

I beni culturali verso la riforma

Le incognite del federalismo

Il recente varo da parte del Parlamento dei due provvedimenti Bassanini¹ ha sancito una ripresa di interesse sui temi della riforma del Ministero per i beni culturali. Il successivo documento del senatore D'Onofrio sulla forma di governo presentato alla Commissione bicamerale ha, per così dire, ampliato la prospettiva riformistica ponendo le basi per la dipartita del Ministero: cosa che ha gettato diverse associazioni "ambientaliste" nello sconforto.²

Le leggi

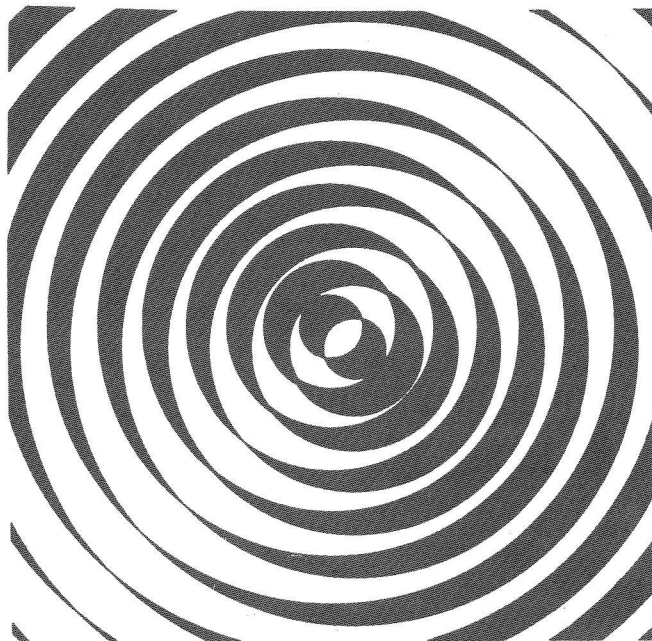
Tra gli obiettivi primari dei due disegni di legge vi è quello di realizzare un accentuato federalismo amministrativo. Nella legge 59/97 sono elencate le funzioni (come la tutela dei beni culturali) che restano prerogativa delle amministrazioni centrali intese come Stato, mentre tutte le altre dovranno essere assegnate alle regioni e agli enti locali. Il senso di questo cambiamento è quello di affidare le funzioni e i compiti attinenti alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo del territorio al livello di gestione più vicino ai cittadini. Fatto questo che dovrà sancire la conseguente riorganizzazione dell'intero apparato amministrativo pubblico, attraverso l'accorpamento, la trasformazione o la soppressione di strutture centrali e periferiche, con il conseguente trasferimento delle risorse umane e finanziarie. Con la legge 127/97 si completa il quadro: modernizzando le strutture pubbliche, semplificando e razionalizzando l'attività amministrativa. La riorganizzazione delle am-

ministrazioni dello Stato è pensata in relazione agli effetti derivanti dall'ampio decentramento di funzioni e dalla riforma del bilancio, mirando ad individuare centri di responsabilità con attività omogenee in funzione di obiettivi e programmi comuni.

La crisi

In questo quadro vediamo di individuare le possibili risposte alla crisi del Ministero per i beni culturali (che oggi credo costituisca il *background* della

lemica mi impediscono di intrattenermi su tali aspetti che restano fondamentali per capire le ragioni del fallimento del disegno spadoliniano. Il governo dei beni culturali, per storia e dottrina, si è trovato ad essere affidato a due distinte autorità: Stato e regione (mentre agli enti locali è rimasta la gestione diretta). Una situazione che ha ripartito (e separato) la tutela dei beni culturali a seconda del titolo che li ricom-



"sconfitta dei beni culturali", per usare una formula di qualche anno fa per altre situazioni). Crisi che non è solo ascrivibile alle questioni di identità, di risorse e di strumenti, quanto ad un quadro di riferimenti normativi e di bilancio invecchiati e ad una struttura accentrata e burocratica. Lo spazio e l'assenza di *vis po-*

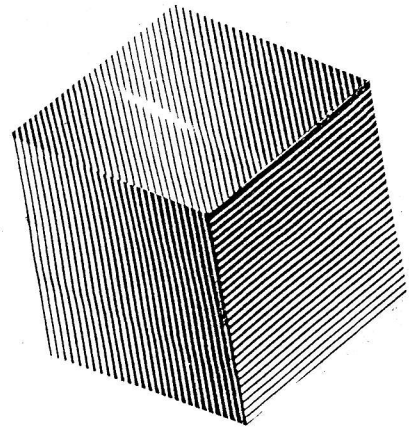
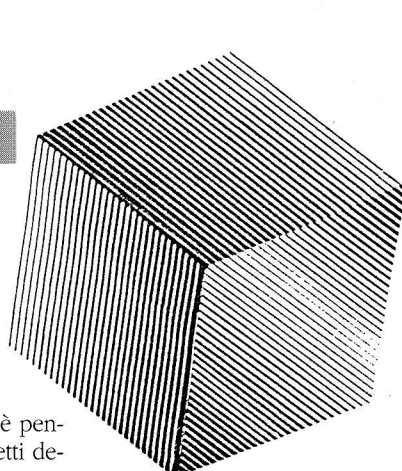
prende, affidando alla Regione, per gli artt. 117 e 118 della Costituzione, la potestà legislativa su musei e biblioteche di enti locali; sull'urbanistica; territorio e viabilità; lavori pubblici; cave e torbiere; porti... e connesse funzioni amministrative; allo Stato (con la legge 1089/39) demandando il compito di controllare l'azione di

tutela sul bene esercitata dall'ente locale.

Le successive leggi scaturite dalla nascita delle regioni³ non hanno cambiato tale regime misto di due autorità che intervengono sui beni a seconda dell'appartenenza giuridica e della tipologia; con diversi livelli di autonomia, responsabilità e strumenti che per lo Stato sono le soprintendenze.

Una situazione sicuramente datata ma che oggi diventa insostenibile. Intanto perché è ormai acquisita, almeno in Italia, la "contestualizzazione e integrazione" del bene culturale insieme al superamento della distinzione fra "interesse nazionale e locale" con il primo detentore di valori assoluti-universali rispetto all'altro con valori sicuramente più modesti. Poi perché dobbiamo unire altre considerazioni di tipo socio-economico come la riforma urbanistica, i rapporti pubblico-privato nella gestione dei servizi, la riqualificazione del personale... nonché la revisione della legge di tutela, la legge quadro su biblioteche e archivi ecc. Temi e occasioni da riprendere, in vista dell'attuazione delle leggi da cui siamo partiti e successivamente del federalismo.

I nodi richiamati dovrebbero delineare una cornice entro cui situare nuove proposte organizzative, mente allo stato non c'è ancora chiarezza sulle decisioni da assumere. Da un lato infatti abbiamo la possibilità, introdotta dal Parlamento, di affidare la gestione dei musei agli enti locali, rompendo in questo una sorta di patto, condiviso dall'attuale ministro per i beni culturali, secondo cui, il Ministero, semmai do- ➤



vesse subire modificazioni, dovrebbe solo inglobare competenze aggiunte sullo spettacolo, per arrivare al cosiddetto Ministero per i beni e le attività culturali.⁴ Dall'altro c'è un ordine del giorno, presentato da rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari, che non solo rende perentoria la gestione da parte degli enti locali, ma ne amplifica i contenuti dando anche la possibilità di ricorso ai privati. Fatto che ha generato le proteste del personale tecnico-scientifico (e di qualche sindacato alla ricerca del consenso mai avuto), trovando la solidarietà di coloro che sono stati poi, per larga parte, gli autori del fallimento del Ministero e che oggi continuano a dire, coi controriformatori, "mai riformati perché mai deformati". Naturalmente le ragioni dei tecnici sono di ben più alto profilo o, se vogliamo, più nobili, tipo "gli ambiti o i problemi non sono quelli organizzativi quanto quelli delle risorse, dell'autonomia, della redistribuzione del personale...".

Infine abbiamo le esternazioni del ministro Veltroni che qualche tempo fa, sempre insistendo sul mantenimento dell'attuale struttura, ha proposto l'aggiunta di una Direzione generale per l'arte contemporanea, una per la promozione delle attività... che è tutt'altra cosa dai principi contenuti nella legge Bassanini.

I compiti

Qualunque sia la struttura, credo che siano ineludibili almeno le seguenti questioni: una riconferma dei compiti di indirizzo e coordinamento e controllo a livello centrale (catalogo, conservazione/restauro e formazione specialistica, scambi internazionali); la gestione centrale di alcuni istituti nazionali (Biblioteca nazionale, Discoteca di Stato, Archivio centrale dello Stato, Cineteca na-

zionale...); la creazione di una sorta di *authority* per la tutela (cfr. art. 118 bis della Bicamerale 1, sulla "prestazione minima" e "le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato" e legge 59 sulla *sussidiarietà*).

Ciò dovrà significare uno smantellamento dell'attuale struttura centrale e verticalizzata secondo classi di beni e la sua sostituzione con momenti di indirizzo per materia o per obiettivi (ad esempio ricerca e innovazione, sicurezza, tutela e conservazione, conoscenza/catalogo ecc.). Nella direzione di questo modello, dovrà essere ricondotta, a livello territoriale, la gestione degli istituti (biblioteche, archivi, soprintendenze, musei ecc.). Restano ineludibili, in questo ragionamento, la questione dell'autonomia tecnico-scientifica insieme a quella amministrativo-finanziaria-contabile di tutti gli istituti; l'uniformità della tutela e della circolazione dei beni sia in Italia che all'estero (esportazione e dogana) e i poteri sostitutivi per gli inadempienti.

La proposta dovrà individuare le possibili risposte organizzative (oltre alle conferenze di servizio) e gestionali ai precedenti punti e cioè:

- a) la necessità che lo Stato e le regioni superino il momento della delega/trasferimento delle competenze, riportando tutte le funzioni sui beni culturali attinenti il territorio all'interno di un'unica struttura in cui la titolarità sia dell'ente pubblico (Stato e regioni), articolata per aree funzionali e servizi;
- b) la necessità di garantire la circolazione della dirigenza tecnico-scientifica, così come avviene per l'università. Naturalmente saranno da approfondire i problemi attorno ai poteri sanzionatori, istruttori, di impulso e di sostituzione nei confronti delle strutture regionali inadempienti; chi deve nominare i quadri tecnici e dirigenziali (Governo o Parla-

mento), il loro *status* ecc.;

c) autonomia per i grandi musei "nazionali" (un"regime" simile agli enti lirici o alla Biennale);

d) definizione univoca, nel senso della gestione dei beni, sui settori in cui esercitano un ruolo altre amministrazioni dello Stato: restauri sui beni demaniali, ambientali, informazione e spettacolo.

Su questi punti credo sia necessario un approfondimento o, comunque, un dibattito. Una scelta diversa, come quella su cui alcuni tornano ad insistere, chiedendo un trasferimento *tout-court* delle competenze statali alle regioni, non fa tesoro delle esperienze finora consumate in termini di frantumazione, conflittualità, scarsa autonomia, svilimento del ruolo tecnico-scientifico, provocate dall'attuazione dei decreti del '72 e dalle leggi siciliane.

Libero Rossi

Note

¹ La legge 59/97 *Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*. E la legge 127/97 *Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*.

² Secondo il documento — che reca la firma di Italia nostra, del Touring club, del Fondo per l'ambiente, dell'Associazione dimore storiche, del

World Monuments Fund, della Federazione amici dei musei e della Fondazione Napoli 99 — la bozza D'Onofrio "mette a serio rischio l'intero patrimonio artistico e architettonico nazionale perché mira a trasferire alle regioni la competenza dei beni culturali". Mentre la tutela e la gestione dei beni culturali "richiedono invece un'unità di azione, di intenti, di procedure e soprattutto di atti legislativi e amministrativi che, ad oggi, mal si accompagnerebbero ad un concetto di decentramento regionale (...) gli enti locali (...) non hanno né preparazione, né esperienza per assolvere tali compiti".

³ Legge 431/85 *Conversione in legge, con modificazioni, del DL 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Integrazione dell'art. 82 del DPR 24 giugno 1977, n. 616*. Le norme regionali vengono dal DPR 14 gennaio 1972, n. 3 *Trasferimento alle regioni a statuto ordinario... musei e biblioteche di enti locali* e dal DPR 616-77 con cui sono stati delegati alcuni pezzi della 1497 (paesaggio).

⁴ Con la legge 537 (Finanziaria 1994) del 24 dicembre 1993 è stata prevista una delega (art. 1, c. 1, lett. a) per il riordino, la soppressione e la fusione dei ministeri. Questo doveva avvenire in due fasi: decreto legislativo con numero, denominazioni e attribuzioni dei ministeri (seguendo legge 400/88: funzioni e organizzazione); regolamenti governativi che individuino gli uffici dirigenziali (art. 6, n. 1 del decreto legislativo 29/93). Secondo questa legge è possibile procedere all'istituzione del Ministero per i beni e per le attività culturali trasferendo le competenze della Presidenza del consiglio in materia di spettacolo.

