

La commissione Papaldo

di Claudio Pavone

Nel 1968 fu costituita per iniziativa ministeriale (ministro della Pubblica Istruzione Luigi Gui) la commissione di studio con lo scopo di stendere un disegno di legge per la revisione e il coordinamento delle norme di tutela relative ai beni culturali. La presiedeva Antonino Papaldo, presidente del Consiglio di Stato; ne facevano parte studiosi, funzionari delle amministrazioni interessate, professori di diritto, uomini politici ritenuti competenti: in totale 44 membri, così che la commissione assunse quasi la veste di un parlamentino dei beni culturali. La commissione interpretò in senso ampio il suo mandato e stese un organico progetto di legge di ben 136 articoli. La riorganizzazione della amministrazione fu rimandata ad una ulteriore commissione che, sotto la presidenza dello stesso Papaldo e poi di Massimo Severo Giannini, vide la luce ma non concluse mai i suoi lavori.

Nel 1964 era stata istituita, sotto la presidenza dell'on. Francesco Franceschini, la commissione parlamentare di inchiesta sullo stato dei beni culturali in Italia. Diverse erano dunque le origini e le finalità delle due commissioni; ma la Franceschini, nei tre densi volumi in cui espose le sue conclusioni (1967), aveva incluso anche alcune "dichiarazioni" programmatiche, in forma quasi di articoli di legge. Dei lavori della Franceschini terrà ampio conto la Papaldo. Questa, nell'intento di completezza, finì con l'includere alcune norme più di carattere regolamentare che legislativo.

Pubblichiamo qui il capo I (*Dei beni culturali*) del titolo I (*Disposizioni generali*). Premettiamo poche considerazioni di carattere generale.

La prima è che nel progetto sono affiancate due diverse, anzi opposte, "filosofie". La prima è volta a riaffermare il preminente interesse pubblico (conservazione, conoscenza, fruizione) dei beni culturali; la seconda, senza opporsi formalmente alla prima che nessuno in linea di principio contestava, mirava a ridurre il più possibile la portata allo scopo di proteggere l'interesse dei proprietari privati. L'esempio macroscopico è quello della "dichiarazione negativa" (art. 9) della qualità culturale di un bene, concedendo in conseguenza al proprietario la piena disponibilità del bene, dalla esportazione alla distruzione. Cesare Brandi e il sottoscritto stesero una vigorosa relazione di minoranza contro una norma che dava il via libero

alla speculazione. A parziale compenso fu inventata (art. 8) la ambigua categoria dei “beni culturali presunti”.

Il progetto ebbe comunque il merito di unificare sul piano legislativo la categoria dei beni culturali, sottoponendola a una normazione comune, ma ne considerò carattere essenziale la materialità (le *cose*) con un regresso rispetto alla dottrina che aveva già ricompreso fra i beni culturali quelli immateriali¹. Il progetto non si limitò a enunciare principi generali: volle anche elencare la tipologia dei beni. Così nella commissione i rappresentanti delle varie discipline fecero a gara a richiedere che venisse esplicitamente nominata la propria e ne nacque un elenco insieme pletorico e limitativo.

Una questione collegata alle precedenti fu se la qualità “culturale” esisteva *in re* (come dice l'art. 1) o derivava dalla dichiarazione fattane nelle competenti sedi in base al giudizio degli esperti. Prevalse una formula assurda in un testo legislativo, il quale mira soltanto, nel gran mare delle cose che ci circondano, a individuare quelle meritevoli di particolare attenzione in base al giudizio dato, attraverso i suoi esperti, dalla cultura dell'epoca, storicamente mutevole.

L'insistenza sulla “materialità” delle cose, sulla quale sopra ho richiamato l'attenzione, mi induce a un ulteriore rinvio al clima culturale in cui il progetto di legge vide la luce.

Le cose da salvaguardare erano quelle già fatte, non quelle *in fieri*. Era in gestazione il ministero dei beni culturali, visto con sospetto da coloro che temevano la ricomparsa del ministero della Cultura Popolare dei tempi fascisti. La denominazione del nuovo ministero, fermamente voluto da Giovanni Spadolini e che vede la luce nel 1975, sarà saggiamente quella dei *beni* culturali escludendo le *attività* culturali, che verranno aggiunte in seguito. Sulle *cose* non si poteva barare, sulle *attività* sì.

Queste osservazioni critiche, e le altre che si potrebbero aggiungere, non tolgono interesse al progetto Papaldo. In chi partecipava alla commissione, la sua elaborazione fece peraltro nascere un dubbio di fondo generato dallo allargamento che soprattutto l'antropologia e la storiografia hanno fatto del concetto di cultura. Se tutto è cultura e tutto per la storia è fonte, come ce la caviamo sul piano legislativo che deve stabilire una scala di priorità, e quindi di esclusioni, fra ciò che, materiale o immateriale, deve essere salvaguardato e ciò alla cui distruzione possiamo guardare con indifferenza?

Insomma, è in gioco il nostro rapporto con il passato e le sue vestigia. Ma qui è prudente che io mi fermi.

1. Vedi ad esempio S. Cassese, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in “Rassegna degli Archivi di Stato”, genn.-dic. 1975, pp. 116-42.

Schema del Disegno di Legge Papaldo (febbraio 1970)
Tutela e valorizzazione dei beni culturali
Titolo I: *Disposizioni generali*
Capo I: *Dei beni culturali*

art. 1

Beni culturali

Le cose che, giuste le norme di questa legge, presentano interesse archeologico, artistico, storico, etnografico, ambientale, archivistico, bibliotecario, audiovisivo nonché ogni altra cosa che comunque costituisca materiale testimonianza di civiltà, sono beni culturali ed appartengono al patrimonio culturale del popolo italiano.

Sono altresì soggette alle disposizioni di questa legge le cose d'interesse paleontologico, paleontologico, le singolarità geologiche, botaniche e faunistiche.

La qualità di bene culturale inerisce alla cosa per le caratteristiche che le sono proprie. Gli atti con i quali è accertata o dichiarata tale qualità producono solo l'effetto di renderne pubblica la conoscenza. I beni culturali sono sottoposti al regime stabilito da questa legge per quanto concerne la conoscenza, la documentazione, la catalogazione, la salvaguardia, il restauro, l'appartenenza, la circolazione, il godimento e la funzione educativa.

art. 2

Dichiarazione di bene culturale

Il Soprintendente accerta la qualità di bene culturale ed emette la relativa dichiarazione. All'accertamento e alla relativa dichiarazione può provvedere anche l'Amministrazione centrale. Quando un bene abbia qualità culturale per più aspetti, la dichiarazione può essere emessa da uno solo dei Soprintendenti competenti.

Le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici e gli enti privati di cui all'art. 90, sulla base di adeguata documentazione, possono proporre all'Amministrazione che un determinato bene sia dichiarato.

art. 3

Dichiarazioni relative ad immobili

Più cose immobili che costituiscono bene culturale nel loro complesso sono dichiarate tali con un unico atto. La dichiarazione comprende, ove non ne faccia espressa esclusione, le pertinenze e, per gli edifici, le cose mobili che ne costituiscono arredamento essenziale e caratteristico.

L'Amministrazione centrale può prescrivere particolari misure a salvaguardia delle caratteristiche storiche e culturali del luogo circostante gli

immobili o i complessi di immobili dichiarati beni culturali, nonché per assicurarne la luce, la prospettiva, il godimento e la valorizzazione.

art. 4

Beni di produzione contemporanea

I beni culturali, salva espressa deroga, non sono soggetti alle disposizioni di questa legge prima di 50 anni dalla loro produzione.

Le espressioni dell'arte e della tecnica contemporanea e le loro raccolte possono essere dichiarate beni culturali prima di 50 anni, rispettivamente, dalla loro produzione o costituzione, quando si siano affermate come particolarmente significative o intrinsecamente o in relazione alle persone o al movimento culturale che le ha prodotte.

La dichiarazione è emanata dall'Amministrazione centrale su conforme parere dell'organo consultivo.

art. 5

Raccolte

Le raccolte, che per le loro caratteristiche costituiscano, ai sensi dell'art. 1, beni culturali come complesso, possono essere dichiarate bene culturale unitario, anche se comprendono beni singoli privi di qualità culturale.

Le cose presenti e future che compongono tali raccolte sono beni culturali senza che occorra procedere alla dichiarazione singola, salvo che si tratti di raccolte appartenenti ad enti privati o persone fisiche.

Le raccolte dichiarate non possono essere smembrate se non nella forma e nei modi previsti dall'art. 35. La permuta dei singoli oggetti può essere autorizzata, sempreché risulti opportuna ai fini di una migliore caratterizzazione culturale della raccolta o della ricostituzione di complessi originari, con provvedimento dell'Amministrazione centrale, su conforme parere dell'organo consultivo.

art. 6

Beni culturali dichiarati da questa legge

Indipendentemente dalla dichiarazione, sono beni culturali soggetti alla disciplina di questa legge:

- a) le raccolte, e i singoli oggetti in esse compresi, di cose che presentino interesse ai sensi dell'art. 1 appartenenti allo Stato e agli enti territoriali;
- b) gli archivi e i documenti singoli conservati a qualsiasi titolo negli archivi di Stato e nelle sezioni separate di archivio che gli enti pubblici debbono costituire ai sensi del d.P.R. 30 settembre 1963, n. 1409, con i documenti di data anteriore agli ultimi 40 anni;
- c) le biblioteche pubbliche statali, le singole opere ed ogni altra cosa che presenti interesse ai sensi dell'art. 1, in esse conservate, e tutte le altre bi-

biblioteche dello Stato e degli enti territoriali che rivestano l'interesse di cui all'art. 1, indicate nell'elenco contenuto nel regolamento;
d) gli immobili che presentino l'interesse di cui all'art. 1, appartenenti allo Stato e agli enti territoriali.

art. 7

Beni culturali presunti

I beni culturali presunti di cui agli artt. 50, 54, 70 e 81 sono assoggettati, sino a quando non sia emessa la dichiarazione negativa, al regime dei beni culturali dichiarati propri della loro categoria, salvo che questa legge non disponga diversamente.

Gli enti pubblici e privati, compresi gli enti ecclesiastici anche non riconosciuti, che siano proprietari, possessori o detentori, o che comunque abbiano il godimento di una cosa che possa presumersi bene culturale, hanno l'obbligo di denunciarla al Soprintendente entro 6 mesi dalla data in cui ne abbiano acquistato la proprietà, il possesso, la detenzione o il godimento. Il Soprintendente può procedere all'accertamento e all'eventuale conseguente dichiarazione anche in mancanza della denuncia.

art. 8

Categorie di beni culturali presunti

L'Amministrazione centrale può stabilire che siano considerati beni culturali presunti cose appartenenti a categorie identificabili per sicure caratteristiche oggettive, che abbiano interesse ai sensi dell'art. 1.

Il provvedimento è emanato, su conforme parere dell'organo consultivo, con decreto del ministro, da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

Il provvedimento può stabilire che chiunque abbia in godimento i beni culturali presunti, di cui al 1° comma, deve denunciarli al Soprintendente entro un termine determinato.

art. 9

Dichiarazione negativa

Il Soprintendente, su domanda di chiunque ne abbia interesse e su conforme parere dell'organo consultivo centrale, può accertare e dichiarare che un bene culturale presunto sia privo di tale qualità.

La dichiarazione negativa, emessa secondo le modalità stabilite dal regolamento, contiene ogni elemento idoneo ad una sicura identificazione della cosa, la quale diviene di libera circolazione e può essere esportata.

La dichiarazione negativa può essere revocata per sopravvenute esigenze di studio o di tutela e sostituita dalla dichiarazione prevista dall'art. 2 con effetto dal giorno della notifica all'interessato.

art. 10

Condizione generale dei beni culturali

La dichiarazione di un bene culturale, comunque disposta, assoggetta il proprietario, possessore, detentore e chiunque ne abbia il godimento agli obblighi stabiliti da questa legge e comporta la tutela del bene da parte dell'Amministrazione, nonché l'osservanza delle prescrizioni generali da essa stabilite ai fini indicati nell'art. 1, ultimo comma.

La riproduzione dei beni culturali in pubblico godimento è libera salve le limitazioni e le cautele da determinarsi con il regolamento, anche in ordine alla sua utilizzazione commerciale.

art. 11

Obblighi generali

Coloro che hanno la proprietà, il possesso, la detenzione o comunque il godimento di beni culturali hanno l'obbligo di custodirli, di non alterarne lo stato fisico, di non adibirli ad usi pregiudizievoli, o non consoni al loro decoro, di preservarli, anche mediante l'esecuzione dei necessari lavori di manutenzione e restauro, da offese di agenti esterni o da altre cause di deterioramento, di non rimuoverli dal luogo di destinazione e, quando si tratti di beni dichiarati, di permetterne il pubblico godimento nei modi previsti nel regolamento. Coloro che hanno la proprietà, il possesso, la detenzione o comunque il godimento delle aree, in cui insistono beni culturali non ancora scavati, hanno l'obbligo di non portare alterazioni allo stato fisico del terreno, in superficie o in profondità, tali da provocare la rimozione o la distruzione dei beni stessi, o qualsiasi variazione della loro posizione originaria.

art. 12

Obblighi degli enti pubblici

Gli enti pubblici hanno l'obbligo di:

- a) provvedere alla conservazione e all'ordinamento ed al pubblico godimento dei beni culturali di loro proprietà in conformità delle disposizioni dell'articolo precedente. Hanno altresì l'obbligo di permetterne l'accesso al pubblico e di consentirne lo studio a chiunque sia autorizzato dal Soprintendente;
- b) affidare la Direzione dei musei, archivi, biblioteche e, in genere, di istituti che esplicano la loro attività nel settore dei beni culturali, a personale particolarmente qualificato, assunto con i requisiti e le modalità previste nel regolamento.

In caso di totale o parziale inadempimento da parte degli enti agli obblighi stabiliti da questa legge, provvede il Soprintendente ai sensi dell'art. 30. L'Amministrazione centrale ha facoltà di promuovere, d'intesa con il

Ministero dell'interno, e degli altri ministeri che esercitano la vigilanza sugli enti, l'iscrizione d'ufficio delle spese conseguenti nel bilancio degli enti stessi.

art. 13

Divieto di pubblicità

Sui beni culturali immobili dichiarati e in prossimità di essi sono vietati l'affissione e la installazione di manifesti, cartelloni, iscrizioni o di altri mezzi di pubblicità.

Sui beni culturali immobili presunti e in prossimità di essi l'affissione e l'installazione debbono essere autorizzate dal Soprintendente secondo le modalità stabilite nel regolamento.

art. 14

Danno imminente

Quando si avvera un evento che comporti danno o pericolo di danno ad un bene culturale, il proprietario, possessore, detentore o chiunque abbia il godimento del bene debbono darne notizia al Soprintendente con mezzo più rapido di cui dispongano, adottando nel contempo, nei casi di estrema urgenza le indispensabili misure di salvaguardia.

Anche indipendentemente dalla comunicazione di cui al comma precedente, il Soprintendente emana gli ordini e i divieti che reputa opportuni ai fini della salvaguardia del bene.

art. 15

Demaniaalità

Salvo quanto previsto negli artt. 45, 65 e 122, i beni culturali dello Stato e degli enti territoriali appartengono al demanio, e anche se sono demaniali ad altro titolo, sono soggetti alle norme di questa legge per quanto attiene la loro tutela e valorizzazione.

art. 16

Godimento pubblico dei beni culturali dello Stato

Al fine di assicurarne la conoscenza e la funzione educativa lo Stato garantisce la visita e lo studio dei beni culturali di sua proprietà secondo le modalità stabilite nel regolamento. La ricerca e la lettura per ragioni di studio di documenti o di opere conservati, rispettivamente, negli archivi e nelle biblioteche dello Stato sono gratuite.

art. 17

Cose sacre

L'uso delle cose sacre adibite al culto, aventi la qualità di bene culturale, è

stabilito, nell'interesse della loro conservazione e del pubblico godimento, dall'autorità ecclesiastica previa intesa con l'Amministrazione.