

## **ASTRID – Gruppo di studio sull'amministrazione dei beni culturali**

### **Verbale riunione 20 luglio 2010**

*Luigi Covatta, Giuseppe Pennisi, Pietro Graziani, Bruno Zanardi, Mariella Guercio, Linda Giuva, Lucia Zannino, Valerio Francola, Lorenzo Casini, Alessandro Leon, Michele Durante*

#### **Covatta**

Oggi abbiamo chiesto al prof. Casini di farci una piccola *lezione* sulla legge di tutela e le sue nefandezze che mi sembra che era il punto rimasto in ombra nei nostri lavori ma anche in tutta la travagliata storia recente e non del MIBAC. Tutti i tentativi di riforma e organizzazione di nuova legislazione (Codice Urbani) poi hanno eluso questo tema che invece è un tema fondante. Portiamo avanti questa discussione a ruota libera e nella parte finale della riunione prendiamo dei reciproci impegni per essere in grado a settembre di avere un indice del materiale da pubblicare o pubblicizzare.

#### **Casini**

Ho avuto modo di leggere tutto il materiale che mi avete fornito. La mia prima domanda riguarda l'obiettivo. Mi sembra ci siano proposte che vanno verso in molteplici direzioni. Alcune immaginano in maniera abbastanza precisa una riorganizzazione del Ministero, altre prevedono una nuova legge di tutela che in qualche modo aggiorni il codice che oggi per motivi diversi è carente sotto il profilo organizzativo.

#### **Covatta**

Sicuramente l'obiettivo non è una riorganizzazione del ministero ma un ripensamento complessivo delle politiche dei beni culturali e conseguentemente anche del ruolo del Ministero.

#### **Zanardi**

Un obiettivo deve essere anche quello di ridefinire i fini della tutela. La tutela deve essere portata avanti in rapporto all'ambiente, al contesto. Questa è l'unica forma di valorizzazione e tutela del patrimonio artistico e della tradizione storica del nostro paese. Mi rendo conto che si tratta di una situazione complessa soprattutto in un periodo storico come quello attuale in cui la speculazione urbanistica è considerata da molti come volano della ripresa economica.

## **Casini**

La mia domanda nasceva dall'immaginare e configurare il prodotto. Se uno immagina una riforma generale si limita a delle proposte e non ad un intervento su un testo esistente.

## **Covatta**

Io sono convinto di due cose: la prima che si dovrebbe riscrivere la legge di tutela la seconda è che non vedo le condizioni politiche per farla.

## **Zanardi**

È chiaro che una nuova legge di tutela incentrata sulla conservazione del patrimonio artistico in rapporto all'ambiente presuppone una riforma dell'intera sistema che ormai collassato come dimostrano le sovrintendenze che ormai stanno chiudendo. Si tratta di formare delle figure professionali che non ci sono rimuovendo tutti gli incompetenti che ruotano intorno ai beni culturali. Io penso che ci siano dei problemi di scuola universitaria in particolar modo delle scuole di architettura. Il tutto è un lavoro enorme ma molto interessante. Con questo tipo di organizzazione della tutela però ogni discorso è impossibile da fare.

## **Pennisi**

Sarebbe interessante fare qualche breve esame comparato con il resto dell'Unione europea fortemente divisa tra paesi con politiche vincolistiche molto forti ed altri ben più permissivi. Anticipare quello che molto probabilmente sarà il futuro in cui l'Europa ci costringerà a seguire un indirizzo preciso anche per quanto riguarda i beni culturali.

## **Casini**

Dal mio punto di vista dobbiamo restringere il campo. Partire dal ministero come problema, per proporre delle riforme e da lì sviluppare successivamente meccanismi e idee più ampie può essere un'ipotesi valida. Leggendo i vari contributi ho individuato due punti particolarmente importanti: il discorso su oggetto e soggetto, quali bene considerare, ampiezza delle competenze che sono problemi di tipo organizzativo. L'altro è il problema dei residui passivi ed è un tema caldo su cui potremmo innestare un discorso di riforma. Per quanto riguarda l'Europa se noi prendiamo le attività culturali potremmo ipotizzare una comparazione, ma se prendiamo il patrimonio culturale la specificità italiana è tale che possiamo prendere alcuni spunti come ad esempio l'organizzazione degli istituti così come sono prefigurati dalla legge francese mentre altri paesi hanno ricopiato la legge del 1939 come la Spagna. Dobbiamo capire qual è il centro, il rischio altrimenti è di dire un

po' tutto e un po' niente. Non possiamo non misurarci con il fatto che un codice esiste ed è stato oggetto di molte modifiche e integrazioni.

### **Covatta**

Però è anche vero che il pesce puzza dalla testa. Noi siamo arrivati a discutere della legge di tutela perché ci siamo resi conto che gran parte delle inadeguatezze della politica e dell'organizzazione del ministero dipendono e sono giustificate da alcune caratteristiche della legge di tutela la quale legge di tutela nonostante tutte le novelle è sempre quella. Avere un quadro di quelle che potrebbero essere le modifiche auspicabili della legge di tutela ci consentirebbe di riorganizzare la materia secondo un criterio. Altrimenti faremmo l'ennesima proposta di riforma non dissimile da quelle che sono state fatte in questi ultimi 10 anni.

### **Zanardi**

Dobbiamo anche renderci conto che gli attori della tutela sono totalmente inadeguati. Confondono tutela con restauro, continuano a lavorare sulle opere d'arte con frequenza omicida rischiando di farle sparire. Le scuole di storia dell'arte non formano le nuove generazioni sulla conservazione preventiva, programmata, i rapporti da tenere con le regioni e gli enti locali. Una riforma del ministero non serve a niente se non hai qualcuno che non è in grado di attuarla

### **Leon**

Da un lato c'è una critica generale al fatto che il personale si è ridotto tantissimo, c'è un ricambio generazionale in corso che fatica a dare una continuità valida all'attività del ministero. Se la missione è cambiare le persone non c'è bisogno di fare le riforme ma semplicemente investire risorse in concorsi, scegliere bene, scegliere i criteri ecc... Dall'altra parte la cosa più interessante riguarda non tanto le persone o le risorse finanziarie ma quanto della legge di tutela può dare orientamenti alla modifica dei comportamenti delle amministrazioni. Non c'è assolutamente nessun tipo di programmazione ad esempio sul tema del restauro. Un cambiamento che non siamo riusciti ad impostare in 20 anni per due motivi principali: uno è culturale, il secondo è che le spese in conto esercizio sono sempre sotto le necessità mentre si guarda alle spese in conto capitale che hanno una loro evoluzione che sono state sempre privilegiate nella costituzione dei grandi pacchetti di restauro. Dall'altra parte è stata sempre trascurata la spesa corrente con piccoli appalti continuativi dove però dietro ci vogliono pratiche, modelli, sistemi che non abbiamo perché l'ICR non ce li dà. Tutto un sistema che va costruito nel tempo dove le conoscenze ci sono ma vanno organizzati. Mentre la legge definisce cosa sono istituti tematiche ecc.. non dice molto riguardo l'indirizzo di tutela

rispetto alle varie tipologie di patrimonio. Forse senza cambiare tutta la norma si potrebbe inserire qualche elemento nella legge di tutela che dica che bisogna esaltare alcune pratiche rispetto ad altre (principi generali).

### **Covatta**

Nella visione di Zanardi, molto vicina alla mia, ci sono alcune conseguenze che non sono così vaghe sul piano normativo. Faccio un esempio: se noi vogliamo privilegiare la conservazione programmata rispetto al restauro sponsorizzato noi dobbiamo da un lato spostare risorse da conto capitale a conto esercizio, dall'altro dobbiamo coinvolgere le istituzioni che sono responsabili delle politiche del territorio, in primis le regioni. Sono d'accordo sulla inopportunità e inattualità di un grande disegno di riforma della legge di tutela anche perché che il tema sia prima di tutto da metabolizzare dal punto di vista culturale e poi poiché sono anche d'accordo anche se non sulle posizioni estreme di Zanardi sulla necessità di rinnovare i profili professionali degli addetti ai lavori. Il nostro obiettivo è avviare un processo in cui individuare nel codice urbani alcune norme che meritano attenzione e dall'altro spiegare che la legge Bottai non è la legge dei Sinai e che si può cambiare avviando un processo di riflessioni che tra qui a 10 anni porterà a un'altra commissione Franceschini. Chiarire riparto competenze stato-regioni, tra ministero e ministero dell'ambiente. So per certo che nel Ministero si stanno sperimentando tipologie di tutela molto simili a quello che stiamo auspicando qua. L'esempio di Venezia, di gestione programmata dei siti individuati dall'UNESCO come patrimonio dell'umanità, il comune ha istituito un gruppo di lavoro con tecnici propri, delle sovrintendenze per sviluppare una forma di cooperazione valida.

### **Zanardi**

I passati sovrintendenti potevano essere meglio di oggi perché dovevano gestire un patrimonio artistico che viveva in condizioni socio-ambientali poco o per niente perturbati. La situazione attuale non può più prevedere quel tipo di tutela, prevista dalla legge 1089. Lo stato centrale deve mantenere i poteri di coordinamento, di indirizzo e di eventuale surroga ma deve avere per poter fare tutto ciò un istituto centrale costituito da persone che ragionino su come si possa conservare in termini di prevenzione indirizzando questo paese in una specie di coniugazione di due termini apparentemente opposti come conservazione e sviluppo. Bisogna avere un progetto forte, alternativo che vada in questa direzione.

## **Giuva**

La normativa in materia di tutela è un tema di competenza nazionale. Chi è che controlla che questa norma venga rispettata?

## **Zanardi**

Lo dovrebbero fare i direttori regionali ma è necessario farlo coinvolgimento ad esempio le Università, raccordandoti con una serie di istituzioni che al momento sono del tutto fuori dal discorso tutela.

## **Covatta**

Abbiamo già regionalizzato la nostra salute che dipende da leggi standard nazionali, un ministro che ha poteri ispettivi e di controllo. La costituzione prevede che gran parte delle responsabilità delle politiche del territorio, programmazione urbanistica, infrastrutture ecc.. venga affidata alle regioni; dobbiamo misurarci con questa situazione e capire che il compito della tutela in chiave di conservazione programmata e preventiva deve essere il risultato di una cooperazione tra le istituzioni.

## **Giuva**

Penso che la cultura, il patrimonio abbia anche un valore simbolico che dovrebbe richiamare ad un concetto di nazione, di popolo che va tenuto conto quando noi parliamo di delega della tutela ad esempio. Pensavo alla permanenza di grandi istituzioni culturali nazionali gestite dallo stato, ad esempio le biblioteche statali, dovrebbero esserci dei grandi istituti che richiamano, ricordano il fatto che siamo una nazione e che quei beni sono dei beni che rappresentano la nostra storia.

## **Zanardi**

Il nodo centrale è che il federalismo è un dato di fatto, le regioni devono essere coinvolte ed è fondamentale che si apra un grande dibattito. Il rapporto con l'ambiente e la speculazione edilizia che è un'aggressione all'ambiente che sfregia un'identità nazionale ottenendo un effetto domino in cui il nuovo scaccia il vecchio. Bisogna secondo me intervenire sulle scuole di architettura cercando di razionalizzarne il sistema secondo linee guida di come si possa coniugare la conservazione con lo sviluppo.

## **Covatta**

Quando parliamo di cooperazione istituzionale, i giuristi ci daranno come si posso delegare funzioni alle regioni, non possiamo limitarci a un passaggio da una burocrazia all'altra e mi sembra molto importante che in questo quadro si debbano coinvolgere anche le università.

## **Casini**

Ci sono alcuni articoli del codice che potrebbero essere modificati contribuendo in maniera molto innovativa, dall'art. 10 sulle categorie di bene al 29 che definisce conservazione restauro e altro. Ho segnato 5 punti critici su cui credo che probabilmente è utile soffermarci. I primi tre sono i vizi di origine del codice. Il primo è l'articolo 117 della Costituzione sul tema del riparto delle competenze tra stato e regioni. È evidente che l'ipotesi più realistica è capire come muoversi all'interno di questo articolo senza dover ricorrere a modifiche che richiederebbero un iter legislativo lungo e complesso. L'intervento virtuoso al tempo della stesura del codice fu quello di Settis che propose in una lezione alla segreteria tecnica di concepire il circuito tutela-fruizione-valorizzazione. Questo però offrì ai politici la possibilità di relegare le regioni nella parte fruizione-valorizzazione in modo tale da mantenere la tutela allo stato utilizzando la fruizione come ago della bilancia spostato addirittura a favore della tutela proprio per mantenere un forte ruolo dello stato. Bisogna aver chiaro se questo sistema può reggere o meno. Il terzo punto critico è l'organizzazione. Il codice soffre dello stesso vizio del testo unico. Quando si fece il testo unico il ministero era stato appena riformato e si decise di non toccare il ministero. Stessa cosa avvenne nel 2004. In sostanza il ministero è stato riformato 3-4-5 volte senza che questo andasse di pari passo con quanto afferma il codice. Sono d'accordo a collegare la riforma con la legge di tutela ma deve essere chiaro che tipo di ministero abbiamo in mente, quanto vogliamo semplificarlo prevedendo ad esempio l'istituzione di agenzie specifiche. Gli ultimi due punti sono la formazione e la gestione intesa come gestione delle strutture. Qui si tratta di modifiche a impatto normativo minimo, gli strumenti ci sono già tutti. Ad esempio il problema dei residui passivi così come afferma la relazione della Corte dei Conti ultima non è tanto nella legge di tutela ma sta altrove: esempio, le contabilità speciali sono necessari in un numero così elevato, 324?

Se noi parliamo di beni culturali e patrimonio culturale oggi dobbiamo parlare anche di paesaggio però l'operazione che fu fatta di includere il paesaggio non fu un'operazione culturale ma fu fatta con l'intento di mantenere più controllo possibile da parte dello stato. In quest'ottica il paesaggio fu accorpato nei beni culturali. Va chiarito se vogliamo occuparci anche del paesaggio oppure ritornare a come era la situazione in passato.

## **Covatta**

Tra i fattori tra cui di fatto si svolge la programmazione urbanistiche nelle grandi e piccole città uno degli elementi fondanti deve essere quello della tutela dell'identità culturale di un territorio. Questo verrà sempre meno percepito dalla società civile quanto più la tutela di questa identità culturale sia relegata a un bollo della sovrintendenza e non a una partecipazione corale. Partendo dal presupposto che il nostro obiettivo non è quello di produrre norme ma quello di porre problemi e immaginare soluzioni cerchiamo di ragionare su quanto stiamo discutendo. Gli strumenti della tutela vanno adeguati sia alla realtà istituzionale che a quella socio economica e su questo chiederei un contributo al prof. Casini.

## **Durante**

Volevo concentrarmi soprattutto sul tema della formazione professionale. In questi giorni sto partecipando ad alcuni tavoli di lavoro in cui questo tema è di grande importanza. Mi riferisco a una commissione paritetica stato-regioni che sta lavorando insieme al ministero sulle linee guida sulla gestione dei parchi archeologici. Siamo arrivati ad un nodo: una volta che si sono costituite delle linee guide abbiamo bisogno di figure professionali che siano in grado di attuarle perché ad oggi non esiste personale adeguato. Da domani partiremo con questa importante riflessione cercando di portare avanti proposte innovative. Porto come esempio un'esperienza della città di Perugia: progetto interregionale che si è mosso nell'ambito della formazione professionale denominato "Radici di pietra" (anni 2000-2006) sulla valorizzazione delle mura di Perugia che a dire dei responsabili di tale esperienza è stata una svolta perché ha coinvolto una serie di istituzioni come università, sovrintendenze ecc ... sul tema della valorizzazione. Partendo da questa esperienza è stato proposto di estendere a tutte le regioni un progetto nazionale. Il lavoro che si può fare in questo panorama confuso è quello di ragionare insieme per combattere la logica della contrapposizione tra stato-regioni impegnandosi ad essere aggregatori.

## **Graziani**

Sul rapporto stato-regioni: alcuni anni or sono mi si chiese di occuparmi dell'impiantistica sportiva in Italia al tempo in cui al ministero venne affidata questa competenza. La prima cosa che io feci fu quella di contattare le regioni e di individuare i referenti in materia. La stragrande maggioranza delle regioni aveva una realtà in cui alcune di questi segmenti facevano capo alla sanità, altri all'istruzione, altri non si capiva bene ma di fatto non fu possibile ricavare un corpus omogeneo delle strutture regionali deputate alla materia. Il problema fu risolto trasferendo la questione al CNEL, dal momento in cui fu fatto un protocollo di intesa tra Stato e Cnel le regioni sono emerse

ognuna individuando che la materia non le era estranea. Durante questo percorso si è anche scoperto che residuavano dopo 10 anni più di 200 miliardi di vecchie lire relativi ai mondiali di calcio del 1990. Trovammo non poche difficoltà perché per esempio in alcune regioni vedi Friuli la maggior parte dell'impiantistica sportiva era di area militare ormai dismesse ragione per la quale molti enti locali erano diventati destinatari di impianti insostenibili da parte loro. Analogo discorso noi lo facemmo con l'art.112 che come ricorderete non individua la fruizione ma 4 tipologie: tutela, valorizzazione, la gestione e la promozione. Questo perché esisteva anche un art.150 che prevedeva la possibilità di trasferire parte di competenze riguardo valorizzazione, gestione e promozione di aree archeologiche e complessi monumentali anche alle regioni. Quell'elenco fu fatto soltanto che aveva un vizio che tornerà di attualità nei prossimi mesi: quello di mantenere allo stato i beni di serie A e di lasciare alle regioni i beni di serie B. Regioni che erano d'accordo a patto che non gli fosse passato anche il personale per ovvi motivi. Riguardo il ministero io credo che si trovi in una situazione di preagonia data non salto dagli studi che abbiamo fatto sulle contabilità speciali ma anche da una logica in base alla quale si tende a nascondere o a sottovalutare questi profili che sono di una delicatezza assoluta. Pensiamo ad esempio ai 200 milioni che sono finiti per enti circa 3 anni fa senza che nessuno rispondesse di quanto è avvenuto. Il problema è di quale potrà essere la prospettiva, un ministero di questo tipo è in grado di rispondere alle esigenze anche di medio periodo?

### **Guercio**

Un ministero che nel corso degli ultimi anni ha perso personale, non ha mai avuto un personale e strutture adeguati in grado di saper spendere le risorse. Nel privato ad esempio non si gestiscono 10 milioni se non hai un'infrastruttura del 10%.

### **Pennisi**

Innanzitutto oltre un anno fa il consiglio superiore dei beni culturali all'unanimità ha approvato una serie di indicazioni per risolvere questo problema dei residui creando una cabina regia possibilmente nel segretariato generale. Non se ne fece mai nulla nonostante anche il Ministro avesse dato mandato positivo a riguardo e nonostante il consiglio superiore abbia ribadito più volte queste indicazioni. Formazione: io mi sono attivato personalmente contattando il prof. Pisauo, Scuola di Economia e Finanza il quale era disponibile a organizzare corsi a distanza nelle varie sedi regionali. Si parlò di fare un protocollo ma non se ne fece più nulla.

## **Leon**

Solo un'osservazione: le parole chiavi rimangono quelle di cooperazione inter istituzionali. Credo questo copra i vari punti di vista anche diversi che siedono a questo tavolo. Rimango incerto sul fatto che la tutela vada regionalizzata senza farne una questione ideologica. L'aspetto pragmatico è importante, abbiamo di fronte regioni vuote, pochi dirigenti, qualcuno di buona volontà ma non sono in grado di gestire problematiche. L'unica cosa che mi viene in mente riguardo il dibattito sull'art.117 è immaginabile che tutela così come valorizzazione, gestione, promozione possano essere considerate come funzioni delegabili pur rimanendo prerogative dello stato. Esiste una norma che riscrivendola riesca a rendere più semplice e valida questa collaborazione istituzionale? Si potrebbe provare a degradare il discorso da competenza a funzione, non toccare la competenza che rimane un argomento troppo caldo.

## **Covatta**

Le forme di cooperazioni istituzionali pretendono una relativa flessibilità della normativa di riferimento, poiché altrimenti nessun sovrintendente rischierebbe di andare in galera per portare avanti una cooperazione istituzionale con un assessore; vediamo anche da questo punto di vista 1098 e codice urbani per verificare in che misura possono essere diventare strumenti di incentivo e non negativo.

## **Giuva**

Bisognerebbe provare anche a sviluppare e incrementare la sperimentazione. Viviamo in un paese in cui il groviglio di leggi è stato sempre più complicato più che semplificato: si potrebbe ipotizzare la creazione di "zone franche" nel senso positivo del termine in cui sperimentare modelli istituzionali innovativi e semplificati. Nell'ordinamento è previsto anche se a quel regolamento non fece seguito nessuna attuazione pratica seria.

## **Pennisi**

Noi possiamo proporre che dei finanziamenti vengano dedicati alla sperimentazione dando delle idee di indirizzo su come questa sperimentazione può essere pensata, concepita e valorizzata facendone conoscere i risultati.

## **Guercio**

Il problema vero della sperimentazione è chi raccoglie i dati, chi ci dice come sono andate.

## **Covatta**

Immaginiamo un processo di riforma e non una serie di norme, dobbiamo ricollocare anche la normativa che ha rilevanza penale in questo ambito che consenta una flessibilità, una cooperazione istituzionale (che comprenda università, istituti culturali ecc ... ), la sperimentazione ecc ...

A questo punto chiederei al prof. Casini di buttare giù un documento che tenga conto di quanto emerso oggi.

## **Giuva**

Io gli chiederei di individuare quelle norme su cui si può agire subito. Dobbiamo avviare una riflessione culturale che vada anche al di là di questo gruppo. Cerchiamo di individuare i punti chiave.

## **Covatta**

Abbiamo già prodotto parecchio materiale che dobbiamo riordinare. Dopo di che c'è una lacuna che riguarda la tutela e in generale sul quadro normativo che comporta da un lato riflessioni di lunga lena nel senso che da parte dimolti è stato eccepito che la legge bottai risente del contesto politico istituzionale in cui è stata redatta e dall'altro anche dei suggerimenti se possibile di lievi modifiche per riavviare un progresso di disgelo di questo universo congelato che è l'amministrazione dei beni culturali cercando di non fermarci sui luoghi comuni ma cercando di immaginare un processo più ampi. Cercando anche di sfidare certi tabù culturali che ci sono specialmente nel campo della conservazione che poi anche e soprattutto micro interessi che si contrattano ai macro interessi della società. Vediamo se riusciamo a tira fuori un prodotto abbastanza coerente, io ho fiducia sul buon esito del nostro lavoro.

## **Casini**

Il mio lavoro potrebbe riguardare l'individuazione da un punto di vista giuridico-istituzionale di profili problematici dopo di che prospettare livelli di intervento, non necessariamente soluzioni concrete e poi avanzare alcune ipotesi senza ancora proposte normative.

## **Pennisi**

La mia impressione è che ciascun capitolo anche se strutturato differentemente sia costituito da 3 parti: descrizione dello stato del sapere, l'analisi dei problemi applicati ai beni culturali, individuazione di criticità e proposte. Imposterei il nostro lavoro su una premessa scritta dal coordinatore, delle conclusioni sempre prodotte dal coordinatore all'interno del quale si innestano i

nostri contributi. Propongo una sessione che prenda anche una giornata in cui si possa fare il punto conclusivo del nostro lavoro dando alla luce un prodotto definitivo da presentare. Dobbiamo anche prevedere un aggiornamento dei contributi già prodotti, quindi ognuno di noi deve impegnarsi in poco tempo a eseguire questo lavoro.

### **Graziani**

Ci dobbiamo anche domandare non soltanto guardando al corpus normativo ma anche guardando alla sperimentazione che in modo anche strisciante è già avvenuta e sta avvenendo. Pensiamo ad esempio al museo Egizio di Torino che ha evidenziato problematiche importanti, così come sta succedendo col caso di Aquileia. Dovremmo far tesoro delle sperimentazioni anche quelle non positive. Si tratta di un capitolo molto complicato che però potrebbe essere redatto a più mani, senza essere eccessivamente esaustivo.

### **Covatta**

Si tratta indubbiamente di un'attività che possiamo avviare parallela al nostro lavoro.

### **Giuva**

Nel lavoro che produrremo noi sugli archivi potremmo introdurre già qualche caso di sperimentazione.

### **Guercio**

Potremmo anche lasciare spazio nelle conclusioni finali del paper generale del gruppo all'analisi di alcune esperienze di sperimentazione nel campo dei beni culturali. Il nostro lavoro può configurarsi come una prima tappa di un percorso di riflessione che in futuro si potrà ampliare ragionando sulle cose che stanno cambiando e che cambieranno.

### **Covatta**

Direi di darci appuntamento per i primi di ottobre cercando nel mese di settembre di sistemare il materiale.