

## L'archeologia commissariata

Valerio Francola

<sup>1</sup>Sembra stringersi sempre più forte il legame tra Protezione civile e patrimonio archeologico e culturale. Il frequente ricorso al commissariamento ormai riguarda anche, se non soprattutto, i beni culturali. A monte c'è l'enorme dilatazione della stessa nozione di "bene culturale" cui abbiamo assistito negli ultimi decenni rispetto a quella corrente nel 1939, epoca a cui risale la legge di tutela tuttora in vigore. L'effetto di sovraccarico o "incaprettamento" che ne deriva su un ministero fortemente centralizzato influisce pesantemente sulla possibilità del ministero stesso di svolgere in maniera adeguata i propri compiti. I dubbi sulla stessa opportunità di costituire un ministero ad hoc per la tutela dei beni culturali, del resto, accompagnarono fin dalla nascita il dicastero voluto da Giovanni Spadolini nel 1975. Erano contro Giovanni Urbani ed Andrea Carandini. Sabino Cassese lo considerava "una scatola vuota", che "non indica una politica nuova, non contiene una riforma della legislazione di tutela", ma "consiste in un mero trasferimento di uffici da una struttura all'altra", senza che si veda "perché uffici che non funzionano dovrebbero funzionare riuniti in un unico ministero"<sup>2</sup>. Mentre Massimo Severo Giannini avrebbe preferito che si costituisse l'Agenzia per la tutela proposta nel 1966 dalla Commissione Franceschini, a cui "affidare tutta un'attività di carattere non pubblicistico con cui farla agire", dal momento che "avrebbe potuto utilizzare strumenti di diritto privato, cioè applicare il Codice Civile"<sup>3</sup>. Anche per questo le varie riforme che si sono succedute numerose fino ad oggi non sono riuscite concretamente a migliorare il sistema. Dal 1998, ministro Walter Veltroni, ad oggi, ministro Sandro Bondi, le evidenti incongruenze tra il disegno normativo di ottant'anni fa e l'applicazione pratica di oggi hanno portato ad un graduale collasso del sistema. In tal senso il commissariamento rappresenta un tentativo di risolvere una situazione ingovernabile, benché siano legittimi seri dubbi sui reali benefici di tale scelta. La grande attenzione che si sta concentrando intorno alla questione dei commissariamenti può essere un'occasione importante di riflessione generale sull'efficienza dell'amministrazione pubblica. La scelta di affiancare ad un'amministrazione ordinaria un'amministrazione straordinaria che svolge gli stessi compiti di quella "titolare", ma con risorse e poteri speciali in deroga alla legislazione vigente, pone immediatamente in rilievo una considerazione che riguarda l'ordinamento che regola le procedure e attribuzioni di competenze. Tralasciando situazioni di emergenza evidenti che giustificano un'accelerazione

---

<sup>1</sup> Articolo apparso nella sezione "Saggi e dibattiti", *Mondoperaio*, febbraio 2010

<sup>2</sup> S. Cassese, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *L'Amministrazione dello Stato*, Giuffrè, 1976, p. 153.

<sup>3</sup> M. S. Giannini, *La legge di tutela e il Ministero dei beni culturali*, ora in B. Zanardi, *Conservazione, restauro e tutela*, Skira, 1999, p. 81.

“eccezionale” dell’attuazione di soluzioni alle criticità, la funzionalità ordinaria di apparati organizzativi e statutari dovrebbe essere un fattore acquisito e garantito nella pubblica amministrazione, qualsiasi sia il settore in questione. Ma evidentemente efficienza e competenza oggi non sono assolutamente garantite. Nel caso dei beni culturali vale la testimonianza di Pietro Giovanni Guzzo, capo “commissariato” della Soprintendenza Speciale di Napoli e Pompei, che afferma: “Se per problema emergenziale si vogliono dunque intendere i tempi lunghi delle ristrutturazioni, il motivo va ricercato nei novantuno passaggi burocratici, fino al collaudo finale, che prevedono le leggi per i lavori pubblici. In questo caso, i poteri speciali conferiti a un commissario, possono tornare utili per aggirare la lentezza”<sup>4</sup>. Tuttavia il ricorso a poteri speciali non comporta uno strappo della legalità poiché deve applicarsi nel rispetto dei diritti costituzionalmente garantiti e delle riserve assolute di legge, per cui deve rispettare i principi di uguaglianza e di buon andamento nonché i principi generali dell’ordinamento giuridico. E se di fronte a risultati valutati oggettivamente importanti si può ripensare ad un’adeguata ridefinizione degli organi statutari, giuridici e di controllo a valle dell’intervento del commissario, inserire invece in pianta stabile un potere straordinario all’interno di un contesto che non lo prevede, in campi e con motivazioni sempre più ampie, e per un arco temporale non più breve, crea inevitabilmente una situazione di preoccupante squilibrio istituzionale.

### **L’emergenza quotidiana**

Le perplessità che ruotano intorno alle scelte dell’attuale esecutivo riguardano proprio questo aspetto: l’impressione è che non si abbia intenzione di monitorare l’operato dei commissari attuando un processo “limpido” di graduale trasformazione dell’attuale modello organizzativo che possa modificare la struttura lì dove il commissariamento permette di far emergere evidenti disfunzioni o inefficienze. Le motivazioni ufficiali che hanno portato al commissariamento di alcuni dei siti archeologici e museali più importanti del nostro paese lo dimostrano. Nel caso di Pompei stampa e opinione pubblica segnalavano ormai da tempo una situazione di degrado che riguardava servizi di accoglienza inefficienti e spesso in mano a personale abusivo (parcheggiatori, guide, venditori ambulanti); segnaletica confusa o illeggibile; intonaci e affreschi scrostati o crollati; case e mura sgretolate; asportazione e furti di pietre e altri reperti; ville, case o intere aree del sito chiuse a causa di interminabili restauri o appena restaurate ma comunque invisibili; reperti ammassati in capannoni semi aperti e mai catalogati. Un degrado quindi sotto gli occhi di tutti senza che le amministrazioni competenti riuscissero a intervenire concretamente. Più complessa la vicenda riguardante Roma dove non si parte da contestazioni sulle condizioni del sito ma dallo stato di emergenza derivante dagli eventi atmosferici di natura eccezionale verificatisi nei mesi di novembre e dicembre 2008. Discorso ancora diverso per Brera: è lo stesso Bondi ad aver rimarcato come la nomina di un commissario straordinario risponda al tentativo di “accelerare” le procedure

---

<sup>4</sup> *Il Manifesto*, 4 marzo 2009.

ordinarie di appalto, per arrivare “in tempo” per l’Expo 2015 coi lavori ultimati. Queste prime considerazioni mettono immediatamente in evidenza le difficoltà nell’individuare il principio di determinazione dei presupposti per cui ragionevole procedere verso l’adozione di misure straordinarie. La decisione sulla dichiarazione dello stato d’emergenza spetta al Presidente del Consiglio, con ampio margine discrezionale sulla valutazione dei suoi presupposti: alcune volte il presupposto è drammaticamente evidente, altre volte lo è molto meno, ma non essendoci criteri e parametri oggettivi è difficile determinare la legittimità e l’opportunità della dichiarazione e delle successive ordinanze. Proprio in questi giorni è in discussione in parlamento il cosiddetto decreto legge “Protezione Civile Spa” (decreto legge 195, varato dal governo il 17 dicembre 2009 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 30 dicembre 2009) che attribuirebbe poteri in deroga e risorse economiche senza eguali alla Protezione Civile, fino a farla diventare di fatto un potentissimo ente appaltatore, forse il più grande dello Stato, con un’autonomia di scelta svincolata in gran parte dai controlli tradizionali. Ed ancora Guzzo, poco dopo aver lasciato il suo incarico di sovrintendente a Pompei, a darci una testimonianza di come cambia la situazione con i commissari: “Succede che le procedure vengono semplificate, introducendo, per esempio, criteri assolutamente discrezionali nella distribuzione degli appalti, in deroga a tutte le norme vigenti. Insomma si creano postazioni che godono di maggior fiducia, politicamente molto utili”<sup>5</sup>. Ombre avvolgono anche Roma nel momento in cui viene scelto nel ruolo di vice-commissario per l’intera area archeologica di Roma e di Ostia antica l’assessore capitolino all’urbanistica Marco Corsini: per cui l’assessore all’urbanistica, le cui funzioni erano sottoposte al controllo e alla vigilanza anche dei soprintendenti archeologici, ora sono sottoposte al controllo e alla vigilanza di lui stesso. Le proteste, peraltro, hanno interessato solo la cerchia ristretta degli addetti ai lavori, senza apprezzabile partecipazione dei cittadini. Si scontano gli effetti di anni ed anni di autoreferenzialità di tecnici e archeologi che non hanno saputo coinvolgere attivamente il pubblico, come ha osservato Gianfranco Gazzetti: “La tutela, si dice spesso, senza la ricerca non si può fare; vero, ma la tutela senza la fruizione non ha ragione d’essere; convinciamoci tutti che è difficile spiegare ai cittadini le ragioni di una protesta se non li si è mai considerati centrali nella gestione dei Beni Culturali, se non ci si è mai preoccupati di una decente e comprensibile didattica, se li si è chiamati solo a vedere i tesori nascosti una volta l’anno o le mostre spesso fatte all’ultimo momento da funzionari che le considerano un inutile spreco di energie tolte alla ricerca o agli altri incarichi di ufficio. Questo il risultato di decenni di isolamento cercato e tenacemente voluto e ora ottenuto”<sup>6</sup>. Anche per questo, fra l’altro, è debole la sensibilità dell’opinione pubblica nel deplorare la crescente scarsità di risorse a disposizione del MIBAC. Del resto le zone archeologiche di Roma e Pompei occupano le prime due posizioni della classifica di maggiore redditività, secondo i dati

---

<sup>5</sup> *La Repubblica*, 26 gennaio 2009.

<sup>6</sup> *Nuova Archeologia*, marzo -aprile 2009.



forniti dall'ufficio statistiche del MIBAC (anno 2008). Il circuito archeologico "Colosseo, Palatino e Foro Romano" vanta un totale di visitatori pari a 4.777.989 per un valore lordo di introiti di 32.284.235,70 di euro; Scavi Vecchi e Nuovi di Pompei sono stati visitati da 2.233.496 utenti per un totale lordo di introiti pari a 18.628.324,90 di euro. Due siti "ricchi", quindi, i cui bilanci dimostrano che le criticità emerse dipendono soltanto in parte da questioni finanziarie. Il dubbio avanzato da più parti è che anche nel campo dei beni culturali si voglia riproporre, attraverso la scorciatoia dei commissariamenti, il cosiddetto "modello Alitalia": ai privati il patrimonio artistico con maggiore redditività, e, viceversa, a enti statali o locali, con finanziamenti pubblici sempre più ridotti, la gran parte dei siti archeologici, dei musei e dei monumenti con i bilanci in passivo. Una soluzione che, oltre a privare il bilancio dello Stato degli introiti di monumenti come Pompei o il Colosseo, porterebbe al graduale degrado di quel patrimonio archeologico, artistico e culturale considerato "minore" e disseminato sul territorio nazionale che rappresenta la caratteristica più peculiare del nostro paese. È noto che l'Italia spende per il proprio patrimonio culturale molto meno di altri paesi, nonostante posseda un patrimonio artistico e paesaggistico che non ha eguali: nel 2002 i fondi ministeriali valevano lo 0,35% del bilancio dello Stato, nel 2006 sono regrediti allo 0,28 (dati, questi, forniti dal Ministro Bondi, il 3/6/2008, alla Commissione Cultura della Camera dei Deputati), e nei tre anni successivi si registrano ulteriori tagli (236 milioni di euro per il 2009, 251 per il 2010 e 434 per il 2011): percentualmente parlando, un taglio del 95% in tre anni. Di fronte alla progressiva diminuzione dei fondi destinati al MIBAC però non abbiamo assistito in questi anni a una razionalizzazione della struttura organizzativa. Nelle Soprintendenze, ma anche all'interno del Ministero stesso, si sono venuti a creare vuoti preoccupanti riguardo funzioni e dinamiche fondamentali di gestione, mentre nessuno si occupa della formazione di figure professionali mancanti che possano permettere di recuperare competenze sempre più difficili da rintracciare all'interno della struttura centrale e periferica. Dimostrazione esemplificativa che a fine 2008 gran parte di progetti e procedure di gara per l'affidamento dei lavori non risultano avviati. L'insieme dei progetti da rimodulare di € 13.545.122,29, pari al 43% dell'importo complessivo; un dato che evidenzia l'incapacità della struttura organizzativa di garantire uno sviluppo di *project management* adeguato ai compiti e alle risorse assegnate. Secondo quale criterio logico e di economicità quindi è possibile conservare un apparato di norme, uffici e personale che dimostra di non essere in grado di svolgere le proprie funzioni di fianco a una struttura commissariale straordinaria? Se la scelta del commissariamento fosse finalizzata all'ottimizzazione della struttura ordinaria esistente, individuandone le cause di malfunzionamento, il principio potrebbe non essere del tutto sbagliato; le scelte invece sembrano orientarsi verso direzioni diverse: continue proroghe dei tempi di azione, progressivo spostamento di poteri esautorando le soprintendenze, a corto di finanziamenti, con poco personale e con funzionari sempre più anziani.

### **I soldi spesi bene**

Esistono tra l'altro esempi di strade alternative che in passato hanno risolto problemi analoghi a



quelli attualmente sollevati per Roma o per Pompei attraverso leggi e finanziamenti *ad hoc*: la legge Biasini, *“recante provvedimenti urgenti per la protezione del patrimonio archeologico di Roma”*, il decreto con cui nel 1990 vennero affidati ad una Commissione scientifica internazionale tutti i poteri per il consolidamento della Torre di Pisa; e la legge con cui vennero stanziati i fondi per il Giubileo di Roma. Soldi spesi e spesi bene: a Pisa la Torre è stata messa in sicurezza, a Roma sono stati restaurati e riaperti numerosi siti e monumenti romani, inaugurati nuovi splendidi Musei (ex Collegio Massimo, Palazzo Altemps, ex Centrale Montemartini, Crypta Balbi, ecc.), altri riallestiti e ammodernati (Galleria Borghese e Musei Capitolini in testa) riacquistando così prestigio e attirando nuovi visitatori da tutto il mondo. La storia di Brera, invece, è esemplare. E' una storia trentennale che inizia da quando tutto il complesso di Palazzo Brera, nel 1972, viene trasferito dal Demanio alla Soprintendenza per i Beni storici artistici ed etnoantropologici delle Province Lombarde. Da quel momento si sono succedute numerose proposte cadute nel nulla, ma tutte, peraltro, adeguatamente finanziate, fino al progetto affidato nel 1986 all'architetto James Stirling per la realizzazione dei nuovi spazi espositivi, della caffetteria e della biblioteca, per il quale l'Associazione Amici di Brera era riuscita ad ottenere un finanziamento di oltre 21 miliardi di lire dalla Fondazione San Paolo di Torino, in aggiunta ai fondi stanziati dal Ministero. Tutti i progetti prevedono il trasferimento dell'Accademia di belle arti. Nel 2004 gli allora ministri Moratti e Urbani stipulano un accordo con il sindaco di Milano Albertini per permettere il trasferimento dell'Accademia in un edificio ospitato all'interno del nuovo polo universitario sorto nell'area della Bovisa, e inglobare alla Pinacoteca gli spazi lasciati liberi dall'Accademia, ma anomalie riscontrate nel contratto d'affitto della nuova sede, oltre ai costi eccessivi dello stesso, impediscono l'attuarsi della soluzione. Si giunge quindi al 24 novembre 2008 quando il Ministero per i Beni Culturali, il Comune di Milano e il Ministero della Difesa sottoscrivono il *“Patto per Milano”*, che impegna i tre soggetti ad elaborare un piano strategico di tutela e valorizzazione delle eccellenze culturali metropolitane in cui torna d'attualità il nome di Brera. Tra gli interventi da realizzare entro il 2015, anno in cui Milano sarà sede dell'Expo, il Patto prevede anche l'ampliamento degli spazi espositivi della Pinacoteca di Brera, con il trasferimento delle aule e degli uffici della scuola di belle arti nella caserma Magenta in via Mascheroni. L'opposizione forte dell'Accademia e del suo direttore Gastone Mariani ad accettare la soluzione prospettata non ha comunque impedito alla Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici della Lombardia di indire una gara europea per scegliere il nuovo progetto di ampliamento della Pinacoteca, vinta dal progetto dell'architetto Mario Bellini. Per cercare di trovare un accordo che accontenti tutte le parti in causa il 10 gennaio 2010 viene nominato commissario straordinario Mario Resca, direttore generale alla valorizzazione del patrimonio presso il Ministero dei Beni culturali. La sua nomina ha dato il via ad un dibattito molto intenso che riguarda non solo l'effettiva utilità del ruolo (in quanto il commissario è già Direttore generale per la valorizzazione del patrimonio culturale, e quindi in grado di poter intervenire sulla questione coi suoi poteri ordinari), ma anche riguardo i compensi previsti per adempiere a tale incarico. La notizia di un compenso milionario, smentita dal



Ministero, non deve per distogliere l'attenzione dalle soluzioni urgenti che verranno prese per porre fine ai complessi conflitti interni tra Pinacoteca ed Accademia, e a portare a termine un progetto del valore di oltre 50 milioni di euro entro il 2015, evitando un eccessivo dispendio di risorse pubbliche.