

Ferruccio Ferruzzi, L'organizzazione della tutela dei beni culturali e la sua riforma alla luce della Costituzione.

Riassunto

Un esame approfondito della Costituzione dimostra che essa attribuisce alla “tutela del patrimonio storico artistico della Nazione”, in quanto testimonianza dell'identità nazionale, la supremazia su ogni altro interesse relativo ai beni culturali, compresa la fruizione e valorizzazione economica, come ha affermato la Corte Costituzionale. Nello stesso senso si evince che per la Costituzione la tutela deve essere esercitata dallo Stato in base ai principi di legalità, imparzialità e indipendenza funzionale rispetto al potere esecutivo e che il modello organizzativo in tal senso indicato dalla Carta è quello di un'autorità indipendente o amministrazione autonoma a precipuo carattere tecnico-scientifico, preposta all'applicazione delle leggi di tutela e composta da un personale scientifico di alta qualificazione con funzioni di studio e ricerca e dotato di autonomia operativa. Si ricordano le proposte legislative avanzate in tal senso con ampi consensi nel settore dalla Commissione Franceschini, (1967), da Giulio Carlo Argan (1983) e da Chiarante e Argan (1989), che però non ebbero attuazione. L'istituzione nel 1975 del Ministero per i beni culturali, risultò una farraginosa struttura gerarchico-burocratica, dominata da un pesante apparato centrale, deluse tutte le aspettative di riconoscimento delle caratteristiche e prerogative culturali delle strutture della tutela e del personale scientifico che vi opera. Fra i funzionari tecnici cresceva anche il disagio per il mancato riconoscimento giuridico e di trattamento per le funzioni professionali, scientifiche e culturali che svolgono, che sfociò in un movimento di rivendicazione per sollecitare dal Parlamento provvedimenti in tal senso. Ottennero bensì che la legge 59/97 Bassanini prevedesse che fosse stabilita un'apposita distinta disciplina contrattuale per il personale tecnico-scientifico dei beni culturali, ma la sua attuazione fu poi sistematicamente insabbiata da governi e sindacati. La causa del fallimento di tutte le proposte e tentativi di realizzare un'organizzazione dell'amministrazione e del personale scientifico dei beni culturali conforme ai principi di competenza e autonomia indicati dalla Costituzione è stata la ‘presa’, che trasversalmente tutto il ceto politico che si è alternato finora al governo ha voluto mantenere sul Ministero come ‘feudo’ da assegnare nella formazione dei governi, che il ministro di turno può strumentalizzare a una politica personale individuata nel privilegiamento delle attività di fruizione e valorizzazione e negli interventi clamorosi sui siti più importanti, finalizzata al ritorno immediato in termini di risonanza mediatica e consensi clientelari delle iniziative e dei provvedimenti, decisi direttamente in sistematica violazione del principio di separazione della politica dall'amministrazione. Si ripercorrono le (troppo) numerose riforme del Ministero succedutesi a partire da quella di Veltroni del 1998 e la loro incidenza negativa sul funzionamento e sull'organizzazione del Ministero, della quale si ricordano le vicende storiche. In particolare le recenti riforme Franceschini (2014 e 2016), con un metodo basato su colpi di mano senza alcuna preventiva trasparente preparazione, né debito parere del Consiglio superiore, hanno profondamente stravolto l'organizzazione del Ministero. Per creare 30 musei autonomi, scorporandoli dalle rispettive soprintendenze - operando un'assurda completa separazione della tutela dalla conservazione -, e 17 direzioni ('Poli') museali regionali, tutte le soprintendenze ai beni archeologici, architettonici e storico artistici sono state fuse in un unico tipo 'misto' generalista, dimezzandone però il numero totale, e sono stati penalizzati con gravi tagli i settori degli archivi e delle biblioteche. È stato così gravemente indebolito l'apparato preposto alla tutela - soprattutto quella del patrimonio diffuso sul territorio -, il quale deve ora anche effettuare senza adeguati mezzi la tutela dei beni librari non statali assegnata col solito colpo di mano al Ministero. Con la fusione delle soprintendenze si smantella anche la consolidata articolazione dell'organizzazione per settori specializzati, in negazione del principio della competenza scientifica, per aprire la direzione degli istituti a 'manager' generici più ligi al potere. La legge Madia (124/15) infine prevede che tutti gli organi periferici del Ministero (esclusi i musei autonomi che non lo sono) 'confluiscono' nelle prefetture e dipendano quindi dal ministero dell'Interno, disarticolando la stessa organizzazione nazionale coordinata della tutela che conosciamo per frammentarla in tante dipendenze delle prefetture e sottoporla a un controllo politico più stretto da parte del Governo in supporto agli interessi locali. Scopo precipuo del saggio, oltre che approfondire le vicende dell'organizzazione della tutela nelle recenti riforme e le ragioni della gravità della sua situazione, è fornire dati di fatto e argomenti che possano contribuire ad avviare fra tutti gli interessati una più ampia riflessione e discussione sul tema della riforma dell'organizzazione della tutela e un percorso che trovi il suo esito in condivise e concrete proposte per riportarla nell'alveo che la Costituzione del 1948 le ha tracciato.

Indice

1. <i>Che cos'è la tutela per la Costituzione</i>	1
2. <i>Chi e come deve esercitare la tutela secondo la Costituzione</i>	3
3. <i>I modelli costituzionali di amministrazione statale e la tutela</i>	7
4. <i>Le proposte di istituire un'amministrazione autonoma per la tutela e l'istituzione del Ministero dei beni culturali</i>	9
5. <i>L'organizzazione della tutela e l'ordinamento del personale tecnico-scientifico</i>	14
6. <i>La 'presa' della politica sull'organizzazione della tutela</i>	18
7. <i>L'incidenza delle riforme sulle strutture e i criteri organizzativi della tutela</i>	20
8. <i>Verso lo smantellamento dei settori di competenza scientifica:dalla riforma Veltroni alle riforme Franceschini</i>	23
9. <i>Lo spettro della fine della tutela; la legge Madia</i>	31
10. <i>Conclusioni</i>	32