CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **277/1993** (ECLI:IT:COST:1993:277)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **MIRABELLI**
Udienza Pubblica del **30/03/1993**; Decisione del **28/05/1993**
Deposito del **10/06/1993**; Pubblicazione in G. U. **16/06/1993**
Norme impugnate:
Massime: **19652 19653 19654**
Atti decisi:

N. 277

SENTENZA 28 MAGGIO-10 GIUGNO 1993

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Liguria notificato il 30 dicembre 1992, depositato in cancelleria il 7 gennaio 1993, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della nota in data 3 novembre 1992, n. 4708, con la quale il Soprintendente per i beni artistici e storici di Genova ha ingiunto all'Assessore del settore beni culturali della Regione Liguria di sospendere il restauro del piviale proveniente dal Monastero dei SS. Giacomo e Filippo, in deposito presso il Museo di S. Maria di Castello in Genova, che era stato sottoposto ad intervento di restauro senza previa autorizzazione ministeriale, ed iscritto al n. 1 del registro conflitti 1993.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 30 marzo 1993 il Giudice relatore Cesare Mirabelli;

Uditi l'avvocato Giampaolo Zanchini per la Regione Liguria e l'avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - La Regione Liguria, con ricorso notificato il 30 dicembre 1992, ha proposto conflitto di attribuzione per far dichiarare che non spetta allo Stato rilasciare l'autorizzazione alla rimozione ed al restauro di cose di interesse artistico e storico (prevista dall'art. 11 della legge 1° giugno 1939, n. 1089), quando esse appartengono a musei di enti locali o di interesse locale. La Regione chiede quindi che sia annullata la nota in data 3 novembre 1992, n. 4708, indirizzata all'Assessore del settore beni culturali della Regione Liguria, con la quale il Soprintendente per i beni artistici e storici di Genova ha ingiunto di sospendere il restauro del piviale proveniente dal Monastero dei SS. Giacomo e Filippo ed in deposito presso il Museo di S. Maria di Castello in Genova, perché effettuato senza la preventiva autorizzazione ministeriale.

La Regione premette di avere disposto, con onere finanziario totalmente a proprio carico, il restauro di un piviale genovese della metà del secolo XVIII (facente parte della collezione tessile del Museo di S. Maria di Castello) ed assume che l'ingiunzione di sospensione del restauro viola la sfera di competenza attribuita alle regioni dagli artt. 117 e 118 della Costituzione in materia di musei e biblioteche di enti locali. La ricorrente afferma che già la legge 10 febbraio 1953, n. 62, aveva previsto l'attribuzione di questa materia alla competenza regionale, senza la necessità della preventiva emanazione delle leggi statali contenenti i principi fondamentali cui deve attenersi la legislazione regionale. La devoluzione alle regioni delle funzioni amministrative degli organi centrali e periferici dello Stato concernenti i musei e le biblioteche di enti locali o di interesse locale, disposta con il decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 3, comprende l'istituzione, l'ordinamento ed il funzionamento dei musei, nonché la sicurezza e la fruizione delle relative raccolte. Ad avviso della Regione ricorrente l'art. 47 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, avrebbe ribadito il carattere onnicomprensivo del trasferimento di funzioni in questa materia. In particolare la manutenzione degli oggetti che fanno parte delle raccolte, espressamente attribuita alle regioni, porterebbe ad escludere ogni ingerenza statale e ad affermare la competenza regionale anche per il rilascio dell'autorizzazione al restauro, prevista dall'art. 11 della legge n. 1089 del 1939, purché si tratti di beni compresi in raccolte di interesse locale.

L'attività di restauro altro non sarebbe, ad avviso della Regione, che uno dei modi con cui si esplica la manutenzione e si provvede all'integrità delle cose raccolte nei musei di interesse locale. Attività, queste, che non necessitano di alcuna preventiva autorizzazione da parte dello Stato.

2. - Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il conflitto sia dichiarato inammissibile o, comunque, infondato.

L'Avvocatura osserva che il piviale, oggetto del restauro contestato, non appartiene alla collezione del museo di S. Maria di Castello, ma è solo in deposito presso il medesimo. La dichiarazione di incompetenza richiesta dalla Regione Liguria, se accolta, non costituirebbe, ad avviso dell'Avvocatura, una base sufficiente per la pronuncia di annullamento dell'atto oggetto del conflitto.

L'Avvocatura afferma, comunque, che lo Stato è competente in materia di restauro di cose

d'antichità e d'arte, anche per i beni appartenenti ai musei di enti locali o di interesse locale. La competenza statale in materia di restauro non sarebbe esclusa dalle attribuzioni regionali per la manutenzione, l'integrità e la sicurezza delle cose raccolte nei musei di interesse locale. Ad avviso dell'Avvocatura la manutenzione, che consiste nella ordinaria conservazione dello stato esistente, non comprende né assorbe il restauro, essendo questa un'operazione straordinaria, che presuppone una condizione di degrado e che è volta al recupero di uno stato originario o preesistente, con interventi che implicano delicate scelte tecnico-culturali, al fine di evitare rischi di danno per l'integrità e per il valore storico- artistico del bene.

L'Avvocatura esclude, inoltre, che la qualifica di località dell'interesse possa essere trasferita dai musei (che sono istituzioni per la raccolta, la conservazione, lo studio e l'apertura all'uso pubblico dei beni culturali) ai singoli beni, i quali possono rivestire uno straordinario interesse culturale, anche se compresi in collezioni in quanto tali di non grande rilievo. La qualifica di interesse locale riferita ad un museo non consentirebbe, quindi, di escludere l'esercizio di attribuzioni statali per la tutela dei singoli beni.

3. - In prossimità dell'udienza la Regione Liguria, depositando una memoria, ha ribadito le argomentazioni a sostegno della competenza regionale in ordine al restauro del piviale, che ha dato origine al conflitto.

La Regione ritiene in particolare non proponibile la distinzione tra manutenzione e restauro dei beni artistici, dalla quale l'Avvocatura deduce una diversa competenza, rispettivamente della Regione o dello Stato. La manutenzione comprende, ad avviso della Regione, l'intera gamma delle operazioni funzionali al mantenimento dell'originario stato delle opere. Anche la competenza regionale relativa all'integrità delle cose comprenderebbe le attività di restauro, attraverso le quali i beni riacquistano le originarie caratteristiche.

La Regione contesta la tesi che vuole l'interesse locale riferito al museo e non ai singoli beni che lo compongono, i quali potrebbero rivestire un interesse nazionale. Essendo il museo una universalità di beni mobili culturali con destinazione unitaria, esso è di interesse locale se ed in quanto è di interesse locale l'insieme dei beni, complessivamente considerato, raccolto nel museo.

Quanto al museo di S. Maria di Castello si sarebbe sicuramente in presenza di un museo di interesse locale, comprendente un fondo, al quale appartiene il piviale restaurato, che testimonia in modo specifico l'attività di ricamo e di produzione tessile genovese.

Considerato in diritto

1. - Il conflitto di attribuzione, proposto dalla Regione Liguria in relazione alla ingiunzione che ad essa ha rivolto il Ministero per i beni culturali per sospendere il restauro di un piviale di proprietà del Monastero dei SS. Giacomo e Filippo, in deposito presso il Museo di S. Maria di Castello in Genova, tende ad affermare che non spetta allo Stato rilasciare l'autorizzazione alla rimozione ed al restauro delle cose di interesse artistico, prevista dall'art. 11 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, quando si tratti di beni che appartengono a "musei di enti locali o di interesse locale".

La Regione ricorrente rivendica la propria competenza in materia, e di conseguenza assume che l'atto denunciato è invasivo, perché viola gli artt. 117 e 118 della Costituzione, in relazione all'art. 7 del decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 3, ed all'art. 47 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

La prima di queste disposizioni ha trasferito alle regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative degli organi centrali e periferici dello Stato, in materia di musei e biblioteche di enti locali. Il trasferimento riguarda, tra l'altro, le funzioni concernenti "la manutenzione delle cose raccolte nei musei e nelle biblioteche di enti locali o di interesse locale" (art. 7, lettera b, del d.P.R. n. 3 del 1972).

Successivamente sono state legislativamente definite le funzioni amministrative relative alla materia "musei di enti locali", come concernenti tutti i servizi e le attività che riguardano l'esistenza, la conservazione, il funzionamento, il pubblico godimento e lo sviluppo dei musei, delle raccolte di interesse artistico appartenenti alla Regione o ad altri enti sottoposti alla sua vigilanza, o comunque di interesse locale (art. 47 del d.P.R. n. 616 del 1977).

La Regione Liguria ritiene che il trasferimento di competenze debba essere riferito non solo alle istituzioni museali, alle raccolte ed ai beni in esse contenuti, ma (in ragione dell'interesse locale che i beni esprimono) anche ad ogni funzione di tutela che si riferisca ad essi, compresa l'autorizzazione (prevista dall'art. 11 della legge n. 1089 del 1939) per il restauro dei beni. Quest'ultima attività sarebbe anzi compresa, ad avviso della Regione, nella conservazione e manutenzione delle raccolte e dei beni appartenenti ai musei di enti locali o di interesse locale, ovvero in essi custoditi. Ricadrebbe quindi in un ambito di funzioni specificatamente trasferite alle regioni.

2. - La Corte ha già avuto occasione di osservare che la materia "musei e biblioteche di enti locali", attribuita dagli artt. 117 e 118 della Costituzione alla competenza normativa ed amministrativa delle regioni, nella sequenza delle disposizioni legislative di settore (in particolare il titolo II del d.P.R. n. 3 del 1972 ed il titolo III, capo VII, del d.P.R. n. 616 del 1977) ha assunto una dimensione che si estende oltre l'ambito soggettivo dell'appartenenza del museo o della biblioteca, per collegare la competenza regionale al profilo oggettivo della località dell'interesse che tali istituzioni rivestono (sent. n. 921 del 1988). Alla base dell'ampio trasferimento di funzioni, operato dall'art. 47 del d.P.R. 616 del 1977 in materia di musei e biblioteche, vi è la distinzione tra interesse nazionale ed interesse locale, quale criterio di divisione fra le competenze conservate allo Stato e quelle assegnate alle regioni (sent. n. 278 del 1991). Il principio di distinzione delle competenze non è quindi costituito dall'appartenenza del museo o dei beni in esso raccolti. Risulta così superata l'eccezione di inammissibilità, formulata dall'Avvocatura dello Stato, che intende far leva sul fatto che il piviale da restaurare non appartiene al museo, ma è in deposito presso di esso.

La Corte ha tuttavia allo stesso tempo osservato che, per quanto riguarda la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, il trasferimento di competenze avrebbe dovuto essere stabilito da un'apposita legge, che l'art. 48 del d.P.R. n. 616 del 1977 prevedeva fosse emanata entro il 1979. Non è stata quindi modificata la competenza statale in questo ambito, giacché il d.P.R. n. 616 del 1977 ha rinviato la determinazione delle competenze da conferire alle regioni in materia di tutela del patrimonio artistico o storico, in ordine alle quali vi è l'aspettativa di una investitura non ancora attuata. Sicché, "in attesa della preannunciata normativa di trasferimento o di delega, nella quale dovrebbero essere definite le diverse competenze e il loro congiunto operare per la tutela e l'incremento di valori culturali, la situazione normativa è caratterizzata dall'attribuzione allo Stato dei poteri inerenti alla protezione del patrimonio storico e artistico della Nazione" (sent. n. 921 del 1988).

D'altra parte, pur rimanendo nell'ambito dei musei appartenenti ad enti locali, di sicura competenza regionale, si è non di rado in presenza di beni di tale rilevanza artistica o storica, da attingere ad un interesse culturale nazionale. L'appartenenza del museo e le attribuzioni in ordine ad esso non rappresentano quindi un decisivo criterio di discrimine in ordine alla competenza relativa all'autorizzazione per il restauro delle singole cose.

In conclusione si può ritenere che non vi è stata una onnicomprensiva attribuzione alle

regioni delle funzioni amministrative relative ai beni culturali di interesse locale, idonea a fondare la pretesa dell'esclusione del potere statale di autorizzazione per il restauro di cose di interesse artistico o storico, in ragione di una distinzione di competenza ad adottare tale atto basata sull'interesse, nazionale o locale, che il bene esprime. Questa distinzione è stata assunta a criterio di discriminazione nell'esercizio di competenze statali o regionali, ma esclusivamente per funzioni espressamente delegate alle regioni (in forza dell'art. 9 del d.P.R. n. 3 del 1972), quali la concessione di licenze o nulla osta per l'esportazione dei beni o delle cose di valore artistico o storico, che è rimasta alla competenza statale se si tratta di cose rilevanti per il patrimonio artistico, storico o bibliografico nazionale, mentre è devoluta alla competenza regionale se l'interesse che tali cose rivestono è solo locale (sentenza n. 278 del 1991).

Difficilmente, quindi, si può sostenere che, per le altre funzioni non delegate, la competenza attribuita alle regioni sia addirittura più ampia di quella ad esse espressamente devoluta in forza di apposite deleghe.

3. - La Regione Liguria propone la specifica indicazione delle funzioni trasferite quale ulteriore argomento per sostenere l'affermazione della propria competenza. In particolare la ricorrente assume che la manutenzione e la conservazione dell'integrità delle cose raccolte nei musei affidati alla propria competenza (art. 7, lettera h, del d.P.R. n. 3 del 1972; art. 47 del d.P.R. n. 616 del 1977) designano attività e funzioni che comprendono il restauro delle cose stesse, quindi anche la competenza al rilascio della relativa autorizzazione (in base all'art. 11 della legge n. 1089 del 1939).

L'assimilazione delle nozioni di manutenzione, conservazione e restauro, ovvero la loro reciproca fungibilità, non può essere accolta. Il termine "restauro" esprime un proprio peculiare contenuto ed ha una consolidata autonomia concettuale e definitoria.

Già la legge 20 giugno 1909, n. 364, distingueva il restauro dall'adozione di provvidenze idonee ad impedire il deterioramento delle cose di interesse artistico o storico, come pure dalla cura della loro integrità e sicurezza. Il regio decreto 30 gennaio 1913, n. 363 (tuttora in vigore ai sensi dell'art. 73 della legge n. 1089 del 1939), considera la "conservazione" delle cose di interesse storico e artistico separatamente dai "lavori e restauri". Ancora di recente la legge 10 febbraio 1992, n. 145, distingue la manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio architettonico, archeologico, artistico e storico, bibliografico e archivistico, dal recupero, salvaguardia e restauro (art. 1). Quest'ultimo implica sempre un intervento diretto sulla cosa, volto (nel rispetto dell'identità culturale della stessa) a mantenerla o modificarla, per assicurare o recuperare il valore ideale che essa esprime, preservandolo e garantendone la trasmissione nel tempo.

Si tratta di un'attività che richiede valutazioni tecnico-scientifiche, adeguati metodi esecutivi, talvolta analisi interdisciplinare dei problemi che il restauro pone, ed elevatissima specializzazione. Tanto più che l'intervento può arrecare pregiudizio, anche irreversibile, alla cosa, nella sua fisica consistenza o nel valore e nell'identità culturale che esprime ed è destinata a tramandare. Queste esigenze sono tanto peculiari, nel contesto delle attività che riguardano i beni culturali, da aver dato luogo alla costituzione di un apposito Istituto centrale per il restauro, con lo specifico scopo di "eseguire e controllare il restauro delle opere di antichità e d'arte e di svolgere ricerche scientifiche dirette a perfezionare ed unificare i metodi" (art. 1 della legge 22 luglio 1939, n. 1240).

Il restauro è dunque un'attività che ha caratteristiche proprie, diverse rispetto al mero mantenimento delle condizioni, per lo più esterne, di conservazione della cosa, secondo le esigenze tipiche della manutenzione. Il restauro si distingue anche dagli altri interventi diretti ad assicurare l'integrità delle raccolte ed a valorizzarne la funzione culturale, senza riguardare direttamente la cosa né incidere sulla sua fisica consistenza. Caratteristiche queste proprie degli interventi di restauro, diretti a reintegrare quanto del bene è compromesso, a

recuperarne il valore culturale originario, ad assicurare, mediante le appropriate modificazioni, la possibilità di tramandarne l'esistenza ed il messaggio ideale.

Non si può pertanto ritenere, come vorrebbe la Regione ricorrente, che, nell'attuale assetto normativo, la competenza alla manutenzione ed alla conservazione dell'integrità delle cose raccolte e custodite nei musei di interesse locale (che può riguardare l'insieme delle cose, in quanto tale significativo), in funzione della loro gestione e del loro godimento, comprenda anche la competenza ad autorizzare il restauro, che è diretto ad incidere immediatamente sulla consistenza e sulla preservazione del valore culturale di ciascuna cosa di interesse artistico o storico.

4. - Le considerazioni poste a fondamento della distinzione concettuale e normativa tra restauro, manutenzione e conservazione, delimitano anche la finalità e l'ambito del potere di autorizzazione, rimesso alla competenza del Ministero per i beni culturali. L'autorizzazione al restauro è volta ad esprimere il positivo apprezzamento dell'opportunità tecnico-scientifica dell'intervento sulla cosa di valore artistico o storico, e ad accertare la validità delle metodiche che si intendano adottare nell'operazione da compiere. Ha pertanto una funzione di tutela del valore culturale del bene, mediante un'atto di necessaria collaborazione (per gli aspetti tecnico scientifici) con la Regione. A quest'ultima è rimessa la funzione di conservazione e manutenzione: quindi la piena titolarità della programmazione e della determinazione degli interventi da attuare, come pure la gestione di essi, dovendo in ordine a tali interventi l'autorizzazione statale costituire un supporto ed una verifica tecnica e culturale, ma non una interferenza amministrativa.

La coesistenza e la concorrenza di distinte competenze, non sempre delineate nei loro definitivi e precisi confini sul piano normativo, rendono ancor più necessaria e doverosa, nell'attesa della nuova disciplina da tempo preannunciata, una leale collaborazione tra Stato e Regione, imprescindibile in un settore nel quale la salvaguardia complessiva del patrimonio artistico e storico della Nazione è affidata al responsabile concorso di tutti gli enti ed i soggetti a diverso titolo coinvolti.

5. - Le considerazioni che precedono consentono di affermare che il ricorso proposto dalla Regione Liguria non è fondato: spetta difatti allo Stato autorizzare la rimozione ed il restauro previsti dall'art. 11 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, anche quando si tratti di cose appartenenti a musei di enti locali o di interesse locale. Pertanto l'ingiunzione del Soprintendente per i beni artistici e storici di Genova del 3 novembre 1992, n. 4708, non invade competenze regionali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta allo Stato autorizzare la rimozione ed il restauro, ai sensi dell'art. 11 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, dei beni di interesse artistico o storico appartenenti a musei di enti locali o di interesse locale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 maggio 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: MIRABELLI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 giugno 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.