

Tutela dei beni librari. La normativa

Massimo Canella

Dirigente Servizio Beni librari e archivistici e Musei della Regione del Veneto

Spiace di turbare l'armonia delle cose belle che stiamo ascoltando con discorsi sulla normativa. Nell'immaginario di molti il diritto compete con l'economia per la definizione ottocentesca di "triste scienza": mi pare fosse Engels che fra le diverse figure dell'alienazione inseriva i giuristi oppressi dalle loro speculazioni "quasi fossero una realtà sovrastante", e probabilmente a vent'anni anche io pensavo qualcosa del genere. Sono ingenuità da studenti, o da studiosi: in realtà il diritto è descrizione e regolazione delle modalità pratiche di rapporto fra le persone e le istituzioni, e anche le sue concrezioni interpretative si traducono non in ideologia, ma in nuove regole pratiche. In questa sede ha un senso richiamare per sommi capi le nuove regole per chi opera nel settore della tutela dei beni librari.

Il nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione, approvato con legge costituzionale n. 3/2001, delinea in modo piuttosto preciso il riparto delle competenze normative fra i componenti della Repubblica: Stato, Regioni, Province e Comuni.

Il comma II dell'art. 117 definisce le materie la cui potestà legislativa è di esclusiva competenza statale.

Il comma III dell'art. 117 definisce i settori a potestà legislativa concorrente, nei quali allo Stato compete di fissare i "principi fondamentali" attraverso leggi-quadro o leggi cornice, e alle Regioni di adottare la normativa specifica.

Il comma IV dell'art. 117 sancisce che "spetta alle Regioni la potestà legislativa in ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato".

Il comma VI sancisce che le Regioni esercitino la potestà regolamentare in tutte le materie non di competenza esclusiva dello Stato – e pertanto in tutte quello di cui al comma III e al comma IV.

Fra le materie del comma II compare la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, rispetto alla quale la competenza

legislativa e regolamentare spetta esclusivamente allo Stato.

Fra le materie del comma III compare la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, rispetto al quale la competenza legislativa è ripartita fra Stato (legge-quadro) e Regioni, e quella regolamentare spetta interamente alle Regioni. Un tema come l'organizzazione del sistema bibliotecario all'interno del proprio territorio è rientrato sostanzialmente nell'ambito della competenza concorrente con l'art. 102 del Codice dei Beni Culturali; competenza che trova un limite, teoricamente cedevole ma politicamente significativo, nell'autonomia statutaria e regolamentare riconosciuta dal comma VI agli Enti locali.

La legge – delega n. 137 del 6 luglio 2002, approvata per avviare il riordino delle competenze normative ed amministrative secondo i nuovi principi, prevede all'art. 10 che il Governo procedesse a riassetto e codificazione in materia di beni culturali, ambientali, spettacolo, sport, proprietà letteraria e diritto d'autore. Essa ha portato all'adozione del decreto legislativo n. 42 del 22 gennaio 2004: "Codice dei Beni ambientali e del Paesaggio", già peraltro modificato, che funge sia da codificazione tendenzialmente esaustiva delle norme relative alla tutela, di competenza statale, sia da legge – quadro per quanto riguarda le attività di valorizzazione. Preliminare al suo utilizzo è la comprensione di tre concetti di base: patrimonio culturale, tutela e valorizzazione.

COSA E' IL PATRIMONIO CULTURALE

Articolo 2

Patrimonio culturale

- 1. Il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici.**
- 2. Sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà.**
- 3. Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree indicati all'articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici**

ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge.

4. I beni del patrimonio culturale di appartenenza pubblica sono destinati alla fruizione della collettività, compatibilmente con le esigenze di uso istituzionale e sempre che non vi ostino ragioni di tutela.

COSA E' LA TUTELA

Art. 3: La tutela consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione. L'esercizio delle funzioni di tutela si esplica anche attraverso provvedimenti volti a confermare e regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale.

A CHI NE COMPETE L'ESERCIZIO

Sul piano legislativo e regolamentare l'art. 118 attribuisce esplicitamente la piena competenza allo Stato.

Sul piano amministrativo, mentre nel precedente assetto costituzionale vigeva il principio del parallelismo, in base al quale a Stato e Regioni spettavano le stesse materie su cui avevano competenza legislativa, l'art. 118 approvato nel 2001 dispone che le funzioni amministrative in qualsiasi materia spettino in via primaria ai Comuni, ad eccezione di quelle che, per assicurarne l'esercizio unitario, vengono attribuite ad altri livelli istituzionali dalla legge, statale o regionale a seconda delle materie, sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. In materia di beni culturali il Codice assicura le esigenze dell'esercizio unitario attribuendo l'esclusiva totalità delle funzioni, rispetto a quasi tutte le tipologie, nemmeno allo Stato, ma specificamente al "*Ministero per i beni e le attività culturali*", "*che le esercita direttamente o ne può conferire l'esercizio alle regioni, tramite forme di intesa e coordinamento*": su questa base è in corso un'azione da parte della Regione del Veneto per chiedere l'attribuzione delle funzioni rispetto a beni culturali diversi da quelli librari, i cui esiti sono aperti. Per i beni librari invece l'articolo 5 procede ad una attribuzione di funzioni diretta ed irrevocabile per quanto riguarda "*manoscritti, autografi, carteggi,*

incunaboli, raccolte librerie, nonché libri, stampe e incisioni, non appartenenti allo Stato”, e purché l’interesse culturale non sia stato precedentemente riconosciuto con provvedimento ministeriale: rimangono pertanto esclusi dalla competenza regionale i beni appartenenti allo Stato o da esso già individuati, mentre vi rientrano, cosa non notissima né applicatissima, i beni appartenenti alle Università e, a differenza che in passato, le raccolte librerie di cui si ritenga di dover tutelare l’integrità. Per quanto riguarda i beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni della Chiesa cattolica o di altre confessioni religiose l’articolo 9, nello spirito degli articoli 7 e 8 della Costituzione, richiede che si provveda, *“relativamente alle esigenze del culto, d’accordo con le rispettive autorità”*, e soprattutto - norma con implicazioni pratiche maggiori - che si osservino comunque le disposizioni speciali stabilite dalle intese concluse ai sensi dell’art. 12 del cosiddetto Concordato del 1984 e delle intese con le confessioni non cattoliche. Sulla base dell’art. 9 si è sviluppata un’ampia e articolata attività convenzionale: ricorderemo soltanto l’intesa quadro fra il Ministro e il presidente della Conferenza Episcopale Italiana approvata con DPR 26 settembre 1996, n. 571, modificata poi con DPR 4 febbraio 2005, n. 78; quella specifica su archivi e biblioteche, approvata con DPR 16 maggio 2000, n. 189; l’accordo in materia di descrizione bibliografica e trattamento delle raccolte appartenenti alle biblioteche ecclesiastiche intervenuto il 5 dicembre 2006 con l’Istituto Centrale del Catalogo Unico.

Nell’ambito della più generale facoltà del Ministero di accordarsi per l’esercizio decentrato delle funzioni di tutela, infine, il comma 3 dell’art. 5 prevede una sorta di corsia privilegiata per quelle su *“carte geografiche, spartiti musicali, fotografie, pellicole o altre materiale audiovisivo, con relativi negativi e matrici, non appartenenti allo Stato”*: questione rispetto alle quali la nostra Regione si sta pure attivando, con decisione e prudenza.

COSA E’ LA VALORIZZAZIONE

Art. 6: La valorizzazione consiste nell’esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione del patrimonio stesso, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione e il sostegno degli interventi di

conservazione al patrimonio culturale... La valorizzazione è attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze.

Nell'assetto costituzionale vigente, come si è detto, la competenza legislativa è attribuita allo Stato e quella regolamentare alle Regioni. La precisazione riguardante la possibilità di intervenire a sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio ha evidentemente, per le Regioni, importanza soprattutto per i beni, in grandissima maggioranza non librari, sottoposti alla tutela del Ministero e delle sue Soprintendenze – ma comporta anche la possibilità di intervenire p. es. a sostegno della tutela dei beni della Marciana, dell'Universitaria di Padova, di S. Giustina o di Praglia, che come sapete sono tutte biblioteche statali.

COORDINAMENTO INTERREGIONALE

Le condizioni concrete dell'esercizio delle funzioni di tutela sui beni librari e una presenza non protagonista del Ministero hanno indotto le Regioni a coordinarsi per individuare, pur nell'assenza di disposizioni regolamentari dello Stato in merito, procedure uniformi per l'individuazione dei beni soggetti a tutela, l'esercizio dei controlli e il rilascio delle autorizzazioni loro affidate. Nello specifico esse riguardano:

- il prestito per mostre ed esposizioni;
- il restauro e gli altri interventi conservativi;
- lo spostamento e gli altri interventi soggetti ad autorizzazione;
- lo scarto di materiale bibliografico;
- l'uscita temporanea o definitiva dal territorio dello Stato;
- l'acquisto coattivo;
- l'ingresso nel territorio nazionale;
- la verifica e la dichiarazione dell'interesse culturale;
- vendite, alienazioni e prelazioni;
- il commercio.

Già sul fondamento del precedente testo unico del 1999 un gruppo di funzionari insediato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome era pervenuto alla formulazione di un manuale, che fu poi approvato dalla competente Direzione del Ministero in data 18 settembre 2003. Un nuovo gruppo, coordinato dalla Regione Piemonte e cui il Veneto ha dato un valido apporto nella persona della dr. Dal Poz, ha ora compiuto

il lavoro di adeguamento alle previsioni del Codice del 2004, e la nuova edizione è stata trasmessa or ora, in data 6 marzo 2008, dalla Conferenza delle Regioni al Ministero: se ne può prevedere pertanto una prossima comunicazione agli operatori per mezzo dei canali abituali (in primo luogo, mediante il sito web della Regione). La Conferenza delle Regioni non cessa di chiedere la costituzione di un tavolo tecnico permanente col Ministero per assicurare legittimità e uniformità nella gestione di queste funzioni.

CENNI SULLE POLITICHE DI TUTELA DELLA REGIONE DEL VENETO

1) *Esercizio attivo delle funzioni amministrative* – l'esercizio di attività apparentemente burocratiche, se effettuato da funzionari motivati e competenti, offre in molti casi la possibilità di effettuare azioni di tutela in senso sostanziale, mediante prescrizioni o consigli di carattere preventivo e conservativo e mediante l'apertura alla dichiarazione, ove ne ricorrano difendibili presupposti, dell'interesse culturale. Va detto che quest'ultima attività, se interferente con l'esercizio di attività commerciali, può comportare l'onere di contenziosi fastidiosi e defatiganti; va anche sottolineato, peraltro, che dai due ricorsi giurisdizionali cui abbiamo dovuto far fronte in questi anni siamo usciti col riconoscimento giudiziale della piena legittimità della nostra azione. Le nuove competenze in materia di raccolte hanno consentito fra l'altro di procedere alla ricognizione e alla dichiarazione d'interesse della notevolissima raccolta della Cassa di Risparmio di Venezia, che rimane così vincolata al nostro territorio, al riparo dalle vicissitudini che avrebbero potuto seguire ai processi di concentrazione bancaria in corso.

2) *Interventi di prevenzione e conservazione* – hanno trovato una solida base normativa e un apprezzabile sostentamento finanziario nell'art. 3 della legge finanziaria regionale del 2002 sugli interventi urgenti per la tutela, che han consentito in questi anni decine di iniziative di prevenzione e di restauro non invasivo sui fondi di molti istituti pubblici, privati e, la sede in cui siamo richiede di sottolinearlo, ecclesiastici – dai Cappuccini del Redentore alla Capitolare di Verona, dalla Congregazione Armena dei Padri Mechitaristi

a San Bernardino di Verona, ai Redentoristi di S. Maria della Fava e, come abbiamo esaurientemente appreso questa mattina, ai fondi librari detenuti nei suoi numerosi conventi veneti dall'Ordine dei Frati Minori; sono allo studio interventi anche sul patrimonio dei Carmelitani Scalzi, che si vuole concentrare nel convento di Treviso. Ma una particolarità della nostra prassi, fondata peraltro solidamente anche sui dettami del Codice, consiste nell'associare questo tipo di interventi agli

3) *interventi per l'individuazione, la conoscenza e la valorizzazione dei beni*, anzi tutto mediante la loro catalogazione scientifica in idonee banche dati partecipate e la loro messa a disposizione del più vasto pubblico degli interessati, anzi tutto sul web. Come sapete, canale privilegiato per i libri le incisioni e le stampe è la catalogazione in banche dati collegate con l'Indice nazionale del Servizio Bibliotecario Nazionale, o in procinto di collegarsi nel nuovo clima determinato dall'apertura di Indice 2 ai software commerciali. Per i manoscritti, nell'attesa paziente del concretizzarsi del progetto ministeriale in merito, si è proceduto al varo di *Nuova Biblioteca Manoscritta*, locuzione che designa contemporaneamente un software di catalogazione via web e una banca dati catalogafica, implementata e consultabile *on line*, che contiene ormai più di sedicimila records e rappresenta un'iniziativa d'avanguardia in campo nazionale, sui cui futuri sviluppi nutriamo una notevole fiducia.