

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

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

1. *Che cos'è la tutela per la Costituzione*

L'articolo 9, comma 2, della Costituzione prevede che *“la Repubblica...tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”*¹. In questa espressione il termine “tutela” ha un duplice riferimento; in primo luogo si riferisce all'insieme di principi e norme che il testo prescrive che debbano essere adottati nel nostro ordinamento al fine di assicurare l'integrità e la conservazione del patrimonio storico e artistico della Nazione - si parla in tal caso di “normativa di tutela” - e in secondo luogo si riferisce alla funzione amministrativa di esecuzione e coordinamento di tutte le attività previste dalla predetta normativa, con cui tale fine si realizza nei confronti dei beni appartenenti al patrimonio storico e artistico della Nazione² - si parla in tal caso di “azione di tutela”.

La normativa di tutela nel nostro Paese ha radici molto antiche che risalgono ai primi provvedimenti dei papi del XV sec. volti a proteggere le antichità di Roma e una sua storia che si svolge con continuità fino a quando, con l'avvento della Repubblica, ha trovato una più alta affermazione di principio nella Carta costituzionale. Di tale affermazione qui ci interessano precipuamente le implicazioni che essa ha riguardo all'organizzazione che deve assicurare l'azione di tutela.

Per ricostruire tali implicazioni è necessario partire dall'analisi del significato del termine stesso “tutela” usato dal testo. Per comprendere meglio tale significato può essere utile una considerazione comparativa: nella nostra Costituzione ricorre più volte il verbo in terza persona singolare “tutela”, il cui soggetto è “la Repubblica” – cioè il complesso delle pubbliche amministrazioni - o un suo organo particolare (il Consiglio di Stato, il Governo), oppure, astrattamente, “la legge” o, impersonalmente, l'ordinamento e l'oggetto varia dalle “minoranze linguistiche” all’“unità giuridica ed economica” del Paese”³. La “tutela” in generale è l'azione di protezione e difesa dei soggetti

¹ In questa sede non tratteremo in particolare delle specificità del paesaggio come oggetto di tutela, ma solo degli aspetti organizzativi che la sua tutela ha in comune con quella del patrimonio storico e artistico.

² La specificazione “della Nazione” indica che oggetto della tutela è il patrimonio storico artistico riconosciuto come appartenente alla Nazione dall'ordinamento e presuppone pertanto la sua positiva identificazione ai fini dell'applicazione delle norme vigenti, così come deve essere identificato con provvedimenti positivi il “patrimonio dell'umanità” tutelato dall'UNESCO.

³ In particolare: minoranze linguistiche (art. 6, c.1); paesaggio e patrimonio storico e artistico della nazione (art. 9, c. 2); libertà personale (art. 14, c. 2); figli nati fuori del matrimonio (art. 30, c.3); lavoro (art. 35, c. 1); lavoro dei minori (art. 37, c. 3); artigianato (art. 45, c.2); risparmi o (art. 47, c.1); giustizia nell'amministrazione (art. 100, c.1); unità giuridica, economica e dei livelli delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art.120, c. 2).

inidonei a provvedere sufficientemente a sé stessi⁴. La Costituzione considera evidentemente tale anche il patrimonio storico e artistico; i beni culturali che compongono quest'ultimo non hanno infatti una capacità di proteggersi da sé dai numerosi agenti – materiali e umani - che possono deteriorarli o danneggiarli in vari modi, e per il valore culturale identitario che rivestono per la Nazione la Costituzione li ritiene meritevoli di pubblica tutela.

Ma i beni culturali non sono in effetti *res nullius*, alla stregua dei “figli nati fuori del matrimonio” abbandonati, in quanto hanno tutti un proprietario successore di quello originario. Negli stati a ordinamento tradizionalmente liberale, come p. es. gli U.S.A., che non hanno una legislazione ‘interventista’ in materia come la nostra, il solo fatto che un bene ha un legittimo proprietario basta a rendere impensabile un intervento di tutela da parte dello Stato che incida o limiti la sua libera disponibilità. Nel nostro Paese invece il potere dei proprietari sui loro beni viene limitato e condizionato dalla tutela che la Repubblica esercita su questi ultimi se sono beni culturali. La Costituzione italiana esclude così l’ottimistico e irrealistico presupposto liberale per cui il bene culturale trova sufficiente tutela nell’interesse del privato proprietario stesso a conservarlo nella sua integrità per il suo intrinseco valore storico ed economico e adotta quello opposto, per cui il bene culturale deve essere tutelato in prima persona dallo Stato in quanto la sua conservazione ed integrità è di interesse pubblico, anche prescindendo dalla volontà in tal senso del suo possessore o eventualmente addirittura in opposizione ad essa, se non è conforme a tale interesse.

L’insufficienza sostanziale che per la Costituzione italiana presenta l’affidamento esclusivo alla tutela del bene da parte del proprietario, per cui è richiesto l’intervento complementare della tutela pubblica, è motivata dal fatto che la tutela ha ad oggetto beni che sono anche naturale oggetto di legittimi interessi del proprietario o possessore diversi da quello della conservazione, i quali possono essere in contrasto con quest’ultimo. La tutela del patrimonio culturale è certamente sentita oggi da molti cittadini come un interesse pubblico altamente meritevole e anche come un dovere personale nei confronti dei beni culturali in loro possesso o esistenti nel loro ambito di vita e di lavoro. Ma l’esperienza ci pone continuamente di fronte al fatto che questi cittadini sono lungi dall’essere la totalità della popolazione e che si verificano innumerevoli casi di comportamenti dei possessori di beni culturali in parte o anche del tutto contrari ai più elementari canoni di conservazione e integrità. Pertanto l’intervento della tutela pubblica prevista dalla Costituzione si rende necessario per garantire l’esigenza di conservazione e integrità materiale dei beni culturali non solo nei confronti degli agenti esterni (tempo, ambiente, danneggiamenti), ma anche nei confronti di eventuali comportamenti dei possessori contrastanti con tale esigenza.

Che il costituente fosse consapevole di tale eventualità, che ha voluto prevenire radicalmente, è dimostrato chiaramente dal fatto che l’art. 9 non ha posto alcuna limitazione, condizione o temperamento alla tutela: non dice, p.es., che la Repubblica tutela il patrimonio storico solo entro certi limiti ovvero compatibilmente con altri interessi o volontà o per scopi diversi dalla tutela stessa. Ha semmai fatto l’inverso; ha imposto il temperamento con l’interesse pubblico al diritto di proprietà (inclusa quella dei beni culturali), che è soggetto a “*limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale*” (art. 42) e all’iniziativa economica privata (compresa quella avente ad oggetto beni culturali), che “*non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale*” (art. 41), conferendo così all’interesse pubblico alla tutela dei beni che rivestono interesse culturale una sostanziale supremazia di principio su ogni altro interesse – anche pubblico - come ha autorevolmente riconosciuto la Corte Costituzionale in diverse sentenze, a cominciare dalla n. 151/1986, che ha affermato la prevalenza del valore culturale del patrimonio storico e artistico oggetto della tutela “*su altri valori, ivi compresi quelli economici*”.

La tutela va per definizione oltre l’ambito degli interessi del proprietario nei confronti del bene culturale e si pone anzi in linea di principio anche in potenziale contrasto con gli stessi, in quanto limita la disponibilità del bene e impone prestazioni di servizio pubblico al privato possessore⁵. Ma per la Costituzione il rapporto fra la conservazione e la fruizione del bene culturale non è quello di

⁴ *Enciclopedia del diritto*, s.v.

⁵ Il Codice prevede l’obbligo per i privati proprietari di dare incondizionatamente accesso ai propri beni culturali solo per gli archivi (art. 127), mentre per gli altri tipi di beni l’obbligo sorge solo se su di essi è stato effettuato un intervento conservativo o di restauro con il concorso totale o parziale dello Stato (art. 38).

mezzo a scopo – la Costituzione non parla di fruizione del patrimonio e non ne fa espressamente lo scopo della tutela -, bensì quello fra scopo e conseguenza del suo raggiungimento. In altri termini: la fruizione non è lo scopo primario della tutela, ma è resa possibile dalla tutela. Mentre per definizione la fruizione si riferisce a una temporanea e attuale ‘utilizzazione’ o ‘consumo’ del bene, la conservazione – scopo diretto primario della tutela per la Costituzione - tende ad assicurare la permanenza e integrità del bene in un futuro in linea di principio illimitato⁶. La conservazione ha quindi la conseguenza, o se si vuole lo scopo secondario⁷, di assicurare *la possibilità* della fruizione del bene non solo nel presente, ma anche nel futuro, il che può avvenire però solo se la fruizione che via via se ne fa è compatibile con la conservazione; se non lo fosse, deve prevalere quest’ultima anche fino al limite di escludere la prima⁸.

In altri termini, nessuna generazione può considerarsi la destinataria finale della conservazione del patrimonio, nel senso che abbia un diritto maggiore delle altre a ‘consumarlo’ per fruirne, ma dovrà tramandarlo il più possibile integro in successione illimitata ad altre generazioni⁹. Per questo motivo il compito di tutela del patrimonio culturale posto dalla Costituzione, che impone alla collettività il contemperamento delle legittime esigenze di utilizzazione e fruizione con l’obbligo precipuo e prevalente della sua conservazione è così arduo e impopolare ed è una delle più grandi sfide che la collettività deve affrontare.

2. Chi e come deve esercitare la tutela secondo la Costituzione

Durante i lavori della I Sottocommissione dell’Assemblea Costituente, i relatori Concetto Marchesi e Aldo Moro avevano proposto una formulazione originaria di quello che poi diverrà l’art. 9, la quale attribuiva allo Stato il compito della “*protezione*”¹⁰ del patrimonio storico e artistico “*su tutto il territorio della Repubblica*”, espressione quest’ultima che, come spiegò Marchesi, era volta, in relazione all’autonomia regionale che si stava dibattendo nella II Sottocommissione, a “*impedire l’eventualità che la Regione possa disporre liberamente dei propri monumenti*”. Tutto il mondo accademico, a partire dall’Accademia dei Lincei, e quello degli operatori della tutela - soprintendenti e funzionari, a partire dall’allora direttore generale Ranuccio Bianchi Bandinelli - sostenevano il mantenimento dell’attribuzione della tutela allo Stato come previsto dalle fondamentali leggi del 1939, in considerazione della rilevanza nazionale del patrimonio storico e della necessità di assicurarne una tutela omogenea su tutto il territorio contro le possibili deviazioni causate da interessi locali. Ma anche questa proposta fu investita dall’acceso dibattito che si sviluppò nella Costituente fra regionalisti e statalisti e l’autonomista Emilio Lussu, dichiarando di rinunciare per quanto riguardava la tutela ad insistere affinché fosse direttamente affidata alle

⁶ Un tempo illimitato’ (privo di limite futuro predeterminato) non è naturalmente un ‘tempo infinito’ o eternità (tempo che non avrà mai fine), ma ai fini pratici si dovrebbe prevedere che duri almeno qualche altro secolo da oggi.

⁷ In tal senso vanno intesi i “fini di pubblica fruizione” della tutela enunciati dall’art. 3 del Codice.

⁸ V. il caso delle Grotte di Lascaux, dove il pubblico è stato escluso perché gli effetti della sua presenza danneggiavano irreversibilmente le pitture. La prima esplicita definizione legislativa del termine “tutela” (nel senso di azione di tutela) dell’art. 148 del d.lgs. n. 112/1998 (*ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali*) non condiziona la tutela ad altri scopi o interessi e conferma questa lettura del testo costituzionale.

⁹ È bensì vero che anche la fruizione dei beni culturali rientra nello “sviluppo della cultura” che la Repubblica deve promuovere ai sensi del primo comma dell’art. 9. Riteniamo tuttavia corretta l’interpretazione del secondo comma come norma autonoma di valore incondizionato e non attuativa o subordinata a quella del primo comma, in quanto la *ratio* di questo è finalizzata allo sviluppo della persona del cittadino, mentre la *ratio* del secondo comma è finalizzata al valore collettivo prevalente del mantenimento dell’identità nazionale, che si fonda precipuamente sul patrimonio culturale della Nazione (v. p. es. P. Buccelli, *Valorizzazione e fruizione dei beni culturali tra gestione diretta e indiretta*, 2004 (ricerca SSPA-SNA), p. 15, http://sna.gov.it/www.sspa.it/wp-content/uploads/2010/04/Capitolo_I_parte_II.pdf). Pertanto si deve intendere che l’esigenza di fruizione del bene deve valere compatibilmente con la tutela dello stesso.

¹⁰ Il termine sinonimo più appropriato “tutela” – che implicitamente richiama la nozione di “tutela” già introdotta fin dal titolo dalla legge l. n. 1089/1939 - fu sostituito dalla “Commissione dei 18” di coordinamento redazionale nel testo finale e non si conosce l’autore di tale sostituzione.

Regioni, chiese di sostituire però “*Repubblica*” a “*Stato*” nel testo, in modo da lasciare “*impregiudicata la questione dell’autonomia regionale*” e “*per evitare confusioni ed equivoci*”¹¹.

In effetti invece l’equivoco – secondo una tipica abitudine della politica italiana ai compromessi intenzionalmente ambigui nelle forme, escogitati per rinviare questioni controverse lasciando aperte soluzioni alternative fra loro - fu proprio introdotto da tale sostituzione, anche perché, data la duplicità di poteri – normativo ed operativo – in materia di tutela sopra accennata, implicava l’ulteriore possibilità di attribuire tali poteri a soggetti diversi nell’ambito della Repubblica, che doveva riemergere, come vedremo, con la riforma costituzionale del 2001. Così, né l’articolo 9, né altra disposizione della Costituzione specificavano espressamente gli organi mediante i quali la “Repubblica” – cioè l’ordinamento pubblico - avrebbe svolto le funzioni amministrative di tutela. Il testo del 1948 si basava implicitamente sul cosiddetto principio ‘del parallelismo’ dell’attribuzione delle funzioni legislative e amministrative nella stessa materia, che si deduceva, per quanto riguardava lo Stato, dal fatto che alle Regioni erano attribuite dall’art. 118, comma 1, le funzioni amministrative nelle sole materie legislative ad esse attribuite dall’art. 117, costituenti un gruppo speciale espressamente distinto dalla generalità delle materie legislative che restavano pertanto implicitamente attribuite allo Stato così come le relative funzioni amministrative, salvo le deleghe obbligatorie ed eventuali¹².

È bensì vero che nell’art. 9 la menzione della “*Repubblica*” come soggetto della “tutela” doveva intendersi nelle intenzioni di chi l’aveva proposta nel senso che tutte le sue componenti possono e dovrebbero concorrere a realizzarla con rispettivi poteri e livelli di competenza, ma poi nel testo finale dell’articolo – risultato, come si è detto, di un maldestro compromesso modificativo dell’ultim’ora - non era stato inserito alcun principio direttivo di ripartizione di tali compiti fra le dette componenti e quindi l’espressione del tutto generica ‘la Repubblica’ poteva oggettivamente intendersi come riferita allo Stato-ordinamento, che dal testo non veniva distinto dallo Stato-persona. Pertanto, in conformità con il principio generale del parallelismo delle funzioni implicito nel testo del 1948, l’ordinamento ha sempre attribuito di fatto esclusivamente ad un’amministrazione statale dotata di organi periferici distribuiti su tutto il territorio il compito operativo della tutela. La normativa organica del 1939 (le cosiddette leggi Bottai¹³), che fa da sfondo e implicito (attraverso l’identità della nozione di “tutela”) presupposto dell’art. 9, tramandata sostanzialmente immutata fino al Codice dei beni culturali del 2004 che la riassume, è tutta impostata a regolare il tradizionale ruolo esclusivo dello Stato in tale funzione e questa circostanza si è talmente consolidata da essere considerata connaturata anche nel regime repubblicano alla costituzione materiale del nostro Paese, tanto che spesso si è parlato di ‘costituzionalizzazione’ delle leggi Bottai avvenuta con l’art. 9 della Carta del 1948¹⁴.

La riforma costituzionale del 2001, per quanto riguarda le funzioni legislative, ha confermato all’art. 117 l’attribuzione esclusiva allo Stato della legislazione sulla tutela dei beni culturali e ha previsto la concorrenza dello Stato e delle Regioni nella legislazione sulla loro valorizzazione - funzione introdotta così nel testo costituzionale a fianco della tutela, come se ne fosse indipendente, senza chiarire i rapporti fra le due funzioni -, affidando allo Stato il compito di stabilire i principi

¹¹ Verbalì dell’Assemblea Costituente, 30 aprile 1947, art. 9. Il fatto che lo statuto speciale della Sicilia, approvato con r.d.lgs. 15 maggio 1946 n. 455, all’art. 14, attribuiva già alla competenza regionale esclusiva le materie legislative di “*conservazione delle antichità e delle opere artistiche*” e dei “*musei e biblioteche*” può aver motivato ulteriormente la scelta del termine “Repubblica” nell’art. 9.

¹² L’art. 118 prevedeva la delega ordinaria a Province e Comuni delle funzioni amministrative delle Regioni, l’attribuzione a Province e Comuni di funzioni amministrative nelle materie “*di interesse esclusivamente locale*” su cui le Regioni avevano il potere legislativo e la delega eventuale di funzioni amministrative dello Stato alle Regioni.

¹³ L. n. 823 (*Riordinamento delle Soprintendenze alle antichità e all’arte*); l. n. 1089 (*Tutela delle cose d’interesse artistico o storico*) e n. 1497 (*Protezione delle bellezze naturali*), alle quali va aggiunta la l. n. 2006 (*Nuovo ordinamento degli Archivi*), che ha esteso la tutela agli archivi degli enti pubblici non territoriali (gli archivi degli enti locali erano già tutelati dalle norme precedenti tramite gli archivi di Stato) e agli archivi privati di notevole interesse ed istituito a tal fine le Soprintendenze archivistiche. La tutela sugli archivi è stata poi riordinata dal d.p.r. delegato n. 1409/1963.

¹⁴ P.es. S. Settis, “*Una riforma dei beni culturali che tratta il paesaggio come una ‘bad company’*”, “La Repubblica”, 4.2.2016, p. 37.

direttivi e alle Regioni le norme attuative in materia. Per quanto riguarda la funzione amministrativa di tutela, la riforma del 2001 non ha tuttavia voluto né mantenere l'impianto del testo del 1948 che l'attribuiva implicitamente allo Stato, né formalizzare specificamente per i beni culturali la predetta 'costituzionalizzazione' materiale che l'attribuiva parimenti allo Stato e ha invece introdotto all'art. 118 un nuovo principio generale di ripartizione dei compiti amministrativi fra le componenti della Repubblica rispetto al testo del 1948, il principio di 'sussidiarietà', dell'introduzione del quale nella Carta si era fatto precipuo paladino in sede legislativa il politico cattolico Leopoldo Elia¹⁵. Si tratta di un criterio di tendenziale decentramento dei compiti – non solo all'interno dell'ordinamento pubblico ma anche fra enti pubblici ed enti privati, associazioni e formazioni sociali - che rovescia il tradizionale criterio 'residuale' di ripartizione delle competenze fra il livello centrale e i livelli periferici per ordine di livello istituzionale, per cui a questi ultimi spettavano i compiti che non erano stati espressamente attribuiti al primo¹⁶. Il principio di sussidiarietà prevede, inversamente, che in prima istanza tutti i compiti siano attribuiti al livello più basso e diffuso e che il trasferimento eventuale ed eccezionale di alcuni di essi ai livelli più alti e centrali debba essere giustificato da specifiche ragioni di necessità o opportunità. Tale principio, come applicato dalla Carta, prevede (art. 118, comma 1) che: *“Le funzioni amministrative [relative alle materie legislative attribuite allo Stato dall'art. 117] sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”*. Ma qui i riformatori del 2001 hanno operato in modo eccessivamente sommario e sostanzialmente ambiguo e inadeguato. Il nuovo testo dell'art. 118 infatti, negando *ex abrupto* il principio del parallelismo fra attribuzione di funzioni legislative e amministrative e capovolgendo l'ordine discendente di attribuzione delle funzioni per livelli istituzionali che ispiravano la Costituzione del 1948, attribuisce in prima istanza ai Comuni addirittura tutte le funzioni amministrative relative alle materie legislative riservate allo Stato di cui all'art. 117, fra cui, oltre alla tutela dei beni culturali e paesaggistici, sono: politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; immigrazione; rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; difesa e Forze armate e sicurezza dello Stato.

Il nuovo testo del 2001 si limita alle citate enunciazioni di principio e non indica espressamente quali funzioni debbano essere riservate ai livelli superiori a quello dei Comuni, né sono state poi emanate leggi ordinarie attuative della riforma del 2001 in tal senso che eccepiscano espressamente che le funzioni amministrative nelle materie nazionali tradizionali sopra elencate non *“sono attribuite ai Comuni”* – come indubbiamente dispone in modo imperativo il nuovo testo – ma continuano ad essere attribuite allo Stato come prevedono tutte le leggi precedenti alla riforma del 2001 rimaste in vigore, che dovrebbero intendersi tutte tendenzialmente annullate, insieme con le nuove ove diverse, dalle nuove previsioni costituzionali. Così l'attuale esercizio di tali funzioni amministrative da parte dello Stato non gode di formale copertura costituzionale e, sempre sotto il profilo costituzionale, avviene solo di fatto.

La stessa situazione vale in particolare anche per la materia della tutela dei beni culturali. L'art. 118, al terzo comma, del testo del 2001 prevede che *“La legge statale disciplina forme di intesa e coordinamento [fra Stato e Regioni] nella materia della tutela dei beni culturali”*, intese che si devono intendere riferite al solo aspetto amministrativo, essendo quello legislativo espressamente riservato allo Stato. Tale norma reintroduce per la sola materia dei beni culturali, sostituendo come forma dell'atto una negoziazione bilaterale in luogo del provvedimento unilaterale, la facoltà generale di delega da parte dello Stato di sue funzioni amministrative alle Regioni del testo del 1948¹⁷, in deroga alla norma più generale del comma 1 del testo stesso del 2001 citata, che in materia di funzioni amministrative delle Regioni prevede non accordi bilaterali, ma solo

¹⁵ Il principio è sorto nell'ambito del magistero sociale pontificio, a partire dalla *“Rerum novarum”* di Leone XIII del 1891 e in ultimo definitosi con l'enciclica *Centesimus annus* emanata da Giovanni Paolo II nel 1991 in occasione del centenario.

¹⁶ Principio ancora valido riguardo alle funzioni legislative per l'attuale art. 117, comma 3, che dice: *“Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”*.

¹⁷ Art. 118, comma 2: *“Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative”*.

un'attribuzione imperativa da parte della legge in caso di necessità di “*assicurarne l'esercizio unitario*” (a livello regionale). La stipulazione da parte dello Stato di “*forme di intesa e coordinamento*” con le Regioni presuppone un'espressa attribuzione allo Stato delle competenze amministrative sulle quali è autorizzato a stipulare accordi, che il precedente comma 1 e la legge ordinaria di attuazione costituzionale però non hanno mai attribuito formalmente, per cui lo Stato non dispone ancora in effetti di competenze amministrative da negoziare in materia di beni culturali attribuite formalmente ai sensi della stessa normativa (testo del 2001) che prevede le intese.

Non essendo mai (per fortuna) stata formalmente attuata la riforma costituzionale del 2001¹⁸, di fatto nulla è cambiato riguardo alle funzioni amministrative dello Stato, e in particolare riguardo a quelle relative alla tutela dei beni culturali, e si è generalmente e tacitamente fatto affidamento sulla permanenza come costituzione materiale dell'ordinamento del 1948, formalmente soppresso, ma non sostituito da un altro effettivo da parte della riforma del 2001, nel quale, come in tutti in tutti gli Stati di diritto conosciuti, erano attribuiti allo Stato i compiti che nel processo storico della civiltà umana esso è appunto nato precipuamente per svolgere. Tale costituzione materiale a ben vedere viene anche implicitamente ed ineludibilmente richiamata dal principio riconosciuto dal nuovo testo del 2001 della necessità di assicurare l'esercizio unitario delle funzioni amministrative, della *ratio* del quale il testo del 1948 costituiva la realizzazione compiuta.

La discrepanza fra costituzione legale e costituzione materiale che è stata così sconsideratamente introdotta da questa maldestra riforma, ispirata in modo irrazionalmente sommario e ideologico a un principio – quello della sussidiarietà – che invece richiedeva ben più approfondita riflessione e applicazione ben più differenziata per funzioni e loro livelli a seconda delle effettive opportunità, può in parte spiegarsi tenendo conto che la riforma del 2001 fu imposta unilateralmente al limite del termine della legislatura da una ristrettissima maggioranza (5 soli voti di scarto alla Camera), senza un adeguato preliminare ampio dibattito nemmeno lontanamente paragonabile a quello che precedette la Carta del 1948. Il risultato paradossale è stato che il principio di sussidiarietà, così irrealisticamente imposto, è rimasto lettera morta e Comuni, Province e Regioni non hanno mai concorso e non concorrono ancora in alcun modo all'azione di tutela dei beni culturali sul territorio, anzi, a quanto sembra hanno accettato volentieri la restituzione della tutela dei beni librari non statali allo Stato, da non poche Regioni addirittura di fatto mai esercitata, operata da una recente legge¹⁹.

Pertanto, nell'oggettiva indeterminazione in cui il nuovo testo del 2001 dell'art. 118 lascia l'attribuzione dei compiti amministrativi di tutela e in mancanza di leggi attuative in materia, che comunque dovrebbero inevitabilmente tener conto delle esigenze di unitarietà cui risponde la 'costituzione materiale' vigente, ai fini della presente trattazione terremo per fermo senza ulteriori argomentazioni che le funzioni amministrative di tutela debbano rimanere esclusivamente in capo allo Stato anche per il testo vigente della Costituzione, come d'altra parte ha ritenuto il legislatore ordinario nel successivo Codice dei beni culturali, d.lgs. n. 42/2004, che è tutto impostato su tale presupposto.

Va tenuto presente in merito che la recentissima riforma costituzionale Renzi-Boschi del 2015²⁰, all'art. 32 (Modifica dell'articolo 118 della Costituzione) non prevede di modificare la norma di attribuzione in prima istanza delle funzioni amministrative ai Comuni di cui al comma 1 dell'art. 118, lasciando immutata la grave oggettiva indeterminazione esistente al riguardo sopra descritta. Questa riforma prevede peraltro di introdurre due rilevanti innovazioni in materia di beni culturali e paesaggistici: 1) all'art. 31 (Modifica dell'art. 117 della Costituzione) prevede di sottrarre alle Regioni la materia legislativa concorrente della valorizzazione dei beni culturali ad esse attribuita

¹⁸ Per quell'omeostatico fenomeno sociale che i giuristi chiamano 'reazione dell'ordinamento' alle norme irrazionali, illogiche e incompatibili con esso.

¹⁹ Il decreto-legge n. 78 del 19 giugno 2015, convertito con legge n. 125/2015, all'art. 16, comma 1- *sexies*, (introdotto senza dibattito con emendamento dei relatori in Commissione) ha trasferito la competenza della tutela dei beni librari non statali dalle Regioni (cui era stata delegata dal D.P.R. n. 3 del 14/1/1972) allo Stato con effetto immediato.

²⁰ “Testo di legge costituzionale” approvato dalla Camera il 12 aprile 2016, non promulgato, pubblicato sull'G.U. n. 88 del 15 aprile 2016 e soggetto a referendum confermativo ai sensi dell'art. 138 della Costituzione.

dalla riforma del 2001, che viene attribuita in esclusiva allo Stato, e assegna in suo luogo la potestà legislativa esclusiva nella nuova materia di “*promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici*”; 2) all’art. 32 prevede di aggiungere ai “beni culturali” come possibile oggetto delle intese di ‘coordinamento’ Stato-Regioni in materia di tutela di cui all’art. 118 anche il “*paesaggio*”. Una valutazione approfondita sulle potenziali incidenze o interferenze di queste innovazioni sull’esercizio della funzione statale di tutela esula, anche in ragione della loro genericità di principio – per cui tutto dipenderà da se e come queste previsioni verranno attuate –, dai limiti che si pone il presente lavoro²¹. Non sembra d’altra parte che tali innovazioni tendano a modificare sostanzialmente in alcun modo la sopra descritta situazione generale dell’attribuzione delle funzioni amministrative di tutela allo Stato da parte della ‘costituzione materiale’ vigente, che è il fondamento dell’organizzazione della tutela di cui qui ci occupiamo.

3. I modelli costituzionali di amministrazione statale e la tutela

Possiamo a questo punto chiederci quale modello di amministrazione statale della tutela del patrimonio culturale sia desumibile dal testo costituzionale e sia il più adeguato al nostro ordinamento in base a quanto finora esposto. La costituzione in effetti ha considerato due modelli generali alquanto diversi di amministrazione statale²². Il primo è il modello tradizionale cavouriano richiamato dall’art. 95, che vede sostanzialmente nell’amministrazione statale articolata in amministrazioni ministeriali l’apparato strumentale dell’attuazione della politica del governo²³.

Un altro modello alquanto diverso, certamente più conforme ai criteri di equilibrata separazione dei poteri e di democraticità dell’organizzazione pubblica che ispirano la Carta del 1948, è quello implicitamente configurato dagli artt. 97 e 98²⁴, i quali fissano criteri oggettivi di imparzialità dell’amministrazione – anche nei confronti di sé stessa come ‘persona’ giuridica –, di buon andamento e di legalità, cioè di determinazione oggettiva da parte della legge delle competenze degli uffici e delle procedure operative, tutti principi che presuppongono una sfera di relativa autonomia rispetto alla mera funzione di esecuzione delle direttive del governo di turno. In particolare anche i funzionari, che in base all’art. 98 devono essere assunti in esito a concorsi pubblici (e non scelti su base fiduciaria dal governo di turno) e devono essere all’esclusivo servizio della Nazione (e non solo del governo di turno) sono dalla Costituzione concepiti come un corpo garante dell’imparzialità della pubblica amministrazione nei confronti dei cittadini.

Tale modello configura la pubblica amministrazione piuttosto come un ‘potere amministrativo’ relativamente autonomo dal potere politico esecutivo, regolato e organizzato direttamente dalla legge e non discrezionalmente dal potere esecutivo, del quale deve bensì attuare le direttive, ma solo in quanto e nei modi in cui tale compito è previsto e regolato dall’ordinamento secondo il principio di legalità. Un’attuazione del principio fondamentale di relativa separazione e autonomia funzionale dell’amministrazione dalla politica, per cui ai ministri spetta il solo potere di indirizzo generale, fissazione degli obiettivi e controllo dei risultati, mentre ai dirigenti spetta la

²¹ Si può intanto genericamente osservare che la ‘promozione’, se intesa in senso proprio, appare come una funzione indiretta, non implicante interventi materiali sui beni culturali, per cui non sembra presentare una potenziale significativa incidenza sulla tutela degli stessi spettante allo Stato. L’interferenza con le funzioni amministrative dello Stato si potrebbe verificare eventualmente se le Regioni pretendessero di svolgere funzioni amministrative esclusive sulla promozione dei musei e altri luoghi della cultura statali. Per quanto riguarda l’inclusione del paesaggio fra gli oggetti di accordi sulla tutela, si ricorda che la cooperazione Stato-Regioni in materia è già prevista dall’art. 133 del Codice e ha avuto esiti differenziati da censire e verificare.

²² V. p.es. R. Garofoli, G. Ferrari, *Manuale di diritto amministrativo*, Nel Diritto ed., Roma, 2008, p.72.

²³ La legge sarda n. 1483 del 23 marzo 1853 (legge Cavour) concentrò tutta l’amministrazione dello Stato in ministeri basati sui principi della responsabilità dei ministri nei confronti del Parlamento e dell’uniformità amministrativa. La legge disponeva all’art. 1 che “*I Ministri provvederanno all’Amministrazione centrale dello Stato per mezzo di Uffici posti sotto l’immediata loro direzione*”. Il modello organizzativo era quello gerarchico-piramidale di derivazione napoleonica (ministro, direttore generale, capo divisione, capo sezione), che doveva assicurare la continuità fino al livello operativo della catena di trasmissione delle direttive e degli ordini e delle responsabilità per la loro esecuzione.

²⁴ “*I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l’imparzialità dell’amministrazione. Nell’ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.*” “*I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione*”.

determinazione e adozione di tutti gli atti amministrativi esecutivi, è stata introdotta con l'art. 4 del d. lgs. n. 165/2001. Il principio di separazione della politica dall'amministrazione è stato poi sempre tanto sbandierato e ripetuto nelle premesse di innumerevoli provvedimenti, quanto in effetti largamente aggirato dal potere politico. Ciò è avvenuto in molti modi, anzitutto gonfiando gli uffici di supporto diretto dei ministri (segreterie, gabinetti, uffici legislativi, consulenti e dirigenti di staff e di progetto, commissioni speciali, consulenti con delega a elaborare testi normativi ecc.) fino alla dimensione di un effettivo ministero nel ministero che svolge, ben oltre a quelli di solo indirizzo politico e verifica dei risultati, tutti i compiti strategici e di fatto anche gestionali generali e anche talora particolari considerati dal ministro di turno essenziali ai fini politici. Questi vanno dalla predisposizione di atti amministrativi normativi, regolamenti e bandi di concorso, alla scelta e redazione di progetti di intervento e alla stipulazione di convenzioni e accordi con soggetti terzi, ecc., decidendo e predeterminando di fatto tanti atti, e non solo rilevanti, che interessano direttamente al ministro. L'altro canale di condizionamento del potere politico è il sistema di fatto generalizzato di *spoil system*²⁵ per cui i dirigenti generali, che sono di esclusiva scelta e nomina governativa, vengono in molti casi selezionati ai posti più rilevanti (o per essi vengono addirittura creati posti rilevanti) in base alla fedeltà o affinità politica col ministro di turno e comunque si trovano in una posizione collettiva di quasi totale mancanza di autonomia dal potere politico. Dato il sistema gerarchico-burocratico nel quale si è imposto lo *spoil system*, il potere politico può controllare a loro volta i dirigenti non generali e periferici intervenendo tramite i rispettivi dirigenti generali superiori in tutti i casi in cui sia interessato positivamente o negativamente a qualche provvedimento di loro competenza. In Italia infatti non si è voluto mai far sviluppare una classe di *grands commis* che per oggettive e qualificate modalità di selezione, elevata competenza professionale, indipendenza e imparzialità, nonché rigorosa tradizione deontologica professionale, si fosse ricavata una relativa effettiva sfera di prestigio e autonomia e una funzione di garanzia delle esigenze del buon andamento dell'amministrazione nei confronti potere politico e della collettività.

Non occorre a questo punto più dilungarsi sui motivi per cui in base ai principi costituzionali esposti il modello indicato di amministrazione della tutela dei beni culturali dalla Costituzione deve ritenersi quello configurato dagli artt. 97 e 98 della Carta. Il principio di imparzialità e relativa autonomia dell'amministrazione dal potere esecutivo affermato in questi articoli corrisponde infatti pienamente a quello configurato per l'azione di tutela dall'art. 9, che non distingue nella tutela gradi diversi o eccezioni a seconda se i beni sono di proprietà statale, pubblica o privata (tutti costituiscono il patrimonio culturale della Nazione). Tutti i beni culturali quindi devono essere imparzialmente e generalmente tutelati allo stesso modo in base alla legge, anche nei confronti degli enti pubblici e locali o dello Stato stesso che ne siano detentori, che a tal fine sono posti dalla Costituzione sullo stesso piano dei detentori privati, per cui si richiede per il soggetto che esercita l'azione di tutela una corrispettiva autonomia dagli altri poteri che il governo esercita su tali enti e dallo stesso potere diretto che il governo, nell'attuale ordinamento gerarchico ministeriale, esercita nell'ambito della sua contingente politica sull'organizzazione della tutela. La 'politica della tutela' per la Costituzione deve insomma coincidere semplicemente con l'azione di tutela secondo la legge, esattamente come la politica della giustizia deve coincidere con la somministrazione della giustizia secondo la legge, non essendo previsti né ammessi dalla Costituzione sostanziali margini di discrezionalità dell'esecutivo nell'attuazione di entrambe le funzioni dello Stato.

Il senso del combinato disposto degli articoli 9, 97 e 98 della Carta, in conclusione, è che l'amministrazione della tutela del patrimonio culturale dovrebbe costituire un "potere" relativamente autonomo dallo stesso potere esecutivo, sul modello delle Autorità indipendenti. La tutela, nel testo e nello spirito della Costituzione, come si è visto, è un compito che non dovrebbe essere condizionato o limitato da altri interessi pubblici ad esso subordinati, come ha solennemente affermato la Corte Costituzionale, e quindi non dovrebbe, se non in casi del tutto eccezionali

²⁵ La Corte costituzionale ha dichiarato, con la sentenza 103/2007, illegittimo perché contrario al buon andamento della P.A. di cui all'art. 97 della Costituzione lo *spoil system* formale introdotto dal secondo governo Berlusconi con la l. 145/2002, che prevedeva la decadenza automatica dall'incarico di tutti i dirigenti generali nel sessantesimo giorno dalla sua entrata in vigore.

riferibili a interessi più fortemente tutelati dalla Costituzione²⁶, essere soggetta alla comparazione discrezionale con tali altri interessi di cui il Governo è pur legittimo portatore. Deve insomma valere ai sensi dell'art. 9 una sostanziale limitazione, condizionata alla tutela dei beni culturali, della stessa volontà del governo (espressa in forma di comandi gerarchici) nei confronti dei beni stessi, di 'utilizzarli', manipolarli o decidere in qualunque modo direttamente per motivi politici gli interventi incidenti sul loro stato di conservazione (esattamente come, nell'ambito della tutela della salute, il governo non è competente e non deve interferire sugli interventi chirurgici che si praticano negli ospedali pubblici), alla stessa stregua della limitazione della volontà popolare che la Costituzione prevede all'art. 75, non ammettendo il referendum popolare abrogativo per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto. Come non è ammessa un'incidenza della volontà popolare sull'operatività della legge e dell'amministrazione in tali materie, così in materia di tutela si dovrebbe conferire a un soggetto istituzionale competente e indipendente da ogni particolare volontà del potere esecutivo o politico di altro livello il compito di assicurare con assoluta imparzialità *erga omnes* questa funzione nel solo rispetto della legge. Pertanto la tutela, compito irrinunciabile dello Stato, per la Costituzione dovrebbe essere esercitata ai fini dell'illimitata conservazione del patrimonio culturale nel futuro esclusivamente secondo i principi di competenza, legalità e terzietà, alla stregua della giurisdizione esercitata dal potere giudiziario, da un'autorità indipendente o quanto meno da un'agenzia autonoma a carattere tecnico e culturale regolata solo dalla legge, che possa operare in modo completamente indipendente e imparziale. Per assicurarne l'autonomia sotto questo aspetto, l'amministrazione dovrebbe essere guidata non da rappresentanti o delegati politici del governo in carica, ma da organi tecnici collegiali formati da rappresentanti della comunità scientifica e tecnico-scientifica del settore selezionati oggettivamente per soli meriti o democraticamente eletti nella comunità stessa e composta da un corpo di dirigenti e funzionari tecnico-scientifici di elevata qualificazione e competenza, dotati di autonomia operativa e responsabilità adeguate.

4. *Le proposte di istituire un'amministrazione autonoma per la tutela e l'istituzione del Ministero dei beni culturali*

La Commissione parlamentare d'indagine "per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio" presieduta dall'on. Francesco Franceschini, istituita nel 1964, condusse uno studio conoscitivo e propositivo sul tema della riforma del settore pubblicato in tre grossi volumi nel 1967, che è rimasto ineguagliato per ampiezza di documentazione e approfondimento delle numerose questioni trattate e nella sua relazione finale si è nettamente pronunciata per l'istituzione di una specifica e autonoma amministrazione della tutela.

Nella parte dedicata alle proposte di organizzazione dell'amministrazione della tutela, la Commissione, tenuto conto che la tutela costituisce, nell'ambito delle competenze e fini istituzionali loro propri, un dovere di numerose amministrazioni, enti e istituzioni, affermò di ravvisare "*quale centro di riferimento degli interessi relativi a tutti i beni culturali un'Amministrazione autonoma dei beni culturali, concepita secondo la figura già nota al nostro diritto positivo*". I principali aspetti che giustificavano la proposta di un'amministrazione autonoma erano per la Commissione l'autonomia finanziaria-contabile che la liberasse dai vincoli eccessivamente rigidi e controproducenti della contabilità statale e ne rendesse l'azione molto più pronta e flessibile, e l'autonomia di organizzazione interna, non vincolata al modello ministeriale, che doveva a sua volta improntarsi a criteri precipuamente culturali del tutto estranei alle tradizionali amministrazioni pubbliche e ancor più al modello ministeriale cavouriano più sopra descritto.

L'indirizzo politico e programmatico dell'Amministrazione doveva secondo la Commissione essere fissato da un organo collegiale, il Consiglio nazionale dei beni culturali, formato dai membri dei Comitati di settore (docenti, esperti e funzionari scientifici del settore), e da rappresentanti delle istituzioni che concorrono alla tutela dei beni culturali - una sorta di Parlamento culturale e

²⁶ Per es. in casi in cui l'interesse della tutela può configgere con diritti fondamentali inviolabili dei cittadini o con gli interessi alla difesa militare dello Stato.

scientifico. Il Consiglio nazionale avrebbe dovuto avere una funzione consultiva e di approvazione della programmazione, mentre l'Amministrazione autonoma sarebbe stata guidata da un consiglio di amministrazione, il cui presidente avrebbe dovuto essere nominato dal Presidente della Repubblica su proposta del ministro. Il Consiglio d'amministrazione doveva elaborare la programmazione annuale per sottoporla al Consiglio nazionale e predisporre ed emanare la normativa regolamentare e organizzativa. Il coordinamento generale della gestione dell'Amministrazione, a sua volta composta da Soprintendenze generali – una per ciascun settore tipologico di beni culturali, compresa una per gli archivi, allora dipendenti dal ministero dell'Interno – affiancate da 'servizi generali' strumentali e amministrativi (p. es. legislativo, personale, ecc.) sarebbe stato affidato a un Segretario generale. Dalle Soprintendenze generali di settore (corrispondenti alle direzioni generali omonime allora esistenti) sarebbero dipese le reti dei rispettivi istituti periferici di tutela e conservazione (soprintendenze – per l'archeologia, per i beni artistici e storici con i musei da esse dipendenti, per la tutela ambientale, per gli archivi e per le biblioteche²⁷-, archivi di Stato e biblioteche statali). Il sistema periferico ricalcava per competenze e ripartizione territoriale quello allora esistente, con il dettaglio non trascurabile della soppressione delle soprintendenze miste²⁸, a riprova di quanto la Commissione ritenesse essenziale la strutturazione organizzativa a livello operativo degli istituti per distinti settori di competenza scientifica. Per quanto riguarda le soprintendenze, la Commissione raccomandava infatti di *“non adottare per l'organizzazione delle soprintendenze moduli stereotipi, come invece vorrebbe una non felice tradizione”*, per cui esse dovrebbero potersi dotare di uffici e reparti anche differenziati in ragione delle diverse necessità e situazioni. I soprintendenti avrebbero dovuto riunirsi in conferenze e consulte regionali per coordinare l'azione di tutela a livello regionale²⁹. I musei e i complessi aperti al pubblico più importanti avrebbero dovuto essere uffici autonomi con propria gestione del personale distinta da quella della soprintendenza di riferimento³⁰.

Speciale attenzione l'ordinamento dell'Amministrazione autonoma avrebbe infine dovuto avere per l'alta selezione e qualificazione del personale scientifico delle diverse specialità, per evitare l'esodo del quale verso l'Università – allora endemico – avrebbe dovuto prevedere adeguati incentivi e, precipuamente, analoghe carriere scientifiche a 'ruoli aperti' con severe prove selettive per titoli ed esami per la progressione in carriera, nelle quali fosse prevista *“l'attribuzione delle qualifiche superiori da equiparare alle situazioni dei professori universitari, attesa la qualificazione al massimo livello che esse richiedono”* e la formazione continua con *“possibilità di dedicarsi per alcuni periodi agli studi e alle ricerche”*³¹.

Le proposte meditate e organiche della Commissione Franceschini hanno avuto la maggiore influenza diretta su tutta la legislazione di tutela successiva, dal d.p.r. n. 805/1975 istitutivo del Ministero fino al Codice dei beni culturali del 2004, che ne riprende integralmente numerosi spunti, mentre quella dell'istituzione dell'amministrazione autonoma non fu più ripresa in alcuna forma dai successivi riformatori del settore e rimase sulla carta. Dopo questa convincente e promettente premessa, infatti, la seconda Commissione ministeriale Papaldo istituita nel 1971 presso il ministero della Pubblica Istruzione col compito di elaborare un disegno di legge che attuasse le indicazioni della Commissione Franceschini, per quanto riguardava l'organizzazione della tutela lasciò cadere le principali innovazioni che questa aveva proposto e, conformandosi all'orientamento politico-burocratico prevalente nell'ambito nel quale era istituita, propose nel 1972 la costituzione di un ordinario ministero preposto alla tutela dei beni culturali.

²⁷ La tutela dei beni librari non era ancora stata delegata alle Regioni, istituite soltanto nel 1970.

²⁸ *Per la salvezza dei beni culturali in Italia*, Roma, Colombo, 1967, 3 voll., Vol. I, p. 107.

²⁹ L'indicazione fu ripresa dal d.p.r. 805/1975 che all'art. 35 ha istituito in tal senso il comitato regionale per i beni culturali a cui sono succeduti analoghi organi nelle riforme seguenti.

³⁰ Si trattava di un'autonomia operativa subordinata nell'ambito della soprintendenza, nel senso che i musei avrebbero dovuto essere costituiti in organi distinti, se pur sempre da essa dipendenti, con proprio organico, bilancio e direttore responsabile con capacità di spesa, cosa che non erano, essendo articolazioni puramente interne e fungibili di un unico organo, la soprintendenza. La Commissione riconosceva infatti l'importanza dello stretto coordinamento fra tutela e conservazione assicurato dal modello tradizionale di soprintendenza.

³¹ *Op. cit.*, Vol. I, p. 118.

L'annuncio dell'istituzione del nuovo Ministero per i beni culturali col decreto legge di delega (atto del tutto inusuale in materia) 14 dicembre 1974, n. 657, poi convertito con legge 29 gennaio 1975, n. 5, che ne demandava l'ordinamento a un provvedimento delegato successivo, destò grandi speranze e illusioni per le dichiarazioni del ministro destinatario Giovanni Spadolini, secondo cui avrebbe dovuto essere un ministero 'tecnico' e 'atipico' che sarebbe stato impostato precipuamente su criteri culturali anche sotto il profilo organizzativo.

L'effettivo quadro organizzativo del nuovo dicastero emerse con il decreto delegato n. 805 del 3 dicembre 1975, che si avvale largamente del lavoro della seconda Commissione Papaldo. Il nuovo Ministero era sostanzialmente una mera aggregazione delle tradizionali direzioni generali preesistenti della Pubblica Istruzione (Antichità e Belle Arti, Accademie e Biblioteche) e dell'Interno (Archivi), che rimanevano immutate, pur se formalmente degradate dal d.p.r. n. 805/1975 a semplici 'Uffici centrali', e divenivano ora, con le rispettive reti di organi centrali, periferici e consultivi, 'settori' di beni in cui il Ministero si articolava in una struttura ministeriale convenzionale omogenea alle altre e soggetta alle medesime regole, limitazioni e pesanti condizionamenti burocratici, tanto che fu per questo definita da Sabino Cassese "*uno scatolone vuoto*". Il nuovo ministero presentava infatti ben pochi tratti innovativi rispetto all'ordinario modello ministeriale, sostanzialmente solo alcuni in materia di collegialità consultiva scientifica e gestionale³² aggiuntivi rispetto agli organi consultivi nazionali tradizionali dei dicasteri di provenienza confluiti nel nuovo Consiglio nazionale dei beni culturali e nei suoi comitati di settore³³. Quest'ultimo fu bensì istituito come organo consultivo ampiamente rappresentativo delle competenze, professionalità e istituzioni del settore - una sorta di 'parlamento' dei beni culturali secondo le indicazioni della Commissione Franceschini - in cui avrebbe dovuto aprirsi un confronto in materia di tutela dei beni culturali fra i rappresentanti di Stato, Regioni (da poco istituite) ed enti locali che ne facevano parte. Il Consiglio nazionale non riuscì tuttavia a svolgere tale ruolo, in quanto non fu riconosciuto dagli altri soggetti pubblici come sede politica adeguata a tal fine, non svolse un ruolo propositivo significativo mancando delle strutture istruttorie adeguate a tal fine e rimase un organo passivamente consultivo sull'ordinaria amministrazione, incidendo anche ben scarsamente sulle attività di tutela, del tutto separato com'era dalla gestione dell'amministrazione che restava saldamente ancorata al modello politico gerarchico-burocratico del tipico ministero amministrativo.

Sotto l'operazione di facciata dell'unificazione nel nuovo Ministero, le direzioni generali dei ministeri di provenienza continuavano col nome di 'Uffici centrali', mediante le reti di organi periferici dipendenti, ad attuare sempre le stesse precedenti rispettive normative di tutela, ma avevano perduto la relativa autonomia di cui godevano nei ministeri di origine, dove dipendevano direttamente dal ministro e gestivano integralmente gli affari generali e il personale degli uffici e istituti dipendenti. Nel nuovo dicastero la gestione generale dell'amministrazione, anziché essere ripartita integralmente, come aveva indicato la Commissione Franceschini, fra le diverse direzioni generali di coordinamento dei rispettivi settori confluiti, fu conferita a un'unica Direzione generale sopraordinata, quella degli affari generali e del personale, enorme struttura burocratica centrale che è giunta in complesso a raccogliere circa 800 unità di personale, insediata nel grande palazzo del Collegio Romano e formata da impiegati amministrativi dell'analoga direzione generale della Pubblica Istruzione, che aveva competenza solo nelle materie della Pubblica Istruzione e non sulle Antichità e Belle Arti, estraneità che ne ha costituito una indelebile caratteristica originaria³⁴. Questa struttura, che poi si è moltiplicata articolandosi, a seguito delle diverse riforme, in Segretariato generale, Direzione generale dell'Organizzazione, Direzione generale del Bilancio e

³² Erano previsti nuovi organi consultivi periferici sulla gestione, come p.es. i Consigli di istituto composti dai funzionari tecnici (non presenti in altri ministeri) all'art. 33 e le Conferenze regionali dei capi di istituto all'art. 35, le quali però non hanno mai funzionato effettivamente, come gli organi simili loro successori, per totale mancanza di effettive e rilevanti attribuzioni decisionali da esercitare e di risorse da utilizzare.

³³ Consiglio superiore delle Antichità e Belle Arti e Consiglio superiore delle Accademie e delle Biblioteche del ministero della Pubblica Istruzione, Consiglio superiore degli Archivi, con rispettive Giunte.

³⁴ Gli impiegati della direzione generale della Pubblica Istruzione furono incentivati al trasferimento da norme di legge che lo favorivano con apposite facilitazioni di accesso ai gradi superiori della carriera (artt. 1-4 della l. n. 44/1975).

Organismo indipendente di valutazione, ha sempre dominato e ancora domina l'intera compagine ministeriale, imponendo ad essa un costume amministrativo (non certo della massima efficienza) e una mentalità tipicamente burocratici ed emarginando sistematicamente di conseguenza tutte le esigenze e le istanze specificamente legate alla tecnicità e scientificità delle attività degli istituti periferici e del personale scientifico che le svolge.

La valutazione della complessa vicenda della confluenza dei diversi settori preesistenti nel nuovo Ministero dei beni culturali ha dato luogo a lunghe discussioni e un suo bilancio più approfondito non può svolgersi in questa sede. Mentre si può certamente dire che la concentrazione della loro organizzazione nel nuovo dicastero ha dato maggiore visibilità sociale e politica alla tutela dei beni culturali, altrettanto certamente non si può dire lo stesso per quanto riguarda l'investimento in risorse finanziarie nella struttura, nel suo funzionamento e nel suo personale, che è sempre rimasto scarso e largamente inferiore a quanto occorre e a quanto si investe per analoghe attività culturali negli altri Paesi e di recente, a partire circa dal 2000, è giunto progressivamente a tagli tali da stravolgerne l'assetto e comprometterne la funzionalità.

Ma con l'organizzazione del Ministero del d.p.r. n. 805 del 1975, per quanto riguardava le aspettative dell'opinione pubblica qualificata del settore e del personale scientifico che vi operava, soprattutto non si verificò quel riconoscimento ed effettivo potenziamento istituzionale delle precipue caratteristiche e prerogative culturali delle strutture della tutela che vivamente si attendeva³⁵. Su questo punto ci sarebbe da chiarire un equivoco che ancora oggi in parte persiste nella discussione su quella vicenda. L'operazione politica compiuta per conferire l'incarico del nuovo dicastero a Giovanni Spadolini dal governo 'bicolore' Moro-La Malfa, insediatosi nel novembre 1974, fu l'enucleazione dalla precedente compagine ministeriale di un nuovo ordinario ministero, per l'istituzione del quale ci si servì del lavoro della seconda commissione ministeriale Papaldo, che aveva lasciato cadere gli aspetti innovativi della ben più autorevole proposta della Commissione Franceschini, da assegnare, nell'ambito del noto cosiddetto 'Manuale Cencelli', ad un autorevole esponente del Partito Repubblicano. Questi era personalmente un illustre studioso che dava affidamento di grande capacità per risolvere i problemi di avviamento di un dicastero che aveva prevalenti compiti culturali ed era composto da personale scientifico fra il quale si annoveravano studiosi di fama nazionale e internazionale. Ma la pur plausibile idea che tale Ministero avrebbe dovuto essere un organismo in qualche modo o misura 'atipico' e impostato anche sotto il profilo organizzativo e funzionale secondo criteri culturali e scientifici, che in qualche misura lo stesso Spadolini aveva contribuito inizialmente a diffondere, non aveva in realtà alcun fondamento nella effettiva volontà politica del governo e nemmeno in quella dello stesso Spadolini, che approvò pienamente senza sollevare alcuna pubblica obiezione sulla sostanziale elusione dell'esigenza di 'atipicità' da parte del regolamento istitutivo d.p.r. n. 805/1975, da cui uscì una pesante organizzazione burocratica ministeriale affetta fin dall'origine dalle distorsioni sopra descritte. Non risulta, insomma, da alcun documento dell'epoca³⁶ che il 'fondatore' del Ministero

³⁵ Tale aspettativa si formò specialmente fra gli archivisti di Stato, allora dipendenti dal Ministero dell'Interno, dove la direzione generale degli archivi fruiva di una larga autonomia; i suoi istituti periferici (archivi di Stato provinciali e loro sezioni staccate, 17 scuole di archivistica, 18 soprintendenze regionali) non dipendevano dalle prefetture, gestiva autonomamente il suo personale con il parere della Giunta del Consiglio superiore degli archivi sulle relative questioni generali e godeva di prestigio interno (era centro studi e ricerche e principale casa editrice scientifica del settore che pubblicava una rivista ufficiale e collane con decine di titoli all'anno) e di sostegno istituzionale del ministero nei confronti degli enti e uffici statali vigilati. Il settore non era compreso fra quelli che il d.l. istitutivo n. 657 del 14 dicembre 1974 prevedeva che avrebbero dovuto confluire nel nuovo Ministero; si aprì un ampio dibattito fra gli archivisti di Stato e la scelta di chiedere di entrare nel nuovo dicastero prevalse in ragione della convinzione che nella nuova compagine il ruolo culturale degli archivi e degli archivisti sarebbe stato ben più ampiamente riconosciuto sul piano istituzionale rispetto a quello amministrativo (sorveglianza e versamento degli archivi degli organi dello Stato) di quanto lo era nella precedente compagine. Così il settore fu introdotto nel nuovo Ministero dalla legge di conversione n. 5 del 29 gennaio 1975. La delusione successiva per la mancanza di tale riconoscimento e per l'esito l'andamento nel nuovo dicastero, dove il settore è stato anche sempre più penalizzato relativamente agli altri (basti vedere che p. es. le sedi d'archivio di Stato dirigenziali erano 51 nel 1998 e si sono ora infine ridotte a 8 e la predetta 'casa editrice' ha finito col cessare di fatto le pubblicazioni) ha fatto pentire gli archivisti della scelta fatta nel 1975.

³⁶ Vedi in merito l'approfondito studio di I. Bruno, *La nascita del Ministero per i Beni culturali e ambientali. Il dibattito sulla tutela*. Milano, LED, 2011.

dei beni culturali abbia combattuto, magari anche dietro le quinte, una vana battaglia nell'ambito del governo a cui apparteneva o in Parlamento per istituire una struttura ben diversa e più innovativa e poi abbia dovuto, davanti a tacite o occulte forze avverse soverchianti, accettare il compromesso di istituire un ministero ordinario largamente burocratico, come implicitamente si è tante volte presentata la causa della distorsione originaria da cui è nato il nuovo dicastero, in omaggio alla personalità culturale dello studioso e in supino accoglimento dell'autonarrazione della vicenda che Spadolini, che ne era assiduo e geniale cultore, ne fece *a posteriori*³⁷.

L'effettivo andamento del nuovo dicastero, dopo la delusione delle aspettative, quantunque infondate, formatesi ai tempi della sua istituzione, suscitò un gradualmente crescente disagio in tutti gli operatori della tutela, che diventavano sempre più insofferenti del dominio della burocrazia nella nuova compagine, il quale incideva su tutte le loro attività quotidiane e sul funzionamento generale dell'amministrazione così divenuta più complessa e farraginoso di quelle dei ministeri di provenienza, da cui ci si era staccati nella - poi risultata vana - speranza di liberarsi da quelle panie.

Ben presto si sviluppò così fra le personalità della cultura e gli operatori del settore un concorde orientamento a proporre quale possibile rimedio una riforma nel senso indicato dalla Commissione Franceschini, disatteso dall'istituzione del nuovo ministero nel 1975. Giulio Carlo Argan, allora senatore nel gruppo degli "Indipendenti di sinistra" contestò aspramente il fallimento del modello ministeriale spadoliniano e presentò già nel 1983 un disegno di legge³⁸ comprendente la riforma dell'organizzazione di tutela, nel quale proponeva la trasformazione di questa in un'apposita amministrazione statale autonoma. Massimo Severo Giannini, in una intervista con Bruno Zanardi pubblicata sul «Giornale dell'arte» nel 1991, dichiarò di essere stato da sempre favorevole alla costituzione non di un Ministero, ma di un'agenzia, come era stato indicato dalla Commissione Franceschini³⁹.

Negli anni 1988-89 si formò un ampio movimento per una riforma del settore nel senso dell'autonomia, guidato dai senatori Giuseppe Chiarante, responsabile delle politiche per la cultura del P.C.I., Giulio Carlo Argan e altri loro colleghi parlamentari e funzionari del partito comunista a cui aderirono numerosi soprintendenti e funzionari del Ministero e docenti universitari, che allora in gran parte militavano nella sinistra politica e sindacale, nonché da urbanisti, rappresentanti delle associazioni Italia Nostra e altre ambientaliste. Si costituirono gruppi di lavoro che, mediante ampie consultazioni, convegni e dibattiti pubblici, pervennero ad elaborare un progetto di legge ampiamente condiviso di riforma del settore, che riprendeva le linee originariamente indicate dalla Commissione Franceschini prevedendo un'amministrazione autonoma, l'autonomia degli istituti e un corpo di personale scientifico equiparato ai ricercatori e docenti universitari.

Il disegno di legge Chiarante-Argan del 1989 che fu così elaborato, "*Revisione delle norme di tutela e istituzione dell'Amministrazione autonoma dei beni culturali e ambientali*"⁴⁰, riprendendo anche il precedente disegno Argan del 1983, prevedeva che fosse finalmente istituita l'"Amministrazione nazionale dei beni culturali e ambientali" come amministrazione pubblica con ordinamento autonomo, sul modello delle aziende statali, che doveva disporre di un proprio bilancio distinto da quello generale dello Stato. Alla sua guida dovevano essere preposti un direttore generale e cinque vicedirettori per i diversi settori di beni. Il ministro doveva esercitare le funzioni di alto indirizzo e di vigilanza sull'Amministrazione mediante un Dipartimento per i beni culturali e ambientali che sarebbe rimasto al Ministero. L'organo centrale gestionale dell'Amministrazione avrebbe dovuto essere il Consiglio di amministrazione e il suo organo di indirizzo, programmazione e coordinamento sarebbe stato il Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali, ampiamente

³⁷ Sulla vicenda dell'istituzione e primo avviamento del Ministero il torrenziale Spadolini pubblicò, fra il 1975 e il 1979 ben sette volumi di diari, articoli, discorsi e commenti.

³⁸ A.S. IX leg.ra, n. 348, Nuove norme per la conservazione e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e per la riforma dell'organizzazione di tutela.

³⁹ Citato da I. Bruno, *op. cit.*, p. 122.

⁴⁰ Chiarante e altri, A.S. n. 1904, X legisl.ra., presentato il 5.10.1989. Sulle origini e vicende del disegno v. il saggio di G. Melis, *Un progetto di riforma per il Ministero dei beni culturali e ambientali: le idee di Beppe Chiarante* in: <http://www.bianchibandinelli.it/attivita-abb/3-dicembre-2013-litalia-dei-beni-culturali-i-nodi-del-cambiamento/3-dicembre-2013-materiali-del-convegno-litalia-dei-beni-culturali-i-nodi-del-cambiamento/guido-melis-un-progetto-di-riforma-per-il-ministero-dei-beni-culturali-e-ambientali-le-idee-di-beppe-chiarante/>

rappresentativo delle competenze scientifiche e tecniche e delle istituzioni del settore, con la relativa Giunta e i Comitati di settore formati dai componenti del Consiglio nazionale come già previsto dal d.p.r. n. 805/1975. Il Consiglio avrebbe avuto sostanzialmente le medesime competenze consultive sulla programmazione, la normativa e le attività generali di tutela previste dal d.p.r. 805, ma più estese riguardo alla gestione interna dell'amministrazione. Come organo sovraordinato di indirizzo e controllo tecnico-scientifico, vigilanza e coordinamento generale delle attività di tutela, avrebbe nominato il direttore generale dell'Amministrazione e i cinque vicedirettori tecnici di settore, svolgendo così un'attività molto intensa alla quale i suoi membri avrebbero dovuto dedicarsi a tempo pieno. Le soprintendenze statali e gli altri istituti di interesse nazionale dovevano essere dotati di autonomia amministrativo-finanziaria e culturale ed essere diretti da funzionari appartenenti ai ruoli scientifici (quest'ultima norma in effetti ancora non esiste nel Ministero dei beni culturali⁴¹).

Il disegno di legge, secondo gli orientamenti politici allora prevalenti, specialmente nella Sinistra, prevedeva anche un significativo ruolo di collaborazione delle Regioni e degli enti locali nella tutela e valorizzazione sul territorio in materie ad essi delegate (gli archivi dei Comuni e delle Province e alcune nuove tipologie di beni come i beni 'naturalistici' e 'scientifici', gli orti botanici e i giardini), che avrebbero dovuto presentare progetti pluriennali di intervento in raccordo con le soprintendenze territoriali e gli altri enti locali, mentre lasciava all'amministrazione statale le funzioni sovraordinate di tutela nelle materie tradizionali. A tal fine era previsto un 'Comitato nazionale di coordinamento tra lo Stato e le Regioni' delle competenze in materia di beni culturali.

5. *L'organizzazione della tutela e l'ordinamento del personale tecnico-scientifico*

Come si è accennato, il disegno di legge Chiarante-Argan del 1989 prevedeva anche il riordinamento del personale tecnico dirigenziale e direttivo addetto alla tutela in un corpo di personale scientifico equiparato sia per stato giuridico che per livello di trattamento ai ricercatori e docenti universitari. L'ordinamento del personale tecnico-scientifico dei beni culturali riveste infatti una diretta rilevanza funzionale per l'organizzazione della tutela, in quanto si tratta del personale che la deve assicurare quotidianamente sul territorio e negli istituti preposti alla conservazione e fruizione. La funzione di questo personale, una volta che sia dato per scontato, come purtroppo ancora sembra che non sia per il nostro ceto politico, che la tutela presuppone la conoscenza come ora anche dichiara espressamente l'art. 3 del Codice dei beni culturali, è di conseguenza di natura precipuamente scientifica e culturale. Già nelle indicazioni della Commissione Franceschini e poi del disegno di legge Chiarante-Argan, così come la forma organizzativa della tutela avrebbe dovuto essere un'amministrazione autonoma con specifiche caratteristiche ordinamentali adeguate al compito che la Costituzione assegna allo Stato, anche il suo personale direttivo tecnico avrebbe dovuto avere un altrettanto specifico ordinamento adeguato a tale missione. A tal fine il disegno di legge Chiarante-Argan riconosceva al personale scientifico della tutela lo *status* professionale di ricercatori di ente pubblico (di cui quelli del Consiglio Nazionale delle Ricerche sono precipuo esempio), con le conseguenti garanzie di autonomia nello svolgimento del lavoro scientifico e operativo e con le opportune agevolazioni per l'aggiornamento scientifico e professionale mediante la partecipazione a corsi, convegni e seminari specialistici sia in Italia che all'estero e per l'attività di ricerca scientifica individuale di base ed applicata.

Questa proposta aveva delle premesse storiche ed ebbe, come vedremo, un suo ulteriore seguito. Per quanto riguarda le premesse, dobbiamo ricordare che il corpo dei dirigenti e funzionari tecnici confluito nel Ministero aveva avuto con il d.p.r. istitutivo n. 805/1975 un primo formale riconoscimento; l'art. 4 lo definiva "*personale scientifico*"⁴² e specificava che esso si articolava in

⁴¹ Nella direzione generale Antichità e Belle arti del ministero della Pubblica Istruzione invece la legge Bottai n. 823/1939 all'art. 9 prevedeva che "*ad archeologi saranno affidate tutte le Soprintendenze alle antichità, ad architetti tutte le Soprintendenze ai monumenti ed agli storici dell'arte tutte le Soprintendenze alle gallerie*".

⁴² Tale denominazione risaliva peraltro al r. d. n. 432/1920 (Organici del personale delle Antichità e Belle Arti), art. 35, e al r. d. n. 3164/1923 (Ordinamento delle soprintendenze), art. 11. Oltre ai docenti universitari, l'unico altro personale

rispettive “*qualificazioni tecnico-scientifiche*” a seconda del settore di applicazione, per cui nell’uso giuridico-istituzionale comune è invalsa la denominazione di “*personale tecnico-scientifico*”. La *ratio* è che il termine “*tecnico*” indica che le competenze delle professionalità di cui è composto consistono anzitutto nell’effettuazione e direzione quotidiana di attività operative tecniche di tutela, trattamento e conservazione dei beni culturali basate sui dettami della rispettiva disciplina scientifica, e quello “*scientifico*” indica che tali competenze si fondano – a differenza delle figure di ‘tecnici’ meramente applicativi - sul possesso personale diretto e aggiornato delle conoscenze e dei metodi di base della rispettiva disciplina scientifica, ai quali il funzionario tecnico è anche competente e tenuto a contribuire mediante ricerca scientifica personale o collettiva per elaborarne di nuovi o più adeguati alle occorrenze.

Il d.p.r. 805 riconosceva un rilevante ruolo consultivo al personale scientifico del Ministero nell’ambito del Consiglio nazionale per i beni culturali, riprendendo una delle innovazioni proposte dalla Commissione Franceschini che introduceva nella compagine ministeriale i principi di collegialità e di partecipazione. Il Consiglio era composto da 86 membri di diverse categorie: rappresentanti di altri ministeri, dei docenti universitari, delle regioni (tutte), delle province, dei comuni, del personale generale del Ministero e da altri esperti (fra cui erano nominati personalità culturali di chiara fama e rappresentanti delle Associazioni del settore, come Italia Nostra, FAI, WWF, Lega Ambiente, ecc.). Il d.p.r. n. 805/1975, all’art. 4, prevedeva che nel Consiglio nazionale fossero direttamente eletti dal personale tecnico-scientifico 18 rappresentanti che confluivano nei cinque Comitati di settore formati con i membri del Consiglio stesso, in ciascuno dei quali venivano inseriti almeno tre tecnici. I compiti dei Comitati, sulla carta, erano ampi: proporre programmi e individuare obiettivi di intervento, coordinare metodologie e criteri di intervento, esprimere parere sugli acquisti e gli interventi di particolare impegno e chiedere agli uffici di sottoporre questioni di particolare rilevanza, ma tali compiti in gran parte appunto rimasero sulla carta e non fu consentito di fatto ai Comitati tutto il margine di iniziativa e di autonomia previsto dal decreto 805. Contestualmente, il d.p.r. 805, all’art. 33, istituiva presso ciascun organo tecnico periferico e centrale il ‘Consiglio di istituto’ composto da tutti i funzionari direttivi, col compito di esprimere parere sull’organizzazione e lo svolgimento dei servizi.

Il ruolo consultivo dei tecnici è stato però successivamente sempre più ridotto fino ad annullarsi praticamente; il d.p.r. n. 307/2001 ha eliminato la qualificazione di “nazionale” del Consiglio e con essa l’atipicità dell’apertura dell’organo alle componenti esterne all’amministrazione statale e all’università, riducendone le dimensioni a 18 membri⁴³ ed eliminando diverse componenti, fra cui quelle elette direttamente in esso dai docenti universitari e dal personale scientifico, i quali ora eleggevano i propri rappresentanti solo nei Comitati di settore. Questi, composti sempre da otto membri⁴⁴, erano resi organi distinti, non più formati esclusivamente da membri del Consiglio nazionale, nel quale entravano di diritto i soli presidenti dei Comitati, per lo più eletti nelle altre componenti dei rappresentanti dei docenti universitari e degli esperti di nomina ministeriale. Fra le competenze dei Comitati era eliminata quella di individuare obiettivi e coordinare metodologie e criteri di intervento, riducendone il ruolo tecnico originario. Il regolamento d.p.r. n. 173/2004, che ha ridenominato il Consiglio nazionale in Consiglio Superiore, sottolineando così la sua omologazione agli analoghi organi ministeriali, e ridotto a 14 i suoi membri⁴⁵, all’art. 18 ha ridotto a cinque i componenti dei Comitati (ora detti ‘tecnico-scientifici’),

statale allora definito “scientifico” dall’ordinamento era quello degli osservatori astronomici (r.d. n. 584/1911); il C.N.R. non era ancora stato istituito.

⁴³ Sette presidenti dei Comitati, otto “personalità della cultura” nominate dal ministro, di cui quattro su proposta della Conferenza Stato - città ed autonomie locali, e tre rappresentanti di tutto il personale del Ministero.

⁴⁴ Tre eletti dai funzionari tecnici, tre dai docenti universitari delle materie di competenza e due ‘esperti di chiara fama’ nominati dal ministro, di cui uno proposto dalla Conferenza Stato - città ed autonomie locali; il presidente e il vicepresidente sono eletti nel loro seno dai componenti.

⁴⁵ I presidenti dei Comitati (ridotti a sei) e otto ‘personalità della cultura’ nominate dal Ministro, tre dei quali proposti dalla Conferenza Stato - città e autonomie locali. Tre rappresentanti eletti dal personale generale del Ministero partecipano alle riunioni in cui si trattano questioni relative al personale.

di cui due eletti dal personale tecnico-scientifico⁴⁶. Il d.p.r. n. 2/2007, art. 1, ha istituito il Comitato per l'economia della cultura⁴⁷, ma in base a una norma generale di contenimento del numero dei componenti degli organi collegiali dello Stato⁴⁸, ha ulteriormente ridotto i componenti dei Comitati a quattro, prevedendo che i presidenti, che prima venivano eletti dai componenti, fossero direttamente nominati dal Ministro e che un solo componente venisse eletto direttamente dal personale scientifico⁴⁹, così di fatto precludendo ai dirigenti e funzionari tecnici l'accesso al Consiglio Superiore, dato che di regola nessuno di essi è nominato presidente di Comitato dal Ministro. Il Consiglio di istituto è stato infine soppresso dal d.p.r. 91 del 2009, art. 2, e così quella parvenza di collegialità tecnica di gestione degli istituti del Ministero.

Il legislatore del 1975 non ha provveduto ad adeguare, contestualmente all'individuazione istituzionale e al riconoscimento del ruolo consultivo del personale scientifico, anche il suo stato giuridico ed economico alla nuova organizzazione della tutela definita con l'istituzione del Ministero e, così come ha lasciato l'organizzazione della tutela nella forma ministeriale tradizionale (salvo che per gli organi consultivi), ha lasciato il personale scientifico incluso senza alcuna sostanziale differenziazione nell'ordinamento del personale amministrativo del comparto dei Ministeri⁵⁰. L'ordinamento del personale dello Stato (d.p.r. n. 1077/1970) allora prevedeva bensì alcune secondarie differenze di trattamento giuridico fra il personale direttivo amministrativo e quello "tecnico", in ragione dei più elevati requisiti culturali (corsi di laurea più lunghi, specializzazioni post-laurea) e professionali (abilitazioni) e delle funzioni specialistiche di quest'ultimo⁵¹. Con la riforma generale del personale statale della l. 312/1980 tutte queste misure specifiche furono soppresse, venendo a cadere ogni differenziazione generale fra personale amministrativo e tecnico.

Cresceva così il disagio determinato fra i funzionari tecnico-scientifici dei beni culturali dalla discrepanza sempre più incongrua fra le loro attribuzioni, nel frattempo incrementate dai nuovi profili professionali che tenevano conto degli sviluppi tecnici e operativi della tutela e della valorizzazione dei beni⁵², e il trattamento giuridico ed economico da funzionari amministrativi generici, che ha comportato un esodo di tanti funzionari tecnici qualificati verso l'università. Tale disagio, nel momento in cui si elaborava il disegno di legge Chiarante-Argan che aveva posto il problema all'ordine del giorno dell'opinione pubblica interessata, sfociò in un movimento di protesta e rivendicazione e le associazioni di settore dei funzionari e i loro coordinamenti spontanei sorti a tal fine iniziarono una campagna per sollecitare dal Parlamento provvedimenti di riconoscimento di uno stato giuridico specifico e autonomo del personale scientifico dei beni culturali, che ministri di turno, governi e sindacati, del tutto sordi alle sue esigenze e legittime aspettative, non intendevano nemmeno considerare.

Tale richiesta non si esauriva nella sola rivendicazione di quello che i funzionari tecnici ritenevano un diritto a un giusto riconoscimento delle loro qualificazioni e funzioni, ma trovava una più forte ragione nella oggettiva necessità che alla riforma dell'organizzazione secondo i principi

⁴⁶ Gli altri erano: un esperto di chiara fama in materie attinenti, designato dal Ministro; due professori universitari di ruolo nei settori disciplinari attinenti, designati dal Consiglio Universitario Nazionale (C.U.N.).

⁴⁷ Trasformato in 'Comitato tecnico-scientifico per i musei e l'economia della cultura' dalla riforma Franceschini (d.p.c.m. 171/2014), della quale è l'unico provvedimento modificativo dell'assetto degli organi consultivi.

⁴⁸ D.l. n. 223/2006, art. 29.

⁴⁹ Gli altri sono: due esperti di chiara fama in materie attinenti alla sfera di competenza del Comitato, designati dal Ministro; un professore universitario di ruolo nei settori disciplinari attinenti, designato dal C.U.N.

⁵⁰ Non si è nemmeno pensato a costituirlo alla stregua di altri corpi di funzionari statali con carriera specifica e disciplina distinta dalla contrattualizzazione generale e stabilita da apposite norme di legge, come sono ancor oggi quelli degli appartenenti alla carriera diplomatica e alla carriera prefettizia.

⁵¹ Erano previsti per le 'carriere tecniche' concorsi pubblici di assunzione per titoli oltre che per esami (art. 9), accesso dall'interno (da qualifiche inferiori) con requisito inderogabile del possesso dei titoli di studio e di specializzazione post-laurea (art. 16) richiesti per l'accesso, inizio delle carriere a 'parametri' o livelli di grado superiori a quelle amministrative e anzianità inferiore di un anno richiesta per le promozioni al secondo grado della carriera direttiva (art. 15 e 138).

⁵² Dettagliatamente enunciati nelle rispettive funzioni, fra cui comune era quella di studio, ricerca ed elaborazione scientifica nelle rispettive discipline, dal d.p.r. n. 1219/1984.

della competenza scientifica e dell'autonomia operativa si accompagnasse contestualmente la riforma dell'ordinamento del personale scientifico secondo i medesimi principi al fine di armonizzare e potenziare la sinergia fra le due componenti istituzionali dell'organizzazione della tutela.

L'occasione per cominciare a introdurre questi principi nell'ordinamento del personale si presentò nel 1988, nell'iter parlamentare di approvazione della legge n. 254 sull'inquadramento nella neo-istituita IX qualifica funzionale, nel quale era previsto che i funzionari direttivi che svolgono attività "tecnico-professionali" richiedenti iscrizione ad albi venissero inquadrati nella nuova qualifica con un requisito di anzianità nelle funzioni molto più breve di quella degli amministrativi (5 invece di 17 anni), norma che nel Ministero si applicava alla sola categoria degli architetti. Le associazioni e i coordinamenti dei funzionari degli altri settori di beni culturali, con una articolata campagna di sollecitazioni sulle Commissioni Cultura di Senato e Camera, rivendicando una pari qualificazione professionale loro e di tutto il personale scientifico del Ministero, ottennero degli emendamenti che riconoscevano come equiparati a quelli dei professionisti anche i loro requisiti di specializzazione e tecnico-scientifici⁵³.

Ma la legge n. 254/1988 costituiva un riconoscimento ancora generico, disorganico⁵⁴ e di ben scarso contenuto concreto per i funzionari tecnico-scientifici che aspiravano a una più organica riforma che non solo li riconoscesse a tutti gli effetti come corpo qualificato svolgente elevate funzioni professionali e scientifiche, ma attribuisse anche a tale corpo gli istituti giuridici necessari per svolgere adeguatamente le sue funzioni (autonomia operativa, diritto-dovere di svolgere ricerca scientifica, congedi per studio e aggiornamento, progressione in carriera per titoli scientifici) e un corrispondente più dignitoso trattamento economico, che era anche necessario per evitare l'endemico esodo dei più qualificati funzionari tecnici verso l'Università per cui avrebbe dovuto avere come riferimento perequativo gli analoghi corpi dei docenti universitari e dei ricercatori pubblici⁵⁵.

Solo con la successiva legge-delega n. 59 del 1997 "Bassanini 1", le associazioni dei funzionari tecnici, con una ulteriore campagna di sollecitazioni, stavolta unitarie, ottennero finalmente che fosse inserita nel testo la previsione per cui "*i decreti legislativi e la contrattazione stabiliscono una distinta disciplina per i dipendenti pubblici che svolgano qualificate attività professionali, implicanti l'iscrizione ad albi, oppure tecnico-scientifiche e di ricerca*" (art. 11, c.4), unificando sotto questa qualificazione complessa tutte le categorie del personale scientifico del Ministero. In particolare, la funzione di ricerca attribuita a tutto il personale scientifico dei Beni Culturali dai rispettivi profili professionali era stata riconosciuta dall'ordinamento della ricerca scientifica in Italia (l. n. 283/1963), il cui regolamento di attuazione (d.p.c.m. 2.8.1963), aveva incluso tutti i dirigenti e funzionari tecnico-scientifici dei Beni Culturali nell'elettorato attivo e passivo dei Comitati nazionali di consulenza del C.N.R.⁵⁶

⁵³ Il requisito degli storici dell'arte e dagli archeologi (poi art. 1, comma 3 della l. 254/1988) era l'anno di corso di specializzazione post-laurea il richiesto per l'accesso dall'art. 15 della l. 1264/1961 e quello degli archivisti di Stato e dei bibliotecari era che le loro attività professionali erano definite (art. 2) "*tecnico-scientifiche e di ricerca*" in base alle attribuzioni dei rispettivi profili professionali (d.p.r. n. 1219/1984); nelle declaratorie di quelli stabiliti nell'accordo con le OO.SS. del 18.9.2001 la prima comune attribuzione di tutti i funzionari tecnico-scientifici è "*svolge attività di ricerca scientifica nelle discipline di competenza*".

⁵⁴ Diverse categorie di funzionari tecnici erano state equiparate al livello più alto per formali rispettivi diversi requisiti (abilitazioni, corsi di specializzazione, funzioni tecnico-scientifiche e di ricerca) non esclusivi e in maggior parte – soprattutto l'ultimo - del tutto sovrapponibili.

⁵⁵ Questi ultimi nel frattempo erano stati inquadrati nell'area della dirigenza e pienamente equiparati ai docenti universitari dall'allora ministro dell'Università Antonio Ruberti con il contratto collettivo degli enti di ricerca d.p.r. n. 568/1987, da lui predisposto con lo scopo dichiarato di costruire un sistema integrato Enti di ricerca-Università, in cui il personale scientifico fosse internamente mobile e potesse dedicarsi alternatamente alla ricerca o alla didattica. Successivamente, con il contratto d.p.r. n. 171/1991 equiparò anche i funzionari 'tecnologi' degli enti ai ricercatori e ai dirigenti, creando un corpo con le due componenti tecnica e scientifica (pur se in esso separate in due diversi profili professionali) del tutto analoghe a quelle delle professionalità dei beni culturali.

⁵⁶ Nella categoria dei "*ricercatori dipendenti da amministrazioni statali*", di cui all' art. 4 della detta legge. Dal personale scientifico dei Beni Culturali sono sempre provenuti i due rappresentanti dei ricercatori statali nel Comitato per le scienze storiche, filosofiche e filologiche (08) del C.N.R., che molto ha contribuito, fino alla soppressione dei

Ma, pur essendo tale previsione, recepita nel decreto legislativo n. 396/1997 e poi nel t.u. sul pubblico impiego n. 165/2001, chiaramente obbligatoria ed essendo stata successivamente ribadita con la menzione esplicita dei profili professionali dei Beni Culturali destinatari della distinta disciplina dalla l. n. 229/2003 (art. 14, c. 2), nessuno dei ministri che si sono succeduti al Ministero ha mai voluto farsi promotore di una riforma del personale tecnico-scientifico dei beni culturali alla stregua di quanto fece il ministro Ruberti per quello degli enti di ricerca. Le parti contrattuali – governo e sindacati – dal canto loro non hanno mai voluto attuarla effettivamente, limitandosi a inserire nei successivi contratti collettivi previsioni interlocutorie, istituzioni di commissioni di studio e rinvii fino a quando, con il d.lgs. n. 150/2009, c.d. “legge Brunetta”, (art. 54), la previsione stessa della distinta disciplina fu abrogata. Così è finito il progetto, nato dalle originarie indicazioni della Commissione Franceschini, riprese dal disegno Chiarante-Argan del 1989 e – invano – recepito dalla legge Bassanini n. 59/1997 e dalla l. n. 229/2003, di costituire in Italia un corpo scientifico di dirigenti e funzionari della tutela altamente competente e autonomo nella sua attività professionale ed in sinergia per le analoghe funzioni scientifiche con la ricerca e la docenza universitaria al fine di un proficuo scambio di contributi ed esperienze.

Va rilevato per inciso che quelle indicazioni e quel progetto non erano certo utopistici; sono infatti stati realizzati in Francia, dove nel 1990 fu istituito il *Corps des conservateurs du Patrimoine* di funzionari e dirigenti tecnico-scientifici “a statuto particolare” altamente selezionato, che ha la rilevante caratteristica di essere ‘interistituzionale’; i suoi membri possono lavorare sia per lo Stato che per gli enti locali (Dipartimenti e Comuni) rimanendo soggetti alla medesima comune disciplina contrattuale⁵⁷. Il *Corps* francese è quindi l’istituzione più vicina a realizzare il modello di un corpo-ordine nazionale di esperti specializzati preposti ad attuare la normativa tutela in modo autonomo, generale, imparziale ed ubiquitario, soggetto primariamente alla legge e al proprio ordinamento specifico in analogia con la magistratura, che anche la nostra Costituzione, come si è visto, indica implicitamente come il più adeguato ad assolvere operativamente i compiti stabiliti dall’art. 9.

6. La ‘presa’ della politica sull’organizzazione della tutela

Tutti i progetti, le proposte e i tentativi normativi innovativi volti a realizzare un’organizzazione dell’amministrazione e del personale scientifico dei beni culturali più conforme ai principi di competenza e autonomia implicitamente indicati dalla Costituzione, di cui abbiamo tracciato la parabola, non ebbero, come si è visto, alcun seguito. Il Ministero è rimasto un sempre più travagliato e inefficiente organismo gerarchico-burocratico di tipo tradizionale e al personale scientifico è stato ridotto ai minimi termini il ruolo di partecipazione consultiva alla gestione ed è stato sistematicamente negato il riconoscimento giuridico della loro professionalità e autonomia operativa nell’esercizio della tutela. Su quest’ultima, infatti, i politici di turno hanno voluto esercitare un controllo e condizionamento diretto sempre più stretto, promuovendo a suo detrimento altre funzioni – fruizione e valorizzazione – alle quali sono ben maggiormente interessati.

Dovendo valutare oggi i motivi di questo esito e della permanenza del sempre più inadeguato modello ministeriale di amministrazione della tutela, emerge chiaramente che essi non derivano semplicemente da una contrapposizione ideologica o politica fra proponenti di riforme positive da un parte e particolari gruppi o forze governative avverse che le respingono dall’altra. L’on. Francesco Franceschini era democristiano, eppure il suo partito, allora saldamente al governo,

comitati con la riforma Berlinguer (d. lgs. n. 204/1998), allo sviluppo delle ricerche, pubblicazioni e studi individuali dei funzionari del Ministero. La riforma Franceschini (d.p.c.m. n. 171/2014, art. 13) ha istituito una Direzione generale Educazione e Ricerca, che però non ha le risorse e i mezzi normativi e organizzativi per promuovere un’effettiva e diffusa attività di ricerca scientifica interna. A tal fine mancano anche strumenti indispensabili (attribuzione di funzioni e dotazioni finanziarie di ricerca agli istituti periferici, riconoscimento effettivo del diritto-dovere dei funzionari tecnico-scientifici di svolgere ricerca e aggiornamento anche autogestito).

⁵⁷ I membri, selezionati in piccolo numero (40-50 all’anno) e formati dai corsi quinquennali dell’*École du patrimoine* e dell’*École des chartes* per gli archivi, sono ripartiti su tre livelli che vengono percorsi con un’unica carriera scientifica (al livello più alto svolgono anche funzioni dirigenziali di grandi istituti o servizi nazionali) e di ricerca (partecipano “allo sviluppo della ricerca nelle discipline della loro specialità”) con rigorosi criteri di progressione subordinata alle valutazioni di una commissione scientifica nazionale.

si guardò bene dall'attuare la riforma che la sua Commissione aveva proposto fin dal lontano 1967. È vero che Chiarante e Argan nel 1989 fecero una proposta di legge rimasta inascoltata anche perché avanzata dalla minoranza, ma quando il loro partito andò al governo e ottenne proprio il ministero dei beni culturali con Veltroni la loro proposta non fu affatto ripresa.

Si deve quindi constatare che la scelta di mantenere il modello ministeriale della tutela del 1975, disattendendo sistematicamente ogni contraria motivata proposta e richiesta proveniente dal mondo della cultura e degli operatori del settore e fatta propria da autorevoli personalità politiche, è dovuta a motivi trasversali condivisi in modo profondo e persistente da tutto il ceto politico che si è alternato al governo fino ad oggi, ma in modo del tutto tacito e inconfessato; è infatti molto significativo che non sia mai sorto nessun pubblico difensore del modello ministeriale per la tutela.

Possiamo tentare di esplicitare tali motivi, considerando anzitutto quelli legati in generale al tradizionale modello ministeriale 'cavouriano' stesso. Da una parte quest'ultimo consente al governo di turno lo stretto controllo un settore di attività della pubblica amministrazione che il ceto politico ritiene abbia un irrinunciabile valore per i suoi effetti sociali, incidenti su rilevanti interessi collettivi, controllo che ritiene di dover esercitare il più possibile direttamente, insieme con una facoltà di continuo adeguamento della sua forma di esercizio (le riforme continue), in modo da garantirsi la piena rispondenza dell'azione amministrativa alle sue intenzioni politiche⁵⁸. In tal senso i dicasteri più rilevanti - e ormai i beni culturali lo sono diventati da tempo - sono anche indispensabili 'pedine' di scambio nel gioco della spartizione delle 'poltrone' fra partiti e componenti della maggioranza al momento della formazione dei governi. È evidente che, se a metà strada dell'iter governativo un dicastero perdesse gran parte del suo apparato per costituire un'amministrazione autonoma, si porrebbe un difficile problema di compensazione a favore del titolare e del suo partito, in previsione del quale si rende altamente improbabile l'operazione. D'altra parte, il controllo del dicastero consente al ministro di turno di attuare anche e soprattutto una sua politica personale in vista del ritorno immediato delle sue iniziative di intervento su beni culturali e dello stesso solo annuncio di tali iniziative, in termini di risonanza mediatica e ritorno di consensi.

Le attività di tutela non sono così mai state considerate, come dovrebbero dovuto per la loro natura costituzionale, precipue "*attività tecnico-operative*" di esecuzione della normativa vigente e di attuazione ordinaria delle procedure previste in materia, relativamente autonome rispetto all'attività esecutiva delle direttive politiche generali del governo, che possono esser affidate ad appositi organismi autonomi, come è avvenuto per il Ministero dell'economia e delle finanze, dal quale nel 1999 sono 'gemmate' le Agenzie fiscali autonome⁵⁹. Queste sono appunto nate per esercitare nei loro settori di competenza le "*attività tecnico-operative*" che il governo non intendeva più esercitare direttamente e che si considerava più opportuno fossero esercitate in forma autonoma e più flessibile (regolata dal rispettivo statuto e non dalle leggi ordinamentali generali).

Un cambiamento nel senso auspicato dagli operatori del settore sembrò profilarsi nel 1996 con l'avvento del Centrosinistra al governo e di Walter Veltroni come ministro dei beni culturali, che si presumeva si sarebbe fatto portatore delle istanze e proposte elaborate da Chiarante e Argan e avanzate sotto l'egida del partito da cui proveniva. Ma Veltroni, pur dotato, in quanto vicepresidente del Consiglio dei Ministri e diretto 'partner' governativo del presidente Prodi, di un'autorevolezza politica ben maggiore dei suoi predecessori, si guardò bene dal riprendere il disegno di legge Chiarante-Argan e dopo lunghi mesi di preparazione riservata emanò il d. lgs. n. 368/1998, con cui, invece di riformare l'organizzazione della tutela nel senso di quella proposta, trasformò il Ministero in "Ministero per i beni e le attività culturali" aggiungendo le competenze in materia di spettacolo e sport che a tal fine si era fatto conferire e che evidentemente molto più lo

⁵⁸ Caso-limite ossessivo del controllo politico sulla pubblica amministrazione sono ovviamente i regimi autoritari, come era l'Unione Sovietica, dove si giunse a istituire più di 100 'ministeri'.

⁵⁹ Col d. lgs. n. 300/1999, art. 57, sono state istituite le agenzie Entrate, Dogane, Territorio e Demanio.

interessavano⁶⁰, apportando all'organizzazione della tutela solo alcune modifiche secondarie che ne appesantivano l'assetto centrale senza cambiarla sostanzialmente⁶¹.

Così il ministero spadoliniano è stato trasformato in una sorta di apparente 'Ministero della cultura', in cui peraltro le nuove componenti dello spettacolo e poi dal 2013 del turismo sono rimasti corpi del tutto estranei rispetto all'organizzazione della tutela, con la quale non si è mai attuata alcuna loro sinergia, né al centro, né sul territorio. Da un punto di vista organizzativo però, con la moltiplicazione delle competenze e delle rispettive direzioni generali, si è determinato nel nuovo dicastero un rilevante squilibrio quantitativo fra competenze e strutture; la sola tutela dei beni culturali è infatti dotata di un ingente apparato periferico, mentre le altre competenze sono svolte solo da direzioni centrali con compiti generali di promozione, per cui lo scorporo dell'apparato della tutela in un'amministrazione o agenzia autonoma sarebbe stata una soluzione più naturale verso un'omogeneità di funzioni di sola promozione generale e vigilanza del Ministero.

Ma questa considerazione non è stata fatta né da Veltroni, né dai successivi ministri, né dal ceto politico in genere e la 'presa' diretta della politica sulla tutela e la sua organizzazione è continuata immutata. Il motivo forse principale di questo fatto emerso negli ultimi anni che si può aggiungere è che è venuta in rilievo politico e socio-economico sempre maggiore, e ormai si può ben dire di gran lunga prevalente, la funzione di fruizione e valorizzazione dei beni culturali, alla quale sono divenuti funzionali anche i grandi interventi di conservazione e restauro, che a sua volta si è prestata a diffuse forme di privatizzazione e commercializzazione selvaggia che con la tutela non hanno più niente a che fare, se non in tanti casi ne sono addirittura lo stravolgimento e la negazione⁶². Per svolgere un ruolo politico nazionale in questo campo, il ministro di turno ha infatti stretto bisogno di mantenere il tipo di controllo diretto che gli è consentito dalla titolarità del potere gerarchico sulla struttura ministeriale.

A tal fine il Ministero dei beni culturali è divenuto quello in cui il principio di separazione della politica dall'amministrazione – già generalmente disatteso dalla classe politica - è stato ed è in effetti più largamente aggirato dal ministro, che vuole riservarsi l'ingerenza diretta e la decisione di merito in tantissimi interventi e realtà del settore e sceglie personalmente di fatto (anche se i provvedimenti recano la firma dei dirigenti responsabili) i destinatari e gli importi degli interventi finanziati in tutta Italia da leggi speciali all'uopo fatte approvare, che poi non manca mai di pubblicizzare visitando ogni grande museo, sito e monumento interessato, magari accompagnando il capo del governo o altri personaggi importanti⁶³.

È pertanto evidente che tutti questi fattori sono potentemente contrari alla concessione di qualunque effettiva autonomia all'amministrazione della tutela e ai suoi responsabili tecnici e che una vera riforma in senso autonomistico dell'amministrazione di tutela potrebbe scaturire solo da un rivolgimento che cambiasse radicalmente l'atteggiamento della classe politica nei confronti della tutela dei beni culturali, oppure dall'affermarsi di un vasto movimento in tal senso nella società civile, che ne chiedesse una riforma nel senso implicitamente indicato dalla Costituzione che abbiamo cercato di delineare e che intanto potrebbe esercitare quanto meno una pressione significativa per una maggiore autonomia dell'organizzazione di tutela esistente e una più effettiva separazione della politica dall'amministrazione nella sua gestione.

7. *L'incidenza delle riforme sulle strutture e i criteri organizzativi della tutela*

⁶⁰ Tanto è vero che nominò primo segretario generale del nuovo Ministero Carmelo Rocca, già direttore generale dello spettacolo presso la Presidenza del Consiglio.

⁶¹ Il decreto introdusse le figure sopraordinate del Segretario generale e dei soprintendenti regionali di coordinamento delle soprintendenze ai beni architettonici, archeologici e storico-artistici e articolò l'Ufficio centrale successore della direzione generale delle Antichità e Belle Arti nelle tre direzioni generali di settore per il patrimonio storico, artistico e demotnoantropologico, per i beni architettonici ed il paesaggio e per i beni archeologici.

⁶² Vedi in merito il desolante quadro che ne fa Tomaso Montanari in "*Privati del patrimonio*", Einaudi, Torino 2015.

⁶³ Il ministro attuale è giunto a voler scegliere personalmente (da una 'terna' di idonei formata da una commissione da lui nominata in cui sedeva il suo consulente giuridico personale) perfino i direttori dei musei autonomi che si dichiarava sarebbero stati scelti in esito a un 'concorso internazionale' (Bando d.d. 7 genn. 2015, artt. 4 e 5). È appena da ricordare che nessuna precedente norma italiana (in ultimo d.p.r. n. 487/1994) sui concorsi pubblici ha mai previsto una simile scelta discrezionale.

Sul tema delle numerose riforme dell'organizzazione della tutela uscita dall'istituzione del Ministero nel 1975, succedutesi dalla fine degli anni '90, a cui in parte abbiamo già accennato, vanno fatte alcune altre premesse. Abbiamo visto che il modello ministeriale definito nel 1975 e rimasto sostanzialmente immutato si è rivelato in radice inadeguato ai compiti che l'art. 9 della Costituzione assegna allo Stato, ma a questo proposito occorre fare una rilevante distinzione preliminare.

L'apparato organizzativo del Ministero era all'origine ed è rimasto distinguibile in due parti sostanzialmente eterogenee. La parte tecnico-operativa del ministero del 1975, costituita dai settori (archeologico, architettonico, ecc.) di istituti rispettivamente specializzati è quella più ampia e consolidata e relativamente più stabile che svolge le funzioni istituzionali di tutela, conservazione e fruizione (il *core-business*), già così organizzata com'è da circa cento anni, e il cui assetto è rimasto funzionale ad attuare le rispettive normative di tutela, che sono rimaste sostanzialmente immutate fino ad oggi, confluendo prima nel Testo Unico del 1999 e poi nel Codice dei beni culturali del 2004. Il principio su cui si basa tradizionalmente l'articolazione in settori di beni dell'organizzazione della tutela è quello della competenza scientifica necessaria per trattare il rispettivo tipo di bene culturale, riferibile a una rispettiva distinta disciplina scientifica. La conoscenza scientifica, storica e materiale del bene culturale è infatti la premessa indispensabile per la sua tutela e conservazione, per il suo trattamento gestionale e per la comunicazione mediata del suo contenuto al pubblico in forma apparato di fruizione e di valorizzazione. Per la formazione di tali competenze esistono consolidate discipline scientifiche il cui insegnamento è impartito da apposite strutture universitarie (cattedre, dipartimenti, facoltà, scuole di specializzazione) e ministeriali (Scuole di restauro presso l'Istituto Centrale e l'O.P.D. e Scuole di archivistica presso i principali archivi di Stato) specificamente dedicate a ciascuna tipologia di bene culturale. Da tutto ciò deriva la formazione di distinte categorie di funzionari e dirigenti tecnico-scientifici specializzati preposti ai compiti di tutela relativi a ciascun tipo di bene nell'ambito di un'organizzazione articolata in rispettivi 'settori'. Tutta l'impostazione della proposta della Commissione Franceschini e poi del disegno di legge Chiarante-Argan si basa su questo principio di competenza scientifica e di connessa articolazione per settori, al quale l'organizzazione delle amministrazioni confluite nel Ministero e quindi quella del Ministero stesso si è sempre attenuta quale principio fondamentale di tutto l'ordinamento.

La Commissione Franceschini sostenne tale principio in modo così netto da proporre, come abbiamo ricordato, la soppressione delle poche "soprintendenze miste" delle Antichità e Belle Arti allora esistenti. Infatti l'attribuzione della competenza di tutela di diversi tipi di beni (architettonici, archeologici e storico-artistici) allo stesso istituto rispondeva più ad esigenze logistiche che tecnico-scientifiche (in alcune province l'entità ridotta dell'onere di tutela non giustificava l'istituzione di rispettivi organi distinti) e la Commissione raccomandava di stabilire esclusivamente soprintendenze di settore variando eventualmente a tal fine la rispettiva competenza territoriale, non legandole meccanicamente a un'unica dimensione, in modo da consentirne sempre la specificità.

L'altra parte del Ministero distinguibile dai settori operativi di tutela è costituita dagli organi centrali creati soprattutto dal 1998 in poi e sovrapposti a quelli originari (il Segretariato generale, i dipartimenti, esistiti peraltro solo dal 2004 al 2007 per 'sistemare' alcuni dirigenti generali, i soprintendenti di coordinamento, poi direzioni regionali, e ora segretariati regionali e infine i 'poli' ovvero direzioni museali regionali), nonché quelli provenienti da altri dicasteri giunti con l'ampliamento delle competenze del Ministero (direzioni dello spettacolo, del cinema e del turismo) che a quelli si sono affiancati. Questa è la parte 'burocratica' sopraordinata, relativamente secondaria e accessoria rispetto alla parte tecnico-operativa periferica, il cui assetto è stato molto variabile a seconda degli orientamenti e umori del ministro di turno, destinata com'è, sotto il pretesto di assicurare il 'coordinamento' (di cui per oltre un secolo si era felicemente fatto a meno), ad assicurare in effetti al ministro un più stretto controllo politico delle strutture tecniche di base e centrali, che hanno correlativamente perso autonomia. Tratto comune di queste strutture intermedie fra vertice e periferia è stato l'effetto negativo di allungare le catene di comando e di creare indebite sovrapposizioni e incertezze di competenze, riducendo l'efficienza del complesso e in particolare

del funzionamento dell'apparato di tutela, che rimane la realtà fondamentale del Ministero nel rapporto con il territorio e la società.

Non si può certo dire che qualunque organizzazione non sia suscettibile di un miglioramento e il Ministero dei beni culturali, con i suoi tipici persistenti difetti organizzativi originari, non fa certo eccezione. Ma anche in questo senso va fatta una preliminare distinzione: alcune carenze organizzative o disfunzioni dell'attuale Ministero possono essere corrette anche restando nell'ambito del modello ministeriale, con tutte le caratteristiche e insufficienze congenite che questo ha come tale, dovendo rispondere a una normativa organizzativa e funzionale comune a tutti i dicasteri ed essendosi rivelato un ossimoro l'idea del 'ministero atipico'. Ma molte altre carenze e distorsioni più rilevanti nell'organizzazione e nel funzionamento del Ministero non possono per definizione essere corrette nell'ambito del modello ministeriale, appunto perché legate intrinsecamente al modello stesso⁶⁴.

Un abbozzo di riforma molto generico e non articolato in testo di legge fu elaborato nel 2013 dalla Commissione di studio "per il rilancio dei beni culturali e del turismo e per la riforma del ministero" D'Alberti insediata dal ministro Bray, ma esso si muoveva nell'ambito scontato della "Spending review" e del modello ministeriale attuale, e conteneva alcune proposte addirittura nettamente peggiorative dell'organizzazione e dell'efficienza della tutela, in quanto la Commissione, per tagliare posti dirigenziali generali, proponeva, peraltro "non unanimemente", di separare a livello centrale il coordinamento della tutela, che avrebbe dovuto confluire tutta in una sola mega-direzione generale 'mista', abolendo così i coordinamenti centrali settori per risparmiare posti dirigenziali generali, da quello della conservazione e fruizione, che avrebbe dovuto far capo a un'altra mega-direzione generale 'degli istituti culturali' (musei, archivi e biblioteche)⁶⁵. Solo chi non conoscesse in alcun modo l'attività del Ministero e le gravi conseguenze disfunzionali della riforma Franceschini che ha operato una simile separazione completa della tutela dalla conservazione e fruizione non solo a livello centrale, ma anche periferico, avrebbe bisogno di ulteriori dimostrazioni che tale separazione rende gravemente disorganica e disfunzionale tutta l'attività del Ministero per via degli eccessivi 'costi di transazione' che comporta o della 'schizofrenia' istituzionale che ne deriva in caso di mancato coordinamento fra tutela e conservazione. Fortunatamente la proposta D'Alberti non ebbe intanto seguito sul punto⁶⁶.

Infatti, se si interviene sull'organizzazione operando anzitutto tagli rilevanti senza investire alcuna risorsa e credendo che con la sola modifica di alcune sue strutture e delle loro competenze si possano anche eliminare i difetti di funzionamento in realtà legati al modello ministeriale tradizionale, si incorre in un regolare insuccesso che si è ripetuto in ogni tentativo del genere. La mancanza di tale consapevolezza elementare o la volontà di ignorare il problema nei politici di turno che hanno voluto mettere mano alla riorganizzazione del dicastero ha prodotto così sempre più gravi inconvenienti e danni.

⁶⁴ Anzitutto l'adeguamento ai principi di effettiva autonomia operativa, incompatibile con la natura gerarchica del modello ministeriale cavouriano ancora corrente. Poi il vincolo al sistema di contabilità di Stato, nel quale i fondi per il funzionamento e gli interventi di ciascun anno vengono ormai accreditati agli istituti a settembre dal MEF per guadagnare sulla valuta, con la conseguenza del famoso accumulo dei 'residui' annuali di gestione che viene pure rimproverato come se fosse dovuto a un'incapacità di spesa. Il sistema di contabilità di Stato è poi del tutto inadeguato all'esigenza di disporre di tipologie retributive flessibili per assicurare le diverse forme di prestazione del personale della vigilanza e fruizione (p. es. i turni festivi assegnati dal sistema si esauriscono nella prima metà dell'anno e c'è sempre il problema di assicurare le aperture nella seconda); le missioni sono generalmente tagliate (ora ridotte quasi a zero) dai governi per tutti i ministeri avendo di mira quelle degli altri dicasteri per convegni e simili, mentre ai Beni Culturali servono soprattutto per svolgere la tutela su un territorio vasto e capillarmente dotato di beni (senza veicoli di servizio, tagliati anch'essi come se fossero 'auto blu'), che ormai non si può più assicurare e così via per diversi altri simili problemi.

⁶⁵ A livello periferico la Commissione era per il mantenimento delle soprintendenze di settore.

⁶⁶ C'è da segnalare che la Commissione propose in via subordinata anche alcuni spunti innovativi rispetto al modello ministeriale; nella relazione finale del 31 ott. 2013, propose di esaminare l'ipotesi di "procedere a un riordino ancor più innovativo della struttura ministeriale, soprattutto al fine di configurare modelli organizzativi alternativi a quelli attuali, per esempio, agenzie per specifici ambiti come specifiche categorie di beni e/o istituti, come gli archivi e le biblioteche" (p.50).

Ma, ancor più che a questi motivi negativi, la causa del ripetersi e addensarsi delle recenti riforme del ministero e degli inconvenienti e danni conseguenti è dovuta in effetti anche a un altro fattore attivo, la retorica dell'innovazione, secondo la quale qualunque cambiamento è buono solo perché è un cambiamento immediato, anche se non risponde a un'analisi preliminare dei problemi oggettivi di funzionamento, alle innovazioni nella scienza dell'organizzazione e a un rilevamento degli eventuali cambiamenti nei bisogni della società. Si tratta di una retorica tipica di una certa politica che di recente si è sempre più affermata anche nel nostro settore, per la quale l'annuncio e l'evento stesso dell'adozione del provvedimento di riforma esauriscono l'interesse e l'effetto politico che se intende trarre, prescindendo del tutto dall'effettiva utilità funzionale e organizzativa interna delle riforme così imposte e dalla loro attuabilità effettiva, che può emergere solo in un tempo meno breve, che poco si conosce pubblicamente all'esterno dell'amministrazione e quindi poco interessa al riformatore di turno, il quale poi sa che di regola difficilmente durerà al governo tanto da poterne vedere i frutti ovvero i guasti effettivi.

I più recenti ministri di turno, e specialmente l'attuale, si sono ritagliati in modo del tutto arbitrario, fra le tante esigenze del settore, alcune che si prestavano a tali 'operazioni', nell'intento di attribuirsi cambiamenti significativi e asseritamente positivi, a grave detrimento di tutte le altre anche più rilevanti esigenze organizzative, ed evitando qualunque confronto con la comunità scientifica e culturale afferente al mondo dei beni culturali, a cui il politico non sente nemmeno più di dover rispondere in alcun modo perché non ne ritiene necessaria l'opinione né opportuno il consenso e non ne condivide i valori e gli interessi. Dimostra anzi, come si vede dalle sue risposte significativamente elusive alle interviste⁶⁷, che ormai muove da valori e intenti decisamente opposti, per cui ha anche tutte le sue ragioni per evitare un confronto effettivo con gli esperti del settore che potrebbero criticare le sue scelte⁶⁸ e ridimensionare molte sue 'trovate'.

8. *Verso lo smantellamento dei settori di competenza scientifica: dalla riforma Veltroni alle riforme Franceschini*

Della prima riforma organizzativa del Ministero operata nel 1998 dal ministro Veltroni si è accennato già sopra. Con precedente, ma contestuale altro provvedimento del 1997 lo stesso ministro aveva istituito la Società italiana beni culturali (Sibec) a capitale interamente statale, che doveva finanziare interventi nel settore individuati al di fuori della programmazione delle soprintendenze e delle regole e dei controlli di contabilità pubblica⁶⁹. Ad essa, mai entrata in funzione, è poi succeduta, la società Arcus con la stessa finalità, che è quella di 'aggirare' le rigidità e i controlli della contabilità di Stato vigente nel modello ministeriale, che *pour cause* doveva rimanere parallelamente immutato, poi utilizzata e potenziata dai successori per le medesime finalità⁷⁰.

Nei successivi diciotto anni sono seguite, fino a quella recentissima del ministro Franceschini del gennaio 2016 di cui qui ci occupiamo, ben altre quattro riforme, fra cui più rilevanti quelle del ministro Urbani del 2003-2004 e quelle del ministro Rutelli del 2006-2007, e numerosi altri provvedimenti organizzativi sul Ministero, sempre più incisivi, con una media complessiva di una

⁶⁷ Per es. in un'intervista del ministro Franceschini a F. Ermani, in "la Repubblica" del 18.8.2016: E.: "Sono stati diversi e traumatici gli stravolgimenti nel sistema dei beni culturali. Lo stato di malessere negli apparati di tutela è altissimo. In molti si sono sentiti sfiduciati"; F.: "Io non ho mai espresso giudizi negativi sul modo in cui i nostri funzionari gestivano i musei. Con pochi soldi e poco personale che cosa vuole che si potesse fare. Spesso si teneva in piedi un museo con atti di eroismo". E.: E allora perché non rendere più agevole il compito di archeologi e storici dell'arte del ministero?; F.: "Una riforma andava comunque fatta".

⁶⁸ Si veda l'assenso silenzioso del ministro in carica al silenzio-assenso delle Soprintendenze reintrodotta per l'ennesima volta dopo precedenti vani tentativi dal c.d. partito trasversale "del mattone" col d.l. n. 133/2014, ('Sblocca Italia'), art. 3.

⁶⁹ L. n. 352/1997, Disposizioni sui beni culturali.

⁷⁰ Istituita dalla l. n. 291/2003.

riforma ogni quattro anni⁷¹. Le riforme e le modifiche sono state molte e l'intervallo medio fra loro relativamente molto breve affinché un'organizzazione complessa diffusa su tutto il territorio nazionale come quella del Ministero potesse ogni volta 'assorbirle' riportandosi dopo ciascuna ad un'efficienza ordinaria. Tutto ciò ha comportato dei notevoli costi, non solo ovviamente quelli economici, pur se apparentemente occulti, ma anche quelli funzionali di assorbimento dei cambiamenti e di avviamento delle nuove strutture e funzioni.

Perché i ministri di turno degli ultimi anni, dopo che i loro predecessori non avevano sentito la stessa esigenza per 23 anni, hanno voluto riformare a così ravvicinate scadenze l'organizzazione del Ministero pur sapendo - si deve ritenere - di imporre ad esso i sopradetti costi?

Il record è quello raggiunto dallo stesso ministro Franceschini, che ha profondamente stravolto l'organizzazione del ministero nell'agosto 2014 per creare 20 musei autonomi tutti elevati al rango dirigenziale, scorporandoli dalle rispettive soprintendenze e operando un'inaccettabile e controproducente completa separazione della tutela dalla conservazione, e 17 direzioni ('Poli') museali regionali, mantenendo anche le precedenti direzioni regionali derubricate a sedi dirigenziali di seconda fascia col nome di 'segretariati regionali' (strutture burocratiche responsabili di rallentamenti e lungaggini nei rapporti centro-periferia ormai anche del tutto inutili dopo la creazione dei 'poli museali'). Per ricavare i posti dirigenziali necessari all'operazione, le soprintendenze ai beni storico artistici sono state fuse ed accorpate a quelle ai beni architettonici, e così le rispettive direzioni generali, avviando lo smantellamento sistematico dei distinti settori di competenza scientifica della tutela.

Tutte queste nuove creazioni e mantenimenti di strutture inutili sono state operate anche e soprattutto a spese degli altri settori, dato che il governo non ha voluto investire alcuna nuova risorsa all'uopo e quindi, riguardo alle risorse economiche si è dovuto fare tutto non al solito 'costo zero', ma addirittura nell'ambito di un micidiale taglio del 20% delle sedi dirigenziali e del 10% degli organici del personale, come la legge *Spending review* (n. 95/2012) imponeva. Sono così stati tagliati un gran numero di posti dirigenziali, oltre che nelle soprintendenze dei settori architettonico e storico artistico, anche nelle sedi dirigenziali dei settori sempre più penalizzati delle biblioteche e degli archivi, malgrado una 'leggina' abbia inopinatamente restituito al Ministero la tutela dei beni librari non statali finora svolta dalle Regioni senza conferire all'uopo anche le strutture e il personale⁷². Anche quest'ultima della tutela dei beni librari si è così rivelata una riforma imposta con colpo di mano, velleitaria, sbagliata e dannosa; l'abborracciata misura adottata non risolve in effetti nulla e il ministro non ha nemmeno considerato seriamente il problema di gestire in modo specifico, competente e adeguato la tutela dei beni librari non statali, che di fatto ha subito, se possibile, un ulteriore grave indebolimento rispetto al già ben poco che le Regioni facevano in

⁷¹ 1) d.p.r. n. 441/2000, Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali attuativo del d. lgs. 368/1998 e d.p.r. n. 307/2001, Regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro per i beni e le attività culturali; 2) d.lgs. n. 3/2004, Riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, che introdusse i Dipartimenti e le Direzioni regionali (direzioni generali) alle dipendenze di quello per i beni culturali e paesaggistici e d.p.r. n. 173/2004, Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, attuativo della l. 2/2004; 3) d.p.r. n. 233/2007, Regolamento di riorganizzazione del ministero per i beni e le attività culturali, che abolì i Dipartimenti ed estese la competenza delle direzioni regionali ai settori archivistico e bibliotecario; 4) d.p.r. n. 91/2009, Regolamento recante modifiche ai decreti presidenziali di riorganizzazione del Ministero e di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro per i beni e le attività culturali e d.m. attuativo 20 luglio 2009; 5) l. n. 71/2013 (art. 1) che ha affidato le competenze del turismo al Ministero, che assume l'attuale denominazione di Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo; 6) d.p.c.m. 2014/171, Regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (prima riforma Franceschini), che reca numerose rilevanti innovazioni e d. m. 23 dicembre 2014, recante Organizzazione e funzionamento dei musei statali, modificato con d.m. n. 43 del 23/01/2016; 8) d.m. n. 44 del 23/01/2016, Riorganizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (seconda riforma Franceschini), che aggiunge ulteriori rilevanti innovazioni a quelle del d.p.c.m. 171/2014.

⁷² Art. 16, comma 1-sexies, del d.l. n. 78/2015, convertito con legge n. 125/2015. I suddetti compiti di tutela venivano con provvedimento amministrativo (circolare D.G. Archivi n. 30 del 28 ottobre 2015) provvisoriamente assegnati alle soprintendenze archivistiche che non hanno personale (bibliotecari) e mezzi appositi, e poi con D.M. n. 44/2016 di riorganizzazione del MiBACT, art. 5, venivano attribuiti istituzionalmente ad esse, ridenominate "soprintendenze archivistiche e bibliografiche".

questo campo, se non altro perché al Ministero non sono state trasferite le risorse con cui alcune regioni l'effettuavano.

Quando l'intera struttura del Ministero era ancora tutta assorbita dal laboriosissimo riassetto delle competenze e del personale provocato dall'eccessiva radicalità ed estensione dei cambiamenti imposti dalla riforma del 2014, il quale ha investito simultaneamente centinaia di sedi e uffici di soprintendenze e di musei staccati dalle stese e resi autonomi o assegnati ai poli regionali e per il quale non sono state nemmeno impartite adeguate istruzioni sulla fase transitoria, il ministro Franceschini ha voluto procedere – naturalmente sempre senza alcuna rispettiva risorsa aggiuntiva - a un'ancor più radicale riorganizzazione rispetto a quella del 2014, mediante un decreto ministeriale, che ha incrementato di 10 unità i musei autonomi e ridotto la rete territoriale delle soprintendenze⁷³.

La predilezione del ministro per la valorizzazione e la fruizione e cioè per i musei, ai quali dedica tutta la sua attenzione politica e ai quali sono state sacrificate tante risorse organizzative, lo ha portato, per ricavare le risorse e i posti dirigenziali necessari a istituirne altri 10 autonomi, a effettuare ulteriori tagli agli altri settori. Infatti, le soprintendenze 'miste' ai beni architettonici e storico-artistici non hanno fatto in tempo ad entrare in piena funzione che già sono state a loro volta soppresse e unificate con quelle archeologiche, che sono state soppresse penalizzando gravemente la tutela archeologica sul territorio - cosa del tutto assurda in un Paese che ha un patrimonio archeologico come il nostro - articolando i nuovi complessi in sedi talora anche diverse dalle precedenti e quindi richiedendo un farraginoso processo di assestamento.

Non si può certo sostenere che gli ultimi cambiamenti organizzativi rispondano a cambiamenti normativi nelle funzioni e nei compiti di tutela del Ministero o a una mutata situazione del patrimonio culturale alle cui esigenze si doveva rispondere in tal modo. Il codice dei beni culturali è del 2004 e già ben due riforme organizzative (una contestuale e una del 2007) ne hanno potuto recepire le non certo estese e sostanziali innovazioni rispetto alle precedenti normative di tutela raccolte nel Testo Unico del 1999, incidenti sull'organizzazione, che riguardano soprattutto la valorizzazione. Se il Ministero deve essere in sostanza un'organizzazione per effettuare tutte le attività di tutela previste dalla normativa vigente in materia, finché questa rimane sostanzialmente immutata non si vede perché debba cambiare così profondamente e frequentemente la sua organizzazione, soprattutto nella parte più consolidata da una lunga positiva esperienza nell'attuazione di quelle stesse norme. Paradossalmente poi, le riforme superflue e sbagliate introdotte da un ministro sollecitano la correzione da parte di un successore (quando non dello stesso, come nell'ultimo caso), che però non è più illuminato del precedente e innesca un infernale ciclo di cambiamenti inutili o dannosi e di ancor peggiori correzioni cui non si vede una fine positiva.

La contraddizione strategica più grave e deleteria che affetta tutte le riforme del Ministero è quella fra la scelta di lasciare la struttura e il suo funzionamento in preda alla morsa della "*Spending review*" in atto ormai da oltre 15 anni, (in ultimo d.l. n. 95/2012), che secondo il 'pensiero unico' dominante nella politica italiana deve dare il segnale che il governo taglia drasticamente le spese della pubblica amministrazione imponendo come imperativo categorico il 'costo zero' a qualunque riforma, che ha già prodotto gravi danni nelle precedenti riforme⁷⁴, e l'altra scelta di mantenere e incrementare invece gli investimenti nella conservazione e restauro dei beni culturali senza mai dedicare una parte di tali investimenti all'implementazione dell'organizzazione del Ministero che deve gestirli e controllarli e alla sua funzionalità⁷⁵. Ancor più grave e deleteria la contraddizione diventa nelle riforme Franceschini, in cui si procede alla creazione di numerose (47) nuove strutture

⁷³ Effettuata con i d.m. 23 gennaio 2016 n. 43 e n. 44, attuativi del comma 327 della legge di stabilità 2016, n. 208/2015.

⁷⁴ Per es. nella riforma Rutelli del 2007 (d.p.r. 223), per istituire il generico e del tutto inutile comitato tecnico-scientifico per l'economia della cultura (mai entrato in piena funzione), si sono ridotti da 5 a 4 i componenti dei comitati, rendendone impossibile il funzionamento in caso di assenza di due membri.

⁷⁵ Caso eccezionale ed unico, ma significativo per la sua delimitazione locale, è stato il finanziamento UNESCO dei restauri di Pompei per 105 ml. di euro, per gestire il quale con d.l. n. 34/2011, art. 2 è stato potenziato con ulteriore personale tecnico l'apparato della soprintendenza.

di conservazione e fruizione sopprimendone per rispettare il ‘costo zero’ altrettante in altri settori di tutela, con gravissimo danno per l’organicità dell’apparato e l’esercizio della tutela stessa.

In una politica organica dei beni culturali, in cui le spese per l’amministrazione (per implementazione delle strutture e loro funzionamento) e le spese per gli investimenti in restauro, conservazione e valorizzazione potessero essere integrate in un unico bilancio autonomo complessivo in cui si possano effettuare compensazioni e ripartizioni più equilibrate⁷⁶ e non fossero divise come ora in due capitoli del tutto separati e incomunicanti del bilancio statale queste cose non dovrebbero accadere, come non accadono in nessuna azienda privata, nella quale è impensabile avviare nuove linee e reparti di produzione senza compiere appositi investimenti in strutture e personale, smantellando a tal fine linee di produzione valide già in essere.

Le conclusioni che si devono trarre da tali fatti sono che per i ministri di turno la regolarità e l’efficienza di funzionamento del Ministero, che dopo un’incisiva riforma richiede sempre un tempo di diversi anni per raggiungere una stabilità funzionale ottimale, non sono un obiettivo prioritario e che evidentemente essi ritengono che vi sia un beneficio politico maggiore di ritorno di immagine e consensi nelle continue riforme, per il quale vale la pena di stravolgere l’organizzazione appena rimaneggiata dal predecessore o addirittura, come nell’ultimo caso, da loro stessi pochi mesi prima. In un contesto in cui la politica si appiattisce sul corto circuito fra annuncio e intervento d’urgenza, la riforma appare compiuta il giorno stesso in cui il ministro firma il decreto e lo annuncia pubblicamente, mentre nella realtà organizzativa essa richiede comunque sempre tempi e soluzioni ben più lunghi, pur prescindendo dal fatto se sia opportuna o meno.

Anche il procedimento adottato per predisporre ed emanare le riforme del Ministero ha subito negli ultimi anni un progressivo degrado sotto il profilo della competenza istruttoria e dell’approfondimento collegiale, nonché della trasparenza e democraticità del procedimento stesso, che segna senza dubbio il punto più basso con l’attuale ministro Franceschini, che ha fatto predisporre le sue riforme direttamente dai suoi collaboratori giuridici senza ricorrere a più ampie consultazioni qualificate nelle tematiche tecnico-scientifiche e organizzative del Ministero e senza sottoporle gli schemi al parere del Consiglio superiore dei beni culturali, uno dei compiti del quale era appunto esprimere parere “*sugli schemi di atti normativi generali afferenti la materia dei beni culturali*”⁷⁷. Il ministro poi, una volta resi noti i testi definitivi dei provvedimenti in corso di adozione, è rimasto tenacemente sordo alle richieste di sostanziale correzione e modifica avanzate dagli operatori e dalle associazioni del settore, da personalità della cultura e dalle organizzazioni sindacali del Ministero, con la conseguenza di imporre senza alcuna correzione il grave ridimensionamento e stravolgimento dell’apparato di tutela che abbiamo descritto.

Una caratteristica generale del procedimento di riorganizzazione del Ministero adottato dall’attuale ministro è inoltre la sua scorretta completa delegificazione, contraria allo spirito del principio dell’art. 97, c.2, della Costituzione per cui “*i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge*”. In origine, la legge fondamentale n. 400 del 1988 (Disciplina dell’attività di Governo) rigorosamente rispettata nella prassi, prevedeva all’art. 17, c. 4-bis, che l’organizzazione e la disciplina degli uffici dei Ministeri sono determinate con regolamenti emanati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia. Il d.l. n. 95/2012 (*Spending review*) del governo Monti, all’art. 2, c. 10-ter, ha previsto che i regolamenti di organizzazione dei ministeri sono invece adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente, di concerto con il ministro per la pubblica amministrazione e con il ministro dell’economia e delle finanze, eliminando l’obbligatorietà del parere del Consiglio di Stato, che il presidente del Consiglio ha facoltà di chiedere o meno. Con questa procedura già delegificata – senza i temuti pareri del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari Cultura e relativa pubblicità -, il ministro Franceschini ha potuto far emanare il

⁷⁶ Con il costo annuo di un decimo del solo restauro del Colosseo si sarebbe potuto salvare l’apparato della tutela dai micidiali tagli apportati dal ministro Franceschini.

⁷⁷ D.p.r. n. 233/2007, art. 13, c.2, lett. e.

regolamento d.p.c.m. n. 171/2014 sopra descritto. Per operare infine la seconda riforma del 2016 il ministro infine si è fatto autorizzare, come sopra accennato, mediante un emendamento, poi comma 327, fatto approvare di sorpresa dal Governo senza relazione né dibattito alla legge di stabilità 2016 (l. n. 208/2015), ad emanare un semplice decreto ministeriale per provvedere “*alla riorganizzazione, anche mediante soppressione, fusione o accorpamento, degli uffici dirigenziali, anche di livello generale*”, del medesimo Ministero “*nel rispetto delle dotazioni organiche...e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica*”⁷⁸. La disposizione in parola non precisa alcuno specifico principio direttivo e costituisce una delega ‘in bianco’ a operare direttamente una profonda riorganizzazione di un ministero mediante un semplice provvedimento amministrativo del livello più basso, senza i fastidiosi e potenzialmente critici pareri di Consiglio di Stato e Commissioni parlamentari previsti originariamente dalla legge n. 400/1988 in conformità con l’art. 97 della Costituzione, ormai del tutto aggirato dalla deriva autoritaria in corso anche particolarmente nel Ministero dei beni culturali.

Per quanto riguarda il merito dei contenuti delle riforme Franceschini, i numeri parlano chiaro: prima⁷⁹ della riforma Franceschini del 2014 le soprintendenze territoriali per i beni archeologici erano 21, quelle per i beni architettonici erano 30 di cui 8, in particolari comprensori interprovinciali, erano ‘miste’ comprendenti anche i beni storici e artistici, e quelle per i beni storici e artistici erano 24, per un totale complessivo di 75. Con la riforma del 2014⁸⁰ le soprintendenze archeologiche vengono ridotte a 18 e le soprintendenze ai beni architettonici e ai beni artistici e storici, 54 in totale, vengono fuse in un unico tipo di soprintendenza mista ridotto a 31 unità, per un nuovo totale complessivo di 49 soprintendenze (26 in meno). Con la riforma del gennaio 2016⁸¹ avviene l’accorpamento delle soprintendenze archeologiche con le recenti già ‘miste’ architettoniche e storico artistiche in un unico nuovo tipo unico generalista, per un totale complessivo ulteriormente ridotto a 39 soprintendenze. Non sembra proprio che quest’ultima operazione, con cui il numero delle soprintendenze è passato da 75 a 39 si possa chiamare un ‘potenziamento’ della tutela, come ha preteso il ministro con argomento pretestuoso, scrivendo nelle premesse del decreto la falsa proposizione che l’accorpamento delle soprintendenze archeologiche “*consentirà al Ministero di aumentare il numero di presidi sul territorio*”. Se si guarda all’operazione complessiva delle riforme Franceschini si vede che non solo il numero totale delle soprintendenze passa da 75 a 39, ma anche che il contingente complessivo dei soprintendenti operanti sul territorio subisce una corrispondente diminuzione di ben 36 unità (48%), che è una grave perdita di forza-lavoro e di una risorsa organizzativa altamente qualificata per la tutela. Il pretestuoso argomento, non riportato nel decreto, con cui la (sola) seconda riduzione - quella complessiva comprendente la prima era del tutto indifendibile - è stata fatta passare per un incremento sarebbe che gli attuali 39 soprintendenti generalisti sono sempre più di quelli prima esclusivamente assegnati a ciascun settore, nel senso p. es. che della tutela dei beni architettonici e del paesaggio in Italia si occupano ora 39 soprintendenti generalisti mentre prima del 2014 se ne occupavano 30 architetti (22 nelle architettoniche e 8 nelle miste di allora, alle quali erano nominati prevalentemente architetti).

Ma anzitutto c’è da rilevare che la riforma, come detto, è stata a costo zero, per cui gli uffici e il personale, se pur con competenze ridistribuite, sono sempre gli stessi e quindi, quanto meno, non è affatto aumentato il presidio di tutela che in complesso possono assicurare. All’argomento riportato si può inoltre obiettare che, dovendo i 39 nuovi soprintendenti occuparsi di tutti e tre i settori e posto che sotto l’aspetto quantitativo l’impegno individuale relativo nel settore architettonico – il più impegnativo - sia circa almeno la metà del totale, la tutela dei beni architettonici e del paesaggio fruisce di un impegno complessivo dei 39 soprintendenti equivalente all’impegno pieno di 19,5

⁷⁸ Emendamento (n. 21.82) dei relatori Melilli e Tancredi (data la materia, presumibilmente proposto e concordato col Governo) alla p.d.l. n. 3444-A (legge di stabilità 2016) aggiuntivo di un comma 174-bis (poi 327 nel testo coordinato definitivo), approvato il 14 dicembre dalla Commissione Bilancio della Camera in sede referente.

⁷⁹ D.m. 20 luglio 2009 di individuazione e graduazione delle funzioni dirigenziali del Ministero.

⁸⁰ D.p.c.m. n. 171/2014.

⁸¹ D.m. 23 gennaio 2016, n. 44.

unità (cioè 39/2), sensibilmente meno delle 26 ($22 + 8/2^{82}$) unità a cui equivalevano gli impegni dei soprintendenti nel settore architettonico dopo la prima riforma. Infine, la distribuzione delle medesime competenze sul medesimo territorio nazionale a un numero maggiore di uffici operata dalla riforma è soggetta a due fattori di efficienza contrastanti; l'accorciamento dei percorsi di intervento e l'economia di scala. Da una parte la superficie media del territorio di competenza di ciascun ufficio diminuisce e con essa diminuiscono le distanze per gli interventi diretti di tutela, ma dall'altra viene meno il fattore di economia di scala delle risorse organizzative, la cui media diminuisce per ciascun ufficio. Per es., se una soprintendenza regionale che ha solo due funzionari ispettori viene sdoppiata in due soprintendenze sub-regionali, il singolo funzionario assegnato a ciascuna non potrebbe più esser sostituito in caso di assenza o impedimento. Di fatto questo è il caso di tante soprintendenze, in cui l'organico dei funzionari tecnici, anche dopo l'immissione dei '500' banditi nel 2016, data la consistenza degli esodi annuali dovuta all'alta anzianità dei funzionari attuali, a cui si è aggiunto l'esodo verso i musei autonomi e i poli regionali di numerosi funzionari delle soprintendenze in cui queste strutture erano prima incardinate, sarà sempre ancora inadeguato e in alcuni casi potrà addirittura far scendere verso o sotto il limite di guardia la continuità ed efficienza della capacità di intervento delle nuove soprintendenze uniche. Pertanto il vero evidente e unico motivo della riduzione delle forze operative del complesso della tutela è anche qui, come per i 20 musei autonomi del 2014, semplicemente la necessità di tagliare posti dirigenziali per far luogo ai nuovi, non certo necessari altri 10 musei autonomi voluti – si può ben dire - a tutti i costi dal ministro Franceschini.

L'eccessivamente sproporzionato spostamento di risorse organizzative sull'apparato di conservazione e fruizione (i 30 nuovi musei autonomi) e sulle strutture burocratiche di coordinamento di tali funzioni per gli istituti non autonomi (17 nuovi poli regionali, con mantenimento degli inutili 17 segretariati regionali) così effettuato indebolisce gravemente l'apparato di tutela del Ministero, ormai già talmente carente di risorse di personale e di mezzi da non riuscire ad assicurare la tutela di tutto il patrimonio da vigilare. La "tutela" non è infatti solo un termine funzionale astratto; significa tutte le azioni quotidiane di controllo e intervento sul campo in tutti gli infiniti siti ed emergenze archeologiche, centri storici, edifici e loro apparati decorativi, archivi, collezioni e opere isolate sparse per le città, paesi, campagne e colline d'Italia, che costituiscono quantitativamente la maggior parte del nostro patrimonio storico e artistico, cioè la vera identità culturale diffusa del Paese, che non coincide solo con il Colosseo, la basilica di San Marco o il David di Michelangelo che possono rappresentarla nelle cartoline per i turisti. Non sono certo questi i siti e beni che corrono i rischi più gravi; è piuttosto il patrimonio diffuso che sta uscendo dall'attenzione pubblica e che va ormai con certezza verso il progressivo abbandono e degrado a cui lo sta condannando una politica a cui interessa solo ciò che si paga per vedere.

Oltre al gravissimo indebolimento quantitativo e qualitativo dell'apparato di tutela, l'operazione complessiva delle riforme del ministro Franceschini comporta anche lo smantellamento progressivo, ancor più grave sul piano culturale e organizzativo, dell'articolazione del Ministero per settori specializzati, sia a livello periferico che centrale, che è cominciata con quelli delle ex Antichità e "Belle Arti"⁸³ (archeologico, architettonico, storico-artistico), ma potrebbe nel prossimo futuro estendersi ai settori archivistico e bibliotecario, in nome della asserita fungibilità generale di tutte le competenze che si viene affermando. I settori delle ex Antichità e Belle Arti erano fino al 2014 articolati in rispettive reti di omologhi specifici istituti periferici, che sono sempre stati presidi di specifiche tradizioni e culture di tutela riferite ai rispettivi patrimoni materiali vigilati e conosciuti posseduti (gli archivi di lavoro in cui è conservata la documentazione descrittiva dei beni e delle loro vicende, la cui integrità è ora messa a serio rischio dalla frammentazione degli

⁸² Otto delle precedenti soprintendenze erano già 'miste'.

⁸³ Il d.p.c.m. n. 171/2014 ha riesumato questa ormai del tutto obsoleta e impropria espressione tradizionale ottocentesca per denominare le nuove soprintendenze e la rispettiva direzione generale, in sostituzione di quella novecentesca consolidata dall'art. 9 della Costituzione di "patrimonio storico artistico" e di quelle rispettive di "beni archeologici", "beni architettonici" e "beni storico artistici" della vigente normativa di tutela. Essa deriva dall'antica competenza che la direzione generale alle Antichità e Belle Arti della Pubblica Istruzione, così denominata nel 1881, aveva sulle accademie di Belle Arti prima del passaggio nel 1975 al Ministero dei beni culturali (v. nota seguente).

uffici prima concentrati nelle soprintendenze) e centri di eccellenza di studio e ricerca nelle materie di competenza.

La loro storia comincia con la formazione delle prime soprintendenze istituite nel XIX secolo man mano a partire dalla prima, la soprintendenza per le “Antichità e la conservazione dei monumenti della provincia di Roma”, istituita dal luogotenente del re Alfonso La Marmora l’8 novembre 1870 quale erede delle competenze della pontificia Commissione di Antichità e Belle Arti. Nel 1875 il ministro Bonghi, riunendo precedenti diversi uffici con competenze parziali, istituì la “Direzione centrale per i musei e gli scavi d’antichità”, nella quale, col riordinamento del 1881, che la denominò “Direzione generale delle Antichità e Belle Arti” e che concentrava in essa tutte le competenze in materia di conservazione e tutela, furono incardinate tutte le soprintendenze fino ad allora istituite⁸⁴, articolate per la prima volta nei tre settori Antichità (scavi e musei archeologici), Monumenti, ‘Belle arti’ (gallerie, oggetti di interesse storico artistico e accademie di Belle Arti). Con la legge Nasi n. 185/1902, prima legge organica sulla tutela (anche se non usava ancora questo termine), venne fissata definitivamente la tipica organizzazione delle soprintendenze con specializzazione nei tre settori di competenze⁸⁵ (denominate dal regolamento r.d. n. 431/1904 Soprintendenze ai monumenti, Soprintendenze sugli scavi, sui musei e sugli oggetti d’antichità e Soprintendenze sulle gallerie e sugli oggetti d’arte), che sarà confermata dalla legge Bottai n. 823/1939 (Riordinamento delle Soprintendenze alle antichità e all’arte) e resterà la strutturazione fondamentale dell’amministrazione statale della tutela per oltre un secolo fino al 2014 (prima riforma Franceschini). L’incardimento dei predetti settori di tutela nella Direzione generale delle Antichità e Belle Arti, che aveva nell’ambito del ministero della Pubblica Istruzione una relativa autonomia con separata gestione del personale e proprio organo centrale consultivo - il Consiglio Superiore delle antichità e belle arti⁸⁶ - che la rendeva di fatto una sorta di ministero nel ministero, per consolidata prassi amministrativa consentiva ai settori di soprintendenze una relativa autonomia operativa. Era infatti stabilita una netta distinzione dei ruoli dei soprintendenti delle tre specialità preposti ai rispettivi settori di istituti e la direzione generale approvava di regola automaticamente tutti i provvedimenti di vincolo da essi predisposti per la firma del ministro senza esercitare poteri di revisione nel merito, per i quali d’altra parte non disponeva dell’apposito personale tecnico-scientifico dirigenziale, in quanto non svolgeva direttamente funzioni tecniche, ma più precipuamente funzioni amministrative generali di coordinamento della gestione e del personale degli istituti periferici⁸⁷.

Sempre riguardo alla vicenda dei settori, ricordiamo che il d.lgs. n. 368/1998, all’art. 6, dispose lo ‘spacchettamento’ per settori dell’Ufficio centrale per i beni per i beni architettonici, ambientali, archeologici, artistici e storici (successore della direzione generale Antichità e Belle Arti) e il regolamento d.p.r. n. 441/2000 istituì le tre Direzioni generali per il patrimonio storico, artistico e demotnoantropologico, per i beni architettonici ed il paesaggio e per i beni archeologici articolando così più specificamente anche l’organizzazione centrale di coordinamento in relazione ai settori di istituti rispettivamente specializzati nella tutela delle tradizionali principali tipologie di beni contemplate dalla normativa di tutela. Questa riforma andava nel senso dell’opzione a favore dell’articolazione integrale per settori fortemente caldeggiata da Massimo Severo Giannini, che nel

⁸⁴ Per un cenno storico, v.: <http://www.guidageneralearchivistato.beniculturali.it/> → direzione generale antichità e belle arti → patrimonio documentario → direzione generale antichità e belle arti → informazioni storico-istituzionali.

⁸⁵ Per un cenno storico, v.:

http://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1259426532842_SP_68_70_4.pdf

⁸⁶ Istituito dal r.d. n. 386/1907 come successore di precedenti organi consultivi, fu trasformato nel 1923 con la riforma Gentile del Ministero della Pubblica Istruzione (r.d. n. 1753) in Commissione centrale per le antichità e belle arti, nel 1938 (r.d. n. 1673) in sezione del Consiglio nazionale dell’educazione, delle scienze e delle arti e infine ricostituito dalla l. n. 1477/1947, che lo articolò in cinque sezioni: le prime tre per l’archeologia, l’arte medioevale e moderna; i monumenti, l’urbanistica e le bellezze naturali; le altre due per le arti figurative e musicali e relative scuole.

⁸⁷ A differenza della Direzione generale degli archivi del Ministero dell’Interno, che ha sempre avuto in organico dirigenti archivisti di Stato preposti alle sue divisioni tecniche, fra cui un ufficio studi, ricerche e pubblicazioni scientifiche (l’unico confluito nel nuovo Ministero) e funzionari tecnico-scientifici addetti alle diverse incombenze tecnico-scientifiche generali della Direzione (elaborazione di standard e indirizzi tecnici, esame delle proposte di scarto degli uffici dello Stato, coordinamento delle Scuole di archivistica, ecc.).

1986 aveva affermato che la creazione del Ministero mediante mero accorpamento di direzioni generali di dicasteri preesistenti aveva determinato una situazione strutturale insostenibile e irragionevole e, riferendosi alla ex Direzione generale delle Antichità e Belle Arti, allora ridenominata come detto Ufficio Centrale, si chiedeva “*Come si possono conciliare problemi ambientali e problemi monumentali, delegare agli stessi organi tanto la tutela dei beni archeologici che la difesa del paesaggio? Scindere questa elefantica struttura in tante direzioni articolate è una «conditio sine qua non», il primo atto per risolvere i disastri del nostro patrimonio artistico.*”⁸⁸

Lo smantellamento della specificità e distinzione dei settori di tutela mediante accorpamento e fungibilità di tutte le competenze di tutela dei settori archeologico, architettonico e storico artistico in un unico tipo di soprintendenze e in una sola Direzione generale (“Archeologia, Belle Arti e Paesaggio”), operato dalla riforma Franceschini del gennaio 2016, è stato presentato positivamente dal ministro come opportuno, appellandosi a una tipica ‘interdisciplinarietà’ dell’ intervento sui beni culturali. Ma anzitutto c’è da osservare che per quanto riguarda gli interventi sui beni culturali che presentano aspetti di competenza di diverse discipline scientifiche e dei rispettivi operatori tecnico-scientifici, si deve parlare più propriamente di *multidisciplinarietà*. L’interdisciplinarietà è *integrativa*; in essa ciascuna disciplina confluisce modificata acquisendo nuovi e specifici metodi comuni anche alle altre discipline implicate, volti a studiare in modo unitario l’oggetto interdisciplinare producendo un unico risultato, condizione che non si verifica per i beni culturali⁸⁹. La multidisciplinarietà è invece soltanto *additiva*; lo stesso oggetto viene separatamente studiato con i rispettivi metodi da più discipline distinte, fra i diversi risultati delle quali dovrà essere fatta una sintesi a livello superiore, e questo è il caso dei beni culturali. È infatti vero che nella tutela, per es. di un edificio (bene architettonico) che presenta emergenze archeologiche e apparati decorativi (affreschi, quadri, sculture), si può talvolta verificare, per la stretta connessione e interdipendenza materiale dei manufatti, l’esigenza di un intervento e quindi di un approccio *multidisciplinare* di diversi specialisti coordinato dal responsabile competente per l’aspetto prevalente, ma tale tipo di intervento non è il più ricorrente e per quanto riguarda l’archeologia è del tutto eccezionale, e pertanto non si giustifica che tutta l’organizzazione del Ministero sia impostata sulle sole esigenze di tali occasionali interventi, mentre l’eventuale coordinamento multidisciplinare, con le opportune regole, può realizzarsi ove necessario in modo altrettanto adeguato anche fra organi specializzati diversi, come è sempre avvenuto nell’operatività del Ministero e come già prevedeva la legge Bottai n. 823/1939⁹⁰. L’appello pretestuoso a una pretesa tipica “interdisciplinarietà” degli interventi sui beni culturali per giustificare la fusione delle soprintendenze rientra pertanto in quella che la massima esperta in materia, J. Thompson Klein, ha bollato come ‘retorica dell’interdisciplinarietà’⁹¹.

In realtà dunque lo smantellamento dell’organizzazione più che secolare di tutela del Ministero per settori di specializzazione è di fatto soltanto la conseguenza della scelta politica del ministro

⁸⁸ Citato da I. Bruno, *La nascita del Ministero per i Beni culturali e ambientali. Il dibattito sulla tutela*. Milano, LED, 2011, p. 122.

⁸⁹ A tal fine occorre infatti che siano elaborate sul piano teorico le metodologie comuni e che esse siano apprese nella loro formazione dagli operatori, e per ora l’università non forma specialisti interdisciplinari simultaneamente in archeologia e architettura, ecc.

⁹⁰ Art. 3. “*I problemi che incidono su diverse competenze tecniche e principalmente quelli che riguardano la statica dei monumenti e la conservazione dei dipinti murali, saranno trattati e risolti dal soprintendente (al quale spetta la tutela fondamentale) con la collaborazione degli altri soprintendenti*”. La legge, all’art. 9, prevedeva anche, nel caso di soprintendenze ‘miste’ a più settori, a quali professionalità dovevano essere preferibilmente affidate determinate soprintendenze per distribuirne l’assegnazione in modo certo ed equilibrato fra specifiche esigenze locali e contingenti delle professionalità. Anche tale regola manca nell’attuale ordinamento, dove vige la più ampia discrezionalità in materia.

⁹¹ Essa consiste nell’uso di invocare in tante circostanze o problemi l’interdisciplinarietà come una panacea di sicura e facile applicabilità, senza alcuna preventiva analisi delle effettive possibilità e condizioni per attuare la metodologia integrata che la costituisce (J. Thompson Klein, *Interdisciplinarity. History, theory and practice*, Detroit 1990, pp. 55-84).

Franceschini e del suo Governo di istituire 30 nuovi musei autonomi, 17 ‘poli’ museali regionali e di mantenere le direzioni (ora ‘segretariati’) regionali senza investire alcuna apposita risorsa nuova.

Lo smantellamento dell’organizzazione per settori di tipologie di beni è una negazione del principio della competenza scientifica, e quindi anche dell’efficienza della tutela, che può avere conseguenze funzionali seriamente controproducenti nei prossimi tempi. Basta pensare che in tal modo i futuri soprintendenti generalisti non dovranno più necessariamente essere esperti in un determinato settore di beni (archeologi, architetti o storici dell’arte) di cui possano occuparsi esclusivamente con approfondita e specifica competenza tecnico-scientifica, come è sempre stato. Per un breve periodo transitorio, finché gli attuali dirigenti specialisti, tutti di età maggiore di 60 anni, saranno in servizio, si avrà soprattutto l’effetto che nei 2/3 circa delle soprintendenze miste il dirigente sarà per definizione incompetente negli altri due settori di cui dovrà occuparsi diversi da quello della sua specializzazione, a detrimento della necessaria autorevolezza di intervento della soprintendenza in quei settori, con più grave danno per la tutela dei beni architettonici e del paesaggio, che costituisce il maggior impegno dell’apparato e deve operare in condizioni sempre peggiori (v. ‘silenzio-assenso’, esteso contenzioso, palese ostilità del ceto politico locale, ecc.), come già paventato dalla Commissione Franceschini che era nettamente contraria alle soprintendenze ‘miste’.

Ma tendenzialmente si intravede già in un periodo successivo l’inevitabile altro effetto consequenziale dello smantellamento dell’organizzazione per settori di beni, per cui gli specialisti saranno man mano sostituiti alla guida delle soprintendenze generaliste da ‘manager’ generici della cultura non più specializzati nelle tradizionali discipline scientifiche dei beni culturali (e cioè incompetenti in tutte), ma formati dai numerosi e fantasiosi corsi e master di gestione e valorizzazione dei beni culturali forniti da numerose università e magari scelti personalmente dal ministro come i direttori dei musei autonomi, e pertanto molto meno indipendenti nelle decisioni tecniche di tutela e più docili alle direttive politiche. Costoro dovranno infatti, ben più che alla tutela dei beni, che presuppone la conoscenza delle rispettive discipline specialistiche, dedicarsi piuttosto a generiche attività di valorizzazione e commercializzazione mediante iniziative mediatiche e concessioni a privati, che maggiormente interessano alla nuova politica. Questo disegno è anche implicitamente deducibile dall’intenzione annunciata del ministro di voler creare una ‘scuola superiore’ unica generalista di alta formazione per i futuri dirigenti del Ministero, di cui peraltro ancora non si conosce il contenuto.

Si sta infatti evidentemente mirando alla transizione ad un nuovo e diverso modello di gestione, in cui gli specialisti di settore non saranno più anzitutto i soprintendenti, ma solo i funzionari direttivi specializzati subordinati (archeologi, architetti, storici dell’arte, restauratori), ripartiti in rispettive “aree funzionali” o servizi interni di ciascuna soprintendenza, che dovrebbero supplire alle carenze di competenza specialistica dei dirigenti-manager, ma solo sul piano meramente istruttorio, in quanto per essi non è prevista nei confronti dei terzi alcuna autonomia operativa o potere di tutela, che rimarrà esclusivamente in capo al ‘manager’⁹².

9. *Lo spettro della fine della tutela; la legge Madia*

Come se tutto ciò non bastasse, la legge ‘Madia’ (n. 124/2015, art. 8, c. 1, lett. e) prevede che venga emanato un decreto legislativo – ora in corso di finale preparazione – che dovrà disporre la “*confluenza nell’Ufficio territoriale dello Stato*”⁹³ di tutti gli uffici periferici delle amministrazioni civili dello Stato...”. Dato il chiaro significato di ‘confluire’ (= *fondersi*, vocabolario Zingarelli s.v.), gli istituti periferici del Ministero (soprintendenze, musei non autonomi, archivi di Stato e biblioteche statali) diverranno così parte delle prefetture e come tali diverranno tutti organi

⁹² Le aree funzionali sono: organizzazione e funzionamento (ufficio amministrativo); patrimonio archeologico; patrimonio storico e artistico; patrimonio architettonico; patrimonio demotnoantropologico; paesaggio; educazione e ricerca (d.m. 23 gennaio 2016, n. 44, art. 4, c. 2).

⁹³ Le prefetture furono denominate “*Uffici territoriali del Governo*” dal d. lgs. n. 300/1999, art. 11, c.2, e sono state trasformate in “*Uffici territoriali dello Stato*” dalla stessa legge Madia.

periferici del ministero dell'Interno, dal quale esse dipendono⁹⁴. Le prefetture-Uffici territoriali dello Stato sono bensì organi che per la tutela dei beni culturali non sono dotati di alcuna competenza e capacità, ma sarebbero autorizzate ad effettuare interventi, che fossero ad esse richiesti dall'alto, di controllo politico sull'operato delle soprintendenze, il quale con l'introduzione del silenzio assenso nella materia urbanistica e paesaggistica con il c.d. decreto legge "Sblocca Italia", ha realizzato un passo decisivo. Al Ministero dei beni culturali rimarrebbero così sul territorio solo i 30 musei dotati di autonomia 'speciale' che sono considerati dal regolamento d.p.c.m. n. 171/2014, art. 30, organi "di rilevanza nazionale" come tali distinti (*pour cause*), alla stregua degli organi centrali, dagli altri "organi periferici" del Ministero (soprintendenze, musei non autonomi, archivi di Stato e biblioteche statali), il quale finalmente smetterebbe di svolgere la tutela dei beni culturali, che resterebbe affidata al Ministero dell'Interno e ai prefetti e potrebbe dedicarsi esclusivamente alla fruizione e valorizzazione nei 30 musei autonomi. Il Ministero dei beni culturali non sarebbe infatti più direttamente rappresentato nella conferenza dei servizi con le altre amministrazioni⁹⁵ e con esso non sarebbero direttamente rappresentate le esigenze della tutela dei beni culturali e del paesaggio, con evidente gravissima emarginazione e subordinazione di queste ad altre esigenze ed interessi locali magari centralmente appoggiati. Tutto questo dice e implica oggettivamente il testo della legge Madia.

In sedi informali e solo in risposta a osservazioni preoccupate in merito - non risulta che abbia rivolto ufficialmente alcuna richiesta di chiarimento o modifica in merito al ministro della Funzione Pubblica - il ministro Franceschini ha dichiarato che gli istituti periferici del Ministero non saranno effettivamente sottoposti alle prefetture. Ma per ora è più logico e plausibile credere alla lettera della legge piuttosto che a una dichiarazione contraria ad essa e allo stesso principio di legalità che normalmente dovrebbe ispirare tutta l'azione del Governo - un ministro assicura, paradossalmente, che il Governo non rispetterà una legge - e soprattutto non confermata dagli altri esponenti del Governo (presidente del consiglio, ministro della funzione pubblica) che hanno predisposto la legge e stanno predisponendo il decreto attuativo.

Una simile eventualità desta il più grande sconcerto in tutti gli operatori del settore per le profonde e gravissime conseguenze che avrebbe sull'organizzazione della tutela dei beni culturali nel nostro Paese, che di fatto perderebbe anzitutto l'indispensabile coordinamento nazionale che ora viene assicurato dalla dipendenza diretta degli istituti periferici dalle direzioni generali centrali del Ministero dei beni culturali e poi la relativa autonomia pur sempre derivante dalla separazione delle amministrazioni periferiche. Così l'organizzazione di tutela verrebbe da una parte 'imbavagliata' e ridotta all'obbedienza politica al governo (e non solo al ministro) di turno e dall'altra assorbita dalla logica gerarchico-burocratica delle prefetture, adatta ad assicurare l'ordine pubblico, ma non certo la tutela dei beni culturali.

Ciò avverrà a meno che venga escogitata una qualche forma di anomala 'diarchia' fra i ministeri dell'Interno e dei beni culturali, che sarebbe peraltro del tutto disfunzionale rispetto all'attuale assetto in quanto creerebbe una doppia catena di comando con immaginabili sovrapposizioni e incertezze di competenze (p. es. riguardo alla gestione dei mezzi e del personale) e lascerebbe di fatto il potere decisivo all'Interno e alla Presidenza del consiglio, che può impartire direttive alle prefetture. Dopo lo smantellamento dell'organizzazione interna della tutela funzionale ai compiti assegnati dall'art. 9 della Costituzione e la vanificazione del principio di corrispondenza fra le competenze organizzative e le competenze scientifiche per settori di beni specializzati, verrebbe anche svuotata la stessa residua autonomia operativa degli organi di tutela sul territorio e dei rispettivi organi di coordinamento nazionale. Un risultato che le forze e le persone della cultura e tutti i cittadini sensibili sono chiamati a scongiurare difendendo uno dei più alti valori della Costituzione, la tutela del patrimonio storico della Nazione e della sua funzione culturale.

10. Conclusioni

⁹⁴ La Prefettura-Ufficio territoriale del Governo "è la struttura del Governo sul territorio a competenza generale e fa parte della organizzazione periferica del Ministero dell'interno, dal quale dipende" (d.p.r. n. 287/2001, art.1 c. 1)..

⁹⁵ Di cui agli artt. 14 e seguenti della l. n. 241/1990 e successive modificazioni.

Col presente lavoro abbiamo cercato di contribuire a un'indispensabile approfondita conoscenza del grave stato dell'organizzazione della tutela dei beni culturali nel nostro Paese, della quale abbiamo ricordato le vicende, causato da una serie di misure inopportune o dannose contenute nelle successive riforme mosse da scopi, dettate da motivazioni e attuate con metodi che con l'impostazione che la Costituzione conferisce alla tutela dei beni culturali e che avrebbe dovuto essere attuata fin dalla creazione del Ministero si trovano ad essere del tutto estranee, quando non in netto contrasto. Non si tratta di una problematica meramente burocratica 'interna' all'apparato, ma della condizione dell'esistenza stessa della tutela del patrimonio culturale italiano nel futuro prossimo, oggi messa a grande rischio da una politica ad essa intenzionalmente sfavorevole. Speriamo anche di aver contribuito a convincere che il recupero dell'adeguatezza dell'organizzazione della tutela ai suoi compiti costituzionali e della sua imparziale ed efficace capacità di svolgerli richiede necessariamente che essa sia conformata in coerenza con il modello implicitamente prescritto dalla Costituzione che abbiamo cercato di individuare, basato sui principi di legalità e indipendenza, restituendo ad essa le connaturate caratteristiche organizzative impostate sul principio della competenza scientifica per settori di beni e dell'autonomia operativa delle sue strutture e del personale tecnico-scientifico che ne svolge i compiti.

A tal fine auspichiamo soprattutto che i dati di fatto e gli argomenti che presentiamo possano contribuire ad avviare una più ampia riflessione e discussione fra tutti gli interessati al tema della riforma dell'organizzazione della tutela e un percorso che trovi il suo esito in condivise concrete proposte da avanzare con tutte le forze disponibili nei confronti del mondo politico per riportarne l'organizzazione nell'alveo che la Costituzione del 1948 le ha tracciato.