

# Biblioteche senza riforme - 1

*Il decentramento che non c'è*

di Roberto Maini

**I**l 14 dicembre 1974 il governo Moro-La Malfa istituì con decreto legge il Ministero per i beni culturali e per l'ambiente. Quando fu convertito in legge, il 29 gennaio 1975, prese l'attuale denominazione di Ministero per i beni culturali e ambientali. In un'unica amministrazione furono riunite le direzioni generali delle antichità e belle arti e delle accademie e biblioteche, che dipendevano dalla Pubblica istruzione, e la direzione generale degli archivi, che dipendeva dagli Interni, più alcuni servizi culturali della Presidenza del Consiglio; era previsto che si aggiungessero competenze in materia di spettacolo (nulla di nuovo sotto il sole).

Il 3 dicembre di quello stesso anno venne emanato il decreto n. 805 del Presidente della Repubblica che fissò la struttura organizzativa del ministero. "Il Ministero per i beni culturali e ambientali — sta scritto nel primo articolo — provvede alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali, archeologici, storici, archivistici e librari". E le biblioteche?

L'amministrazione centrale mantiene a sé le biblioteche pubbliche

statali, le trentatré biblioteche tra nazionali, universitarie e aventi particolari compiti e funzioni, elencate nell'allora regolamento organico del 1967, diventate trentasei in quello del 1995 attualmente in vigore. Queste biblioteche sono organi del Ministero e dipendono dall'Ufficio centrale per i beni librari, le istituzioni culturali e l'editoria. All'articolo 15 si legge: "Allo scopo di definire un coerente e coordinato sistema bibliografico con decreto del Ministro, sentito il competente comitato di settore, saranno disciplinati i rapporti tra le biblioteche nazionali centrali di Firenze e di Roma e l'Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche". Ad oltre vent'anni di distanza è ancora da fare. Manca proprio questo nel nostro Paese: un coerente e coordinato sistema bibliografico, che naturalmente va ben oltre la definizione dei rapporti tra questi tre istituti.

E le regioni? "Le regioni — si legge nel secondo articolo — oltre ad esercitare le competenze stabilite dal Decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 3 e quelle eventualmente da trasferi-

re o da delegare ai sensi dei decreti da emanarsi per l'attuazione della legge 22 luglio 1975, n. 382, collaborano con l'amministrazione statale nell'attività di tutela secondo modi e forme che potranno essere stabiliti di comune accordo. Le regioni concorrono all'attività di valorizzazione secondo programmi concordati con lo Stato". Venne istituito il Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali con la presenza di tutte le regioni e il Comitato regionale per i beni culturali in ogni capoluogo.

Era appena trascorsa la prima legislatura regionale: nel '70, dopo oltre vent'anni dal dettato costituzionale, erano finalmente nate le regioni. Grande il fermento di idee e la voglia di fare sull'onda di un sentimento diffuso che chiedeva il decentramento, le riforme, tra cui quella dell'apparato statale, che esprimeva ansia e sete di partecipazione e democrazia. Un'onda lunga, che si era ingrossata nei giorni e nei mesi successivi all'alluvione del '66 e nel '68.

Il 14 gennaio del '72 erano state trasferite alle regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative statali in materia di assistenza scolastica e di musei e biblioteche di enti locali. Con questo stesso decreto furono trasferite anche le soprintendenze ai beni librari, cosa sempre mal digerita dall'amministrazione centrale. Sono le regioni a muoversi nel campo dei beni culturali e delle biblioteche. Pausoso e sciagurato era stato il processo di abbandono e depauperamento del nostro patrimonio culturale, come denunciò la Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, nota come Commissione Franceschini dal nome del suo presidente. Le conclusioni furono presentate il 10 marzo 1966, pochi mesi prima di quell'alluvione che volle apporre il proprio suggello

su quelle drammatiche pagine. Senza l'iniziativa delle regioni in quegli anni lo Stato avrebbe del tutto abdicato alle sue funzioni di protezione e tutela. Le regioni, scrisse allora Massimo Severo Giannini, furono in questo come in altri campi "i soli pubblici poteri che abbiano dimostrato buona volontà".<sup>1</sup> Le stesse individuarono subito come riduttivo il trasferimento del '72 rispetto alla compiuta espressione dell'autonomia regionale e soprattutto denunciarono un tentativo di settorializzazione contro un più organico piano di riforma. Molti furono i documenti di forte critica che vennero inviati al centro, a Roma. La Regione Toscana, allora portavoce riconosciuta di tutti i governi regionali (ahi dove sei ora!?), costituì nel maggio del 1972 una commissione di esperti per la elaborazione di un progetto di studio sulla tutela e valorizzazione dei beni culturali presieduta dal suo presidente Silvano Filippelli. Vennero chiamati a farne parte Roberto Abbondanza, Giuseppe Barbieri, Ranuccio Bianchi Bandinelli, Emanuele Casamassima, Salvatore D'Albergo, Mario Ferrari, Eugenio Garin, Riccardo Gizdulich, Italo Insolera, Emilio Lo Pane, Eugenio Luporini, Edoardo Mirri, Giacinto Nudi, Alberto Predieri, Giovanni Previtali. Nel novembre il Coordinamento tecnico delle regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Toscana presenta alcune osservazioni sul decreto delegato del gennaio e propone una legge-quadro per le biblioteche: "Il sistema bibliotecario italiano non è un sistema: nessuno Stato al mondo gestisce direttamente tante biblioteche. [...] Per una concreta linea di riforma del sistema bibliotecario italiano occorre quindi procedere ad una 'riclassificazione' degli istituti bibliografici, fondata sul presupposto che a livello nazionale le funzioni di indirizzo e coordinamento sul piano scientifico e tecnico siano affidate

## Leggi in biblioteca

Nell'ambito delle celebrazioni per il bicentenario della nascita di Antonio Panizzi, il 7 novembre 1997 si terrà a Reggio Emilia (presso l'Hotel Posta) il convegno "Leggi in biblioteca", organizzato dalla Soprintendenza per i beni librari e documentari della Regione Emilia-Romagna, dalla Provincia e dal Comune di Reggio Emilia.

La giornata di studio — promossa con la collaborazione della Biblioteca municipale Panizzi di Reggio Emilia e delle sezioni regionali dell'Aib dell'Anai — intende affrontare la problematica della revisione della legge regionale n. 42, che dal dicembre 1983 costituisce il punto di riferimento imprescindibile per gli interventi in materia di biblioteche e archivi storici di enti locali o di interesse locale.

Sono previste relazioni di Luigi Balsamo (*Nel ricordo di Panizzi*); Lorenza Davoli (*Per una nuova legge regionale*); Nicola Aicardi (*La disciplina giuridica delle biblioteche nell'evoluzione del quadro legislativo*); Vittorio Anelli (*Biblioteche storiche e nuovi servizi*); Luigi Crocetti (*Una legge contro le leggi*); Nazzareno Pisauri (*Leggere è uguale per tutti*); Maurizio Festanti (*Per un nuovo modello di biblioteca pubblica*); Pier Domenico Laghi (*Bibliotecario ed oltre: i nuovi confini della professionalità degli operatori nelle biblioteche della società dell'informazione*); Giovanni Galli (*La carta dei servizi: per un coinvolgimento degli utenti nello sviluppo delle biblioteche*); Gilberto Zacchè (*L'archivio: un convitato di pietra al tavolo delle riforme?*).

Organizzazione e informazioni: Soprintendenza per i beni librari e documentari, Margherita Spinazzola, tel. (051) 22.66.10-21.75.01; Provincia di Reggio Emilia, Fausto Branchetti, tel. (0522) 45.93.60-45.93.62.

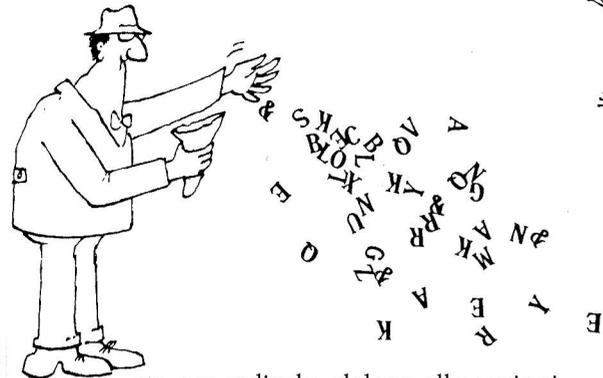
ad organismi largamente rappresentativi e gestite da quegli istituti di effettivo carattere nazionale e che l'ordinato sviluppo di un sistema nazionale di biblioteche pubbliche, basato su sistemi regionali, sia promosso e gestito dagli enti locali a vari livelli territoriali, nel rispetto delle autonomie garantite dalla Costituzione". Vengono individuati come istituti bibliografici di interesse nazionale le due biblioteche nazionali centrali di Roma e Firenze, l'odierno Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane, l'Istituto centrale per la patologia del libro di Roma e il Centro nazionale per il restauro del libro di Firenze, che mai avrà vita.<sup>2</sup>

Sulla base di questo intenso lavoro il 9 ottobre 1973 viene depositata in Parlamento la *Proposta della Regione Toscana per un'iniziativa legislativa delle Regioni per la riforma dell'Amministrazione dei beni culturali e naturali* elaborata dalla commissione di esperti sopra ricordati. È il momento culminante dell'attività regionale che vuole inse-

rirsi in una "situazione di stagnazione e di incertezze, nella quale il nostro patrimonio culturale e naturale va rapidamente degradandosi irreparabilmente".<sup>3</sup> La regione è vista "come integrazione e non contrapposizione allo Stato, organismo capace, per la sua stessa natura, di adempiere a talune funzioni di tutela e valorizzazione con maggiore efficacia, con maggiore aderenza ai problemi concreti, con maggiore speditezza di interventi che non l'amministrazione centralizzata e verticistica".<sup>4</sup> Viene proposto un radicale decentramento per quello che riguarda i beni culturali con il trasferimento e la delega alle regioni di tutte le funzioni esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in ordine a tutti gli istituti culturali di enti locali e di interesse locale e il trasferimento del relativo personale e patrimonio. Viene eliminata la distinzione tra musei, biblioteche e archivi dello Stato e degli enti locali, "distinzione — è scritto nella relazione introduttiva alla proposta — dovuta a particola- ➤

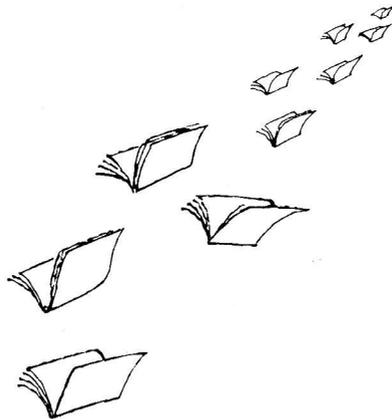
ri vicende storiche, ma che non ha alcuna ragione di sussistere, pari essendo le finalità e i caratteri. Tali istituzioni vengono inoltre intese come organismi a sé stanti, distinti in sede operativa dagli uffici di tutela, con grande vantaggio, riteniamo, del buon funzionamento di entrambi".

Anche per le biblioteche la propo-



sta era radicale: delega alle regioni di tutte le funzioni amministrative su tutti gli istituti bibliotecari, ad esclusione delle nazionali centrali di Firenze e Roma, delle biblioteche dei ministeri e delle amministrazioni autonome dello Stato, di quello che allora si chiamava Centro nazionale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche, ora Istituto centrale per il catalogo unico, e dell'Istituto di patologia del libro. Per le biblioteche pubbliche statali universitarie era previsto il passaggio all'università. "Si pensava, insomma, che la competenza regionale in materia di biblioteche potesse trovare una ridefinizione assai ampia, prescindendo dall'appartenenza giuridica delle strutture bibliotecarie e vedendo piuttosto la loro funzione come intimamente connessa al territorio".<sup>5</sup> Il ministero ipotizzato dalla proposta toscana era un ministero senza portafoglio, leggero, come si direbbe oggi, con compiti di indirizzo e coordinamento.

Le regioni, in questo loro iniziale slancio, incominciarono a dotarsi di leggi organiche sulle bibliote-



che. Il 26 agosto del '74 la Regione Emilia-Romagna creò l'Istituto per i beni artistici, culturali e naturali. Sono anni di impegno e dibattito da parte delle forze politiche, culturali, sindacali, dell'associazionismo per una ridefinizione dello stesso concetto di bene culturale. Larghissimi strati dell'opinione pubblica vengono coinvolti in quella che viene sentita come una riappropriazione legata alla propria storia, al proprio territorio. Divenne veramente un grande appassionante tema nazionale.<sup>6</sup>

Si imboccò, invece, un'altra strada, quella di un decentramento guidato, che concepiva la regione "come ambito decentrato dell'azione statale".<sup>7</sup> L'istituzione del nuovo ministero e soprattutto la sua organizzazione spazzarono via la proposta toscana e ogni ulteriore tentativo di decentramento. Le regioni, in occasione dell'incontro dei loro assessori alla cultura tenutosi a Firenze nel settembre del '75, denunciarono questo rafforzamento dell'apparato e dei poteri dell'amministrazione centrale. Ricordiamo che si era allora in presenza della legge 382 del 22 luglio 1975 con la

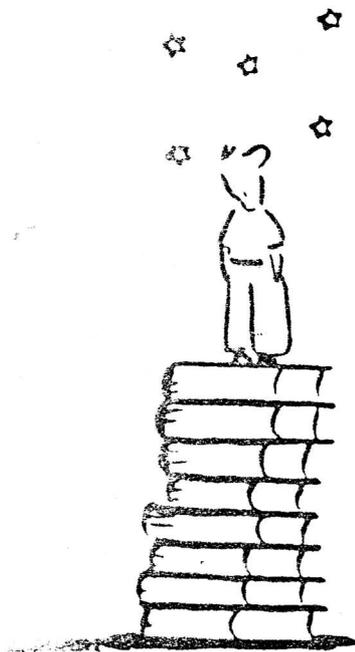
quale entro il luglio 1976 avrebbe dovuto attuarsi il trasferimento alle regioni di ulteriori funzioni per settori organici. "Il fatto stesso di pervenire alla sola organizzazione del Ministero per i beni culturali indipendentemente da un discorso più organico e preciso sulle funzioni da svolgersi in questo campo dallo Stato, dalle Regioni e dagli Enti locali, porterebbe a rischi non indifferenti come quello di dar luogo ad una struttura condizionante tra l'altro le possibilità di delega successiva alle Regioni".<sup>8</sup>

Tutto si bloccò, i ministeri non si ristrutturarono, le regioni persero presto la spinta propulsiva, come si sarebbe detto in quegli stessi anni, facendosi invischiare in un ruolo subalterno: collaborare con l'amministrazione statale, stabilire di comune accordo, concorrere, concordare con lo Stato, tutte espressioni che stanno ad indicare come il primato sia sempre in mano agli organi centrali. Inoltre le stesse si fecero inglobare in organi misti, vedi Consiglio nazionale e comitati regionali, nei quali il ruolo dell'amministrazione centrale si è sempre presentato come dominante. Spesso hanno ricercato il consenso dell'amministrazione centrale più che quello delle loro comunità, comportandosi nell'attività quotidiana con estraneità nei confronti dei cittadini e con un apparato burocratico ancor più lottizzato e legato alla provenienza partitica. È iniziata così un'altra fase di stagnazione che ha visto un susseguirsi di leggi, progetti, proposte quasi a cadenza annuale senza che approdassero a nulla di sostanziale. C'è stato il DPR 616 del 1977 e in particolare l'articolo 48 che rinviava ad apposita legge, da emanare entro il 31 dicembre 1979, la sistemazione della materia concernente la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, librario, artistico. Anche allora, come sempre, si parlò di "grande riforma" con "il compito non facile

di interpretare e tradurre battaglie, esperienze, approfondimenti teorico-culturali, attese di partecipazione e di conoscenza, esigenze di intersettorialità ed orizzontalità dei processi programmatori, momenti di sintesi unitaria a livello degli indirizzi nazionali".<sup>9</sup>

Non ci fu nessuna grande riforma. Il 28 gennaio 1982 per iniziativa di alcuni senatori del Partito comunista italiano, primi firmatari Guttuso e Chiarante, venne presentato il disegno di legge *Nuove norme per la conservazione e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e per la riforma dell'organizzazione della tutela*. Il mese successivo il Ministero per i beni culturali parlori lo *Schema di disegno di legge concernente norme sulla tutela dei beni culturali e sulla riorganizzazione del Ministero*. Queste carte sono andate ad arricchire gli archivi pubblici e privati. Ci fu poi, nel 1986, l'età, in pieno craxismo, dei giacimenti culturali di demichelisiana memoria: seicento miliardi distribuiti tra 39 progetti destinati a imprese pubbliche e private su cui non è mai apparso alcun resoconto finale.<sup>10</sup> Questa assimilazione dei beni culturali al petrolio se ha fatto breccia nei mass media, ha però ancor più focalizzato l'interesse sui grandi musei meta del turismo culturale di massa, relegando biblioteche, archivi, piccoli musei in una condizione di minorità. Di qui lo scarso interesse da parte del potere politico.

Nel 1990 ci furono i 130 miliardi della Legge Facchiano per inventariazione e catalogazione, per ricerca e formazione e per l'elaborazione di quella *Carta del rischio* che, purtroppo, è tornata di attualità in questi giorni con il terremoto che ha colpito l'Umbria e le Marche. Il Ministero è sempre stato sul punto di essere riformato o soppresso, ma nulla è mai successo. Si parlò anche di un'agenzia al suo posto: "Agenzia è una brutta parola — di-



chiara Giuseppe Chiarante a Laura Lilli che su "Repubblica" del maggio 1990 conduce un'inchiesta sui beni culturali — meglio parlare di ente di diritto pubblico, sul tipo del CNR. In ogni caso si tratta di superare la struttura del Ministero con un organismo scientifico". Poi toccò all'on. Domenico Amalfitano, responsabile per la Democrazia cristiana dei beni culturali: "La riforma passa attraverso una diversa certificazione del bilancio", dichiarò in Commissione cultura della Camera. L'8 giugno '90 è la data della legge n. 142 *Ordinamento delle autonomie locali* che sembrò offrire maggiori possibilità di autonomia per alcuni servizi, tra cui le biblioteche.

Si parlò subito di gestione manageriale, di collaborazione con il privato; ma anche qui sembra che molto sia rimasto sulla carta. Il 14 gennaio 1993 venne emanata la legge Ronchey, preliminare, fu detto, ad una grande riforma. Con molta fretta si disse che finalmente eravamo in Europa e vicini agli Stati Uniti. Il regolamento, il secondo dopo il fallimento del primo, è uscito solo nel maggio di quest'anno e ancora

i famosi servizi aggiuntivi tardano a partire. Intanto si ricominciava a parlare di Ministero della cultura: lo rilanciò nel '94 Domenico Fisichella, ministro per i beni culturali sotto il governo Berlusconi;<sup>11</sup> in seguito l'idea fu ripresa da Walter Veltroni, attuale vice-presidente del Consiglio e ministro per i beni culturali. "Nuovo Ministero dei beni e delle attività culturali [...] ministero leggero. E a questo scopo penso di scorporare le competenze legate alla produzione culturale. Vorrei creare tre grandi centri nazionali per il cinema, il teatro e la musica, tre agenzie autonome come in Francia. Il governo non ci deve entrare. Una parte delle funzioni passeranno alle Regioni, mentre la tutela resta allo Stato, alle soprintendenze".<sup>12</sup> Sono le parole di Veltroni in un'intervista al "Corriere della sera" in cui si parla di tutto, meno che di biblioteche. Viene anche data la notizia dell'insediamento della commissione presieduta da Enzo Cheli con il compito di ridisegnare il nuovo ministero: a tutt'oggi non ci sono notizie ufficiali dei lavori.

Si arriva così all'oggi, dopo un estemporaneo tentativo fatto sotto il governo Dini, con le due leggi conosciute sotto il nome di Bassanini, ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali: la legge 15 marzo 1997, n. 59 *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 15 maggio 1997, n. 127 *Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa*. Con la prima si delega il Governo ad emanare entro nove mesi "uno o più decreti legislativi volti a conferire alle regioni e agli enti locali funzioni e compiti amministrativi [...] relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzio- ➤

ni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici". Fra le materie escluse c'è la "tutela dei beni culturali e del patrimonio storico-artistico". Siamo quasi ritornati al punto di partenza: sembra di vedere un film già visto e, per di più, non dei più belli. ■

(1 - continua)

**Note**

<sup>1</sup> M.S. GIANNINI, *Introduzione alla Ricerca sui beni culturali*, Roma, Camera dei Deputati, 1975, p. XXIII.

<sup>2</sup> *Osservazioni al decreto delegato n. 3 proposte per una legge quadro. Biblioteche e archivi. Documento di lavoro redatto a cura del coordinamento tecnico dei dipartimenti per la cultura delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Toscana. Novembre 1972*, in REGIONE TOSCANA. DIPARTIMENTO ISTRUZIONE E CULTURA, *La legge toscana per le biblioteche*, Firenze, Giunta regiona-

le toscana, 1977, p. 116-121.

<sup>3</sup> REGIONE TOSCANA. BENI CULTURALI E NATURALI, *Proposta della Regione Toscana per un'iniziativa legislativa delle Regioni per la riforma dell'Amministrazione dei beni culturali e naturali*, 9 ottobre 1973, p. 16; cfr. anche S. FILIPPELLI, *Per la riforma dell'amministrazione dei beni culturali*, "Il Ponte", 30 (1974), 10, p. 1164-1187.

<sup>4</sup> REGIONE TOSCANA, *Beni culturali e naturali*, cit., p. 6.

<sup>5</sup> P. TRANIELLO, *Biblioteche e Regioni*, Firenze, Giunta regionale toscana, La Nuova Italia, 1983, p. 62.

<sup>6</sup> Nel '74 Ranuccio Bianchi Bandinelli pubblica presso De Donato AA., BB. AA. e BC. *L'Italia storica e artistica allo sbaraglio*; nello stesso anno esce presso Einaudi *Una politica dei beni culturali* di Andrea Emiliani; l'anno seguente il Festival nazionale dell'Unità, che si tenne a Firenze, dedica un posto di grande rilievo al tema dei beni culturali con una mostra che aveva come titolo *Cultura partecipazione democrazia per il patrimonio storico e artistico* e tutta una serie di dibattiti e audiovisivi.

<sup>7</sup> P. TRANIELLO, *op. cit.*, p. 64.

<sup>8</sup> *Osservazioni sullo schema del decreto delegato concernente la riorganizzazione del Ministero per i beni culturali e ambientali* formulate dalla Giunta regionale della Lombardia, 5 settembre 1975.

<sup>9</sup> A. MELUCCO, *Note introduttive ad una politica democratica per i beni culturali*, "Il comune democratico" 10 (ott. 1978), p. 6., numero monografico dedicato a "Beni culturali e autonomie locali".

<sup>10</sup> Cfr. *Le mura e gli archi. Valorizzazione del patrimonio storico-artistico e nuovo modello di sviluppo. Atti del convegno di Firenze (6-7 dicembre 1985) a cura del Dipartimento cultura e della Sezione beni culturali del Partito comunista italiano*, Roma, Editori Riuniti, 1986, p. 197.

<sup>11</sup> *E ora facciamo il ministero della Cultura*, intervista a Domenico Fisichella di Jolanda Bufalini, "l'Unità", 6 luglio 1994, p. 10.

<sup>12</sup> *Veltroni La terza via del superministro*, intervista a Walter Veltroni di Riccardo Chiaberge, "Corriere della sera", 10 dicembre 1996, p. 31.