

Archivi e biblioteche nel *Codice Urbani*

MARIA LUCIA CAVALLO

Il Codice Urbani - che ha destato tante polemiche - intende perseguire una duplice finalità: 1) essere strumento più operativo, ai fini della tutela e della valorizzazione dei beni culturali e del paesaggio, rispetto al Testo Unico, mero documento compilativo che riuniva la normativa vigente; 2) regolamentare i rapporti in materia con le Regioni. Anche le biblioteche e gli archivi si collocano in questo quadro. I beni librari, in particolare, in modo più marginale; gli archivi, data la loro storica definizione nell'ambito del Ministero dell'Interno, con un rilievo un po' maggiore. L'impostazione complessiva del Codice sembra, però, considerare archivi e biblioteche più come semplici luoghi di deposito che come indispensabili strumenti di ricerca e sembra inquadrarli in una "graduatoria in minore" nella scala dell'appartenenza culturale. Il Codice, in tal senso, sembra aver perso quindi un'opportunità per qualificare alla pari i beni librari ed archivistici con i beni artistici, ai quali in primis viene riconosciuto lo status di beni culturali.

Parole chiave: Beni culturali – Beni librari – Beni archivistici – Codice Urbani

Il *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (1), meglio conosciuto come *Codice Urbani*, dal nome del ministro che ne ha voluto la realizzazione, deve la sua fama alle violente polemiche con le quali è stato accolto soprattutto su alcune questioni cruciali per il nostro patrimonio culturale pubblico (2).

In vigore dal 1° maggio 2004, il *Codice* potrà essere modificato, integrato e corretto non prima di 2 anni.

Il nostro compito è stato quello di andare alla ricerca, all'interno del *Codice*, delle tracce relative ad archivi e biblioteche, i 2 universi che qui maggiormente ci interessano.

Nel caso delle biblioteche, è stata una ricerca col lanternino, per la verità, tanto quelle tracce sono risultate flebili ed esigue al punto da indurre una collega particolarmente esperta nella materia a farci osservare che prima ancora di chiederci dove e come nel *Codice* vengono trattate le biblioteche, ci dovremmo forse interrogare se vengono trattate.

Nel caso degli archivi, come vedremo, le tracce si sono rivelate un po' più specifiche ed evidenti.

Ma entriamo nelle cose.

All'apparizione del *Codice*, molti si sono chiesti se c'era davvero bisogno di un altro strumento normativo visto che solo 4 anni prima, nel '99, era uscito il *Testo Unico* (3) che aveva già riorganizzato la materia dei beni culturali.

Quello del *Testo Unico* - si è risposto - era stato un semplice lavoro di raccolta delle norme in vigore, un loro mero riordinamento e coordinamento compilativo, non uno strumento che le innovava: esso aveva potuto apportare solo modifiche, non sostanziali, derivanti appunto dall'aggiornamento e dall'adeguamento alla normativa vigente (esempio classico, l'armonizzazione con la legge 241/1990).

Si avvertiva, invece, «la necessità di una rilettura complessiva della normativa di tutela che, pur valida nel suo impianto generale, doveva essere ridefinita alla luce delle leggi successive e, più in particolare, con riferimento alla modifica del Titolo V della Costituzione» (4).

Un Codice è parso lo strumento migliore per tutto questo.

E la legge di delega che sancisce questa codificazione (5) contiene già un assunto di fondo del futuro *Codice*: non diminuire le misure di tutela ma, al tempo stesso, non incidere sulla proprietà privata. Come dire, la quadratura del cerchio.

Riprendendo, poi, quanto già affermato dai nuovi artt. 117 e 118 della Costituzione (riscritti nella legislatura precedente), il *Codice* ribadisce la differenziazione dei compiti in tema di beni culturali tra Stato e Regioni attribuendo la tutela al primo e la valorizzazione alle seconde.

Poiché, però, è difficile che le due funzioni riescano a mantenersi separate nei fatti ed è invece molto facile che, nei fatti, esse possano contrapporsi l'una all'altra, ecco allora che altro *Leitmotiv* del *Codice* diventa l'accento posto sulla cooperazione delle Regioni (e degli altri enti pubblici territoriali) con lo Stato in materia di tutela (all'art. 5).

Passo logico successivo, e risultato inevitabile, di una simile impostazione: si allarga la sfera operativa delle Regioni non solo nel loro proprio settore di competenza specifica, la valorizzazione (che transita un po' in tutte le disposizioni del *Codice*) ma anche nel campo, riservato allo Stato, della tutela.

Tutti questi elementi di fondo del nuovo testo, dati qui necessariamente in estrema sintesi per ragioni di spazio, costituiscono l'intelaiatura entro la quale collocare anche biblioteche e archivi.

Ma prima di passare all'esame delle une e degli altri, una considerazione illuminante su un altro suo aspetto fondamentale: «... sul piano dei principi una novità (a nostro avviso negativa) del *Codice* riguarda i beni culturali appartenenti a privati. Di tali beni il *Codice* afferma espressamente (art. 10) che sono ontologicamente

"culturali" solo quelli dichiarati tali mediante l'apposita procedura: altre "cose" di proprietà di privati che avessero le medesime o anche superiori caratteristiche oggettive di pregio artistico, storico o culturale, se non sono dichiarate, non sono nemmeno considerate "beni culturali", attribuendo così in effetti alla dichiarazione valore costitutivo e non più meramente ricognitivo (pur se esclusivamente produttore determinati effetti giuridici) della natura o "interesse" culturale del bene, che dovrebbe appartenere ad esso oggettivamente in virtù delle sue caratteristiche, storiche e formali, che preesistono alla dichiarazione. Pertanto nessuna forma di tutela, anche se più limitata di quella prevista per i beni dichiarati, viene apprestata per i beni culturali che sono oggettivamente tali, pur se non ancora dichiarati. Poteva infatti essere prevista almeno qualche sanzione per il divieto di distruggerli senza autorizzazione» (6).

Biblioteche

Cominciamo dai cosiddetti beni librari (manoscritti, autografi, carteggi, documenti, incunaboli, raccolte librarie non appartenenti allo Stato o non sottoposte a tutela statale, nonché libri, stampe e incisioni aventi carattere di rarità e di pregio).

Su questi le Regioni continuano ad esercitare la tutela: il *Codice* ha ritenuto, infatti, di confermare loro le competenze già attribuite dal 1972 quando furono trasferite alle Regioni non solo le funzioni dello Stato in materia di biblioteche di enti locali ma anche le soprintendenze bibliografiche ossia quegli uffici statali con compiti di sorveglianza e tutela sul territorio dei patrimoni librari, anche e soprattutto di quelli privati (7).

E in attuazione del principio di cooperazione degli enti territoriali con lo Stato nell'esercizio delle funzioni di tutela, viene ribadita e resa sistematica la competenza delle Regioni nelle funzioni di tutela per queste specifiche categorie di beni.

Non solo si tengono ferme, per quanto attiene alla tutela, le attribuzioni già assegnate, su delega, alle Regioni a statuto ordinario negli anni Settanta, attribuzioni per lo più di natura propositiva o sollecitatoria nei confronti del Ministero competente (allora ancora della Pubblica Istruzione) ma si va anche oltre. Il *Codice*, infatti, conferisce loro, per i beni suelencati, tutte le funzioni di tutela già spettanti al Ministero ampliando ulteriormente la sfera di competenza delle prime rispetto a quest'ultimo (all'art. 5, c. 2 e 3).

Così, a fronte del fatto che prima «le Regioni dovevano esercitare le loro funzioni sulla base di linee di indirizzo e di direttive dello Stato che però non furono mai emanate (così come, analogamente, non è stato applicato quasi mai - e comunque non nella maggior parte dei casi - da parte del Ministero il cosiddetto potere di

surroga nei casi di inadempienza, ossia la facoltà dello Stato di sostituirsi alla Regione nel caso di persistente inattività da parte di quest'ultima e completare così gli atti mancanti), ora il *Codice* esprime una manifesta volontà di ampliare ulteriormente le loro competenze (abbracciando di fatto l'intera gamma dei compiti ascrivibili alle funzioni di tutela proprie dello Stato), limitandosi - sui compiti di quest'ultimo - a un accenno vago nelle due espressioni, di 'potestà d'indirizzo' e 'potere sostitutivo'» (8).

Peccato, perché poteva essere un'occasione buona per portare a compimento definitivamente il processo di distribuzione dei compiti di tutela da parte dello Stato ed offrire, al contempo, maggiore sicurezza alle Regioni che devono concretamente operare sul territorio.

E per sottolineare meglio quale spazio esiguo e oscuro le biblioteche hanno nel *Codice*, proponiamo ora, su un paio di aspetti, una sua 'lettura' in relazione al contemporaneo decreto di riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali (9) e al Regolamento relativo (10) prendendo spunto da alcune considerazioni recenti - ed efficacissime - di una collega bibliotecaria (11).

Dunque: così come per il *Testo Unico*, anche l'organizzazione del Ministero ha subito di recente un'ennesima trasformazione nel giro di neanche 3 anni.

Nonostante il decreto di riforma del Ministero preveda, per archivi e biblioteche, un apposito dipartimento, tuttavia, anche nella nuova architettura, essi non riescono a liberarsi della loro tradizionale posizione di nicchia perché «... già la denominazione assegnata nel decreto 3/2004 [di riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, *n.d.r.*] quella cioè di 'dipartimento per i beni archivistici e librari' (mentre l'altro dipartimento è intitolato ai 'beni culturali e paesaggistici') fa nascere qualche dubbio: ma i beni archivistici e librari sono o non sono anch'essi beni culturali?» (12).

Anche i nomi dunque, in tale contesto, si rivelano indizi di un modo di concepire le cose. In questo, almeno, dobbiamo dar atto al *Codice* di aver ben proceduto definendo tutti i beni come beni culturali e differenziandoli poi, in un momento successivo, nelle varie tipologie.

Ma c'è un altro elemento, nel regolamento di riorganizzazione del Ministero, che è significativo ai fini del nostro discorso e cioè la scissione operata tra i suoi Istituti centrali.

Da una parte ci sono l'ICCD [Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione], l'ICPL [Istituto Centrale per la Patologia del Libro], l'ICR [Istituto Centrale per il Restauro] e l'Opificio delle pietre dure che fanno capo al del tutto inedito Dipartimento per la ricerca, l'innovazione e l'organizzazione; dall'altra, l'ICCU [Istituto Centrale per il Catalogo Unico delle Biblioteche Italiane e per le Informazioni Bibliografiche] e il costituendo Istituto centrale per gli archivi

(peraltro neanche menzionati in questo regolamento) che dovrebbero afferire al Dipartimento di settore, quello per i beni archivistici e librari.

Questa separatezza degli Istituti centrali in Dipartimenti diversi vuole forse riconoscere solo ad alcuni di essi dignità di istituti di studio e di ricerca e ad altri due no? Il dubbio appare legittimo, dato il quadro complessivo.

Archivi

Passando agli archivi, c'è da dire che il *Codice* si mostra un po' più attento e diffuso che rispetto alle biblioteche. E questo, ovviamente, anche per la diversa storia che sta dietro alle une e agli altri, vantando gli archivi di Stato una gloriosa tradizione - insieme con un fiero spirito di corpo - derivante dall'appartenenza a un Ministero forte quale quello dell'Interno dal quale essi provengono e dal quale confluiscono, non senza resistenze, nel 1976 nell'allora neocostituito Ministero per i beni culturali e ambientali.

Il *Codice* riserva alle problematiche specifiche degli archivi un intero capo, il III, all'interno del tema *Fruizione e valorizzazione dei beni culturali* (titolo II, parte II).

Dall'art. 122 al 127 si susseguono una serie di indicazioni precise.

Dalla libera consultabilità dei documenti conservati negli archivi di Stato e negli archivi storici di Regioni e altri enti pubblici (con un paio di eccezioni) ai casi di consultabilità dei documenti riservati; dal principio che lo Stato, le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali disciplinano la consultazione a scopi storici dei propri archivi correnti e di deposito (e che gli altri enti ed istituti pubblici provvedono a regolare la consultazione dei propri archivi correnti sulla base degli indirizzi generali stabiliti dal Ministero) alle modalità per l'emanazione della declaratoria di riservatezza dei documenti conservati negli archivi; dalle condizioni e modalità per l'esercizio del diritto di consultazione, da parte degli studiosi, dei documenti contenuti negli archivi privati dichiarati (con alcune eccezioni) al procedimento per la protezione dei dati personali.

E proprio su quest'ultimo aspetto è da registrare una maggiore liberalità d'impostazione rispetto al passato soprattutto nella disciplina del trattamento dei dati personali a fini storici, statistici e di ricerca scientifica: con un lodevole sforzo, il *Codice* tenta di armonizzarli (compresi i cosiddetti 'dati sensibili', quelli relativi cioè a provvedimenti di natura penale) con i principi introdotti dalla legge sulla *privacy* (legge 675/1996).

Altra novità, introdotta dal *Codice*, è il 'comodato', istituto che sostituisce l'altro, di lunga e vecchia tradizione per gli archivi, del deposito volontario e che si applica d'ora in poi non solo a questi ultimi, com'è stato finora, ma anche alle altre

tipologie di beni (art. 44). Essendo un istituto essenzialmente gratuito, il 'comodato' offre la possibilità ai proprietari (pubblici e privati) di affidare in custodia temporanea all'Amministrazione (che ne garantisce la conservazione e l'integrità ma anche la fruibilità pubblica) sollevandoli anche da oneri talvolta insostenibili. Per contro, c'è da dire che questa innovazione non consentirà più alla struttura pubblica che riceve in comodato il bene di pattuire con il proprietario un corrispettivo per la sicurezza dello stesso, comprese le spese per un suo restauro eventuale.

Tra le varie altre carenze del *Codice* sugli archivi, una non di poco conto è la riduttiva definizione di questi a meri luoghi di deposito, conservazione e di inventariazione di fondi come se fossero solo questo e non anche, come di fatto sono, luoghi di ricerca e di studio scientifici: questa loro importante funzione (analogamente, a quella delle biblioteche) non è affatto sottolineata come dovrebbe essere.

Col *Codice*, infine, si è mancata anche «un'occasione preziosa per conferire un'effettiva incisività al ruolo dei rappresentanti nell'amministrazione archivistica nelle commissioni di sorveglianza sugli archivi degli organi statali, il cui difetto universalmente da gran tempo lamentato è che l'amministrazione dei Beni culturali non vi esercita quelle normali funzioni di ispezione e vigilanza che svolge nei confronti degli archivi di altri enti pubblici e privati, che consentirebbero di sollecitare più attivamente ed efficacemente la buona tenuta degli archivi dello Stato» (13).

Conclusioni

Insomma, archivi e biblioteche, pur annoverati tra i beni culturali, continuano ancora nel *Codice Urbani* ad essere sempre considerati un po' i parenti poveri degli altri beni, primi fra tutti quelli artistici, archeologici, architettonici.

Questo ha portato i nostri legislatori (e talvolta gli stessi nostri amministratori) a dedicarvi, nel migliore dei casi, un'attenzione sempre un po' frettolosa e distratta perché concentrata altrove, sui musei, sulle aree archeologiche, sui complessi architettonici, insomma sui beni culturali con la c maiuscola.

Il *Codice dei beni culturali e del paesaggio* conferma quest'orientamento di fondo che distingue i beni culturali in beni di serie A e beni di serie B.

Come se il dipinto esposto nel museo o il reperto archeologico rinvenuto rappresentassero opere leggibili di per sé, come se fosse possibile restituirli, l'uno e l'altro, alla propria interezza di opera d'arte *tout court* senza l'ausilio di tutto un corredo di strumenti che sono, appunto, i libri e le carte.

Senza le testimonianze conservate nei documenti d'archivio, senza le conoscenze consegnate alle opere d'ingegno delle raccolte librerie oggi della civiltà umana conserveremmo memoria molto corta.

Sono proprio quelle conoscenze e quei saperi, trasmessi e diffusi, a rendere ricostruibile il percorso dell'umano ingegno, ad arricchire di indizi ed elementi una lettura dell'opera altrimenti di superficie, riduttiva e persino fuorviante talvolta, a conferire insomma a quel dipinto o a quel reperto un plusvalore che, al di là di un approccio meramente soggettivo e impressionistico, tende a rielaborarne la conoscenza secondo criteri più o meno oggettivi e scientifici. Beninteso, l'esperienza estetica resta comunque fondamentale nell'incontro con l'opera in quanto investe la sfera emotiva oltre che intellettuale dell'individuo, ma senza tutto quell'accumularsi di conoscenze - e senza quella saggia preoccupazione, senza quella cura lungimirante di non disperderle attraverso i secoli - le stesse discipline di cui quel dipinto o quel reperto sono parte non avrebbero trovato le condizioni idonee per costituirsi e stratificarsi nel tempo.

Chi è deputato a gestire il patrimonio culturale di una nazione dovrebbe attribuire pari dignità a tutte le tipologie di beni e non, come nei fatti accade, conferire alcune ad un ruolo secondario senza comprenderne a fondo le potenzialità che vi sono insite se solo venissero valorizzate appieno.

In questo senso, il *Codice* non ha fatto, soprattutto per i beni librari ma anche per quelli archivistici, quel salto di qualità - pure possibile - ponendoli finalmente su un piano di parità con i beni artistici in senso stretto ai quali per primi e immediatamente viene riconosciuto lo *status* di beni culturali.

E anche su altri temi più generali il *Codice* appare un'occasione perduta, come su quello della differenziazione, tanto ricorrente, tra tutela e valorizzazione che andava rielaborata e approfondita meglio e di più di quanto abbia fatto.

Occorre ripensare bene a come realizzare quella cooperazione tra Stato ed enti pubblici territoriali, perché purtroppo l'esperienza ha mostrato finora che di rado c'è stata lealtà di rapporto tra i due e questo per il prevalere di interessi particolari che inficiano dall'origine esiti proficui, pure possibili. Importanza strategica assumeranno, quindi, in tale contesto le Direzioni regionali del Ministero, di recente istituite, con le loro specifiche competenze di rapporto più diretto con le Regioni.

Il *Codice Urbani* lascia dunque aperte varie questioni su diversi punti importanti del nostro patrimonio culturale nel suo complesso, questioni da riproporre alla riflessione e al dibattito nel momento della presentazione di proposte di modifica al testo attuale (14).

Tuttavia, realisticamente, crediamo difficile un cambiamento di rotta per i nostri istituti nello specifico, come già hanno fatto presagire gli esiti negativi delle audizioni di AIB [Associazione Italiana Biblioteche] e ANAI [Associazione Nazionale Archivistica Italiana] avute a suo tempo in Commissione Cultura sia alla Camera che al Senato dove, alle osservazioni delle due associazioni professionali sul

rischio di una funzione minore per biblioteche e archivi, il ministro Urbani ha fornito risposte deludenti e non sempre pertinenti alle questioni sollevate (come nel caso della richiesta, specifica per gli archivi e già accennata sopra, di prevedere una qualche sanzione in caso di distruzione di carte - o insiemi di carte - senza l'apposita autorizzazione prima di un'eventuale dichiarazione di esse come beni culturali).

«In futuro non sarà facile né rapido ripristinare i principi e i valori fondamentali della tutela dei beni culturali, riportare gli interessi pubblici in primo piano, ridare nuova fiducia alle professionalità tecniche nello svolgimento del loro lavoro. Una proposta significativa di modifica della gestione dei beni culturali, proposta di alto valore culturale, va quindi cercata non solo all'interno dei nostri istituti ma anche fuori, nella società civile, nell'opinione pubblica, col sostegno di forze della cultura, della politica, del sindacato sensibili tutti alle tematiche e ai problemi della tutela e dell'organizzazione dei nostri beni culturali» (15).

Note

- (1) Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137* (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 24 febbraio 2004, n. 45 - Supplemento ordinario n. 28).
- (2) Tra le questioni più discusse e più criticate, l'abolizione della legge 431/1985, la cosiddetta legge Galasso (che prevedeva *ope legis* la tutela con vincolo di una serie di aree) costituisce un'innovazione pesante perché la deroga a un vincolo *ex lege* apre la strada, di fatto, a un non obbligo di autorizzazione *tout court*. Altro duro colpo inferto al patrimonio culturale pubblico italiano (e al principio della sua inalienabilità) è l'introduzione del cosiddetto "silenzio-assenso", istituito in base al quale se il Soprintendente competente per territorio non si pronuncia entro 120 giorni sull'interesse culturale di un bene dello Stato, questo suo mancato giudizio equivale a un parere negativo e quindi il bene è a tutti gli effetti considerato cedibile e può quindi essere venduto.
- (3) Decreto legislativo 29 ottobre, n. 490, *Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352* (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 27 dicembre 1999, n. 302 - Supplemento ordinario n. 229).
- (4) Ministero per i beni e le attività culturali, *Dal Testo Unico al Codice dei beni culturali e del paesaggio*. Roma, 2004, p. 7.
- (5) Legge 6 luglio 2002, n. 137, *Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici* (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 8 luglio 2002, n. 158).

- (6) F. Ferruzzi, *Il Codice dei beni culturali e gli archivi*. "Il mondo degli archivi", 2003, n. 2-3, p. 12.
- (7) Decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 3, *Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di assistenza scolastica e di musei e biblioteche di enti locali e dei relativi personali ed uffici* (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 19 gennaio 1972, n. 15 - Supplemento ordinario).
- (8) A. M. Mandillo, *La tutela dei beni librari*. "AIB Notizie", 2004, n. 6, p. 7.
- (9) Decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 3, *Riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali* (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 24 febbraio 2004, n. 45 - Supplemento ordinario n. 28).
- (10) Decreto del Presidente della Repubblica 10 giugno 2004, n. 173, *Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali* (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 17 luglio 2004, n. 126/L - Supplemento ordinario n. 166).
- (11) A. M. Mandillo, *La riforma del Ministero per i beni e le attività culturali: i beni librari nel regolamento di organizzazione del Ministero*. "AIB Notizie", 2004, n. 6, p. 8.
- (12) A. M. Mandillo, *La riforma...*, cit., p. 9.
- (13) F. Ferruzzi, *Il Codice...*, cit., p. 13.
- (14) «La natura stessa del provvedimento adottato (un decreto legislativo assunto a seguito di delega parlamentare e, quel che più conta, suscettibile di essere 'riconsiderato, aggiornato e corretto' nell'arco di ventiquattro utilissimi mesi di pratica esperienza sul campo) consentirà a tutti noi la felicissima possibilità di 'imparare dai fatti' e migliorare ulteriormente il testo, per tutto ciò che si rivelerà necessario o semplicemente opportuno». G. Urbani, *Di questo Codice: ragioni e originalità*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*. Roma : Il Sole 24 Ore, 2004, p. 3-4.
- (15) A. M. Mandillo, *La riforma...*, cit., p. 9.



Archivio di Stato, Torino (Fonte: Per il Patrimonio Archivistico e Librario www.beniculturali.it)

