CAMERA DEI DEPUTATI N. 1891

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
(SCALFARO)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL TESORO
(MALAGODI)

E COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(GONELLA)

Misure intese alla protezione del patrimonio archeologico, artistico e storico nazionale

Seduta del 20 marzo 1973

Premessa.

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La piaga dei furti d'opere d'arte, degli scavi archeologici clandestini, delle vandaliche spoliazioni di chiese, monumenti e ville si è andato paurosamente aggravando in Italia in questi ultimi tempi con un'intensità che non ha precedenti e che ha destato la più viva emozione e preoccupazione nell'opinione pubblica. Di questo allarme si è fatto interprete il Senato della Repubblica nelle sedute del 18 giugno 1971, in occasione della discussione delle mozioni e dello svolgimento delle interpellanze e delle interrogazioni concernenti la struttura e l'attività degli organi preposti alla tutela del patrimonio artistico e culturale del paese. La situazione eccezionale impone misure di emergenza da attuare senza il minimo indugio e con la massima efficacia per salvare i beni più direttamente minacciati.

L'entità dell'offesa e del pericolo è dimostrata da alcuni episodi recenti e recentissimi che, emergendo dagli innumerevoli casi denunciati di sottrazioni di pezzi antichi di proprietà pubblica e privata, colpiscono maggiormente per il valore delle cose scomparse e per la natura e per le circostanze degli atti criminosi: come i furti della Madonna attribuita a Masaccio e del Ritratto di Memling in Palazzo Vecchio, della Madonna con Bambino di Cima da Conegliano nella chiesa di Santa Maria delle Consolazioni a Padova; la spoliazione delle suppellettili della Villa di Poggio a Caiano presso Firenze; il saccheggio dei musei archeologici di Chiusi (con asportazione di alcuni oggetti famosissimi ed unici di arte etrusca); di Populonia, della Certosa di Padula; i vandalici tentativi di distacco di parti di affreschi delle tombe dipinte di Tarquinia, in particolare di quelle dette del Frontoncino e della Bipenne, che hanno provocato danni irrecuperabili; il massacro delle sculture marmoree antiche della Villa Pamphili in Roma.

L'obiettivo e la tecnica dei furti denunciano spesso una tendenza a lavori fatti su precisa ordinazione di grossi mercanti d'arte o collezionisti privati anche stranieri, soprattutto quando si tratti della sottrazione di opere d'arte insigni, facilmente riconoscibili, e perciò destinate non alla circolazione ma ad un lungo occultamento. In ogni caso è evidente, e del resto nota, l'esistenza di vaste e potenti

reti internazionali di traffico antiquario clandestino che operano in territorio italiano, avvalendosi anche di intermediari locali a vari livelli, ciò riguarda, oltre i furti di cose note, le operazioni di scavi archeologici di frodo, in molti casi frutto di limitate attività speculative locali, ma non di rado dirette da mandanti, come sembrano dimostrare alcune richieste « specializzate » che colpiscono specialmente le antiche necropoli dell'Etruria (Tarquinia, Cerveteri).

Di fronte a questa esplosione di manifestazioni illegali – non del tutto inscindibili, tra l'altro, del fenomeno generale dell'intensificata criminalità –, lo Stato italiano ha il dovere di intervenire e di provvedere in conformità agli obblighi che gli derivano dai dettami della Carta costituzionale per ciò che concerne la salvaguardia del patrimonio artistico e storico, oltreché alle esigenze di rispetto delle raccomandazioni e delle convenzioni comunitarie ed internazionali in questa materia, e, infine, anche alla considerazione del gravissimo danno morale e materiale arrecato alla nazione dal progrediente deterioramento e impoverimento di quei beni di civiltà universale di cui essa è depositaria e che, tra l'altro, costituiscono una delle fonti primarie dello sviluppo del turismo e delle attività economiche ad esso afferenti.

I fatti stessi che sono sotto i nostri occhi dimostrano che gli attuali ordinamenti, sia per ciò che concerne le leggi di tutela, sia per quel che riguarda le strutture e il funzionamento degli organi preposti a questo compito, non sono idonei a difendere i beni artistici e storici così massicciamente insidiati. Si impongono pertanto gli attesi provvedimenti organici per l'intera ristrutturazione del settore e, in attesa, l'immediata predisposizione di misure atte a garantire la migliore custodia e conservazione delle opere d'arte, secondo l'ordine del giorno approvato dal Senato e accolto dal Governo, che risponde appunto alla seconda parte dell'impegno assunto, oltreché con provvedimenti amministrativi d'emergenza, con il presente provvedimento legislativo.

Dalle premesse esposte, sui fatti e sulla loro valutazione, consegue la necessità di attuare con procedura di assoluta urgenza tutte le provvidenze di ordine preventivo e repressivo imposte dalla situazione adeguando gli strumenti ed eliminando gli ostacoli che si frappongono ad una rapida ed efficace azione difensiva.

Pertanto a integrazione dell'opera già svolta da questa amministrazione e dalle forze di polizia, si richiedono ulteriori misure e strumenti preventivi e repressivi, al fine di precludere in ogni modo la possibilità dello stesso perpetuarsi dei reati, che in alcuni casi – come in quello degli scavi archeologici clandestini – equivale ad una sottrazione di beni (ipoteticamente recuperabili), ma addirittura alla distruzione irreparabile della documentazione insita nelle condizioni di ritrovamento dei beni stessi.

Titolo I. — Provvedimenti urgenti.

La situazione in cui versa attualmente la quasi totalità degli istituti di antichità e d'arte, per la carenza di personale impiegatizio ed in particolare per quanto attiene al servizio di custodia diurna e notturna può senz'altro definirsi gravissima.

I funzionari preposti ai predetti istituti, infatti, per l'assoluta insufficienza del personale di custodia, sono stati costretti, negli ultimi tempi, a chiudere al pubblico numerose sale e a disporre addirittura la chiusura dell'intero complesso per taluni giorni della settimana, con grave nocumento non soltanto per l'erario ma anche per lo sviluppo culturale e turistico. Fenomeno, questo assai grave, che incide sullo stesso prestigio del paese ove si consideri che la massima parte dei visitatori delle gallerie, musei, monumenti e scavi di antichità, è composta di stranieri.

Inoltre, a causa della insufficienza di personale della carriera direttiva, di concetto ed esecutiva i capi di istituto incontrano notevoli difficoltà per assicurare almeno i servizi indispensabili.

È per ovviare, sia pure parzialmente a tali carenze che è stata formulata la norma di cui all'articolo 1 con la quale viene consentita l'assunzione degli idonei dei concorsi pubblici di accesso alle singole carriere dei ruoli delle soprintendenze banditi da data non anteriore al 1° gennaio 1967, anche se si tratti di concorsi in fase di espletamento, e ciò, sia al fine di estendere la identica facoltà già prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 283, a favore dell'amministrazione centrale e dei provveditorati agli studi, sia per consentire una sollecita assunzione di nuovo personale nei limiti delle dotazioni organiche stabilite dal predetto decreto del Presidente della Repubblica n. 283 senza indire nuovi concorsi il cui espletamento richiederebbe notevole lasso di tempo, non conciliabile con le presenti indilazionabili esigenze degli istituti.

In considerazione dell'eccezionalità del provvedimento, si rende necessario esonerare l'amministrazione dal procedere all'accantonamento dei posti in favore di categorie privilegiate previsto dalla legge 2 aprile 1968, n. 482, poiché, in caso contrario, risulterebbe vanificata l'estrema urgenza che giustifica invece il provvedimento nel suo complesso.

Il disegno di legge intende poi, sulla base dell'esperienza acquisita, potenziare l'azione protettiva eliminando talune remore che finora hanno reso lenta l'azione medesima rispetto alla dinamica dei fenomeni che si intende arginare. Sono previsti al riguardo due tipi di interventi:

a) Articolo 2. — Abbreviazione delle modalità amministrative e contabili per l'applicazione di misure protettive e per l'installazione di impianti antifurto e antincendio negli istituti museali dello Stato, sia mediante l'adozione delle procedure in economia o a trattativa privata, sia mediante il decentramento dalle soprintendenze della competenza a provvedere alle opere.

Con il sistema proposto, fondato su mezzi previsti dalla legge di contabilità generale dello Stato (articoli 8 e 17) e già usati per i lavori di restauro e di scavo (regio decreto 22 aprile 1886, n. 3859) si intende rispondere alla inderogabile esigenza sopracennata di eliminare doverosamente ogni indugio – non strettamente indispensabile – nell'attività di protezione del patrimonio artistico, lasciando, comunque, intatte la garanzia del controllo successivo sugli accreditamenti per quanto attiene le opere da fare in economia e la normale procedura per quelle da attuare a trattativa privata.

b) Articolo 3. — Autorizzazione, per i soprintendenti, ad adottare direttamente, nei casi di comprovata urgenza, i provvedimenti previsti dagli articoli 14 e 15 della legge 1° giugno 1939, n. 1089; ciò allo scopo di consentire ai soprintendenti stessi di intervenire quando necessario, immediatamente e non soltanto a seguito dell'emanazione del provvedimento ministeriale attualmente richiesto dalla dizione dei citati articoli. La norma, che ora si propone, è rivolta soprattutto a consentire senza indugio il ricovero, comunque, in via temporanea, in pubblici istituti, di opere d'arte mal custodite da enti o da privati.

In base ad una visione realistica dei fatti e ai fini di una adeguata corrispondenza ad essi della funzione del complesso delle disposizioni contenute nel disegno di legge, si ritiene che gli interventi di carattere preventivo già descritti e quelli repressivi previsti dal titolo seguente non avrebbero l'efficacia richiesta senza una concomitante azione di disciplina e di controllo del mercato d'arte sul territorio nazionale. Ciò in ordine allo scopo di ottenere che l'attività commerciale in questo settore – così rilevante, perché connessa con l'interesse pubblico a una legittima circolazione e quindi alla conservazione dal beneficio della comunità nazionale di testimonianze spesso irripetibili del patrimonio spirituale italiano – sia esercitato da ditte, di cui questa amministrazione abbia cognizione e sulle quali sia possibile effettuare opportuni controlli in rapporto alla circolazione di materiale d'interesse archeologico, artistico e storico di provenienza illegale, talora all'insaputa dei commercianti stessi, nonostante l'ampia diffusione, anche su scala internazionale, data di volta in volta da questa amministrazione medesima alle notizie dei furti verificatisi.

Le sanzioni previste nel secondo comma dell'articolo 4 – che si è ritenuto opportuno non cumulare alle sanzioni contenute nel titolo seguente per una più chiara collocazione delle disposizioni relative a ciascuno dei settori di intervento contemplati nel disegno di legge – sono rivolte a delimitare il campo dell'attività commerciale lecitamente esercitata da quello del mercato clandestino e a scoraggiare i vasti interessi finanziari, che stimolano il mercato medesimo e che, in effetti, costituiscono l'elemento propulsore delle lamentate ingenti depredazioni a danno del patrimonio artistico nazionale.

Titolo II. — Nuova disciplina delle sanzioni.

Le dimensioni del fenomeno dei furti, delle altre illegalità che vanno depauperando in misura così grave il patrimonio artistico richiedono anche un inasprimento delle sanzioni a carico dei trasgressori. Si è ritenuto, pertanto, opportuno, negli articoli 6-13 del disegno di legge, non solo elevare in maniera sensibile le pene pecuniarie, ma prevedere anche pene detentive, finora non prescritte dalla vigente legislazione di tutela, salvo che per i reati contemplati nel codice penale.

Dall'esperienza acquisita, deriva la fondata opinione che l'inasprimento delle sanzioni sia parte integrante dell'adeguazione funzionale delle norme di tutela all'attuale situazione storica, radicalmente mutata per vari e complessi motivi in specie negli ultimi anni, rispetto a quella da cui emerse la legge 1° giugno 1939, n. 1089.

DISEGNO DI LEGGE

TITOLO I.

PROVVEDIMENTI URGENTI

ART. 1.

Dopo l'espletamento dei concorsi per titoli previsti dal primo e secondo comma dell'articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 283, fatta salva la percentuale dei posti da riservare ai concorsi interni a norma dell'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, i posti eventualmente ancora disponibili nelle qualifiche iniziali dei ruoli del personale impiegatizio di cui alla tabella *B*, allegata al decreto cennato n. 283 del 1971, possono essere conferiti agli idonei dell'ultimo pubblico concorso di accesso ai singoli ruoli citati, purché bandito in data non anteriore al 1° gennaio 1967, anche se in fase di espletamento alla data di pubblicazione del presente provvedimento. Per quanto riguarda il personale operaio nulla è innovato al disposto del sesto comma dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1078.

Le nomine degli idonei effettuate ai sensi del precedente comma sono disposte in base a graduatorie di merito compilate dall'amministrazione per ciascuna carriera e per ciascun ruolo in base al punteggio complessivo attribuito a ciascun candidato nel concorso nel quale fu conseguita l'idoneità. A parità di punteggio, la preferenza è determinata secondo i criteri stabiliti dal quarto comma dell'articolo 5 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3.

Nel caso di concorsi banditi su base regionale o interregionale, a norma della legge 4 agosto 1965, n. 1027, o di concorsi banditi per più specializzazioni, le graduatorie di cui al precedente comma restano distinte secondo le modalità stabilite negli originari bandi di concorso ai fini della ripartizione dei posti conferibili, da effettuarsi sulla base del rapporto tra il numero complessivo dei posti messi, a suo tempo, a concorso, ed il numero dei posti destinati ai singoli concorsi su base regionale o interregionale o alle singole specializzazioni.

Le disposizioni di cui al precedente comma non si applicano ai concorsi indetti in applicazione del quarto, quinto e secondo comma dell'articolo 15 della legge 7 dicembre 1961, n. 1264.

Limitatamente alla nomina degli idonei dei concorsi a posti di custodi e guardie notturne non si applicano le disponsizioni previste dalla legge 2 aprile 1968, n. 482.

ART. 2.

Nei casi di particolare urgenza e previa autorizzazione ministeriale, le soprintendenze alle antichità e belle arti e gli istituti a ordinamento speciale, provvedono in economia o a trattativa privata, alla realizzazione di opere per la prevenzione antifurto e antincendio dei musei statali e degli istituti predetti, previo parere dei comandi provinciali dei vigili del fuoco competenti per territorio.

I fondi necessari per le opere di cui al primo comma, da attuare in economia, sono forniti alle soprintendenze e agli istituti a ordinamento speciale mediante apertura di credito, a norma delle vigenti disposizioni per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato.

ART. 3.

I soprintendenti sono autorizzati ad adottare, in luogo del Ministro della pubblica istruzione, nei casi di comprovata urgenza, i provvedimenti previsti dagli articoli 14 e 15 della legge 1° giugno 1939, n. 1089.

ART. 4.

Tutti coloro che professionalmente esercitano il commercio di cose di interesse archeologico, artistico e storico dovranno denunciare – entro sei mesi dalla entrata in vigore della presente legge o dall'inizio della loro attività – al Ministero della pubblica istruzione i dati anagrafici del titolare dell'impresa, la ditta, la sede dell'impresa, il cognome e nome degli institori e procuratori.

Chiunque esercita il commercio delle cose di cui al primo comma, senza aver effettuato la denuncia anzidetta è punito con l'ammenda da lire 200.000 a lire 2.000.000.

ART. 5.

All'onere finanziario di cui al presente titolo si provvede con i normali stanziamenti dei competenti capitoli dello stato di previ-

sione della spesa del Ministero della pubblica istruzione per l'esercizio 1973 e successivi esercizi.

TITOLO II.

NUOVA DISCIPLINA DELLE SANZIONI

ART. 6.

Il primo comma dell'articolo 58 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, è sostituito dal seguente:

« I rappresentanti delle province, dei comuni, degli enti ed istituti legalmente riconosciuti, che entro il termine prescritto dal Ministro non presentino senza giustificato motivo l'elenco, di cui all'articolo 4 o presentino una denuncia inesatta, sono puniti con l'ammenda da lire 200.000 a lire 2.000.000, senza pregiudizio delle maggiori pene previste dal codice penale ».

ART. 7.

Il primo comma dell'articolo 59 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, è sostituito dal seguente:

« Chiunque trasgredisce alle disposizioni contenute negli articoli 11, 12, 13, 18, 19, 20 e 21 della presente legge è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno e con l'ammenda da lire 500.000 a lire 25.000.000 ».

ART. 8.

Il primo comma dell'articolo 60 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, è sostituito dal seguente:

« Chiunque, contro il divieto del soprintendente, proceda al collocamento o all'affissione di manifesti, di cartelli, pitture, iscrizioni e altri mezzi di pubblicità, è punito con l'ammenda da lire 200.000 a lire 2.000.000 ».

ART. 9.

L'articolo 62 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, è sostituito dal seguente:

« I rappresentanti delle province, dei comuni, degli enti e istituti legalmente riconosciuti, che, in violazione delle disposizioni della presente legge, alienino cose di antichità e d'arte, sono puniti con la reclusione fino ad un anno e la multa da lire 1.000.000 a lire 50.000.000 ».

ART. 10.

Il primo comma dell'articolo 63 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, è sostituito dal seguente:

« Chiunque ometta la denuncia prevista dall'articolo 30 e chiunque contravvenga alla disposizione contenuta nel secondo comma dell'articolo 32 è punito con la reclusione ad un anno e la multa da lire 1.000.000 a lire 50.000.000 ».

ART. 11.

All'articolo 66 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, è apportata la seguente modificazione:

Nel primo comma le parole da « è punita con la multa da lire 2.000 a lire 150.000 l'esportazione, anche soltanto tentata, delle cose previste dalla presente legge » sono sostituite dalle seguenti: « È punita con la reclusione da uno a quattro anni e con la multa da lire 3.000.000 a lire 200.000.000 l'esportazione, anche soltanto tentata, delle cose previste dalla presente legge ».

ART. 12.

Il primo comma dell'articolo 68 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, è sostituito dal seguente:

« Senza pregiudizio di quanto è disposto nell'articolo precedente, chiunque trasgredisca alle disposizioni degli articoli 45, 47 e 48 è punito con l'arresto fino a un anno e l'ammenda da lire 200.000 a lire 2.000.000 ».

ART. 13.

L'articolo 69 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, è sostituito dal seguente:

« Chiunque contravviene alle disposizioni di cui all'articolo 51 è punito con l'ammenda fino a lire 2.000.000 ».