

“Affamare la bestia”: riflessioni conclusive e proposte

Luigi Covatta

Marzo 2010

1. Premessa

E' sempre più evidente che il Ministero per i beni e le attività culturali fatica ormai a svolgere il proprio ruolo. La causa di questa difficoltà viene individuata in genere nella scarsità delle risorse disponibili. Ma l'entità dei residui che ciò nonostante il Ministero accumula negli anni induce molti a spostare l'attenzione sulla cattiva organizzazione¹. Nel corso degli ultimi quindici anni, peraltro, non sono mancate le riforme organizzative, che tuttavia non hanno portato a risultati apprezzabili.

Sembra logico, quindi, mettere in dubbio, per il Ministero, la stessa possibilità concettuale (prima ancora che pratica) di svolgere in modo adeguato i propri compiti. Di conseguenza una soluzione del problema va cercata partendo dai “fondamentali”, e cioè dalla sequenza: quali beni, quali funzioni, quale sistema organizzativo (attori, risorse, saperi), quale Ministero.

Quali beni

Innanzitutto è bene tenere presente la definizione di Massimo Severo Giannini, per il quale le stesse cose sono “supporto insieme di uno o più beni patrimoniali, e di un altro bene, che è il bene culturale. Come bene patrimoniale la cosa è oggetto di diritti di proprietà, e può esserlo di altri diritti (p. es. usufrutto, pegno), come bene culturale è oggetto di situazioni soggettive attive del potere pubblico”². Anche per il giurista, cioè, nel caso dei beni culturali il bene pubblico è costituito dalla sua dimensione immateriale.

Ma anche per questo motivo mai come in questo caso quantità fa qualità. L'enorme dilatazione della nozione di “beni culturali” che si è determinata in seguito ai mutamenti socio-culturali intervenuti negli ultimi cinquant'anni, infatti, è la prima causa del sovraccarico che oggi grava sul Ministero. L'eterogenesi dei fini che ormai si determina ogni volta che si cerca di innovare l'organizzazione del Ministero si spiega solo adottando la logica del paradosso, nel caso, di quello di Achille e della tartaruga. Infatti la pretesa di contenere nel *finito* di un'amministrazione un bene per sua

¹ A questo proposito si veda il documento allegato, a cura di G. Pennisi, P. Graziani e G. Bonazzi.

² In S. CASSESE, *L'amministrazione dello Stato*, Giuffrè, 1976, p. 175.

natura *infinito* produce un Ministero che più tira e più si strozza, fino a restare “incaprettato”.

Del resto il mutamento quantitativo non dipende soltanto dall’avvento della società di massa, e non può essere valutato, quindi, soltanto in relazione all’aumento dei potenziali fruitori del patrimonio culturale o delle forme della sua fruizione.

Di recente Bruno Zanardi, mettendo a confronto le teorie del restauro di Cesare Brandi e di Giovanni Urbani, ha fornito un contributo all’approfondimento del tema che va oltre l’occasione della sua ricerca³. Egli infatti, mettendo in rilievo che il criterio di valutazione dei beni non può essere più soltanto quello estetico teorizzato da Brandi, ma deve essere sempre più il criterio ermeneutico sostenuto da Urbani, mette in luce la radice culturale delle diverse soluzioni politico-istituzionali contenute da un lato nella legge Bottai del 1939, dall’altro nelle conclusioni della Commissione Franceschini del 1966⁴. D’altra parte Andreina Ricci, affrontando il tema con un approccio diverso, ha messo in guardia contro 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*”⁵.

In questo senso –ma solo in questo senso- la “valorizzazione” coincide con la “conservazione” del patrimonio. Nel senso, cioè, che la dimensione immateriale è costitutiva dello stesso patrimonio culturale, con tutto quello che questo comporta rispetto alla sua conservazione e alla sua gestione.

Ed in questo senso -innanzitutto in questo senso- i beni culturali sono beni pubblici qualunque ne sia il regime proprietario: è di interesse pubblico, cioè, innanzitutto la dimensione immateriale delle “cose” che la legge Bottai considera meritevoli di tutela⁶.

Ed ancora in questo senso -forse- non è contraddittorio aver fatto confluire la conservazione dei beni culturali e le attività culturali in un unico portafoglio ministeriale. Anche la “valorizzazione” del patrimonio, nei termini prima descritti, è infatti un’attività culturale che trascende la pur imprescindibile conservazione fisica del bene.

³ B. ZANARDI, *Il restauro*, Skira, 2009.

⁴ Questione esplicitamente elusa dal “Codice Urbani”, nella cui relazione di accompagnamento si sostiene testualmente “di non dover prendere una posizione netta e definitiva nell’ambito della risalente e mai sopita disputa dottrinale sulla nozione di ‘bene culturale’, giudicandosi più opportuno accogliere una nozione ‘mista’ di bene culturale, risultante dalla sintesi della nozione elencativa offerta dall’articolo 2 della legge 1089 del 1939 con la nozione ‘aperta’ già proposta dalla nota Commissione ‘Franceschini’ nel 1966”.

⁵ A. RICCI, *Attorno alla nuda pietra*, Donzelli, 2006.

⁶ Sul tema della gestione dei beni pubblici si è tenuto presente il rapporto finale della Commissione Rodotà, ora in *Politica del diritto*, 3/2008.

Quali funzioni

Si tratta, però, di definire meglio quale debba essere il portafoglio ministeriale. Anzi si tratta, prima ancora, di stabilire se in un portafoglio ministeriale possano essere contenute tutte le funzioni relative alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale.

Questa pretesa, secondo diversi osservatori, ha dato vita al “benculturalismo”: la dimensione autoreferenziale, cioè, che ha assunto la politica dei Beni culturali da quando, come scrisse tempo fa Salvatore Settis, “le vecchie care antichità e belle arti” vennero trasfigurate “in quattro e quattr’otto in beni culturali”⁷. Il “benculturalismo” è figlio legittimo del “ministerialismo”. L’organo, in questo caso, ha creato la funzione.

E dal momento che anche nei mercati chiusi la moneta cattiva scaccia quella buona, la chiacchiera “benculturalista” ha scacciato non solo il discorso sulla tutela attiva, ma anche quello sul necessario rinnovamento culturale di discipline come l’archeologia e la storia dell’arte.

Sono innanzitutto culturali, infatti, le ragioni per denunciare quella che secondo la Ricci è “una vera e propria anomalia all’interno dell’amministrazione dello Stato” (l’unico caso, fra l’altro, “in cui uno stesso soggetto può legittimamente imporre, eseguire e collaudare una qualsiasi opera”): un “potere assoluto” che si giustifica con un permanente “stato d’eccezione”⁸ (spesso alimentato, come in qualsiasi “Stato di polizia”, dagli stessi tutori dell’ordine), e finisce per dar luogo ad “una politica della tutela connotata, quasi unicamente, come strumento di *opposizione*: verso un *passato prossimo*, più facile da cancellare, rifiutandolo in blocco, che da pensare; verso un *presente*, teso unicamente a garantire preesistenze considerate concluse nel loro ciclo trasformativo; verso un *futuro* estraneo, astratto, mai localizzabile né compatibile coi resti materiali del passato”⁹. E se la tutela deve lasciarsi alle spalle quella “strategia di interdizione” che finora si è concretata in “una separazione netta, radicale, tra gli *specialisti* (detentori e depositari di particolari saperi) e i *comuni cittadini*”, non è facile affidarla ad una struttura amministrativa¹⁰. Anche perché tra i “comuni cittadini” vanno annoverati anche gli studiosi non inquadrabili come “specialisti”, ma i cui saperi sono determinanti per costruire nel presente una memoria dai frammenti del passato. Ma soprattutto perché sono i “comuni cittadini”

⁷ *Il Sole 24 Ore* del 28 maggio 2007.

⁸ E’ significativo, da questo punto di vista, e a prescindere dagli eventuali abusi ora oggetto di indagine giudiziaria, il ricorso sempre più frequente alla legge sulla Protezione civile per gestire aree archeologiche e poli museali. Sul tema vedi V. FRANCOLA, *L’archeologia commissariata*, in *Mondoperaio*, febbraio 2010.

⁹ RICCI, cit., passim.

¹⁰ RICCI, cit., passim.

che, col loro stesso sguardo e coi loro codici linguistici, in qualche modo qualificano una “cosa” come bene “culturale”, come spiegò Umberto Eco più di vent’anni fa¹¹.

Quale sistema organizzativo

Quando, nel 1975, venne assegnato un portafoglio al ministro per i Beni culturali Andrea Carandini osservò che “il nuovo ministero, tutt’altro che atipico, presenta una struttura verticistica di abnorme dimensione, la quale non soltanto non ammette alcun reale decentramento regionale, ma neppure consente un decentramento nell’ambito della propria organizzazione”¹².

La rigidità organizzativa rende evidentemente 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 UE al Ministero dell’Economia); gli attori operanti sul territorio (Regioni e sistema delle autonomie, Università, Uffici periferici, Fondazioni, imprese private e anche pubbliche). Come si è già detto, è illusorio pensare di risolvere questi problemi con ulteriori riforme organizzative. Più utile sarebbe rivisitare la legge 1089/39, che appare sempre più datata, e la cui obsolescenza avrebbe forse potuto essere superata di fatto –come è capitato in altri casi- se nel 1975 non si fosse creato un Ministero con portafoglio, che inevitabilmente ne ha irrigidito l’applicazione.

Anche a legislazione di tutela invariata, comunque, 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

¹¹ *Le isole del tesoro*, IBM Italia, 1986.

¹² *L’Unità* del 20 ottobre 1975.

comuni, ecc.), in linea con le indicazioni formulate dalla Commissione Rodotà; 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.

Rispetto al cerchio largo è bene tenere conto dell'evoluzione degli strumenti urbanistici, oggi meno "imperativi" e più "negoziali" che in passato, e quindi valutare la compatibilità della vincolistica tradizionale con essi. Qualche spunto di riflessione in materia può trovarsi nell'elaborazione in corso dei "piani di gestione" dei siti individuati dall'Unesco come "patrimonio dell'umanità" (se ne è discusso al convegno di Icomos Italia, Venezia, 21 novembre 2009).

Quale Ministero

Sabino Cassese ricorda la critica mossa da sinistra alla legge istitutiva del Ministero, che fece "precedere la determinazione degli strumenti alla identificazione degli obiettivi". Infatti "il provvedimento non indica una politica nuova, non contiene una riforma della legislazione di tutela; consiste in un mero trasferimento di uffici da una struttura all'altra e non si vede perché uffici che non funzionano dovrebbero funzionare riuniti in un unico ministero"¹³; e dopo avere ricordato l'estrema varietà tipologica dei "beni culturali" aggiunge da parte sua che "non si può neppure dire che la presentazione di una plausibile spiegazione dell'unitarietà delle categorie di beni la cui amministrazione è rimessa al nuovo Ministero serva a farlo funzionare meglio o ad assegnare un diverso più ampio ruolo allo Stato rispetto ai beni".

Cassese tuttavia auspicava che la creazione del ministero fosse utile alla "adozione di una nuova disciplina dei beni culturali" attraverso "l'elaborazione di un sistema di concetti", benchè non si nascondesse i limiti che si incontrano "quando si dà una soluzione meramente organizzativa a problemi che richiedono un previo intervento legislativo della disciplina sostanziale"¹⁴.

Ventacinque anni dopo si deve constatare che l'intervento legislativo postulato da Cassese come "previo" non è stato neanche postumo; e che anzi, come si è già accennato, la stessa esistenza del Ministero ha in qualche modo irrigidito una normativa che già ventacinque anni fa appariva inadeguata.

D'altra parte nel 1996 Marco Cammelli revocava in dubbio anche la funzionalità di un diverso Ministero (allora si progettava quello della Cultura), sottolineando "l'eterogeneità dei significati, e più a fondo delle motivazioni, attribuiti al termine 'ministero' ". Infatti "per qualcuno Ministero della Cultura è metafora di una 'politica' per la cultura, sicchè si auspica il primo per avere la seconda; per altri è soluzione organizzativa che si impone per ovviare alla assurda dispersione di compiti e funzioni

¹³ CASSESE, cit., p. 173.

¹⁴ Ibidem, p. 180.

fra ben sette ministeri; per altri ancora è l'occasione di sottrarre il settore alla politica-politicante, affidandone la titolarità ad una personalità *super partes*. Per altri, infine, non è un caso, è una necessità: si tratta infatti della forma necessaria di una gestione centralizzata secondo la ferrea sequenza: centro=stato=apparati ministeriali”.

Solo quest'ultimo significato, per Cammelli, corrisponde alla nozione di ministero, “un termine giuridicamente specifico che corrisponde, sia pure con varianti, ad una precisa tipologia base: un insieme di apparati amministrativi a forma piramidale [...], specializzati per macro aree funzionali [...], disciplinato dal diritto amministrativo e da un regime tipico di controlli amministrativi, contabili e finanziari, retto da un titolare di estrazione politica, il ministro, e concepito per svolgere il proprio compito in termini di gestione diretta e accentrata”. Niente a che vedere, quindi, “con scelte, ad esempio, di distanza dalla politica [...], per le quali meglio si attaglierebbe la figura della ‘autorità’ “ o “con un sistema ispirato al principio dell'autonomia (v. i guai del ministero per l'università) o di decentramento istituzionale (v. ministeri regionalizzati) o con forme di gestione imprenditoriale (v. ex PP.SS. o più in generale i servizi”¹⁵.

In quel saggio Cammelli optava quindi per una soluzione che affidasse appunto a un'Autorità indipendente le funzioni che prima abbiamo racchiuso nel *cerchio stretto*, e alle Regioni la competenza sul *cerchio largo*. L'ipotesi dell'Autorità perfezionava quella, concepita in seno alla Commissione Franceschini e poi sostenuta senza successo da Massimo Severo Giannini, di un'Agenzia per la tutela, che avrebbe avuto il pregio di essere “una struttura molto agile, come un grandissimo ufficio per l'organizzazione e il controllo della tutela, che per l'azione avrebbe potuto utilizzare strumenti di diritto privato, cioè applicare il Codice civile”¹⁶.

Né l'ipotesi di Giannini, peraltro, né quella di Cammelli ebbero seguito. Così come non ebbe seguito l'ipotesi del ministro Bassanini nella prima stesura del disegno di legge sulla riforma della struttura del governo, che a sua volta prevedeva che il ministro per i Beni culturali non avesse un portafoglio¹⁷.

Sorte non migliore, del resto, è toccata, nel 2001, alla riforma del Titolo V della Costituzione, che pure prevedeva un riparto delle competenze fra Stato e Regioni così chiaro da avere ispirato anche qualche sentenza del Consiglio di Stato poco gradita dall'Amministrazione centrale. A tutto questo si è tentato di rimediare col nuovo “Codice”, il cui limite principale, peraltro, è proprio la pretesa di conciliare l'adozione di una nozione ampia di patrimonio culturale (fino a comprendervi il paesaggio) con la gestione burocratica e centralistica che è propria di un ministero:

¹⁵ In *Economia della cultura*, 1996, n. 3.

¹⁶ *Il Giornale dell'Arte*, ottobre 1991.

come pensare di incentivare il *project financing* ripristinando le competenze ottocentesche del Genio Civile.

2. Finanziamento del sistema

Solo a condizione di dare qualche seguito alle idee esposte nel primo paragrafo, quindi, il finanziamento del sistema può 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, date le regole che oggi governano la spesa pubblica, si risolvono in progressivi tagli al bilancio del Ministero.

Accanto ai trasferimenti del Tesoro, quindi, 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.

Il patrimonio culturale, cioè, "deve trasformarsi progressivamente da consumatore di capitali pubblici ad autentico attrattore di capitali privati", come recita il 22° *Rapporto Italia* curato da Eurispes, e come argomenta Andrea Granelli nel documento allegato¹⁸

In ogni modo bisogna finalmente trascendere la dimensione del mecenatismo, e collocare nel moderno circuito dell'economia della cultura la stessa questione del finanziamento delle attività finalizzate alla conservazione e al restauro (inevitabilmente in prevalenza pubblico).

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

¹⁸ 22° *Rapporto Italia*, a cura di Eurispes, scheda 10.

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.

3. Ipotesi di innovazione

Se i compiti del Ministero saranno sempre meno amministrativi e sempre più orientati al governo del sistema si potrebbe ridare un senso anche all'idea di un Ministero della Cultura, che invece non si è realizzata con la giustapposizione fra "Attività" 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 (sovranzionali, 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).

Nell'immediato si tratta innanzitutto di sospendere il negoziato con i micro-interessi (sindacati, corporazioni professionali, organizzazioni elitarie, lobbying localistico) che tradizionalmente ha presieduto alla spartizione delle pur scarse risorse a disposizione del Ministero, e di aprire invece un negoziato con i macro-interessi legati alla conservazione e alla valorizzazione del patrimonio, che sono molti di più di quelli che si pensa, e non appartengono necessariamente alla categoria dei patronati e degli enti benefici, ma alle categorie economiche che ruotano attorno alle politiche del territorio, a quelle della comunicazione ed al turismo: come dire, nella società postindustriale, i due terzi dei produttori di ricchezza. Ad essi non va chiesta l'elemosina, ma va appunto proposto un negoziato in grado di contemperare le esigenze di tutela con quelle dello sviluppo del territorio e della moltiplicazione delle forme di fruizione del patrimonio culturale. Di innovazione (culturale prima che organizzativa) c'è bisogno urgente anche nella gestione del sistema museale. Una ricerca in materia condotta dalla Scuola Normale di Pisa ha dimostrato come la gestione burocratica di questi sistemi – che erano stati ideati nei primi anni '90 proprio per superare la dimensione puramente collezionistica degli istituti museali – ha moltiplicato piuttosto gli organi di gestione che non consolidato il legame col territorio¹⁹. Rimettere a fuoco il tema dei musei significa anche sottrarlo ai venditori

¹⁹ *Regioni e musei: politiche per i sistemi museali dagli anni Settanta ad oggi*, a cura di D. La Monica ed E. Pellegrini, Pisa, 2007. Sul tema dei rapporti fra musei e territorio si veda anche l'articolo di Aldo Bonomi sul *Sole-24 Ore* del 3 agosto 2008.

di gadget e sottoporlo invece agli specialisti della comunicazione, ai quali si deve chiedere di sviluppare le intuizioni di Eco (ma anche di Renzo Piano, per quanto riguarda i siti archeologici) con l'ambizione di fare nuovamente dell'Italia il paese leader nel settore²⁰. Anche in questo caso è bene andare oltre le dispute su pubblico e privato, specialmente se riferite solo alla gestione economica dei musei. Spesso si dimentica che è "privato" anche lo studioso che interpreta a suo modo il gotico, ed è "privato" lo spettatore che legge un'opera d'arte secondo i propri codici linguistici. Ci si potrebbe anzi chiedere come reagiremmo se l'interpretazione di un dramma di Shakespeare o di un'opera di Verdi fosse codificata in sede amministrativa, mentre nel campo della fruizione del patrimonio culturale sembra normale che esista un'estetica di Stato. Né vale obiettare che nel nostro caso lo Stato deve tutelare la fisicità del patrimonio, perchè la tutela della fisicità del patrimonio non è incompatibile con l'uso libero della sua dimensione immateriale: gli archivi tutelano la fisicità dei documenti, ma non ne precludono la libera interpretazione, come invece fanno allestimenti museali uguali a se stessi da due o tre secoli. E l'indisponibilità del patrimonio culturale, se impedisce di alienare le cose di cui è composto, non impedisce di usarle secondo criteri molteplici (anche a titolo oneroso, per esempio attraverso i prestiti a lungo termine).

²⁰ *Le isole del tesoro*, cit.