 117, Codice Urbani, e quindi nell'ambito dei principi in materia di valorizzazione dei beni culturali.

<sup>5</sup> L'art. 43 richiama la normativa in questione, e cioè: a) l'art. 6, l. 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012) che autorizza il Ministero dell'economia e delle finanze a conferire beni immobili di

L'ultima disposizione in materia di beni culturali e del paesaggio è infine costituita dall'art. 44, che reca disposizioni di semplificazione con riferimento al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica per gli «*interventi di lieve entità*» (v. art. 146, comma 9, Codice Urbani), materia su cui ha peraltro inciso anche il successivo decreto c.d. «*Crescita 2.0*» (v. *infra*).

A fronte di questa nutrita serie di norme, l'interprete deve porsi la domanda se il legislatore abbia effettivamente introdotto ulteriori elementi di semplificazione amministrativa *stricto sensu* intesa anche nell'ambito della legislazione dei beni culturali (e in tal caso si dovrà poi valutarne la congruità rispetto a tale finalità) o, invece, l'attuale Governo tecnico abbia in realtà inteso dissimulare altri obiettivi, fra cui, segnatamente, quello di agire sul fronte della spesa pubblica, al fine di introdurre “tagli” alla medesima anche in un settore strategico come quello afferente alla tutela del patrimonio culturale del nostro Paese.

Nel prosieguo di queste brevi note si cercherà di offrire una risposta a questo interrogativo, con particolare riferimento ad una norma del decreto «*Semplifica Italia*», l'art. 42, che, pur non connotata da dirimpenti contenuti innovativi rispetto alla vigente legislazione in materia di beni culturali, tuttavia, “nel suo piccolo”, può prestarsi benissimo ad una serie di osservazioni di carattere generale.

---

proprietà dello Stato ad uno o più fondi comuni di investimento immobiliari o a una o più società di gestione del risparmio, anche di nuova costituzione, con destinazione dei proventi netti, derivanti dalle cessioni delle quote dei fondi o delle azioni delle società, alla riduzione del debito pubblico; b) l'art. 66, comma 10, d.l. 24 gennaio 2012, conv. con modif. nella l. 24 marzo 2012, n. 27, in cui si prevede che l'alienazione dei terreni agricoli di proprietà dello Stato non utilizzabili per altre finalità istituzionali da parte dell'Agenzia del Demanio abbia luogo con *procedura negoziata* per gli immobili di valore inferiore a centomila euro o con *asta pubblica* per quelli di valore pari o superiore ai centomila euro, assicurando in ogni caso il mantenimento della destinazione agricola per vent'anni; c) l'art. 27, comma 1, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv. con modif. nella l. 22 dicembre 2011, n. 214 (c.d. «*Manovra Salva Italia*»), che affida all'Agenzia del Demanio il compito di promuovere iniziative per la costituzione di società (anche consortili) e fondi immobiliari in cui Stato ed enti territoriali, unitamente agli enti vigilati, conferiscono i propri immobili o i diritti reali posseduti sugli immobili (in tal caso l'Agenzia del Demanio può partecipare alle società costituite, apportando immobili statali o aderendo quale soggetto finanziatore, con possibilità di selezionare attraverso procedure ad evidenza pubblica gli eventuali soggetti privati partecipanti); d) l'art. 307, comma 10, d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (*Codice dell'ordinamento militare*), che facoltizza Il Ministero della difesa, in sede di dismissione di immobili ad uso militare e dopo aver sentito il Ministero dell'economia e finanza - Agenzia del demanio, di individuare, con uno o più decreti, gli immobili da alienare, non più utilizzati per finalità istituzionali; e) l'art. 314 che autorizza il Ministero della difesa a promuovere la costituzione di uno o più fondi comuni di investimento immobiliare d'intesa con i comuni nel cui territorio sono siti gli immobili.

## 2. La disciplina degli interventi conservativi volontari precedente all'entrata in vigore del decreto «*Semplifica Italia*».

L'art. 42 del decreto «*Semplifica Italia*» novella dunque l'art. 31, Codice Urbani, introducendo un comma aggiuntivo inteso a razionalizzare le misure di sostegno finanziario per gli interventi conservativi sui beni culturali.

Per comprendere appieno la portata innovativa (peraltro *in pejus*) di questa disposizione rispetto al testo originario dell'art. 31, Codice Urbani, è necessario richiamare brevemente la disciplina ivi contenuta in materia di interventi conservativi<sup>6</sup>.

Ebbene, l'art. 31 prevede che l'attività di restauro e di conservazione dei beni culturali, intrapresa su *spontanea*<sup>7</sup> iniziativa dei privati, è sottoposta al regime dell'autorizzazione amministrativa di cui all'art. 21, Codice Urbani<sup>8</sup>. A diverso regime giuridi-

---

<sup>6</sup> Il Codice Urbani, fin dalle «*Disposizioni generali*», richiama numerose volte il dovere di conservazione del patrimonio culturale, imposto a tutti i soggetti, pubblici e privati, titolari o anche semplici possessori o detentori di beni culturali (v. artt. 1, 3, 6, 19, 20, 21, 29, 30, 32, 39, 41, 42, 44, 48, 49, 55, 56, 67, 75, 76, 89, 90). La materia è disciplinata nel dettaglio negli artt. 30-40, in cui sono specificati i contenuti degli obblighi di conservazione dei beni culturali. Con riferimento agli interventi di conservazione relativi a beni culturali ad appartenenza privata (escluse le persone giuridiche senza scopo di lucro), il Codice detta specifiche norme di procedura per l'ammissione al contributo, distinguendo a seconda che trattasi di interventi *volontari* (art. 31) e interventi *imposti* (art. 32). Per un'analisi della materia, cfr.: T. ALIBRANDI, P.G. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 2001, 369 ss.; M. GUCCIONE, *Artt. 31-32*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2004, 188 ss.; L. CASOLI, *La conservazione dei beni culturali*, in E. FOLLIERI (a cura di), *Il diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Napoli, 2005, 139 ss.; G. GUZZARDO, *Art. 31*, in A. ANGIULI, V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Commentario al codice degli beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2005, 125 ss.; P. UNGARI, *Art. 31*, in R. TAMIOZZO (a cura di), *Il Codice dei Beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2005, 144 ss.; S. VILLAMENA, *Art. 31*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012, 342 s.

<sup>7</sup> Così, UNGARI, *art. 31*, cit., 144.

<sup>8</sup> Rinviano alla copiosa letteratura in argomento, può sinteticamente definirsi «*attività di manutenzione*» l'azione continuativa e periodica diretta a controllare le condizioni del bene culturale, affinché sia garantita non solo l'integrità e la sicurezza, ma anche l'efficienza funzionale e la stessa identità del bene culturale o di singole sue parti. Nel concetto di manutenzione rientra quindi l'insieme delle operazioni tecniche da compiere periodicamente tese appunto a "mantenere" la materialità, i pregi storico-artistici e la funzionalità del bene culturale. La periodicità degli interventi e le finalità cui essi rispondono lasciano supporre che l'attività di manutenzione si materializzi in operazioni di più modesta entità, dirette alla conservazione statica del bene culturale (così, CASOLI, *La conservazione dei beni culturali*, cit., 140 s.). Per «*restauro*» si intende invece «*ogni intervento diretto sul bene e volto al recupero della sua integrità, in vista della trasmissione ai posteri del suo valore culturale*» (*ibidem*, 140). Sicché, mentre la nozione di restauro richiede sempre interventi conservativi di tipo strutturale, il concetto di manutenzione implica l'esecuzione di opere diverse «*anche non incidenti sulle parti strutturali o sugli elementi architettonici, ma comunque volte principalmente, se non esclusivamente, alla generica protezione del bene*» (*ibidem*, nt. 4). Per una recente ricostruzione dei concetti di restauro e di manutenzione, v. P. GASPAROLI, A.T. RONCHI, *L'evoluzione del concetto di manutenzione edilizia nella normativa cogente: criticità e prospettive per gli interventi sui beni culturali*, in *Aedon*, 1/2011 e, per un approfondimento, anche dal punto di vista applicativo, v. R. CECCHI, P. GASPAROLI, *Prevenzione e manutenzione per i beni culturali edificati*, Firenze, 2010.

co sono invece sottoposti gli interventi conservativi *non volontari*, ossia imposti dal Ministero ai privati, peraltro non considerati dal decreto «*Semplifica Italia*».

L'art. 31 del Codice, oltre a prescrivere il regime autorizzatorio *ex art.* 21, prevede che il soprintendente, in sede di autorizzazione, si pronunci, *su richiesta dell'interessato*, in ordine all'ammissibilità dell'intervento conservativo ai contributi statali previsti dagli artt. 35 (a copertura parziale o totale dei costi dell'intervento) e 37 (a copertura dei soli interessi sui mutui accesi per realizzare gli interventi) ed inoltre certifichi «*eventualmente*» il carattere necessario dell'intervento ai fini della concessione delle agevolazioni tributarie previste dalla legge.

Dalla disciplina testé richiamata si evince che la valutazione circa l'opportunità o la necessità degli interventi conservativi volontari è, ovviamente, rimessa non al libero apprezzamento dei privati coinvolti (proprietari, possessori, detentori), bensì alla *valutazione discrezionale* della competente soprintendenza. Gli interessati possono pertanto provvedervi solo con previa autorizzazione culturale, onde consentire all'autorità di svolgere i necessari controlli di opportunità tecnico-scientifica circa gli interventi richiesti e le metodiche necessarie per realizzarli. A fronte della richiesta di contribuzione, il soprintendente è perciò chiamato a pronunciarsi tanto sull'autorizzazione agli interventi, quanto sulla domanda di contribuzione pubblica.

Questa valutazione è perciò preordinata all'apprezzamento della compatibilità dell'intervento proposto dal privato con le esigenze di tutela del valore culturale del bene<sup>9</sup>. Tale giudizio non si esaurisce nella mera approvazione dell'iniziativa del privato e del relativo intervento, ma può estendersi anche alla fase successiva di realizzazione dell'intervento, sia mettendo in campo verifiche in corso d'opera circa la conformità

---

<sup>9</sup> Al fine di essere ammessi ad usufruire delle agevolazioni tributarie gli interessati devono dimostrare che gli interventi richiesti non consistono solo in un'asserita generica utilizzazione più moderna del bene culturale, ma siano viepiù «*necessari*», sicché il sovrintendente valuta che ogni singola richiesta di autorizzazione contenga un intervento di restauro o conservativo effettivamente idoneo ad incidere sullo stato di conservazione del bene o a prevenire il deterioramento del bene. Sono state così legittimamente escluse dal beneficio opere dirette al «*mero riuso e adeguamento funzionale, ove esse siano volte soltanto a garantire una migliore o diversa utilizzazione individuale o collettiva del bene stesso*» (così, TAR Toscana, sez. I, 15 maggio 2000, n. 865, *ined.*; v. anche Id., sez. III, 7 marzo 2008, n. 262, in *Foro amm.-TAR*, 2008, 720, che rappresenta una delle rare ipotesi di applicazione dell'art. 31, Codice Urbani, da cui si evince che la contestuale presentazione dell'istanza di autorizzazione all'intervento conservativo e dell'istanza diretta ad ottenere il contributo costituisce una vera e propria *condizione di procedibilità* della domanda di contributo).

dell'esecuzione alle prescrizioni eventualmente dettate in via preventiva, sia attraverso accertamenti successivi alla realizzazione dell'intervento assentito<sup>10</sup>.

Questa disposizione – racchiusa nel comma 2 dell'art. 31, Codice Urbani – rappresenta una norma in deroga<sup>11</sup> al principio generale che onera il proprietario del bene culturale delle spese relative alla realizzazione degli interventi di conservazione, in quanto soggetto direttamente interessato all'incremento di valore economico dello stesso<sup>12</sup>.

Dal tenore del comma 2 dell'art. 31 si evince dunque che il Soprintendente entra nel merito dell'ammissibilità dell'intervento ai contributi statali e alle agevolazioni tributarie previste dagli artt. 35 e 37<sup>13</sup>. La *ratio* di questo regime di incentivazione economica sembra sia da ricercare non solo nell'intento del legislatore di meglio conseguire la tutela del bene, ma anche nella specifica valenza pubblicistica riconosciuta all'attività di conservazione dei beni culturali, costituendo il presupposto necessario per la loro futura fruibilità pubblica e quindi per la loro valorizzazione; inoltre, come è stato osservato, non è da escludere l'intento di assicurare un principio di concentrazione procedurale<sup>14</sup>.

Da quanto sopra riportato, appare evidente che l'*iter* procedimentale avviatosi con la richiesta di contribuzione appare fortemente semplificato, giacché concentra nel suo

---

<sup>10</sup> Alla luce di queste valutazioni, il provvedimento di quantificazione dei contributi per gli interventi di restauro e di conservazione del bene culturale deve naturalmente essere supportato da una congrua motivazione in ordine ai criteri e ai parametri adottati per la determinazione dell'importo finale: così Cons. St., sez. VI, 22 novembre 1999, n. 1921, in *Cons. Stato*, 1999, I, 1936 ss.

<sup>11</sup> Invero risalente nel tempo, essendo già stata prevista dalla l. 1° giugno 1939, n. 1089, per i soli beni appartenenti agli enti pubblici e dalla l. 21 dicembre 1961, n. 1552 per gli interventi coattivi diretti o imposti.

<sup>12</sup> Così ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 369 e, sulla loro scia, VILLAMENA, *Art. 31*, cit., 293.

<sup>13</sup> Secondo l'art. 35 del Codice, il Ministero dei beni e delle attività culturali ha facoltà di concorrere alla spesa sostenuta dal privato per un ammontare non superiore alla metà della medesima. Se, tuttavia, gli interventi dovessero essere di particolare rilevanza o riguardanti beni in uso o godimento pubblico, il Ministero può concorrere alla spesa fino al suo intero ammontare. In entrambi i casi trattasi, evidentemente, di una forma di contribuzione, parziale o totale, *in conto capitale*. Per la determinazione della percentuale del contributo di cui al comma 1, si tiene conto di altri contributi pubblici e di eventuali contributi privati relativamente ai quali siano stati ottenuti benefici fiscali. Il successivo art. 37 del Codice, invece, attribuisce al Ministero il potere di concedere contributi in conto interessi sui mutui o altre forme di finanziamento accordati da istituti di credito ai privati per la realizzazione degli interventi conservativi autorizzati (c.d. *contribuzione in conto interessi*). Tale agevolazione è concessa nella misura massima corrispondente agli interessi calcolati ad un tasso annuo di sei punti percentuali sul capitale erogato a titolo di mutuo ed è corrisposto direttamente dal Ministero all'istituto di credito secondo modalità da stabilire con convenzioni. Detto contributo può essere concesso anche per interventi conservativi su opere di architettura contemporanea di cui il soprintendente abbia riconosciuto, su richiesta del proprietario, il particolare valore artistico.

<sup>14</sup> Così, GUZZARDO, *Art. 31*, cit., 126.

momento decisionale tanto l'eventuale rilascio dell'autorizzazione all'esecuzione dell'intervento conservativo, quanto (ma solo se richiesto dall'istante) l'ammissione dell'intervento medesimo ai contributi statali e alle agevolazioni fiscali. Al fine di ottenere l'autorizzazione per l'intervento, si ritiene che l'interessato possa anche avvalersi della mera «descrizione tecnica» dell'intervento in luogo della redazione di un vero e proprio progetto, così come previsto a livello generale dall'art. 21, comma 5, Codice Urbani<sup>15</sup>.

Il contributo ministeriale è, di regola, concesso ad ultimazione dei lavori – quando, cioè, sia compiuta la verifica di regolare esecuzione dell'opera – sulla base della spesa effettivamente sostenuta dal beneficiario<sup>16</sup>.

In conseguenza delle agevolazioni finanziarie ricevute, i proprietari, possessori o detentori dei beni di interesse culturale restaurati o sottoposti ad altre tipologie di interventi conservativi debbono sopportare l'onere di rendere tali beni *accessibili al pubblico*, in conformità di quanto disposto dal successivo art. 38 Codice Urbani e quindi secondo le modalità fissate, caso per caso, da appositi accordi o convenzioni da stipularsi fra il Ministero ed i singoli proprietari.

Il quadro normativo fissato dal Codice per la tutela dei beni culturali prevede dunque, accanto all'imposizione di limiti alle facoltà dominicali, anche interventi di sostegno finanziario, i quali non solo arrecano un beneficio al privato (proprietario, possessore o detentore), ma al contempo favoriscono la conservazione del patrimonio culturale, andando così oltre il mero interesse del singolo privato. Si è così affermato che *«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 sacrificio ragionevole, giustificato dal vantaggio ottenuto con l'erogazione finanziaria statale»*<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> In tal senso è orientata la dottrina prevalente: su tutti v. M. GUICCIÓN, *Art. 31*, cit., 188, e VIL-LAMENA, *Art. 31*, cit., 293, per entrambi i quali trova applicazione anche l'ultima parte del comma 5 dell'art. 21 del Codice Urbani, a norma del quale *«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»*.

<sup>16</sup> Così dispone l'art. 36, Codice Urbani, che tuttavia aggiunge la possibilità di un'erogazione di *«acconti sulla base degli stati di avanzamento dei lavori regolarmente certificati»*.

<sup>17</sup> A. ROCCELLA, *Conservazione e restauro nella disciplina italiana dei beni culturali*, in *Aedon*, 3/2011.

### **3. Il decreto «Semplifica Italia» e il successivo decreto sulla c.d. *Spending review* – *bis* e la loro incidenza sugli interventi conservativi volontari sui beni culturali. Valutazioni critiche, anche alla luce del recente d.d.l. *Semplificazioni bis*.**

Come già anticipato, l'art. 42 del decreto «*Semplifica Italia*» aggiunge nel *corpus* normativo dell'art. 31, Codice Urbani, una disposizione di *razionalizzazione delle misure di sostegno finanziario* in favore degli interventi conservativi volontariamente intrapresi dai privati, giacché ivi si prevede che l'ammissione dell'intervento autorizzato ai contributi statali *ex artt. 35 e 37* è ora consentita «*in base all'ammontare delle risorse disponibili, determinate annualmente con decreto ministeriale, adottato di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze*» (art. 31, comma 2-*bis*, Codice Urbani, comma aggiunto dal decreto in commento).

Viene così introdotto un *meccanismo di salvaguardia* per la predeterminazione, su base annuale e con apposito decreto ministeriale, dell'ammontare complessivo delle risorse disponibili da destinare ai contributi statali per gli interventi conservativi volontari. Il che, a ben vedere, lungi dal significare l'introduzione di un elemento di semplificazione amministrativa nella materia *de qua*, comporta, di fatto, soltanto l'imposizione di una “stretta” sulla possibilità di accesso a misure di sostegno per l'esecuzione di interventi conservativi ad iniziativa privata su beni culturali, poiché l'erogazione di tali sussidi saranno destinati a restare sospesi in attesa dell'emanazione del decreto annuale di individuazione delle risorse disponibili.

Ma questa, pur limitata, possibilità di conseguire le sovvenzioni in questione è ora di fatto “congelata” dal secondo decreto sulla c.d. *Spending review*, che ha disposto la sospensione dell'erogazione dei contributi in oggetto sino al 31 dicembre 2015<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Recita infatti l'art. 1, comma 26-*ter*, d.l. 6 luglio 2012 n. 95, convertito con modificazioni nella l. 7 agosto 2012, n. 135, che «*a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e fino al 31 dicembre 2015 è sospesa la concessione dei contributi di cui agli articoli 35 e 37 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni*». Come è noto, i provvedimenti sulla c.d. *Spending review* sono stati approvati in due riprese: dapprima, con il d.l. 7 maggio 2012, n. 52 (in vigore dal 9 maggio 2012), recante «*Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica*», convertito dalla l. 6 luglio 2012, n. 94 (in vigore dal 7 luglio 2012) e, successivamente, con d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (in vigore dal 7 luglio 2012), convertito nella l. 7 agosto 2012, n. 135 (in vigore dal 15 agosto 2012). La l. n. 135/2012, in taluni casi, è immediatamente operativa, e precisamente in merito alla soppressione dell'Assi (*Agenzia per lo sviluppo del settore ippico*, ex Unire), agli sconti imposti sul prezzo dei farmaci offerti al pubblico, alla nullità dei contratti conclusi disattendendo l'obbligo di approvvigionamento attraverso la Consip e alle disposizioni di riordino e risparmio dei costi degli enti locali. Ma, oltre a questi pochi casi, gli interventi più corposi della *Spending review*

Si tratta di una previsione che, nella prospettiva dello studioso di legislazione dei beni culturali, ma anche di chiunque abbia a cuore la tutela del patrimonio culturale italiano, rappresenta (è il caso di dirlo!) una vera e propria iattura. Con essa, infatti, si mette seriamente in crisi la c.d. *cultura manutentiva* che da tempo pervade (meritoriamente) la disciplina di settore e che si fonda, da un lato, sugli incentivi agli interventi volontari di carattere manutentivo, stante il carattere intrinsecamente di urgenza di tali interventi (su cui v. *infra*) e, dall'altro, sul superamento di una dimensione operativa contraddistinta da singoli e sporadici interventi manutentivi in favore di una dimensione organizzata e programmata degli stessi, in vista (anche) della valorizzazione e fruibilità del patrimonio culturale del Paese<sup>19</sup>.

Tutto ciò è il frutto di un lungo processo evolutivo che affonda le sue radici nelle molteplici *Carte del Restauro*, succedutesi a partire dalla fine del secolo XIX, sulla scorta di sollecitazioni, ormai storiche, di eminenti studiosi dell'arte. Emblematica, ed ancora di stretta attualità, è l'affermazione di Camillo Boito, allorquando, nel lontano 1893, sosteneva che «*Per quanto lodevole possa riescire il restauro di un edificio, il restaurare deve considerarsi pur sempre una triste necessità. Un mantenimento intelligente deve sempre prevenirla*»<sup>20</sup>.

---

sono ancora lontani dall'essere attuativi (su tutti valgano gli esempi del taglio delle province o delle misure di razionalizzazione nella sanità).

<sup>19</sup> Questa considerazione, peraltro unanimemente condivisa, trae in fondo origine dal motto popolare «*prevenire è meglio che curare*». Sul punto, già R. PANE, *Teoria della manutenzione e del restauro dei monumenti*, in G. LA MONICA, *Ideologie e prassi del restauro*, Palermo, 1974, 160, affermava che è «*l'ininterrotta continuità della manutenzione a rendere meno compromettente o sostanziale l'opera del restauratore poiché consentirà interventi parziali e distanziati nel tempo e non il rifacimento di vaste parti che il lungo abbandono ha cancellato o rese vaghe ed incerte*». Ma si deve soprattutto a Giovanni Urbani, sulla scorta delle conclusioni elaborate dalla celebre Commissione parlamentare c.d. Franceschini del 1964, l'elaborazione di una teorica fondata sulla stretta interrelazione tra l'ambiente e gli edifici, questi ultimi intesi come oggetti complessi, la cui manutenzione si configura come una serie programmata di interventi, attivati anche sulla base di un rilevamento generale dei fattori di rischio. Significativamente quest'Autore afferma che «*il restauro rimane pur sempre un intervento post factum, cioè capace tutt'al più di riparare un danno, ma non certo di impedire che si produca né tantomeno di prevenirlo. Perché questo sia possibile occorre che prenda corpo di azione tecnica quel rovesciamento del restauro tradizionale finora postulato solo in sede teorica (Brandi) come "restauro preventivo". Una simile tecnica, cui diamo il nome di conservazione programmata, è di necessità rivolta prima che verso i singoli beni, verso l'ambiente che li contiene dal quale provengono tutte le possibili cause del loro deterioramento*» (G. URBANI, *Piano pilota per la conservazione programmata dei Beni Culturali in Umbria*, in G. URBANI, *Intorno al restauro*, a cura di B. ZANARDI, Milano, 2000, 104; sul punto, v. anche ID., *Dal restauro alla manutenzione*, in G. URBANI, *Intorno al restauro*, cit., 31-35).

<sup>20</sup> C. BOITO, *I restauri in architettura; "Restaurare o Conservare"*, in *Questioni pratiche di Belle Arti*, Milano, 1893. In realtà, anche prima di questa asserzione dell'insigne architetto, sin dalla metà dell'Ottocento era diffusa tra gli studiosi e gli operatori del restauro la convinzione dell'intrinseca urgenza degli interventi manutentivi, che prendeva spunto dalla nascente scienza del restauro dei monumenti antichi. Anzi, in sede di discussione sui principi, sui significati e sulle tecniche del restauro, l'opinione unanime, rimasta pressoché immutata sino ai giorni nostri, è quella che vede l'assoluta premi-

Come si accennava, la cultura manutentiva viene anzitutto riaffermata costantemente dalle numerose Carte internazionali del restauro succedutesi nel tempo, da cui emerge l'intrinseco carattere di «*urgenza*» delle attività manutentive e la priorità delle conseguenti azioni di prevenzione e di controllo delle condizioni di degrado rispetto ad ogni altro intervento<sup>21</sup>.

Non solo, ma ciò rispecchia anche la vigente normativa di tutela dei beni culturali. Paradigmatico è l'art. 29, Codice Urbani, laddove prevede che «*la conservazione del patrimonio culturale è assicurata mediante una coerente, coordinata e programmata attività di studio, prevenzione e manutenzione e restauro*». L'attività di conservazione è dunque frutto di azioni giammai saltuarie ed episodiche, ma vieppiù sapientemente programmate, in cui la *prevenzione* assume particolare peso e rilevanza, tanto da esser definita come «*cura amorevole, attenta e scrupolosa*»<sup>22</sup>.

---

nenza e centralità dell'attività manutentiva e di cura dei beni rispetto ai più invasivi interventi di restauro. Significativa al riguardo è la nozione di «*restauro preventivo*» che «*è anche più impegnativo se non più necessario, di quello di estrema urgenza, perché è proprio volto ad impedire quest'ultimo, il quale difficilmente potrà realizzarsi con un salvataggio completo dell'opera d'arte*» (C. BRANDI, *Teoria del restauro*, Torino, 1977, spec. 53-61).

<sup>21</sup> Sono così orientate: la Carta del Restauro di Roma del 1883 (art. 1: «*I monumenti architettonici, quando sia dimostrata incontrastabilmente la necessità di porvi mano, devono piuttosto venire consolidati che riparati, piuttosto riparati che restaurati, evitando in essi con ogni studio le aggiunte e le rinnovazioni*»); la Carta italiana del restauro del 1932 (art. 1: «*che al di sopra di ogni altro intento debba la massima importanza attribuirsi alle cure assidue di manutenzione alle opere di consolidamento, volte a dare nuovamente al monumento, la resistenza e la durezza tolta dalle menomazioni o dalle disgregazioni*»); la Carta di Venezia del 1964 (art. 4: «*La conservazione dei monumenti impone innanzi tutto una manutenzione sistematica*»); la Carta Italiana del restauro del 1972 (All. B: «*Premesso che le opere di manutenzione tempestivamente eseguite assicurano lunga vita ai monumenti, evitando l'aggravarsi dei danni, si raccomanda la maggiore cura possibile nella continua sorveglianza degli immobili per i provvedimenti di carattere preventivo, anche al fine di evitare interventi di maggiore ampiezza*»); la Carta del Restauro degli oggetti d'arte e della cultura del 1987 (in cui si definisce la manutenzione come «*l'insieme degli atti programmaticamente ricorrenti rivolta a mantenere le cose di interesse culturale in condizioni ottimali di integrità e funzionalità, specialmente dopo che abbiano subito interventi eccezionali di conservazione e/o restauro*», e al contempo si afferma, nel suo Allegato B, che «*la programmazione e l'esecuzione di cicli regolari di manutenzione e di controllo dello stato di conservazione di un monumento architettonico è la sola garanzia che la prevenzione sia tempestiva e appropriata all'opera per quanto riguarda il carattere degli interventi e la loro frequenza*»); la Carta di Nara sull'Autenticità del 1994 (secondo cui il concetto di «*manutenzione*» racchiude «*tutte le operazioni che tendono a capire un'opera, a conoscere la sua storia ed il suo significato, ad assicurare la sua salvaguardia materiale e, eventualmente, il suo restauro e la sua valorizzazione*»); infine la Carta internazionale sulla Conservazione di Cracovia del 2000 (per la quale «*la manutenzione e riparazione sono una parte fondamentale del processo di conservazione del patrimonio. Queste operazioni devono essere organizzate tramite la ricerca sistematica, le ispezioni, il controllo, il monitoraggio e le prove. Il possibile degrado deve essere previsto e descritto nonché sottoposto ad appropriate misure di prevenzione*»).

<sup>22</sup> Così, CECCHI-GASPAROLI, *Prevenzione e manutenzione per i beni culturali edificati*, cit., 16, sulla scia di M. CACCIARI, *Relazione di apertura* in G. CRISTINELLI, V. FORAMITTI (a cura di), *Il restauro fra identità e autenticità*, Venezia, 2000, 13, per il quale «*l'attività di cura richiede, dunque, non distratta routine od occasionale applicazione, ma prassi attenta per alle cose che ci sono state consegnate dalla storia, insieme alla consapevolezza che si tratta di una disciplina durissima che richiede motivazioni fondate*».

Ma tutto ciò non è sufficiente a consolidare la cultura manutentiva. Essa, infatti, oltre alle contribuzioni pubbliche *dirette* in favore dei restauri e degli interventi di manutenzione dei beni culturali, va incoraggiata anche intensificando ulteriori *misure premiali*, che passino attraverso una rinnovata «fiscalità di vantaggio» in favore dei beni culturali<sup>23</sup>, magari già in occasione della predisposizione della legge-delega per la revisione del sistema fiscale<sup>24</sup>, attualmente in discussione in Parlamento, quale potente strumento di crescita culturale, economica e sociale del Paese<sup>25</sup>.

Sul piano della fiscalità, le possibili ipotesi di incentivazione degli interventi conservativi sui beni culturali sono in effetti molteplici.

---

<sup>23</sup> Illuminante è l'articolo apparso su *Il sole 24 Ore* del 10 maggio 2012, a firma del prof. Andrea Carandini, archeologo e già Presidente del Consiglio superiore dei beni culturali, in cui è riportata una relazione dallo stesso tenuta al Salone del Libro di Torino. La proposta di agire sul fronte della fiscalità di vantaggio, ivi sollecitata, ha suscitato vivo interesse (v., ad es., l'articolo dal titolo *Beni culturali, da Bracco a Galan coro di sì a fiscalità di vantaggio per chi investe*, pubblicato su [www.adnkronos.com](http://www.adnkronos.com)). Sulla fiscalità di vantaggio, si veda anzitutto la monografia di M. INGROSSO, *Agevolazioni fiscali e Aiuti di Stato*, Napoli, 2009, ma anche i seguenti contributi: L. ANTONINI, M. BARBERO, *Dalla Cgce un'importante apertura verso la fiscalità di vantaggio a favore delle imprese* (nota a Corte giust. Ce, 6 settembre 2006, n. 88/03), in *Riv. dir. fin.*, 2006, II, 117 ss.; M. BARBERO, *Per attuare una vera fiscalità regionale di vantaggio serve il federalismo fiscale*, in *Regioni*, 2007, 377 ss. (nota a Corte giust. Ce, n. 88/03); ID., *Decentramento fiscale e vincoli comunitari: in particolare, la questione della fiscalità di vantaggio alla luce del divieto di aiuti di Stato* (nota a Corte giust. Ce, 6 settembre 2006, n. 88/2003), in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2007, 993 ss.; G. MELIS, *La delega sul federalismo fiscale e la c.d. «fiscalità di vantaggio»: profili comunitari*, in *Rass. trib.*, 2009, 997 ss.; G. VEZZOSO, *La fiscalità di vantaggio nelle pronunce della Corte Ue* (nota a Corte giust. Ce, 11 settembre 2008, n. 428/06-434/06), in *Dir. e pratica trib.*, 2009, II, 507 ss.; M. INGROSSO, *La comunitarizzazione del diritto tributario e gli aiuti di Stato, Agevolazioni fiscali e aiuti di Stato*, Napoli, 2009; ID., *Le cooperative e le nuove agevolazioni fiscali*, Torino, 2011.

<sup>24</sup> Nella seduta del 16 aprile 2012 il Governo ha approvato lo schema di disegno di legge-delega di revisione del sistema fiscale, ora sottoposto all'*iter* parlamentare di approvazione. Tale disegno prevede il riordino delle spese fiscali al fine di dare maggiore certezza al sistema tributario, di migliorare i rapporti con i contribuenti e di proseguire nell'azione di contrasto all'evasione fiscale. Lo stesso fa però salva la priorità della tutela del patrimonio artistico e culturale del Paese, mantenendo così in vigore le attuali agevolazioni fiscali (c.d. *eccezione culturale*). Non è però escluso che, in sede di attuazione della delega, prenda il sopravvento un'interpretazione più restrittiva, rivolta alla sola conservazione delle disposizioni vigenti. Si auspica quindi che il legislatore delegato interpreti estensivamente l'eccezione culturale, in guisa tale da inaugurare una nuova e autentica fiscalità di vantaggio per i beni culturali. Sull'eccezione culturale e la sua rilevanza in ambito europeo, v., tra i molti: S. REGOURD, *A proposito dell'eccezione culturale*, in [www.attac.it](http://www.attac.it), 20 giugno 2003; S. FOÀ, W. SANTAGATA, *Eccezione culturale e diversità culturale. Il potere culturale delle organizzazioni centralizzate e decentralizzate*, in *Aedon*, n. 2/2004; D. FERRI, *La Costituzione culturale dell'Unione europea*, Padova, 2008; F. TOGO, *Aiuti di Stato nel settore culturale*, in *Aedon*, 2/2009.

<sup>25</sup> Il principio del vantaggio fiscale per le attività di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale è da tempo sotteso nella legislazione tributaria. Si pensi al regime di detraibilità dall'imposta (per le persone fisiche) e di deducibilità dall'imponibile (per le persone giuridiche) per le spese sostenute per il restauro di beni vincolati e alle erogazioni liberali, o anche alla recente disposizione che prevede l'abbattimento del 50% della base imponibile dell'IMU per i fabbricati di interesse storico o artistico *ex art.* 10, Codice Urbani. Trattasi di disposizioni non certamente episodiche o frutto solo di scelte contingenti del legislatore, ma vieppiù finalizzate a dar piena attuazione al principio (*rectius*: valore) costituzionale della tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, di cui all'art. 9 Cost.

Una possibile soluzione sarebbe quella di introdurre agevolazioni sul versamento dell'IVA per gli interventi di manutenzione (ordinaria e straordinaria) sui beni vincolati e finanche per il restauro dei beni culturali mobili e delle superfici decorate: sotto questo profilo, l'attuale regime fiscale appare alquanto carente<sup>26</sup> e, comunque, non privo di criticità<sup>27</sup>.

Una seconda ipotesi di incentivazione potrebbe essere quella di incidere sul regime delle detrazioni e delle deduzioni fiscali dall'imposta sui redditi mirate a queste tipologie di interventi, prevedendo in particolare la possibilità di introdurre l'integrale deduzione degli importi dalla base imponibile dell'imposta in favore delle persone fisiche e non solo, come attualmente previsto, in favore delle persone giuridiche<sup>28</sup>.

Una terza soluzione sarebbe poi quella di intervenire anche sul fronte delle sponsorizzazioni finalizzate alla realizzazione di interventi di tutela o di valorizzazione di

---

<sup>26</sup> Il vigente regime dell'IVA non prevede specifiche agevolazioni per gli interventi conservativi in favore dei beni culturali. Le agevolazioni fiscali in vigore per le attività di manutenzione, restauro e ristrutturazione non tengono infatti conto della culturalità del bene interessato dall'intervento, ma si limitano solo a prevedere l'applicazione di un'aliquota ridotta del 10% per le prestazioni di servizi in esecuzione di contratti di appalto per la realizzazione di interventi di restauro, di risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia e di ristrutturazione urbanistica, nonché per l'acquisto dei beni (escluse le materie prime e semilavorate) per la realizzazione di detti interventi. Gli interventi manutentivi (ordinari e straordinari) beneficiano del medesimo regime agevolato solo se realizzati su fabbricati a prevalente destinazione abitativa oppure se eseguiti su edifici di edilizia residenziale pubblica (in questo secondo caso, però, deve trattarsi di sola manutenzione straordinaria).

<sup>27</sup> Non solo il legislatore non prevede un'agevolazione aggiuntiva rispetto alle ordinarie attività di recupero del patrimonio edilizio esistente in vista della natura culturale del bene oggetto dell'intervento, ma vi sono almeno due gravi incongruenze. Anzitutto, secondo l'interpretazione costante dell'Agenzia delle entrate, le agevolazioni esistenti per le attività di recupero del patrimonio edilizio esistente non si estendono alle attività aventi ad oggetto aree e manufatti archeologici, in quanto il legislatore subordina l'applicazione di questo regime fiscale agevolato alla circostanza che il recupero abbia ad oggetto «*edifici, organismi edilizi, ovvero di lotti, isolati e reti stradali*». In secondo luogo, l'ordinamento non contempla alcuna agevolazione ai fini IVA per gli interventi di restauro di beni culturali mobili, che, quindi, sopportano l'aliquota ordinaria, di recente elevata al 21%.

<sup>28</sup> Attualmente la detrazione in favore delle persone fisiche è fissata al 19%, tanto per «*le spese sostenute dai soggetti obbligati alla manutenzione, protezione o restauro delle cose vincolate* ai sensi della vigente disciplina in materia di beni culturali [art. 15, comma 1, lett. g), T.U.I.R.], quanto per le erogazioni liberali in favore di interventi su beni culturali o di iniziative culturali [art. 15, comma 1, lett. h), T.U.I.R.]. Senonché, il regime fiscale delle persone giuridiche è più favorevole rispetto a quello previsto per le persone fisiche, essendo possibile nel primo caso dedurre addirittura l'intero importo dalla base imponibile su cui il tributo viene calcolato [art. 100, comma 2, lett. e) ed f), del TUIR]. Di recente il legislatore ha introdotto un paio di agevolazioni: la prima riguarda l'art. 40, comma 9, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, che semplifica le procedure sulle agevolazioni fiscali per i beni e le attività culturali, sostituendo i precedenti adempimenti amministrativi con una mera autocertificazione (fatti salvi eventuali controlli successivi a campione dell'Amministrazione); la seconda riguarda il successivo art. 42, comma 9, d.l. n. 201/2011, che non solo abroga il previgente divieto di integrale riassegnazione al Ministero per i beni e le attività culturali delle somme erogate dai privati a titolo di liberalità, ma al contempo prevede che le somme che i soggetti pubblici e privati versano all'erario per uno scopo determinato, rientrante nei fini istituzionali del Ministero, siano a quest'ultimo assegnate e destinate allo scopo per cui sono state elargite.

beni culturali o di iniziative culturali, attraverso l'introduzione di uno specifico regime fiscale agevolato che ne preveda l'integrale deduzione ai fini dell'imposta sui redditi<sup>29</sup>.

E gli esempi si potrebbero moltiplicare. In questa sede interessa solo offrire qualche spunto di riflessione, nella consapevolezza di sfiorare una materia assai delicata e complessa, da lasciare all'analisi dei tributaristi sul piano ricostruttivo ed applicativo.

Parlare di sgravi fiscali e di incentivi in un periodo come quello attuale di pesante recessione sembra in effetti un azzardo, atteso che i temi all'ordine del giorno in tutte le sedi di pubblico dibattito sono ben altri e cioè il risanamento dei conti pubblici e il rilancio dell'economia, in nome dei quali si richiedono ai cittadini notevoli sacrifici, talvolta ai limiti della sostenibilità.

In questa situazione di crisi si colloca l'azione del Governo, costretto ad adottare drastiche misure di contenimento della grave emergenza economica e a puntare su una radicale revisione dei conti pubblici (la c.d. *Spending review*), al fine di individuare e "tagliare" sprechi e voci di spesa non necessarie.

---

<sup>29</sup> Anche l'attività di sponsorizzazione di beni culturali (v. artt. 120, Codice Urbani, e, per talune fattispecie, 26, 27 e 199-bis, Codice dei contratti pubblici) richiede di essere incentivata per almeno due ordini di ragioni: anzitutto, perché costituisce un mezzo formidabile per il reperimento delle risorse da destinare ad interventi di conservazione o valorizzazione di beni culturali e all'organizzazione di iniziative culturali senza gravare sulle finanze pubbliche; in secondo luogo, perché rappresenta un settore economico molto promettente, anche in funzione di una prossima ripresa dell'economia, atteso che l'attività di sponsorizzazione di beni culturali è spesso affidata ad intermediari o a società di pubblicità o a imprese specializzate nell'organizzazione di eventi promozionali presso luoghi della cultura, etc. La sponsorizzazione di interventi sul nostro patrimonio culturale è spesso considerata strategica dalle imprese straniere e multinazionali per l'inevitabile associazione del proprio nome, marchio, immagine, attività o prodotto al restauro di un monumento particolarmente noto, il che potrebbe costituire un prezioso incentivo all'investimento di imprese straniere in Italia. Tutto questo spiega i recenti provvedimenti del legislatore volti ad incentivare il ricorso a tale strumento contrattuale da parte delle P.A. (v., ad es., l'art. 2, comma 7, d.l. 31 marzo 2011, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla l. 26 maggio 2011, n. 75, recante disposizioni di semplificazione delle procedure per il ricorso alla sponsorizzazione al fine della realizzazione del programma straordinario e urgente per Pompei, nonché il già richiamato art. 199-bis, Codice dei contratti pubblici, che agevola anch'esso la stipulazione di contratti di sponsorizzazione di beni culturali in favore delle P.A.). Ciò nonostante, il legislatore non chiarisce quale regime fiscale sia applicabile alle sponsorizzazioni, giacché il T.U.I.R. non contiene una disciplina specifica per i contratti di sponsorizzazione, ma si limita a distinguere tra spese di pubblicità e di propaganda (entrambe «deducibili nell'esercizio in cui sono state sostenute o in quote costanti nell'esercizio stesso e nei quattro successivi») e spese di rappresentanza («deducibili nel periodo d'imposta di sostenimento se rispondenti ai requisiti di inerenza e congruità stabiliti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, anche in funzione della natura e della destinazione delle stesse, del volume dei ricavi dell'attività caratteristica dell'impresa e dell'attività internazionale dell'impresa»). Di qui l'interrogativo se le spese per sponsorizzazioni rientrino o meno nell'una o nell'altra tipologia di oneri deducibili. Tende a prevalere l'opinione secondo cui le sponsorizzazioni, essendo qualificabili alla stregua di contratti a prestazioni corrispettive, dovrebbero rientrare tra le spese di pubblicità, tant'è che l'Amministrazione finanziaria considera le spese per sponsorizzazioni sportive come oneri di natura pubblicitaria diretti alla produzione di reddito, ma solo se finalizzati alla promozione del prodotto dell'impresa *sponsor* (negli altri casi non sono ritenuti deducibili).

Il risanamento dei conti pubblici e lo sviluppo dell'economia vanno però realizzati compatibilmente con i valori fondanti la nostra collettività e con un'immagine della società futura che ci impone di volgere lo sguardo alle nostre radici, e quindi alla nostra civiltà e alla nostra cultura, che rappresentano il frutto di tradizioni secolari e il nostro più grande motivo di orgoglio e il più prezioso dei beni comuni. Una legislazione di favore per i beni culturali non solo avrebbe un indubbio valore simbolico, ma costituirebbe un forte segnale per la matrice identitaria della nostra Nazione, specialmente in un momento storico di diffuso disincanto verso la cosa pubblica e le istanze collettive.

Il congelamento dei contributi agli interventi conservativi volontari va nella direzione opposta al potenziamento della cultura manutentiva ed è perciò auspicabile che il nostro legislatore colmi questo *vulnus* favorendo un cambiamento di prospettiva e quindi di rotta sul versante della tutela dei beni culturali, quantomeno agendo, come si è accennato, sul fronte della fiscalità. Se, infatti, la logica sottesa alla vigente disciplina fiscale è quasi esclusivamente orientata a favorire il recupero del patrimonio edilizio esistente e lo sviluppo del settore edilizio, tali finalità non possono ritenersi esauritive in un Paese come l'Italia, in cui è doveroso cercare di coniugare tutto ciò con l'impellenza di conservare e valorizzare il nostro immenso patrimonio culturale.

Da questa prospettiva le agevolazioni fiscali dovrebbero percorrere la direzione opposta rispetto a quella sinora seguita dal legislatore.

Poc'anzi si accennava alla possibilità di prevedere una specifica riduzione dell'IVA per gli interventi di manutenzione (ordinaria e straordinaria) sui beni vincolati e finanche per il restauro dei beni culturali mobili e delle superfici decorate o di introdurre l'integrale deduzione degli importi dalla base imponibile dell'imposta estesa alle persone fisiche o, ancora, l'integrale deduzione ai fini dell'imposta sui redditi delle sponsorizzazioni finalizzate alla realizzazione di interventi di tutela o valorizzazione di beni culturali o di iniziative culturali.

Ebbene, appare ragionevole pensare che siffatte misure non solo favorirebbero la conservazione e la valorizzazione del patrimonio culturale, ma costituirebbero un forte segnale per la ripresa economica del settore del restauro, al quale si rivolgono tanti giovani in cerca di occupazione. Per non dire, poi, che tali misure rappresenterebbero la giusta contropartita ai gravosi vincoli imposti ai privati per effetto del regime di tutela dei beni culturali.

Nella ricerca di una radicale revisione della spesa pubblica, che miri a scongiurare ulteriori incrementi della pressione fiscale sui cittadini, anche il Ministero per i beni e le attività culturali potrebbe fare la sua parte, ad esempio, come di recente proposto<sup>30</sup>, cercando di riallocare le risorse non utilizzate giacenti nelle contabilità speciali a disposizione degli uffici, oppure derivanti da stanziamenti non impegnati, o ancora da residui perenti o da economie realizzate nelle procedure di gara per la stipulazione di contratti pubblici. Il recupero di tali risorse, che altrimenti sarebbero sottratte al bilancio del Ministero perché, in tutto o in parte, inutilizzate, consentirebbe al Ministero di ottenere gran parte dei mezzi finanziari necessari a copertura del programma di fiscalità di vantaggio sopra illustrato.

Tali risorse sarebbero così reinserite in un circuito virtuoso dell'economia perché favoriscono la ripresa della c.d. «*industria culturale*»<sup>31</sup> e il rilancio dell'immagine dell'Italia all'estero, con evidenti ulteriori benefici per l'economia generale.

Si è detto che i settori dei beni culturali e del turismo non sembrano purtroppo rientrare tra le priorità del Governo, a differenza dell'edilizia che invece continua ad essere favorita. E ciò appare confermato anche da due ulteriori misure adottate proprio in questi giorni.

La prima è direttamente connessa alle disposizioni testé commentate: si tratta di un disegno di legge, approvato in Consiglio dei ministri nella seduta del 16 ottobre 2012, recante «*Nuove misure di riduzione degli oneri amministrativi*»<sup>32</sup>: trattasi, in generale, di un nuovo “pacchetto” di misure in materia di semplificazioni, ritenute indi-

---

<sup>30</sup> Così, CARANDINI, cit.

<sup>31</sup> Non mancano i segnali di sofferenza anche in questo settore: si pensi ai dati sulle affluenze turistiche dell'ultima stagione estiva, che hanno registrato un calo del fatturato nei primi otto mesi dell'anno, secondo le stime della *Federalberghi*. D'altro canto, non solo le strutture ricettive, ma anche il nostro patrimonio monumentale e i siti archeologici richiedono urgenti interventi manutentivi e di restauro (si pensi ai crolli a Pompei o del Colosseo). Sul tema, v. W. SANTAGATA, *La fabbrica della cultura*, Bologna, 2007, e AA.VV., *Il sistema economico integrato dei beni culturali – Rapporto Unioncamere-MiBAC*, in *www.governo.it*, Roma, 2009.

<sup>32</sup> La necessità di ridurre drasticamente gli oneri amministrativi a carico delle imprese – quale essenziale modalità di semplificazione amministrativa – si deve principalmente all'art. 25, d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (recante «*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*»), come modificato dall'art. 6, d.l. 13 maggio 2011, n. 70, che ha introdotto lo strumento del «*taglia-oneri amministrativi*», ossia un programma di riduzione degli adempimenti burocratici che dovrà assestarsi nella misura del 25% entro il 31 dicembre 2012. In attuazione di questo programma, ogni ministero è tenuto ad adottare un proprio piano di riduzione degli oneri amministrativi, definendo le specifiche misure normative, organizzative e tecnologiche a tal uopo finalizzate. I singoli piani ministeriali dovranno poi confluire in un complessivo *Piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione* (art. 1, comma 2, d.l. 4/2006), onde assicurare coerenza nel processo di generale riduzione degli oneri.

spensabili al sostegno della ripresa economica ed anche per ottemperare a precisi impegni internazionali<sup>33</sup>. Questo nuovo provvedimento di semplificazione – subito battezzato d.d.l. *Semplificazioni bis* – si propone dunque l’obiettivo di ridurre drasticamente gli adempimenti amministrativi gravanti sui cittadini e le imprese nei rapporti con le pubbliche amministrazioni nell’ambito dei vari procedimenti amministrativi, ivi compresi gli adempimenti implicanti la raccolta, l’elaborazione, la trasmissione, la conservazione e la produzione di informazioni e di documenti in favore della P.A.

Ebbene, tra le misure di abbattimento di tali «oneri amministrativi», il disegno di legge contempla ben poche disposizioni in materia di legislazione dei beni culturali e paesaggistici, fra cui, segnatamente, è prevista la soppressione del silenzio-rifiuto sul permesso di costruire in caso di vincoli ambientali, paesaggistici o culturali<sup>34</sup>. Ma, al di là di questa piccola operazione di *restyling, nihil novi sub sole*.

La seconda misura sintomatica della scarsa attenzione dell’attuale Governo in ordine allo sviluppo dei settori dei beni e delle attività culturali e del turismo è offerta dal recente decreto-legge c.d. «*Crescita 2.0*», varato su impulso del Ministro Corrado Passera<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Il riferimento è al «*Programma d’azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell’Unione europea*» assunto nel 2007 – nell’ambito della c.d. strategia di Lisbona – dalla Commissione europea: ivi è infatti fissato quale obiettivo prioritario la riduzione del 25% degli oneri amministrativi, considerati quali principali ostacoli allo sviluppo e alla competitività delle piccole e medie imprese. Anzi, stando alle stime della Commissione europea il conseguimento della riduzione del 25% degli oneri amministrativi dovrebbe assicurare un incremento del prodotto interno lordo pari all’1,5%, potendo il personale delle imprese dedicarsi maggiormente alle attività fondamentali dell’impresa, con conseguente riduzione dei costi di produzione ed una maggiore concentrazione su attività innovative e di investimento.

<sup>34</sup> L’abolizione del silenzio-rifiuto, a suo tempo previsto per il rilascio del permesso di costruire in presenza di vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, comporta la necessità di concludere il procedimento con un provvedimento espresso, in base ai principi di cui alla l. n. 241/1990. Onde assicurare la certezza dei tempi di conclusione del procedimento per l’adozione dell’autorizzazione paesaggistica, si è così prescritto l’obbligo della P.A. competente, una volta decorso il termine (ora ridotto a 45 giorni) di rilascio del parere da parte del soprintendente, di provvedere sulla domanda di autorizzazione. Si tratta di una disposizione evidentemente volta ad accelerare l’iter procedimentale *de quo*, ma che, in una materia così delicata, finisce per suscitare non poche perplessità.

<sup>35</sup> Il Governo ha approvato due c.d. decreti «*Crescita*» (o decreti «*Sviluppo*»), con cui si è inteso introdurre norme di semplificazione in merito ai molteplici ostacoli burocratici che rallentano o frenano lo sviluppo e la crescita del mercato del lavoro, onde favorire l’attività produttiva del Paese. Il primo di questi provvedimenti è il d.l. 22 giugno 2012, n. 83, recante «*Misure urgenti per la crescita del Paese*», convertito nella l. 7 agosto 2012, n. 134, il quale tuttavia contiene un solo riferimento alla legislazione dei beni culturali, precisamente laddove introduce nel t.u. dell’edilizia una semplificazione per interventi edilizi su immobili vincolati perché di interesse culturale. Ma anche il c.d. *Decreto Crescita bis*, approvato in Consiglio dei ministri il 4 ottobre 2012, ma pubblicato in Suppl. ord. n. 194 alla G.U. n. 245 del 19 ottobre (d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, recante «*Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*») manca di prevedere disposizioni per un rilancio della c.d. *industria culturale*, limitandosi a dettare due sole disposizioni in materia di beni culturali: la prima è l’art. 16, in cui, riformulando l’art. 20, commi 8, 9 e 10, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (t.u. dell’edilizia), si prevede la soppressione dell’istituto del silenzio rifiuto sul permesso di costruire in caso di beni vincolati (dimostrandosi così poco attento all’impat-

Anche in questo caso non si segnalano significativi cambiamenti di rotta in direzione di un potenziamento dei suddetti settori economici; il che appare francamente incomprensibile, se si considera il loro carattere indubbiamente strategico per la nostra economia, essendo il nostro Paese beneficiario del patrimonio artistico e naturale più invidiato al mondo e che, fra l'altro, racchiude il maggior numero di siti considerati patrimonio dell'umanità dall'Unesco.

Il silenzio serbato dal d.l. *Crescita 2.0* lascia dunque sconcertati, soprattutto se si tiene conto che lo stesso si prefigge l'obiettivo di individuare le «*misure urgenti*» per il rilancio dell'economia. Come mai – ci si domanda – accanto ai programmi per edilizia e per le ristrutturazioni o agli incentivi per le energie rinnovabili o alla sburocratizzazione e alla riqualificazione delle aree urbane periferiche degradate, il Governo non avverte anche l'impellenza di introdurre qualche misura (di investimenti o di strategie) per la promozione e il potenziamento del (sempre redditizio) settore turistico e culturale?

E ancora: come si pensa di raggiungere la meta programmata per il comparto dei beni culturali e del turismo entro il 2020 al livello del 20% del Pil nazionale<sup>36</sup>? In effetti, questa meta, in sé già assai ardua da raggiungere, diverrebbe una mera chimera se non ci si decidesse ad affiancare seriamente la parola «*sviluppo*» anche al settore dei beni culturali e del turismo<sup>37</sup>.

ARMANDO GIUFFRIDA

---

to che tali norme possono produrre sul regime di tutela e valorizzazione dei beni culturali); la seconda è data dal successivo art. 17, che introduce una semplice modifica sulle competenze per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, ex art. 146, Codice Urbani.

<sup>36</sup> Sul punto v. ancora AA.VV., *Il sistema economico integrato dei beni culturali – Rapporto Unioncamere-MiBAC*, cit., 75, in cui si sostiene che «*A livello settoriale, è l'industria culturale il comparto al quale spetta la maggior propensione agli investimenti in tecnologie, grazie ad una quota di tali imprese che investiranno nel prossimo futuro attorno al 20%, distanziando di oltre otto punti percentuali il comparto dei beni e delle attività culturali (12,1%) e di altri 10 punti il settore della produzione industriale e artigianale. Sotto ai 10 punti percentuali, infine, si assestano le attività edili e di architettura (9,3%) assieme all'enogastronomia (6,9%). Come si vede, anche se le posizioni sono invertite, i primi due settori più propensi ad investire nelle tecnologie risultano essere gli stessi di quelli rilevati in base al grado di importanza che le imprese riservano alla tecnologia nel campo della cultura*».

<sup>37</sup> Sotto questo profilo l'Unione europea appare assai più lungimirante, come risulta dall'ultimo rapporto in argomento – *Promoting cultural and creative sectors for growth and jobs in the EU* – in cui si prevede un finanziamento di 1,8 miliardi di euro per la cultura e per le attività creative, settori che ad oggi costituiscono il 3,3% del Pil europeo e il 3% dell'occupazione contro il 2,6% del 2006. Ma per favorire una vera fiscalità di vantaggio estesa anche al settore dei beni e delle attività culturali occorrerebbero maggiori sforzi da parte del nostro legislatore. Si pensi che in Francia è attualmente vigente una disciplina che contempla addirittura la detraibilità fino al 60% dell'imposta dovuta sui versamenti disposti dalle imprese o dalle società a vantaggio di opere o di organismi di interesse generale di carattere culturale o concorrenti alla valorizzazione del patrimonio artistico o a vantaggio dei musei di Francia o a beneficio dell'apposita «*Fondazione del patrimonio*» – deputata a promuovere la conoscenza, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio culturale nazionale – al fine specifico di sovvenzionare i lavori da eseguire su immobili di pregio non destinati allo sfruttamento commerciale (v. art. 238-bis del *Code général des impôts*).