

Una riforma da completare

La riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali

di Libero Rossi

Con la presentazione al Consiglio nazionale della *I Bozza del Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, in attuazione del d.lgsv. 20 ottobre 1998, n.368*, il ministro Giovanna Melandri tenta di concludere la "riforma" (le virgolette son d'obbligo non tanto per il giudizio che si dà al lavoro fin qui condotto, quanto perché tale processo avviene a Costituzione invariata) avviata dal governo Prodi con il d.lgsv. del 31 marzo 1998, n.112. Cioè con il decreto delegato che attua la prima legge Bassanini (la n.59 del 15 marzo 1997: *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*) nel quale l'intero apparato dello Stato viene ridisegnato individuando nello stesso tempo il soggetto "gestore" delle funzioni nello Stato, regioni ed enti locali.

Sopra richiamavo il termine "processo" per definire il complesso iter innescato dalle leggi citate, che coinvolge uffici e istituzioni per la formulazione di osservazioni e pareri e ovviamente richiede del tempo. Nel mezzo, le resistenze di chi da

sempre manifesta un'affezione all'impianto giuridico del centralismo napoleonico, o meglio alla sua versione burocratico-statalista che dall'Unità in avanti ha regolato i rapporti di potere fra centro e periferia. Pur con queste limitazioni (un puro eufemismo), assistiamo a cambiamenti significativi verso l'affermazione di un diverso sistema di autonomia, fondato più sulla responsabilità dei cittadini che sul primato dello Stato (cfr. la legge del 3 agosto 1999, n.265), di cui attendiamo la pratica attuazione. Questo per evitare i continui *stop and go* di competenze che vengono prima assegnate e poi riprese dallo Stato (è il caso del d.lgsv. 29 ottobre 1999, n.443 che appunto corregge e integra il d.lgsv. 112 del 1998).

Per quanto riguarda i beni culturali, la delega viene svolta nel decreto 112 al capo V (art.148-157) sviluppando altresì le definizioni di:

- a) *beni culturali*, quelli che compongono il patrimonio storico, artistico, monumentale, demoantropologico, archeologico, archivistico e librario e gli altri che costituiscono testimonianza avente valore di civiltà così individuati in base alla legge;
- b) *beni ambientali*, quelli individuati



in base alla legge quale testimonianza significativa dell'ambiente nei suoi valori naturali o culturali;

c) *tutela*, ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali;

d) *gestione*, ogni attività diretta, mediante l'organizzazione di risorse umane e materiali, ad assicurare la fruizione dei beni culturali e ambientali, concorrendo al perseguimento delle finalità di tutela e valorizzazione;

e) *valorizzazione*, ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione;

f) *attività culturali*, quelle rivolte a formare e diffondere espressioni della cul-



Salone di Michelangelo, Biblioteca Medicea Laurenziana, Firenze

tura e dell'arte;

g) *promozione*, ogni attività diretta a suscitare e a sostenere le attività culturali".

Accanto alle definizioni, le potestà a cui le varie funzioni fanno capo: la tutela allo Stato, la valorizzazione a Stato, regioni e enti locali, lo stesso per la promozione. Il tema della gestione viene invece affidato ad una commissione paritetica di dieci persone designate dal ministero e dalla conferenza unificata che, nel

giro di un paio d'anni, dovrebbe individuare "i musei, o altri beni culturali statali la cui gestione rimane allo Stato e quelli per i quali essa è trasferita, secondo il principio di sussidiarietà, alle regioni, alle province o ai comuni". La commissione ad oggi è al lavoro. L'unica materia certa è il trasferimento delle biblioteche pubbliche statali collegate alle università sulla scorta di una richiesta dei senati accademici. Un tentativo abbastanza avanzato riguarda la Biblioteca universitaria di Bologna, dove lo schema di convenzione ha ricevuto il via libera da parte del Consiglio nazionale e, per la parte relativa al trasferimento del personale, il *placet* dei sindacati. Tuttavia un intervento del Dipartimento della funzione pubblica, tendente a snaturare il patto raggiunto con le organizzazioni sindacali in merito alla formazione-inquadramento del personale, sta bloccando la procedura. La riflessione che sta alla base della delega, in senso positivo, è che il bene culturale ha una connotazione fortemente intersettoriale. E pensare di programmare in questa materia senza investire il territorio non è oggi più proponibile. Il museo, la biblioteca, l'archivio, sono edifici storico-artistici, centro storico, territorio: insomma quello che i nostri architetti definiscono la "contestualizzazione del bene culturale". Anche se, va aggiunto, dalla lettura degli articoli ciò non emerge con la dovuta chiarezza e, in più, vi troviamo riconfermata la separazione tra tutela, conservazione e valorizzazione. Una concezione senz'altro superata, e che non si comprende perché venga riproposta, dato che rischia di rimanere solo sulla carta, o di generare delle inefficacie oltre che essere fonte di continui contrasti con gli enti territoriali. Contrasti che fra i non addetti ai lavori vengono letti solo come conflitto di poteri e non come affermazione della necessità di ricomposizione a livello unitario delle

funzioni di governo sui beni e sulle attività culturali. Peraltro tali limiti non potevano trovare soluzione nel decreto successivo (il d.lgsv. 20 ottobre 1998, 368) la cui finalità era di riorganizzare le funzioni dello Stato nel settore: *Istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n.59*. Al "nuovo" ministero sono devolute le attribuzioni del Ministero per i beni culturali e ambientali, quelle sullo spettacolo e sullo sport e da ultimo quelle sulla proprietà letteraria (queste ultime con il d.lgsv. 30 luglio 1999, n.300). Esso esercita le

funzioni amministrative statali nelle seguenti materie:

- a) tutela, gestione e valorizzazione dei beni culturali e dei beni ambientali;
- b) promozione delle attività culturali in tutte le loro manifestazioni con riferimento particolare alle attività teatrali, musicali, cinematografiche, alla danza e ad altre forme di spettacolo, inclusi i circhi e spettacoli viaggianti, alla fotografia, alle arti plastiche e figurative, al design industriale;
- c) promozione del libro, della lettura e delle attività editoriali di elevato valore culturale; sviluppo dei servizi bibliografici e bibliotecari nazionali;
- d) promozione della cultura urbanistica e architettonica, inclusa l'ideazione e, d'intesa con le amministrazioni competenti, la progettazione di opere di rilevante interesse architettonico destinate ad attività culturali;
- e) studio, ricerca, innovazione e alta formazione nelle materie di competenza, anche mediante sostegno delle attività degli istituti culturali;
- f) diffusione dell'arte e della cultura italiana all'estero, salve le attribuzioni del Ministero degli affari esteri e d'intesa con lo stesso;
- g) vigilanza sul CONI e sull'istituto per il credito sportivo.

Gli organi cui è demandato l'esercizio di tali compiti sono, oltre al ministro, il segretariato generale articolato in servizi trasversali (per gli affari generali amministrativi, il bilancio, la sicurezza del patri- ➤

monio storico, artistico e paesaggistico, l'informatica, la statistica e il catalogo nazionale dei beni culturali, la vigilanza sul CONI e sull'istituto per il credito sportivo), direzioni generali, soprintendenze regionali e subregionali, biblioteche, archivi e istituti autonomi. Il modello prescelto suscita più di un problema in merito ai rapporti fra le diverse articolazioni del ministero (fra *centro* e *periferia*, fra capo di gabinetto e segretario generale, fra direzioni generali e soprintendenze regionali) e per l'assenza – sembra in via di correzione con il *Regolamento* – delle biblioteche, degli archivi e delle soprintendenze archivistiche dalla “sfera di attività” del soprintendente regionale. Con il d.lgsv. n.368 si definiscono meglio anche gli ambiti della collaborazione con gli enti locali attraverso la ricordata istituzione del soprintendente regionale, che è diventato ufficio con il d.lgsv. n.300 del 1999 ed è interlocutore unico per lo Stato sul territorio della regione; e si introducono gli accordi che il Ministero può stipulare con le altre amministrazioni pubbliche e con soggetti privati, al fine di corrispondere alle esigenze presentate da singole realtà territoriali.

Il *Regolamento* in questione è un atto di organizzazione che apporterà profonde modifiche alla struttura del ministero disegnata da Giovanni Spadolini con il DPR n.805 del 1976. Ma seguiamone i momenti salienti. Al capo I abbiamo gli organi di indirizzo politico-amministrativo, che sono il ministro (“organo di direzione politica e di indirizzo politico-amministrativo”), i sottosegretari (“compiti e le funzioni espressamente a loro delegate dal ministro”), gli organi di diretta collaborazione del ministro (gabinetto, ufficio legislativo e segreteria), il Comando carabinieri per la tutela del patrimonio artistico e il servizio per il controllo di gestione. Al capo II, gli organi collegiali divisi fra

consultivi (il Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali, la Conferenza dei presidenti delle commissioni per i beni e le attività culturali, il Comitato per i problemi dello spettacolo, il Comitato nazionale per l'editoria e la proprietà letteraria, il Consiglio di amministrazione, i sei comitati tecnico-scientifici, le commissioni per i beni e le attività culturali) e gestionali (il segretario generale e le dieci direzioni generali). Al capo III, gli istituti centrali per il restauro (Opificio delle pietre dure, Istituto centrale per il restauro, Istituto centrale per la patologia del libro) e per la catalogazione dei documenti (Istituto centrale per gli archivi di nuova istituzione). Al capo IV, abbiamo gli organi dell'amministrazione periferica (le soprintendenze regionali per i beni e le attività culturali, le soprintendenze per i beni architettonici e per il paesaggio, le soprintendenze per il patrimonio storico-artistico, le soprintendenze per i beni archeologici, le soprintendenze archivistiche, gli archivi di stato, le biblioteche pubbliche statali e i musei e gli istituti di conservazione dotati di autonomia). Scorrendo i trentasette articoli della bozza, che nel frattempo potrebbero essere aumentati, possiamo rilevare le questioni che tuttora mancano (l'archeologia subacquea, i nuovi musei della fotografia, dell'arte e architettura contemporanea e dell'audiovisivo-Discoteca di Stato) o non hanno trovato una definizione (le soprintendenze speciali quali: antichità egizie, “Pigorini”, arti e tradizioni popolari ecc. e i musei tipo Castel S. Angelo, Galleria d'arte moderna ecc.) anche se questa, nell'anno trascorso dal decreto n.368, per alcuni poteva essere senz'altro possibile (ad esempio arti e tradizioni popolari come Soprintendenza per i beni demoantropologici). A meno che non si pensi di articolare una risposta con atti regolamentari interni, tipo decreti ministeriali e/o dirigenziali.

Questo comunque non può essere certamente il caso degli istituti centrali:

- ICCU, catalogo/documentazione e quello degli archivi per gli aspetti che legano tali attività ai servizi per l'informatica e per il catalogo del segretariato generale;
- ICR, ICPL e Opificio delle pietre dure (OPD) che devono assurgere a istituti di alta formazione. La riorganizzazione credo che non si possa concludere con la sola attività didattica, ma debba investire anche l'organizzazione e il potenziamento della ricerca nei settori del restauro e della conservazione.

In tale contesto qualche parola dovrebbe venire finalmente spesa per il Centro di fotoreproduzione e restauro degli archivi di Stato. Così non si potrà risolvere con la decretazione ministeriale la *querelle* attorno all'autonomia dei musei dalle soprintendenze, o all'autonomia amministrativo-contabile e di bilancio per biblioteche-soprintendenze-archivi. L'aspetto più innovativo del *Regolamento* risiede nella soprintendenza regionale, certamente per le funzioni di coordinamento¹ e per i compiti assegnati al soprintendente,² ma anche perché è la prima volta che troviamo affermata una procedura orizzontale e non secondo una tipologia di beni. E anche se non sarà di per sé un volano per servizi col marchio dell'eccellenza, senz'altro potrà rimettere in marcia la squassata macchina pubblica. In prima battuta vi è sicuramente la necessità di coordinare l'attività degli uffici statali, quindi di costruire un rapporto con la regione per la potestà legislativa che esprime nel settore, per la programmazione degli interventi e il convogliamento di risorse economico-finanziarie.³ E già da oggi la soprintendenza regionale si pone come soggetto attuatore dei programmi-piani-intese firmati con le regioni. Alcuni limiti, che è auspicabile siano superabili con il



Biblioteca del Monumento nazionale di Badia di Cava, Salerno

tempo, riguardano proprio il ruolo delle molte direzioni generali che, in un disegno fortemente caratterizzato, i cui cardini sono rappresentati dal segretariato generale e dal soprintendente regionale, rischiano di essere solo un inutile diaframma, e in più avvalorano l'impressione di un forte sbilanciamento del "potere" verso il centro. Per concludere, direi che lo sforzo profuso dall'attuale ministro nel portare risorse alle tante necessità di questa amministrazione e nel fornire risposte adeguate (e di segno opposto) alle riscontrate carenze gestionali stia dando i suoi frutti: la legge di bilancio per l'anno 2000, il *Testo unico dei beni culturali* e questo *Regolamento*. ■

Note

¹ "L'attività delle soprintendenze per i beni architettonici e per il paesaggio, per il patrimonio storico-artistico, per i beni archeologici e delle soprintendenze archivistiche presenti nel territorio regionale."

² "Soprintendente regionale che: a) propone ai direttori generali di settore gli interventi ordinari e straordinari, annuali e pluriennali, individuando le priorità sulla base delle indicazioni delle soprintendenze di settore e dei programmi di valorizzazione approvati dalla Commissione regionale per i beni e le attività culturali; b) formula proposte ai direttori generali di settore per la formazione dei relativi piani di spesa, annuali e pluriennali; c) vigila sull'attuazione dei piani, e ne riferisce ai direttori generali di settore; d) adotta, previa istruttoria dei soprintendenti di settore, i provvedi-

menti di vincolo previsti dagli articoli 3 e 5 della legge 1 giugno 1939, n.1089, dall'articolo 82, comma 2 lettera a) del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n.616 e dell'articolo 36 del decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n.1409; e) adotta i provvedimenti di annullamento ai sensi dell'art. 82, comma 9, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n.616 su proposta del soprintendente per i beni architettonici e per il paesaggio; f) adotta, su proposta dei soprintendenti di settore, i provvedimenti di integrazione e i provvedimenti in via sostitutiva per la compilazione degli elenchi contemplati dall'articolo 4 della legge 1 giugno 1939, n.1089; g) propone al direttore generale per i beni architettonici e per il paesaggio, sentiti il soprintendente per i beni architettonici e per il paesaggio e il soprintendente per i beni archeologici, l'intervento sostitutivo dello Stato per l'adozione dei piani paesistici, fatta salva la facoltà di iniziativa della direzione generale; h) comunica alla regione e agli enti locali le denunce di trasferimento a titolo oneroso di beni culturali; trasmette al direttore generale di settore le proposte di prelazione da parte degli enti predetti; propone al direttore generale di settore, sentite le soprintendenze di settore, l'esercizio del diritto di prelazione; i) predispone, su incarico della direzione generale di settore, d'intesa con le regioni, programmi e piani finalizzati all'attuazione degli interventi di riqualificazione, recupero e valorizzazione delle aree sottoposte alle disposizioni di tutela paesaggistico-ambientale; l) cura, d'intesa con le regioni, il catalogo regionale dei beni culturali e ambientali, secondo gli standard fissati dagli istituti centrali; m) propone, sentiti i soprintendenti di settore, la distribuzione del personale ai fini dell'ottimizzazione dei servizi." Infine, sempre il soprintendente regionale, riunisce periodicamente i dirigenti, al fine di raccogliere proposte in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali e di promozione delle attività culturali.

³ "Nasce la soprintendenza regionale che programmerà e coordinerà gli interventi come esige un moderno ministero capace di spendere le risorse pubbliche con efficacia e massima trasparenza" (dall'intervista a Giovanna Melandri, ministro per i beni e le attività culturali, al "Corriere della Sera", 27 dicembre 1999).