

Luigi Covatta - Appunti per la riunione del 10 novembre

Gli appunti che seguono riprendono lo schema proposto da Marco Cammelli a inizio d'anno, e tengono conto del lavoro svolto dai sottogruppi, ed in particolare dei documenti sulla capacità di spesa del Mibac (Graziani, Bonazzi, Pennisi) e sull'occupazione intellettuale (A. Leon), nonché del confronto con P. Leon ed E. Reviglio sulla gestione dei beni pubblici. Il gruppo di lavoro dovrebbe ora approfondire le problematiche accennate nel punto 4.

1. Premesse

Sono sostanzialmente due: il riconoscimento della impossibilità concettuale (prima ancora che pratica) per il Ministero di svolgere in modo adeguato i propri compiti; la conseguente necessità di partire dai fondamentali, e in particolare dalla sequenza: quali beni - quali funzioni - quale sistema organizzativo (attori, risorse, saperi) - quale Ministero.

La prima premessa è motivata dall'intima contraddizione tra la enorme dilatazione della nozione di "beni culturali" e la contemporanea concentrazione della loro tutela nello stesso Ministero fortemente centralizzato, che dà luogo a un sovraccarico, o addirittura a un effetto "incaprettamento", dal momento che, come si è verificato negli ultimi anni, più il Ministero amplia le proprie funzioni, più si strozza.

La seconda premessa riguarda la rigidità organizzativa, che rende impossibile differenziare in ragione delle diverse funzioni svolte il regime delle funzioni stesse (ora sostanzialmente e proceduralmente uniforme), l'assetto organizzativo degli apparati e delle strutture necessarie per svolgerle, il correlato, ma distinto, assunto della esclusività, che impedisce di "vedere" i nuovi attori centrali delle politiche di settore (dalla CE al Ministero dell'Economia); gli attori operanti sul territorio (Regioni e sistema delle autonomie, Università, Uffici periferici, Fondazioni, ecc.), le imprese private (e anche pubbliche).

E' illusorio pensare di risolvere questi problemi con ulteriori riforme organizzative. Più utile sarebbe rivisitare la legge 1089/39, che appare sempre più datata sia rispetto al contesto istituzionale (ora diverso da quello del 1939), sia rispetto all'evoluzione della nozione di "beni culturali" (almeno a partire dalla Commissione Franceschini), sia infine rispetto al contesto socio-culturale.

2. Riposizionamento delle funzioni del Ministero

Si può immaginare un riposizionamento delle funzioni del Ministero in due cerchi:

- a. *cerchio stretto*, in cui prevalgono le esigenze di protezione/conservazione, a cui vanno rigidamente funzionalizzati gli altri interessi in gioco; in questo cerchio la gestione conservativa va affidata ai tecnici, con standard stretti ed uniformi, quale che sia la mano (pubblica o privata, statale o governo locale) che gestisce il bene, e con risorse (personale, finanziarie, ecc.) comunque garantite e prevedibili;
- b. *cerchio largo*, in cui, in presenza di una pluralità di interessi da soddisfare, è innanzitutto necessario procedere ad un loro esplicito raffronto e composizione, e si può realizzare una gestione (il più possibile) economico-aziendale (nella dialettica con il contrappeso costituito dai tecnici), differenziando le forme di regolazione e di organizzazione, e cercando di acquisire risorse all'esterno.

Il riposizionamento si colloca all'interno del necessario ripensamento generale sui beni pubblici, e sulle nuove tipologie che emergono in materia (beni immateriali, beni comuni, ecc.), in linea con le indicazioni formulate dalla Commissione Rodotà (v. rapporto finale in

Politica del diritto, 3/2008), e va modulato tenendo conto dei vincoli (e delle opportunità, a cominciare dal gradualismo e dalla differenziazione per aree regionali, v. 116.3 Cost.) di cui al titolo V della Costituzione.

3. Finanziamento del sistema

Il finanziamento del sistema può quindi essere allargato negoziando risorse con gli altri interessi (pubblici o privati) con cui esso interferisce. Non tutti questi interessi sono materiali. Fra quelli pubblici vanno annoverati anche la promozione dell'identità nazionale, la coesione sociale, l'estensione della cittadinanza, la promozione della cultura. Fra quelli privati non può essere ignorato il diritto degli studiosi a condurre liberamente le loro ricerche. Quanto agli interessi materiali, essi possono trovare soddisfazione con una gestione dei beni culturali analoga a quella di altri beni pubblici, mentre attualmente la loro gestione amministrativa determina inefficienze che per giunta si risolvono in progressivi tagli al bilancio del Ministero, date le regole che oggi governano la spesa pubblica (vedi documento Graziani – Bonazzi – Pennisi).

Condizioni per l'allargamento del finanziamento al sistema sono: da un lato una diversa utilizzazione degli apparati ministeriali, che debbono essere orientati alla programmazione, alla progettazione e al collaudo delle opere necessarie alla conservazione del patrimonio piuttosto che alla sua gestione; dall'altro la creazione di agenzie in grado di rappresentare ed ottimizzare l'interesse pubblico nel rapporto coi privati.

Da questo punto di vista né l'istituzione di Arcus, né la creazione di fondazioni ad hoc come quella cui è stato affidato il Museo Egizio hanno finora offerto soluzioni soddisfacenti. L'attività di Arcus è stata prima finalizzata al finanziamento generico delle attività ministeriali, poi ingessata da un regolamento burocratico che ne inquina natura e funzioni; la Fondazione del Museo Egizio, a sua volta, soffre per l'irrisolta ambiguità del rapporto con le autorità di tutela.

A monte è comunque necessario promuovere una diversa cultura della tutela, che si lasci alle spalle, per dirla con Andreina Ricci, sia la “strategia di interdizione” che si concreta nella “separazione netta, radicale, tra gli specialisti (detentori e depositari di particolari saperi) e i comuni cittadini” (annoverando fra questi anche gli studiosi e i tecnici di altre discipline), sia la “tentazione di credere che accumulare frammenti di preesistenze equivalga, di per sé, ad accumulare una memoria”, perché “l'azione del ricordare deve avvenire, e deve avvenire nel presente”. Senza questa “valorizzazione” a monte, infatti, non solo non è possibile nessuna “valorizzazione” a valle, ma si rischia di provocare il deperimento della stessa dimensione immateriale del patrimonio culturale.

Quanto poi al finanziamento del sistema, accanto ai trasferimenti del Tesoro si deve ricorrere allo strumento fiscale, alle fondazioni, alla valorizzazione dei diritti d'uso di cose appartenenti al patrimonio indisponibile, all'uso oculato dei fondi europei e dei fondi Cipe, agli accordi di programma con gli utenti del territorio, con l'industria culturale, e con le università e gli enti di ricerca.

4. Ipotesi di innovazione

I compiti del Ministero dovrebbero essere sempre meno amministrativi e sempre più orientati al governo del sistema. In questa prospettiva, fra l'altro, si potrebbe ridare un senso all'idea di un Ministero della Cultura, che invece non si è realizzata con la giustapposizione fra Attività culturali e Beni culturali realizzata da Veltroni. L'assetto di governo di questo Ministero dovrebbe garantire il funzionamento di reti di relazione con gli altri attori (sovrnazionali,



centrali, autonomie, ecc.), di forme di regolazione e di controllo, nonché dei sistemi informativi. Le nuove funzioni del Ministero inoltre dovrebbero dare spazio all'occupazione intellettuale, che invece trova scarso spazio sia nell'attuale struttura ministeriale, sia nelle attività a valle della gestione amministrativa del patrimonio (vedi documento A. Leon).