

Dalla tutela al restauro del patrimonio librario e archivistico

Storia, esperienze, interdisciplinarietà

a cura di Melania Zanetti

Il passaggio di competenze nell'esportazione dei beni librari

Tutto è cambiato, perché nulla cambi?

Francesco Emanuele Salamone

(Università degli Studi della Tuscia, Italia)

Abstract The author – taking a cue from the entry into force of l.n. 125/15, which has (re)transferred to the State the competence regarding the protection of the old paper – addresses the regulatory coordination issues that have led to a situation of handicapped protection of cultural heritage for several months after the entry into force of l.n. 125/15. In the second part of the article, the author describes – with an operating cutting – the largest administrative critical for the protection of rare books, identifying practical solutions, and operationally could help the administration of the Italian cultural heritage to come out of an atavistic impasse.

Keywords Rare books. Export. Procedures. News.

Con generale sorpresa da parte degli addetti ai lavori, ad agosto del 2015, il Parlamento ha varato la nuova legge n. 125/15 che, con decorrenza 16-08-2015, ha ricondotto la materia della tutela dei beni librari alla competenza statale.

In altri termini, l'esportazione, la dichiarazione di interesse culturale (*alias*, la 'notifica'), il restauro, gli acquisti coattivi, la prelazione e tutti gli altri istituti connessi alla tutela del bene librario sono stati trasferiti dalla competenza delle Regioni (che, fra mille difficoltà, garantivano comunque la tutela di tale particolare categoria di bene culturale) allo Stato.

Fin qui, sembrerebbe tutto normale. Anzi, ad una prima analisi, la novella normativa agostana era stata presa con sollievo. E invero, ricondurre allo Stato – ovvero, a un unico organo – la materia in esame aveva certamente il grande vantaggio di garantire uniformità (teorica) delle procedure e di porre quindi fine all'eccessiva discrezionalità amministrativa (a volte, ai limiti dell'arbitrio), che aveva caratterizzato l'operato delle Regioni e aveva apportato considerevole nocimento all'utente finale.

A un'analisi più approfondita della normativa, tuttavia, ci si è immediatamente resi conto che il 'Legislatore agostano', forse nella fretta di voler ricondurre a sé la tutela del libro antico, in sede di *drafting* normativo, si era dimenticato, per un verso, di prevedere un regime transitorio (nulla

Studi di archivistica, bibliografia, paleografia 4

DOI 10.14277/6969-215-4/SABP-4-7 | Submitted: 2018-01-30 |

ISBN [ebook] 978-88-6969-215-4 | ISBN [print] 978-88-6969-216-1

© 2018 |   Creative Commons 4.0 Attribution alone

prevedendo, ad esempio, in ordine alle decine di procedimenti in tema di esportazione o di 'notifica' avviati, dalle Regioni, prima del 15-08-2015 e non ancora conclusi a tale data) e, soprattutto, per un altro verso, non aveva individuato quali Uffici statali si sarebbero dovuti occupare degli aspetti legati alla tutela del bene librari a partire dal 16-08-2015, data di entrata in vigore della l. n. 125/15.

In altri termini, si era creata una situazione nella quale, da un lato, le Regioni non potevano fare nulla in quanto delegittimate (in senso proprio del termine) e, dall'altro lato, nessun Ufficio statale era stato investito di legittimazione in materia, mancando un'espressa previsione normativa in tal senso o un atto di rango inferiore (un regolamento ministeriale o una semplice circolare) che individuasse il soggetto statale che si sarebbe dovuto occupare della tutela del bene librario.

Solo ai primi di settembre 2015, è arrivato il primo intervento 'ortopedico' da parte dello Stato: una nota, del 02-09-2015, con la quale la Direzione generale Biblioteche ed Istituti centrali 'invitava' le Regioni a portare a termine i procedimenti di tutela del libro antico avviati prima del 15-08-2015. Invito che, tuttavia, moltissime Regioni, sulla base di un'interpretazione letterale del principio di separazione fra Stato e Regione (dimenticando, però, l'altrettanto fondamentale principio di leale collaborazione fra i vari livelli di governo) avevano disatteso, non ritenendolo vincolante nei loro confronti.

Solo a fine ottobre 2015, preso atto del *vulnus* gestionale creato dalla l. n. 125/15, si è allora fatto ricorso a un altro intervento 'ortopedico': gli accordi di avvalimento fra Direzioni Generali, attraverso i quali si è ridisegnata la tutela dei beni librari mediante un'articolata triangolazione operativa fra Direzione Generale Biblioteche ed Istituti centrali, Direzione Generale Archivi, Direzione Generale belle arti e paesaggio.

Gli accordi, siglati il 20 e il 26 ottobre 2015, hanno infatti previsto un complesso sistema di deleghe e di trasferimento di competenze, che - fino a quando il sistema non entrerà a regime - potrebbe creare un pericoloso 'scaricabarile' (o, per essere politicamente corretti, un *deficit* di competenze) fra i vari soggetti interessati, determinato dal fatto che molti dei verbi utilizzati nei citati accordi è coniugato al tempo futuro (che, in Italia, è il tempo dell'impossibilità): 'metterà a disposizione'; 'provvederà'; 'si potrà valutare'; 'fornirà tutte le informazioni necessarie per lo svolgimento delle procedure', e similari.

In poche parole, a fine ottobre 2015, ovvero a diversi mesi dall'entrata in vigore della l. n. 125/15, non solo non si era risolto il problema dei procedimenti per l'esportazione, la conservazione, la prelazione in materia di libri antichi avviati dalle Regioni prima del 15-08-2015 (problema, per il vero, non risolto, in gran parte, ancora oggi), ma non si era neanche reso operativo a livello statale l'apparato amministrativo che, dal giorno dopo dell'entrata in vigore della nuova legge (il 16-08-2015), si sarebbe dovuto occupare della tutela del patrimonio librario, mancando le disposizioni

attuative ed essendo – come visto – i succitati accordi non autosufficienti (vedasi i molti verbi coniugati al futuro).

In sintesi, in Italia, dall'agosto 2015 e, certamente, sino alla fine di novembre 2015, nonostante gli sforzi di molta parte del personale di livello centrale, vi è stata un'inaccettabile situazione di minorata tutela del patrimonio librario, determinata dalla predetta stasi amministrativa. Nessuno, all'interno dell'amministrazione culturale, sapeva cosa dovesse fare esattamente e tutti erano in attesa di disposizioni da parte di altri Uffici che, interpellati, a loro volta si dichiaravano non competenti.

Una situazione, con le debite proporzioni, paragonabile a quella post '8 settembre 1943', cristallizzata efficacemente dal maestro Luigi Comencini nella scena del 'marinaio a cavallo' (!), che – all'interno del film *Tutti a casa* – rappresentava lo stato di sbandamento dell'esercito italiano dopo l'armistizio dell'8 settembre 1943.

Molto, ad onor del vero, è stato fatto dopo gli accordi di ottobre. Palpabile è risultata anche la volontà di risolvere il problema a livello centrale. Tuttavia, a livello territoriale, sottoposto al controllo centrale e da questo dipendente, la situazione 'sul campo' – ad oggi – è ancora grave in gran parte del territorio nazionale, in quanto le operazioni per l'esportazione dei beni librari stanno procedendo in maniera molto lenta e, soprattutto, senza una visione comune e in contraddizione con gli orientamenti decennali adottati dalle Regioni.

E invero, tale fortissimo rallentamento nell'applicazione della nuova legge sta certamente determinando diversi problemi all'utenza, fra cui *in primis* una pesante violazione del diritto di proprietà privata, tutelato dall'art. 42 della Carta costituzionale.

Difatti, seppur sono ammissibili limitazioni a tale diritto, è altrettanto vero che tali limitazioni non possano essere *sine die*, come peraltro confermato – proprio in tema di esportazione di beni culturali – dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 7043/2004. Un conto è, infatti, regolamentare l'esercizio di un diritto; altro conto è, invece, rendere impossibile l'esercizio di talune facoltà (qual è l'esportabilità di un bene) connesse a tale diritto.

I forti ritardi da parte di taluni Uffici esportazione, cui i citati accordi hanno demandato l'avvio e l'istruttoria in tema di esportazione dei libri antichi, stanno altresì determinando anche un serio nocumento all'iniziativa economica privata, anch'essa tutelata dalla Costituzione (art. 41).

L'attuale impasse organizzativa in materia di esportazione ha infatti comportato la fisiologica rinuncia degli operatori del settore (librai e case d'aste, su tutti) a partecipare alle prossime fiere librarie che si terranno all'estero (ove, come è evidente, è essenziale poter esporre i libri offerti in vendita).

Del pari, a rischio sono anche le aste già fissate, tenuto conto che la predetta paralisi amministrativa farà molto probabilmente desistere la gran parte dei potenziali acquirenti esteri (che rinunzierebbero agli acquisti nella sostanziale impossibilità di poter esportare il bene da loro compravenduto in tempi brevi), con conseguente danno per il mercato del

libro antico. Senza considerare l'ulteriore danno per l'economia culturale italiana (e per il relativo indotto), derivante all'incertezza nelle procedure di esportazione dei beni librari, con conseguenziale diminuzione del livello di fiducia degli investitori esteri.

Questa, in sintesi, la ricostruzione dei fatti susseguitisi dall'agosto 2015 ad oggi, in cui parecchie sono ancora le criticità da superare in materia di esportazione dei libri antichi.

Quali, dunque, i problemi operativi ancora *aperti* in tema di esportazione dei libri antichi e, soprattutto, quali – a nostro avviso – potrebbero essere le soluzioni pratiche (e a costo zero) per superare tale pesante impasse? I problemi maggiori sono sostanzialmente due:

1. l'assenza di un indirizzo comune da seguire in tema di esportazione del libro antico;
2. l'atavica (*rectius*, italyca) carenza di personale presso gli Uffici esportazione.

Quanto al primo (macro) problema, allo scopo di evitare squilibri fra gli Uffici esportazione, che – per la prima volta (salva la rarissima eccezione dell'esportazione di libri di proprietà pubblica) – si occupano di libri antichi, appare evidente la necessità di adottare delle linee guida omogenee nella valutazione dei criteri per l'esportabilità di un bene librario, che soprattutto tengano conto anche della decennale esperienza delle Regioni.

Ed invero, pur nell'autonomia decisionale di ciascuna Amministrazione, stupisce non poco che, per casi sostanzialmente identici, le Regioni – in passato – abbiano rilasciato gli attestati di libera circolazione, mentre gli Uffici esportazione li stiano iniziando a negare. In tal senso, sarebbe auspicabile un maggiore coinvolgimento dei funzionari regionali di maggiore esperienza, che possano trasferire – nell'ottica della leale collaborazione fra enti pubblici territoriali – il *know how* acquisito nel tempo nella specifica materia dei libri antichi.

Peraltro, il concreto pericolo sopra indicato appare avvalorato dal fatto che taluni Uffici territoriali starebbero agendo in difformità da quanto fatto, in precedenza, dalle Regioni in casi consimili, determinando in tal modo un evidente contrasto con quanto previsto dall'art. 12, co. 2, del cd. 'Decreto Urbani', che impone all'Amministrazione di attenersi a indirizzi generali «al fine di assicurare uniformità di valutazione».

Canone operativo, quello appena citato, che dovrebbe guidare anche l'azione degli Uffici esportazione per l'attività di competenza, non essendo ragionevolmente ammissibile una disparità di valutazioni in relazione a opere similari (art. 3 Cost.).

Al contrario, un confronto tecnico fra Stato e Regioni (che per decenni si sono occupate di esportazione di libri antichi) potrebbe assicurare una continuità dell'agire amministrativo, corollario diretto del principio – di rango costituzionale – del buon andamento dell'Amministrazione pubblica (art. 97

Cost.) che, nel caso di specie, deve contemperare necessariamente l'esigenza di tutela del bene culturale con l'esigenza della libera iniziativa economica.

Operazione, quella appena descritta, certamente a costo zero: basterebbe, infatti, che Stato e Regioni decidessero di parlarsi.

In ordine, invece, al secondo (macro) problema, ovvero la carenza di personale presso gli Uffici esportazione, sarebbe - ad avviso di chi scrive - sufficiente (per la risoluzione di buona parte delle criticità) l'applicazione di regole poste alla base del buon andamento della Pubblica Amministrazione e del buon senso.

A tal riguardo, sarebbe, ad esempio, utile l'introduzione - a livello nazionale - per i maggiori *players* (case d'aste e grandi librerie antiquarie, ovvero il 90% dell'utenza finale) di protocolli simili a quelli già adottati da alcune Regioni, prima dell'entrata in vigore della l. n. 125/15.

Ed invero, tali protocolli, nati da accordi fra Regioni e case d'asta presenti sul territorio, prevedevano una successione temporale predeterminata (ovvero, certezza nei tempi dell'operato dell'Amministrazione) nelle procedure per l'esportazione di libri antichi, in base alla quale:

- da un lato, si consentiva all'Amministrazione di conoscere - con largo anticipo - la data dell'asta (e, quindi, della presentazione delle denunce *ex art.* 68 CBCP), nonché i beni che sarebbero stati oggetto della relativa denuncia, dando quindi la possibilità all'Amministrazione di poter organizzare preventivamente il proprio lavoro interno;
- dall'altro lato, permetteva all'utente di poter ottenere il sopralluogo o procedere alla presentazione del bene (momento da cui decorrono i 40 giorni previsti dalla legge) entro un termine ragionevole, evitando quindi di esporsi al rischio di risoluzione dei contratti di vendita per gli eccessivi ritardi degli Uffici esportazione nell'evasione della pratica, come avvenuto - non poche volte - in passato.

Quanto sopra, già sperimentato con successo a livello regionale, rappresenterebbe peraltro un'operazione a costo zero per lo Stato, in quanto si fonda non su un'integrazione del personale ma solo ed esclusivamente su un'ottimizzazione delle risorse già in organico.

Peraltro, l'adozione di protocolli per i maggiori *players* non rappresenterebbe una violazione del principio di uguaglianza, che - fra i suoi corollari - ha proprio quello di trattare in maniera uguale situazioni uguali e in maniera differente situazioni differenti fra di loro, quale quella di specie.

È infatti innegabile la differenza siderale fra l'utente comune, che presenta poche domande per l'esportazione in un anno, e la casa d'aste che, invece, ha un 'carico' di domande per l'esportazione cento volte maggiore del singolo utente, trovandosi pertanto in una situazione anni luce differente rispetto a quest'ultimo.

Per l'effetto, utente e casa d'aste, versando in due situazioni differenti, non potranno essere trattati in maniera paritaria, ma dovranno necessa-

riamente essere trattati in maniera differente, proprio in ragione delle differenti esigenze connesse all'attività dell'uno e dell'altro.

Altra applicazione del principio del buon andamento dell'Amministrazione potrebbe essere la garanzia di una continuità del servizio, in termini di quantità di libri esaminati dalle commissioni tecniche istituite presso ciascun Ufficio esportazione.

Difatti, da uno studio condotto dall'Associazione Librai Antiquari d'Italia fra i propri associati, sembrerebbe che gli Uffici esportazione (che, come detto, hanno sostituito le Regioni in tema di esportazione dei libri antichi) stiano procedendo all'esame (propedeutico ai fini del rilascio o del diniego dell'attestato di libera circolazione) di un numero di libri di gran lunga inferiore rispetto al numero di libri scrutinato, *ante* l. n. 125/15, dai funzionari regionali nel medesimo arco temporale.

In particolare, non si capisce per quale ragione funzionari dotati delle medesime funzioni e competenze debbano visionare, in pari tempo, quantitativi di gran lunga differenti dei medesimi beni: poche decine, i funzionari statali; alcune centinaia, i pari grado regionali.

Ritardi, da parte di taluni Uffici esportazione, aggravati dal fatto che - com'è noto - sono stati forniti agli Uffici esportazione ulteriori bibliotecari, proprio per costituire apposite commissioni tecniche a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 125/15. Pertanto, il paradosso è che, nonostante un potenziamento del personale - cui è specificamente demandato il compito di scrutinare i libri oggetto della richiesta di esportazione - si stia comunque procedendo a ritmi di gran lunga più lenti rispetto al passato.

Altra possibile soluzione per defaticare gli Uffici esportazione potrebbe essere l'inoltro delle denunce via PEC per i cosiddetti 'libri usati'/di esiguo valore, allineando il procedimento in oggetto alla maggior parte delle procedure amministrative. In tal modo si alleggerirebbero, infatti, i tempi e i costi (oltre a fare cosa gradita all'ambiente).

Queste, in sintesi, alcune soluzioni - a nostro avviso - per risolvere, a costo zero, la gran parte delle criticità create da una legge, quale la n. 125/15, che, rivoluzionando le competenze in materia non ha, invece, affrontato i veri problemi connessi all'esportazione dei libri antichi. Quali, ad esempio, (i) lo snellimento delle procedure amministrative (a legislazione vigente, gli Uffici esportazione - nel giro di pochi mesi - saranno infatti letteralmente sommersi da migliaia di richieste per esportazione di libri antichi del valore di pochi euro); (ii) l'elaborazione di apposite linee guida in materia di esportazione dei libri antichi, che - in quanto multipli per antonomasia - non possono essere valutati alla stregua di beni unici come i dipinti o le sculture; (iii) l'introduzione di cosiddette 'soglie di valore', che subordinino la richiesta dell'attestato di libera circolazione al superamento di un determinato valore del bene (come, peraltro, previsto a livello comunitario).

Appare quindi evidente che in un Paese, come il nostro, in cui si è arrivati al paradosso secondo il quale - per poter esportare la prima edizione

di un giallo Mondadori del 1964 (stampato in migliaia di copie e del valore commerciale di pochi euro) – si deve richiedere l’attestato di libera circolazione (atteso l’interesse culturale di tale edizione), la Legge n. 125/15, novellando sensibilmente le competenze in tema di tutela dei beni culturali, rappresenti – tuttavia – l’ennesimo esempio di quel «se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi», di gattopardesca memoria. Logica dalla quale è necessario rifuggire immediatamente, al fine di evitare che un mercato, quale quello del libro antico, già dilaniato da mille scandali giudiziari, subisca un ulteriore colpo ferale.

Ora, più che mai, è quindi essenziale che gli ‘uomini di buona volontà’ si mettano repentinamente (ed efficacemente) al lavoro per salvare una risorsa (culturale, prima ancora che economica) di grandissimo valore, qual è il libro antico.

In conclusione, deve quindi – a parere di chi scrive – accogliersi con favore l’introduzione delle cosiddette ‘soglie di valore’ (già previste a livello comunitario), che – nel progetto di riforma in discussione alla Commissione Industria e commercio del Senato¹ – subordinano l’esportazione dei beni librari (esclusi gli incunaboli e i manoscritti) di valore inferiore ai 13.500 euro a un’autocertificazione in luogo dell’attuale attestato di libera circolazione.

E invero, in tal modo, non solo si eviterebbe il paradosso del giallo Mondadori sopra illustrato ma, soprattutto, si alleggerirebbero moltissimo gli Uffici esportazione, oramai prossimi al collasso.

Quanto alla facile (*rectius*, italyca) obiezione afferente l’aggiramento della soglia di legge, è da ritenere come tale obiezione non colga nel segno, atteso che il sistema congegnato dal citato progetto di legge prevede un meccanismo simile a quello della dichiarazione dei redditi, con controlli a campione e sanzioni severissime per i trasgressori, proprio allo scopo di intimorire i soliti ‘furbetti del quartiere’.

Peraltro, la logica da cui partire non dovrebbe essere quella secondo la quale l’utente voglia trovare un sistema per aggirare l’ostacolo, ma dovrebbe essere quella di un rapporto fiduciario fra utente e Amministrazione, come accade nella maggior parte del cosiddetto ‘mondo civilizzato’.

Tornando agli aspetti operativi, appare inoltre evidente come l’introduzione di ragionevoli soglie di valore, che in Italia (se introdotte) sarebbero comunque molto più basse di quelle comunitarie, rappresenterebbe l’unico modo per evitare la bancarotta amministrativa degli Uffici esportazione. E invero, l’attuale sistema (se non verranno apportati gli opportuni correttivi) determinerà nel giro di pochi mesi una vera e propria congestione degli Uffici esportazione, che, per ragioni strutturali, non sono in grado

¹ Sul punto, si osserva che – nelle more della pubblicazione del presente contributo – il Parlamento italiano ha approvato, con la legge n. 124/17, la ‘riforma della circolazione’ delle opere d’arte, introducendo la predetta soglia di valore.

di sopportare l'immane carico di lavoro derivante dalle procedure per l'esportazione dei libri antichi, superiore a qualsiasi altra categoria di beni di interesse culturale.

Le 'soglie di valore' sono quindi da ritenere non solo opportune, allo scopo di evitare il paradosso del giallo Mondadori e allineare la nostra legislazione a quella comunitaria, ma - soprattutto - necessarie per evitare il *default* degli Uffici esportazione. Peraltro, l'iper-tutela, in un sistema come il nostro in cui la 'coperta è troppo corta', rischierebbe di trasformarsi in una forma di ipo-tutela, in quanto tutelare 'tutto e comunque' in un sistema, quale quello italiano, che non è in grado di farlo, rischierebbe di lasciare privi di tutela i beni librari più importanti.

È quindi essenziale, in conclusione, prendere atto che uno Stato, come il nostro, che non può tutelare tutto, ha il dovere morale di concentrare nella tutela solo ciò che è veramente (e maggiormente) importante, verso la cui protezione dovrà quindi convogliare le sue (non ingenti) risorse.

Sitografia

Sulle fonti normative

BEAP, Direzione generali belle arti e paesaggio. URL <http://www.beap.beniculturali.it/opencms/export/BASAE/index.html> (2018-03-06).

DGA, Direzione generale archivi. URL <http://www.archivi.beniculturali.it/> (2018-03-06).

DGBIC, Direzione generale biblioteche e istituti culturali. URL <http://www.librari.beniculturali.it/opencms/opencms/it/> (2018-03-06).

MIBACT, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo. «Normativa e pareri». URL <http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/MenuPrincipale/Normativa/> (2018-03-06).

Sugli accordi di Ottobre 2015

DGBIC, Direzione generale biblioteche e istituti culturali. URL http://www.librari.beniculturali.it/opencms/opencms/it/Tutela_beni_non_statali/ (2018-03-06).

MIBACT, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo. URL http://www.librari.beniculturali.it/opencms/opencms/it/documenti/2015-Settembre-Dicembre/Accordo_DGBIC-DGA.pdf (2018-03-06).

MIBACT, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo. URL http://www.librari.beniculturali.it/opencms/opencms/it/documenti/2015-Settembre-Dicembre/Accordo_tra_D.G.BI.C._e_D.G.B.E.A.P.pdf (2018-03-06).

