

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 4447

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori MONTICONE, ANDREOLLI, TAROLLI,
ROBOL, SEMENZATO, MANFREDI, AGOSTINI, BRIGNONE,
PREIONI, ZILIO, GUBERT, DONDEYNAZ, PAROLA, RESCAGLIO,
VERTONE GRIMALDI, CALLEGARO, BEVILACQUA, MARRI
e PACE**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° FEBBRAIO 2000

—————

Tutela del patrimonio storico della grande guerra

—————

ONOREVOLI SENATORI. - La Prima guerra mondiale ha lasciato sul fronte italiano - lungo una ristretta fascia di territorio che corre per molte centinaia di chilometri dal confine svizzero al mare Adriatico - tracce ancor oggi visibili, talvolta imponenti e vistose come le fortezze costruite nel periodo immediatamente prebellico, talvolta tenui e ormai poco percettibili come le trincee e i baraccamenti. La gran parte, comunque, abbandonate alla natura e al tempo. Tali resti sono quanto rimane fisicamente tangibile in Italia di un conflitto che ha opposto per anni milioni di uomini, appartenenti a numerose nazionalità, e del quale è restata profonda traccia nella memoria collettiva.

Lungo il fronte alpino per la prima volta nella storia tanti uomini dovettero vivere e combattere per anni alle più alte quote e le esigenze belliche e di vita richiesero, insieme al compimento di straordinarie imprese alpinistiche, una grande opera di vera e propria urbanizzazione della montagna. La guerra di mine, poi (si ricordino gli episodi del Col di Lana, del Lagazuoi e del Castelletto) vide unire in forme inedite tecniche militari, arte mineraria e alpinismo.

A distanza di oltre ottanta anni da quegli eventi, nel momento in cui gli stessi confini fra gli Stati europei sbiadiscono, sembra giunto il momento che lo Stato italiano assuma un impegno diretto per la conservazione di quel patrimonio storico che l'usura del tempo e degli agenti atmosferici da un lato, la curiosità e l'interesse non sempre correttamente orientato degli uomini dall'altro vanno progressivamente e implacabilmente rimuovendo.

Si va per altro verso lodevolmente diffondendo una sensibilità nuova e particolare per la conservazione di queste testimonianze, di-

retta alla loro valorizzazione e alla loro fruizione pubblica, che - se esplicita con metodologie corrette - merita plauso, attenzione e sostegno da parte dello Stato per il valore documentario che essa consente di assicurare.

La conservazione e la valorizzazione di tali resti non ha affatto il carattere di esaltazione della guerra né dello spirito nazionalistico; al contrario essa può contribuire, con il ricordo della umanità combattente in una particolare situazione di rischio e di dolore, a promuovere i valori della pace e della intesa fra quei popoli che un tempo si combatterono aspramente in quelle zone alpine ma che vissero analoghe sofferenze nel medesimo aspro e straordinario contorno delle Alpi.

Va ricordato, al riguardo, che già da molti anni volontariato e istituzioni locali hanno dato vita a numerose esperienze di tutela, realizzando piccoli musei e «musei all'aperto», restaurando edifici o limitati tratti significativi del fronte. Non si può non segnalare l'apporto determinante prestato dall'Associazione nazionale alpini, così come vanno ricordati il concorso prestato dalle truppe alpine e - particolarmente significativa - la partecipazione ai restauri di reparti delle Forze armate di quegli Stati che furono, su quelle stesse posizioni, alleati o avversari. Da ultimo, poi, anche a livello regionale sono in atto iniziative di coordinamento.

La presente iniziativa intende contribuire ad arginare il fenomeno di dispersione e ad assicurare sostegno e promozione dello Stato a quanto le realtà locali spontaneamente intendono realizzare, coordinando e - laddove occorra - integrando le iniziative di singoli e di associazioni, secondo un'applicazione diffusa del principio di sussidiarietà e nello

spirito di un intervento «leggero». Per questa ragione, pur dando vita ad un sistema particolare di protezione e sostegno, si è preferito non qualificare i beni in questione come «beni culturali» a pieno titolo: ciò avrebbe comportato, con l'automatica applicazione della normativa generale di tutela vigente, un irrigidimento e un aggravamento delle procedure di intervento nei fatti difficilmente proponibile e accettabile, e comunque difficilmente proporzionata rispetto alla materia e allo scopo. Sembra preferibile prevedere, per tali cose, una forma di tutela a basso regime, ferma comunque restando la possibilità, da parte degli organi del Ministero, di utilizzare gli ordinari strumenti di vincolo dove ciò risulti opportuno. Va poi ricordato che buona parte del fronte alpino è situato in un territorio (l'arco alpino al di sopra dei 1600 metri di quota) già di per sé soggetto alla tutela paesistica introdotta dalla legge n. 431 del 1985 (riportata ora nell'articolo 146, comma 1, lettera *d*), del nuovo Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, approvato con decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490) e quindi gode, sia pure indirettamente, di protezione dal punto di vista paesistico. Si è provveduto poi ad assistere con opportune disposizioni sanzionatorie, seppure formulate secondo un criterio di «mitezza punitiva», il contrasto dei fatti di dispersione che generano il maggiore allarme per la conservazione di questo patrimonio storico.

Passando all'illustrazione degli articoli, l'articolo 1 afferma il rilevante valore culturale delle testimonianze materiali del fronte della Grande Guerra, del quale fornisce una elencazione «aperta» a carattere esemplificativo. Il riferimento alla Repubblica intende impegnarne tutte le articolazioni: Stato, regioni ed enti locali. Il comma 2 afferma il ruolo promozionale dello Stato e delle regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, per l'opera di tutela. Il comma 3 intende salvaguardare i cosiddetti «reperti», tuttora oggetto di una ricerca, da parte di ap-

passionati, che talvolta giunge alla manomissione del patrimonio storico e va letto in connessione con l'articolo 5, comma 1, lettera *b*), che rinvia alla legislazione regionale la disciplina di tale attività di ricerca.

L'articolo 2 reca il contenuto della tutela a basso regime prevista per le cose elencate, consistente (per la parte negativa) nel divieto di alterazione delle loro caratteristiche materiali e storiche. Il comma 2 consente l'attuazione degli interventi di tutela positiva (ricognizione, manutenzione, restauro e valorizzazione) a quattro categorie di soggetti, elencati a partire dal «basso», onde chiarire anche visivamente che la legge si ispira al principio di sussidiarietà.

L'articolo 3, al comma 1, indica i compiti attribuiti allo Stato, ribadendo il carattere sussidiario del suo intervento diretto. Tipicamente statale, invece, è la promozione della collaborazione con gli altri Stati. Al riguardo, la formulazione del testo apre prospettive di collaborazione con tutti quegli Stati che furono alleati dell'Italia (ad esempio Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti), gli odierni Stati successori degli Imperi centrali, e perfino gli Stati succeduti all'Impero russo, poiché militari russi prigionieri furono impiegati in grandissimo numero per lavori dagli austro-ungarici sul fronte italiano. Inoltre, considerato che parte del fronte di guerra oggi non si trova più in territorio italiano, il comma 1, lettera *c*), prevede la possibilità che lo Stato italiano concorra per analoghe iniziative di restauro all'estero.

I commi successivi definiscono puntualmente le competenze statali articolandole in capo ai Ministeri per i beni e le attività culturali, della difesa e degli affari esteri. Vanno sottolineati in particolare il compito assegnato al primo di definire i criteri tecnico-scientifici cui gli interventi, da chiunque realizzati, dovranno attenersi, e - quanto al secondo - la espressa previsione che le truppe alpine potranno partecipare agli interventi, attribuendosi così rilievo legislativo ad una

lodevole attività già da tempo esperita da tali unità.

L'articolo 4 istituisce un ufficio speciale nell'ambito dell'Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici del Ministero per i beni e le attività culturali. Tale scelta organizzativa pare opportuna stante la sostanziale novità delle competenze attribuite al Ministero e la specificità delle conoscenze che il loro adempimento richiede. L'ufficio sarà assistito da un organo collegiale consultivo - un comitato scientifico - nel quale siedono i dirigenti degli Uffici centrali competenti, i vertici militari direttamente interessati, nonché esperti designati dal Ministero degli affari esteri e dalle regioni e province autonome interessate. Accanto a questi, appare senz'altro opportuno collocare il Presidente della Associazione nazionale alpini, in riconoscimento del determinante ruolo morale e materiale svolto da tale associazione per la tutela del patrimonio storico e culturale della montagna.

L'articolo 5 detta poche, semplici norme cornice per l'esercizio dell'attività legislativa delle regioni ad autonomia ordinaria e reca una norma di raccordo con le regioni ad autonomia speciale e le province autonome.

L'articolo 6 disciplina l'attuazione degli interventi sui beni da tutelare in termini molto semplificati rispetto alle norme vigenti

in materia di beni culturali, mirando essenzialmente a rendere possibile la vigilanza da parte del Ministero per i beni e le attività culturali. I commi 3, 4 e 5 disciplinano l'erogazione di contributi statali, prevedendo comunque che l'intervento finanziario dello Stato ha carattere sussidiario rispetto a quello delle regioni.

Dal punto di vista sanzionatorio, le disposizioni rilevanti sono quelle dell'articolo 2, dove a proposito degli interventi vietati si rinvia *quoad poenam* alla norma penale degli articoli 118, comma 1, lettera a), e 131 del già ricordato Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali per gli atti di alterazione delle caratteristiche materiali e storiche delle cose protette; e dell'articolo 8 per quanto riguarda invece l'apprensione diffusa di reperti, circa la quale si introduce una fattispecie non penale, ma di semplice illecito amministrativo, intesa a contrastare il massiccio fenomeno di progressiva dispersione causato da questo impossessamento di massa, fattispecie che opera quando non vi è un giusto titolo alla raccolta in base alle leggi regionali. Nondimeno, ai fini dell'opportuna «mitezza» della previsione e in riferimento al principio di offensività, è prevista una clausola di non punibilità quando in concreto non si realizza un effettivo *vulnus* all'interesse protetto.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. La Repubblica riconosce il rilevante valore culturale dei resti del fronte terrestre italiano della Prima guerra mondiale e in particolare di:

- a)* forti, fortificazioni permanenti e altri edifici e manufatti militari;
- b)* fortificazioni campali, trincee, gallerie, camminamenti, strade e sentieri militari;
- c)* cimiteri di guerra;
- d)* reperti mobili e cimeli;
- e)* patrimonio archivistico pubblico e privato;
- f)* ogni altro residuo avente diretta relazione con le operazioni belliche.

2. Lo Stato e le regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, promuovono la ricognizione, la catalogazione, la manutenzione, il restauro e la valorizzazione delle cose di cui al comma 1.

3. Le cose mobili di cui alla lettera *d)* del comma 1 ritrovate sul fronte terrestre appartengono allo Stato, che di regola le assegna in custodia ai comuni. Chiunque le possieda o le rinvenga fortuitamente è tenuto a consegnarle al comune nel cui territorio le ha ritrovate.

Art. 2.

1. Gli interventi di alterazione delle caratteristiche materiali e storiche delle cose di cui all'articolo 1 sono vietati, anche agli effetti degli articoli 118, comma 1, lettera *a)*, e 131 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, approvato con decreto legislativo 29 ottobre

1999, n. 490, di seguito denominato «testo unico».

2. Possono provvedere direttamente agli interventi di ricognizione, catalogazione, manutenzione, restauro e valorizzazione delle cose di cui all'articolo 1:

- a) i privati in forma singola o associata;
- b) i comuni, le province e gli altri enti pubblici;
- c) le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;
- d) lo Stato.

Art. 3.

1. Per le finalità di cui all'articolo 1, lo Stato:

a) coordina, promuove e, ove necessario, realizza direttamente gli interventi di ricognizione, catalogazione, manutenzione, restauro e valorizzazione delle cose di cui all'articolo 1, in conformità alle disposizioni del presente articolo;

b) promuove la collaborazione con gli Stati le cui forze armate operarono sul fronte italiano o con gli Stati loro successori per la realizzazione degli interventi di cui alla lettera a);

c) può concorrere alle iniziative per il restauro delle cose di cui all'articolo 1 site fuori del territorio nazionale.

2. In attuazione del comma 1, sono attribuiti ai Ministeri per i beni e le attività culturali, della difesa e degli affari esteri i compiti di cui ai commi 3, 4 e 5.

3. Il Ministero per i beni e le attività culturali, mediante l'Ufficio speciale di cui all'articolo 4:

a) promuove la ricognizione e la catalogazione delle cose di cui all'articolo 1 e la redazione di cartografia tematica;

b) definisce i criteri tecnico-scientifici per la realizzazione degli interventi;

c) individua le priorità, tenuto conto delle iniziative già adottate dai soggetti di cui all'articolo 2, comma 2;

d) realizza direttamente gli interventi di ricognizione, catalogazione, manutenzione, restauro e valorizzazione individuati come prioritari, ove manchino iniziative dei soggetti di cui all'articolo 2, comma 2;

e) può finanziare gli interventi di ricognizione, catalogazione, manutenzione, restauro e valorizzazione, qualora non abbiano ottenuto contributi delle regioni e delle province autonome;

f) cura un programma di tutela e valorizzazione degli archivi pubblici e militari, nonché di quelli privati, al fine di assicurarne la più ampia fruizione, anche mediante l'impiego di strumenti informatici, promuovendo fra l'altro il recupero e la conservazione, anche in copia, della documentazione storica;

g) vigila sull'attuazione degli interventi e in particolare su quelli finanziati dallo Stato.

4. Il Ministero della difesa, d'intesa con il Ministero per i beni e le attività culturali:

a) può concorrere alla realizzazione degli interventi, in particolare mediante l'impiego delle truppe alpine;

b) cura gli archivi storici militari e collabora con il Ministero per i beni e le attività culturali nella definizione e nell'attuazione del programma di cui al comma 3, lettera f). A tal fine, inserisce fra le priorità negli obiettivi dell'Ufficio storico dello Stato maggiore dell'Esercito la catalogazione informatica delle fonti della Prima guerra mondiale, negli archivi centrali e in quelli periferici.

5. Il Ministero degli affari esteri, d'intesa con il Ministero per i beni e le attività culturali e il Ministero della difesa, coordina e promuove la partecipazione degli Stati le cui forze armate operarono sul fronte italiano o degli Stati loro successori alle iniziative di cui all'articolo 1 e la partecipazione dell'Italia alle iniziative all'estero; promuove e

coordina la collaborazione fra Amministrazioni dello Stato, Università, enti pubblici e soggetti privati con gli omologhi soggetti stranieri per la ricerca storica sulla Prima guerra mondiale.

Art. 4.

1. È istituito, nell'ambito dell'Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici del Ministero per i beni e le attività culturali l'Ufficio speciale per il patrimonio storico della Prima guerra mondiale, che esercita le competenze di cui all'articolo 3, comma 3. Per la vigilanza sugli interventi l'Ufficio si avvale anche di ispettori onorari e di esperti scelti nelle pubbliche amministrazioni.

2. Presso l'Ufficio speciale opera un comitato scientifico di cui fanno parte:

a) il direttore dell'Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici, che lo presiede;

b) il direttore generale dell'Ufficio centrale per i beni archivistici o un suo delegato;

c) il direttore generale dell'Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici o un suo delegato;

d) il comandante del Comando truppe alpine o un suo delegato;

e) il direttore dell'Ufficio storico dello stato maggiore dell'Esercito o un suo delegato;

f) il direttore dell'Istituto geografico militare o un suo delegato;

g) tre esperti designati dall'Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici, dall'Ufficio centrale per i beni archivistici e dall'Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici del Ministero per i beni e le attività culturali, dei quali almeno uno storico dell'età contemporanea;

h) un esperto designato dal Ministero degli affari esteri, Direzione generale per le relazioni culturali;

i) un esperto designato dal Ministero delle finanze, Direzione centrale del demanio del Dipartimento del territorio;

l) il presidente dell'Associazione nazionale alpini o un suo delegato;

m) cinque rappresentanti designati rispettivamente dalla regione Lombardia, dalla regione Veneto, dalla regione Friuli-Venezia Giulia, dalla regione Piemonte e dalle province autonome di Trento e di Bolzano.

3. Gli esperti di cui alle lettere *g)*, *h)* e *i)* del comma 2 possono essere scelti anche tra soggetti estranei alla amministrazione designante.

4. Il Comitato scientifico è nominato con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali. Con il medesimo decreto sono disciplinati il funzionamento, le missioni e i gettoni di presenza. I membri di cui alle lettere *g)*, *h)* e *l)* del comma 2 durano in carica due anni e comunque fino alla nomina dei loro successori. Il Comitato è validamente costituito anche in mancanza delle designazioni di cui alla lettera *m)* del medesimo comma 2.

5. Il Comitato esprime pareri e può formulare proposte ai Ministeri per i beni e le attività culturali, degli esteri e della difesa per quanto attiene all'attuazione della presente legge. In particolare, il suo parere è obbligatorio su:

a) gli obiettivi annuali definiti dai Ministeri predetti per l'attuazione della presente legge;

b) i criteri tecnico-scientifici di cui all'articolo 3, comma 3, lettera *b)*, le priorità da individuare ai sensi dell'articolo 3, comma 3, lettera *c)*, i finanziamenti di cui all'articolo 3, comma 3, lettera *e)*, e il programma per gli archivi di cui all'articolo 3, comma 3, lettera *f)*.

Art. 5.

1. Le regioni a statuto ordinario, nelle materie di loro competenza ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e in quelle loro delegate dalla legislazione vigente, disciplinano con legge:

a) la promozione e il coordinamento delle iniziative di ricognizione, catalogazione, manutenzione, restauro e valorizzazione di privati e enti locali, assicurandone la conformità ai criteri tecnico-scientifici definiti dall'Ufficio speciale di cui all'articolo 4;

b) l'attività della raccolta di reperti.

2. Le regioni a statuto speciale e le province autonome perseguono le finalità della presente legge in conformità ai rispettivi Statuti e alle relative norme di attuazione.

Art. 6.

1. Gli interventi di manutenzione, restauro e valorizzazione sulle cose di cui all'articolo 1 non richiedono autorizzazione da parte del Ministero per i beni e le attività culturali, salvo che si tratti di cose assoggettate alla tutela di cui al Titolo I del Testo unico. Restano salvi il potere di cui all'articolo 28, comma 2, del citato Testo unico, gli atti in materia di tutela paesistica e le competenze del Ministero della difesa e del Ministero delle finanze.

2. I soggetti, pubblici o privati, che intendano provvedere ad interventi di conservazione e restauro delle cose di cui al comma 1 debbono darne comunicazione, corredata di progetto esecutivo e di atto di assenso del proprietario o della amministrazione demaniale interessata, almeno due mesi prima dell'inizio delle opere, all'Ufficio speciale di cui all'articolo 4.

3. Possono essere ammessi a contributi statali per le opere di cui al comma 2:

a) i comuni e le loro associazioni e gli enti che gestiscono parchi nazionali o regionali;

b) le regole e le comunanze per i rispettivi territori;

c) l'Associazione nazionale alpini e altre associazioni combattentistiche e d'arma;

d) le associazioni private che abbiano per scopo gli interventi di cui all'articolo 1.

4. Per essere ammessi ai contributi di cui al comma 3, i soggetti interessati, anche in forma associata tra loro per il medesimo intervento, debbono presentare all'Ufficio speciale:

a) il progetto esecutivo corredato di piano finanziario, con l'atto di assenso del proprietario o della amministrazione demaniale interessata;

b) una relazione tecnica dettagliata sulle procedure di conservazione e restauro dei manufatti e delle opere oggetto dell'intervento con un programma temporale dei lavori;

c) l'indicazione nominativa del direttore responsabile dei lavori.

5. L'Ufficio speciale, sentito il Ministero della difesa e l'amministrazione titolare del demanio interessato, ove reputi l'intervento meritevole di contribuzione e tenuto conto del complesso delle richieste presentate, dispone la concessione del contributo entro tre mesi dal ricevimento della domanda, nei limiti massimi del 50 per cento della spesa prevista e comunque senza cumulo con i contributi diretti o indiretti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Art. 7.

1. Al fine di perseguire il restauro e la fruizione pubblica delle cose mobili di cui alla lettera *d)* del comma 1 dell'articolo 1,

lo Stato o il comune che ne è custode possono concederle in uso a musei e raccolte locali, pubblici o privati, che ne facciano richiesta, dandone comunicazione all'Ufficio speciale di cui all'articolo 4. La loro mancata esposizione al pubblico godimento è causa di revoca della concessione.

Art. 8.

1. Chiunque, senza averne titolo secondo quanto previsto in base all'articolo 5, si impossessa di cose mobili di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *d*), è punito, a cura del comune nel cui territorio il fatto viene accertato, con la sanzione amministrativa da lire 500.000 a lire 5.000.000. Il fatto non è punibile quando è di minima entità avuto riguardo sia alle dimensioni della cosa che all'interesse alla sua conservazione sul luogo e al suo rilievo documentario. Le cose illecitamente apprese sono sequestrate ai sensi dell'articolo 13 della legge 24 novembre 1981, n. 689, sono confiscate ai sensi dell'articolo 20, comma quarto, della stessa legge e assegnate in custodia al Comune per gli effetti di cui all'articolo 7.

Art. 9.

1. Per la costituzione dell'Ufficio speciale e del comitato scientifico di cui all'articolo 4 è autorizzata una spesa di lire 500 milioni annui per il triennio 2000-2002.

2. Per il funzionamento dell'Ufficio speciale e del comitato scientifico è autorizzata una spesa annua di lire 500 milioni a decorrere dal 2000. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2000-2002, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 2000,

allo scopo utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero per i beni e le attività culturali.

3. Per le attività di competenza del Ministero della difesa in attuazione della presente legge è autorizzata una spesa annua di lire 1 miliardo a decorrere dal 2000. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2000-2002, nell'ambito dell'unità previsionale di base di conto capitale «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 2000, allo scopo utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

4. Per le attività di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali in attuazione della presente legge è autorizzato un limite di impegno quindicennale in misura non superiore a lire 2 miliardi a decorrere dal 2000.

5. All'onere derivante dall'attuazione dei commi 1 e 4, pari a lire 2,5 miliardi nel 2000 e lire 2 miliardi annue a decorrere dal 2001, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2000-2002, nell'ambito dell'unità previsionale di base di conto capitale «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 1999, allo scopo utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero per i beni e le attività culturali.

6. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

