

L'istituzione del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali tra immobilismo politico e modernizzazione della gestione del patrimonio culturale.

Gianluigi Di Giangirolamo

Introduzione

Nell'intenzione di indagare l'evoluzione della gestione, valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale nell'Italia repubblicana, si ritiene rilevante la definizione e l'analisi delle vicende storiche e legislative che si sono susseguite dalla metà degli anni Sessanta con i lavori della Commissione Franceschini fino alla costituzione del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali nel 1975 per opera di Giovanni Spadolini. In questa fase della ricerca di dottorato si sono svolti prima di tutto l'identificazione e lo studio della bibliografia sul tema del patrimonio culturale e una prima raccolta di fonti documentarie presso l'archivio della Fondazione Nuova Antologia di Pian dei Giullari a Firenze. Attraverso l'analisi dei testi si è proceduto ad una iniziale lettura critica degli atti parlamentari pubblicati dallo stesso Spadolini in più edizioni¹ contemporanee all'incarico di costituzione del nuovo dicastero. In questo elaborato si ritiene quindi opportuno far emergere le principali questioni, che trovano nel rapporto tra immobilismo politico e modernizzazione nella gestione del patrimonio culturale il loro nodo centrale. Si intende, pertanto, procedere, senza alcuna pretesa di esaustività, alla formulazione di ipotesi di indagine all'interno della "politica della cultura" nell'Italia repubblicana. In questo senso, con l'iscrizione nell'art. 9 della Costituzione in merito alla tutela del patrimonio storico e artistico italiano, viene dichiarato che: "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione"² Tuttavia non si rilevano interventi legislativi significativi successivi alla dichiarazione di principio della Assemblea Costituente, almeno fino agli anni Settanta, a seguito degli studi delle commissioni ministeriali che lavorano intorno al tema dei beni culturali - tra il 1950 e il 1970 -. Approfondimenti attraverso i quali per la prima volta, si interviene nella legislazione repubblicana in merito alla gestione e organizzazione del patrimonio culturale con l'istituzione del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali. Anche se questo

¹ Cfr. G. Spadolini, *Una politica per i beni culturali. Discorsi alla Camera e al Senato della Repubblica per la conversione del decreto istitutivo del Ministero*, Firenze, Casa editrice Colombo, 1975; dello stesso autore *Beni culturali. Diario interventi leggi*, Firenze, Vallecchi, 1976; Ministero per i beni culturali e ambientali, *I beni culturali dall'istituzione del Ministero ai decreti delegati*, Roma, Ufficio centrale per i beni ambientali architettonici archeologici artistici e storici, 1976

² Costituzione italiana, 1948

momento viene talvolta giudicato come un semplice riassetto organizzativo³, è ipotizzabile sostenere che con la nascita del nuovo Dicastero, e allo stesso tempo insieme ai contributi e iniziative delle neonate Regioni⁴, si sia verificata una fase di modernizzazione, che si vada a contrapporre a quel periodo di immobilismo politico postulato dalla storiografia sugli anni Settanta⁵.

1. Lineamenti storiografici

Prima di addentrarsi nel tema centrale di questo lavoro appare necessario riflettere sul periodo storico nel quale si colloca il lavoro che porterà all'atto di fondazione del Ministero per i Beni culturali e Ambientali, tramite decreto legislativo del governo Moro/La Malfa, nel dicembre del 1974. Gli anni Settanta si ricordano comunemente per il periodo della duplice crisi petrolifera, delle gravi difficoltà economiche che ne derivarono, dell'austerità con cui si è cercato di arginarle, e ancora delle battaglie per i diritti civili, dal divorzio all'aborto, passando attraverso la riforma del diritto di famiglia del 1975, del cambiamento antropologico evidenziato da Pasolini nei suoi scritti, ed infine per il clima creato dalle stragi neofasciste e del terrorismo rosso, minacce alla democrazia, che portano a definire gli anni Settanta come gli "anni di piombo", dall'omonimo film di Margareth Von Trotta del 1981.⁶ In primo luogo, pare opportuno dare atto della profondità delle trasformazioni che sono avvenute, sia nell'ambito pubblico che nella sfera privata, tanto da pensare agli anni Settanta come un periodo di forte discontinuità. Emerge, infatti, in questa fase storica, una netta divaricazione tra società civile e società politica, tra le nuove domande che provengono dalla società e le (contraddittorie) risposte da parte dei partiti e delle istituzioni, una stagione che segna

³ S. Cassese, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, "Rassegna degli Archivi di Stato", a.XXXV n.1-2-3, 1975 pp.116-142

⁴ Regione Toscana, *Beni culturali e naturali. Proposta della Regione Toscana per un'iniziativa legislativa delle Regioni per la riforma dell'amministrazione dei beni culturali e naturali*, Firenze, 1973; L.R. 26 agosto 1974, n. 46, *Costituzione dell'Istituto per i beni artistici, culturali e naturali della regione Emilia-Romagna*; L.R. 31 maggio 1975, n. 61, *Istituzione della Consulta regionale toscana dei beni culturali e naturali*

⁵ Per un approfondimento sul tema della crisi e dell'immobilismo politico negli anni Settanta si veda tra gli altri: L. Baldissarra (a cura di), *Le radici della crisi. L'Italia tra gli anni Sessanta e Settanta*, Roma, Carrocci, 2001; G. Crainz, *Il paese mancato. Dal miracolo economico agli anni Ottanta*, Roma, Donzelli, 2004

⁶ Cfr. G. Crainz, op. cit.; A. Giovagnoli, *Gli anni Settanta e la storiografia sul'Italia repubblicana*, in "Contemporanea" a.XIII n.1 gennaio, Bologna, 2010

un punto di svolta nella storia politica e sociale repubblicana.⁷ Riguardo a quegli anni è rimasta soprattutto una diffusa sensazione di novità, legata ad un'inedita vivacità della società civile, cui però si è contrapposto l'immobilismo del sistema politico. "È evidente il valore destabilizzante insito nella spinta al rinnovamento [...]. La minaccia al potere dei partiti non viene solo dall'eversione rossa e nera che vuole distruggere lo Stato democratico; ma appunto dalla crescita e dalla maturazione economica, culturale e civile del paese che incidono sul comportamento degli italiani più liberi, più critici, più esigenti".⁸ E dunque, un'incapacità della politica di recepire i cambiamenti della società.⁹ Inoltre, sul piano delle riforme, anche l'attuazione dell'ordinamento regionale trova un suo limite sostanziale nel permanente centralismo dei partiti che, da un lato tende a vanificare gli spazi reali dell'autonomia, e dall'altro a trasferire in sede locale le tensioni interne ai partiti medesimi.¹⁰ Per comprendere come si sono progrediti gli studi intorno agli anni Settanta, gli atti dei convegni romani sull'*Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*, promossi dall'Istituto Sturzo, dall'Istituto Gramsci e dalla Fondazione Basso nel 2001, possono essere d'aiuto per indagare, in modo critico, la convinzione che in quel decennio si siano sviluppati profondi mutamenti economici, sociali e culturali, a fronte di un immobilismo politico istituzionale, mettendo in luce l'esigenza di ripensare a fondo il rapporto tra trasformazioni economiche, sociali, culturali e religiose iniziate negli anni Sessanta e Settanta, nonché i cambiamenti politico-istituzionali ripetutamente evocati e non realizzati.¹¹

Alla luce di queste considerazioni, la ricerca in atto si colloca all'interno degli studi sull'Italia repubblicana, allo scopo di comprendere quale contributo sia stato dato con la nascita del nuovo Ministero per i Beni Culturali alle politiche di quegli anni, spesso definite immobili in una fase di modernizzazione dello Stato che non si è apparentemente completata. In questo senso, si può supporre che, dal punto di vista del rapporto tra centro e periferia, il procedimento legislativo e il dibattito politico che si è svolto nel periodo costituente il nuovo Ministero, possano richiamarsi all'immobilismo ipotizzato. Tuttavia, se spostiamo lo sguardo sul punto di vista della ricezione dei lavori della Commissioni parlamentari e delle iniziative regionali, quali per esempio la nascita

⁷ Cfr. G. De Rosa, A. Monina (a cura di), *Sistema politico e istituzioni*, in *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2003, vol.4, p.10

⁸ Cit. S. Colarizi, *Democrazia dei partiti e partitocrazia*, in A. Giovagnoli (a cura di) *Interpretazioni della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1998 p.83

⁹ Cfr. P. Scoppola, *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Bologna, Il Mulino, 1991.

¹⁰ Cfr. P. Scoppola, *Una crisi politica istituzionale* in G. De Rosa e G. Monina, op cit.

¹¹ Cfr. A. Giovagnoli, *Gli anni Settanta e la storiografia sull'Italia repubblicana*, op.cit.

dell'Istituto per i beni culturali dell'Emilia-Romagna (1974) e la proposta di legge della Regione Toscana (1973), allora possiamo pensare a una fase di modernizzazione nelle politiche stesse per i Beni culturali. D'altra parte, il tema dei Beni culturali, di per sé particolarmente complesso, è stato fino ad oggi studiato prevalentemente nel suo aspetto giuridico legislativo, cioè nella sua evoluzione normativa e nelle vicende che si sono succedute fino ai lavori dell'Assemblea Costituente.¹² Su queste basi, riassumendo i principali e fondamentali passaggi avvenuti nella "politica della cultura", è necessario partire dalle vicende post unitarie, quando il ministro della Pubblica Istruzione Ruggero Bonghi, nel pieno autunno della Destra storica, istituisce una direzione generale che avvia e coordina una fase embrionale di tutela dei beni artistici e archeologici dell'Italia unita.¹³ Con il Regio Decreto 28 marzo 1875 n.2440 viene, infatti, istituita la Direzione generale degli Scavi e dei Musei presso il Ministero della Pubblica Istruzione insieme agli organi tecnici che configurano quella che diverrà l'attuale soprintendenza. È sicuramente da segnalare, come primo caso di soprintendente nella storia italiana, la figura Corrado Ricci che nel novembre del 1897 è a capo di un prototipo di Soprintendenza dei monumenti di Ravenna.¹⁴

Per una prima intuizione del bene artistico come "bene pubblico" da tutelare secondo le leggi dello Stato, e non secondo l'arbitrio privato, è necessario attendere l'età giolittiana. Sono, di fatto, la legge Gallo-Nasi del 1902 intitolata *Conservazione dei monumenti e degli oggetti di antichità e d'arte* e la Legge Rosadi-Rava *Per le antichità e le belle arti* del 1909 a introdurre una rivoluzione sottoponendo l'immenso patrimonio disseminato sull'intero territorio nazionale ad una specifica disciplina legislativa di controlli, di denunce, di schedature, di vigilanza da parte dello Stato, che assume ruolo di tutore del "bene pubblico"¹⁵. In questo senso è con la legge n.386 del 27 giugno 1907 che viene istituito il sistema delle Soprintendenze con il quale lo Stato italiano fissa un primo punto sulla questione dell'organizzazione amministrativa della tutela.¹⁶ Nello stesso periodo è da sottolineare inoltre l'attenzione verso la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali. È infatti con la legge Rava n.411 approvata il 16 luglio del 1905, *Per la conservazione della Pineta di Ravenna*,

¹² Cfr. A. Ragusa, *Alle origini dello Stato contemporaneo. Politiche di gestione dei beni culturali e ambientali tra Ottocento e Novecento*, Franco Angeli, Milano, 2011

¹³ Cfr. A. Varni, *Ruggiero Bonghi e la Direzione Generale delle Antichità e delle Belle Arti*, in C. Ceccuti (a cura di), *Cento anni di tutela Atti del Convegno di studi*, Firenze, Edizioni Polistampa, 2007, pp.27-37

¹⁴ Cfr. A. Varni (a cura di), *A difesa di un patrimonio nazionale. L'Italia di Corrado Ricci nella tutela dell'arte e della natura*, Ravenna, Longo, 2002

¹⁵ Cfr. R. Balzani, *Per le antichità e le belle arti: la legge n.364 del 20 giugno 1909 e l'Italia giolittiana*, Il Mulino, Bologna, 2003

¹⁶ Cfr. A. Ragusa, op. cit. pp. 101-119

che per la prima volta viene concettualizzato il bene ambientale non soltanto come bene economico ma anche come bene artistico e monumentale riconoscendo alla Pineta lo status di monumento nazionale.¹⁷ La successiva legislazione del fascismo rappresenta un complessivo programma di “politica della cultura” caratterizzato da due significative modifiche organizzative, e cioè l’istituzione di un consiglio nazionale unico dell’educazione, della scienza e delle arti con il Regio Decreto del 21 settembre 1938 n.1673, che attua la soppressione di otto consigli tra cui quello per le antichità e belle arti. Una seconda modifica avviene con la legge n.823 del 22 maggio 1939, con la quale viene riordinata la gestione periferica delle cose d’arte in soprintendenze alle gallerie, ai monumenti e alle antichità, che fino ad allora è strutturata in soprintendenze all’arte medievale e moderna e alle opere di antichità e di arte. Contemporanea a questa riforma organizzativa è la legge n.1089 del 1 giugno 1939, elaborata da una Commissione insediata da Bottai e presieduta da Santi Romano, che prevede una riforma della tutela giuridica delle antichità, dei monumenti e delle opere d’arte, e che sarà il riferimento della politica della gestione dei Beni culturali anche dopo la fine del regime e fino alla costituzione del nuovo Ministero.¹⁸

2. Il dibattito parlamentare

Durante il discorso pronunciato nel corso dell’incontro con gli esponenti della regione Emilia-Romagna all’Archiginnasio di Bologna il 15 febbraio 1975¹⁹, Spadolini afferma che l’idea di creare un’amministrazione autonoma per i Beni culturali nasce proprio dai lavori della Commissione Franceschini:

“Ebbene, di lì partì l’idea, non tanto e non ancora del ministero, quanto dell’amministrazione autonoma dei Beni culturali, svincolata dagli organi burocratici centralizzati e spesso centralizzanti e quindi paralizzanti; di lì partì quell’idea che qualche anno più tardi si definì meglio in una commissione non più soltanto parlamentare perché presieduta da un magistrato, nella Commissione Papaldo che arrivò a

¹⁷ Cfr. A. Malfitano, *Alle origini della politica di tutela ambientale in Italia. Luigi Rava e la nuova Pineta “storica” di Ravenna*, “Storia e futuro” n.1 Aprile 2002

¹⁸ Cfr. *ivi*, pp.221-228

¹⁹ Cfr. *Una politica per i beni culturali: Stato e Regioni. Incontro col ministro Giovanni Spadolini* (Bologna Archiginnasio, 15 febbraio 1975), a cura dell’Ufficio Stampa della Giunta regionale dell’Emilia-Romagna, Bologna, 1975

enucleare, dal travaglio che nel frattempo si era sviluppato e approfondito, l'idea del ministero per i Beni culturali".²⁰

Per comprendere, in dettaglio, come si è arrivati alla scelta di istituire un dicastero che si dedicasse al patrimonio nazionale pare, quindi, necessario partire dai lavori della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio istituita con la legge n.310 del 16 aprile, con l'intenzione di adeguare la gestione dei beni culturali ai grandi cambiamenti che il paese ha vissuto negli ultimi decenni e 1964, con lo scopo di perseguire i seguenti obiettivi:

- 1) Revisioni delle leggi di tutela (in coordinamento, quando necessario, con quelle urbanistiche) nonché delle strutture e degli ordinamenti amministrativi e contabili;
- 2) Ordinamento del personale, in rapporto alle effettive esigenze;
- 3) Adeguamento dei mezzi finanziari.²¹

Seguendo i punti sopra elencanti riguardanti sia la sfera legislativa che quella contabile, al termine dei suoi lavori la Commissione pubblica un'opera dal titolo "*Per la Salvezza dei beni culturali in Italia*"²², tre volumi nei quali vengono raccolti gli atti e i documenti elaborati durante l'indagine. Il risultato è costituito da ottantaquattro dichiarazioni e nove raccomandazioni²³, attraverso le quali gli esperti pongono chiaramente le importanti questioni in merito allo stato del patrimonio diffuso sul territorio nazionale e in modo particolare, al contempo, aprono la strada ad una moderna concezione di Bene culturale. Oggi, infatti, secondo la definizione dell'enciclopedia italiana Treccani, per esempio, si definisce il termine Beni culturali come:

"Locuzione con la quale si definiscono i beni che compongono il patrimonio culturale nazionale, nei suoi svariati aspetti: storico, artistico, archeologico, architettonico, ambientale, etno-antropologico, archivistico, librario, e altri che costituiscano testimonianza di valore storico-culturale; si includono in questo ambito anche le attività culturali, ossia quelle attività rivolte a formare e diffondere espressioni della cultura e

²⁰ Cit. G. Spadolini, *Beni Culturali. Diario interventi leggi*, op. cit., p.252

²¹ Cit. Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, *Per la salvezza dei beni culturali in Italia. Atti e documenti della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, Colombo editore, Roma, 1967, 3 voll. vol. I, p. XIX

²² Cfr. ibidem

²³ Cfr. ibi, vol. I

dell'arte. In Italia l'espressione è divenuta di uso comune dopo l'istituzione del relativo Ministero (1975), soppiantando quella, precedente e più limitata, di Antichità e belle arti".²⁴

È proprio la Commissione Franceschini a introdurre per la prima volta il termine "bene culturale", in sostituzione della definizione in uso fino ad allora di "cose di interesse storico, archeologico, artistico", si legge infatti nelle dichiarazioni:

DICHIARAZIONE I

Patrimonio culturale della Nazione

Appartengono al patrimonio culturale della Nazione tutti i beni aventi riferimento alla storia della civiltà. Sono assoggettati alla legge i beni di interesse archeologico, storico, artistico, ambientale e paesistico, archivistico e librario, ed ogni altro bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà.²⁵

La Commissione Franceschini non ha unicamente il merito d'efficiare il battesimo dei Beni culturali in un documento dello Stato italiano. Il suo lascito più produttivo e duraturo deriva dal tipo di definizione che accoglie, dopo dibattiti serrati, fra i suoi diversi componenti. Intanto perché la Commissione rifiuta d'affidarsi alle enumerazioni, agli elenchi, ossia a un catalogo chiuso di beni da proteggere, secondo l'uso corrente nella legislazione posta a garanzia del patrimonio culturale italiano. Questo stile normativo ha, infatti, connotato la prima legge compiuta in materia, varata nel 1904 (r.d. 431/1904), dopo un numero di tentativi andati a vuoto, nei quali si sono impegnati, fra gli altri, i ministri Francesco De Sanctis, Pasquale Villari, Michele Coppino, Ruggero Bonghi;²⁶ e anche le discipline successive, dalla legge Rava-Rosadi del 1909 alle leggi Bottai del 1939, rispettivamente sulle "cose d'arte" e sulle "bellezze naturali", procedono, per lo più, in forza d'elenchi stabiliti, racchiudendo in questi termini l'azione di tutela. Diversamente, la Commissione Franceschini si può definire più perspicace e lungimirante. Come scrive un suo illustre componente,

²⁴ Enciclopedia italiana Treccani, Enciclopedie online, voce *Beni culturali*, <http://www.treccani.it/enciclopedia/beni-culturali/>

²⁵ Cit. Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, op. cit. vol. I, p.22

²⁶ Cfr. M. Ainis, *Beni culturali*, in Enciclopedia Treccani XXI Secolo, [http://www.treccani.it/enciclopedia/beni-culturali_\(XXI-Secolo\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/beni-culturali_(XXI-Secolo)/)

Massimo Severo Giannini, essa “non tanto si preoccupò dell’incompletezza, quanto ebbe presente l’obsolescenza di ogni criterio fondato sulle enumerazioni anche con valore esemplificativo”.²⁷

La scelta di far leva sulla ‘storicità’ del concetto di bene culturale, costituisce il secondo, e anche il probabilmente ingegnoso lascito della Commissione Franceschini. Come scrive il giurista Michele Ainis:

“L’attributo della storicità della cultura e dei beni culturali era per l’innanzi sconosciuto al nostro diritto positivo. Al contrario, la legislazione di tutela s’imperviava su un criterio meramente estetico, faceva leva sul pregio e sulla rarità dei manufatti artistici, li concepiva essenzialmente come il prodotto di un’*élite*, che era destinato a sua volta a soddisfare le attese di un’*élite*. Così, per l’appunto, la l. 1° giugno 1939 n. 1089: una legge liberale, più che autoritaria, improntata alla filosofia di Benedetto Croce, ispirata da un gerarca illuminato del fascismo (Giuseppe Bottai), e a cui posero mano esperti d’arte o di diritto del calibro di Santi Romano e Giulio Carlo Argan. Tuttavia questa legge, pur con i suoi indiscutibili meriti – che le hanno permesso di sopravvivere per circa sessant’anni – rifletteva per l’appunto una concezione estetizzante dei beni culturali, trattandoli alla stregua d’un oggetto statico, inerte, indifferente alle stagioni della storia. Sul piano delle politiche pubbliche, il suo risvolto concreto si traduceva perciò in un intervento preoccupato di conservare inalterato il bene, più che di renderlo fruibile per la collettività”.²⁸

Ecco perché la Commissione Franceschini apre un nuovo orizzonte ai Beni culturali. Ampliandone il concetto, essa, nel contempo, dilata il confine della missione affidata a ogni attore pubblico, e ampliandone così il pubblico. In breve: se la categoria dei Beni culturali non annovera soltanto le testimonianze eccezionali dell’arte italiana, essa può ben coinvolgere un pubblico più vasto, non necessariamente ‘acculturato’. È l’oggetto, insomma, che decide il suo soggetto e viceversa. A sua volta, se la platea dei destinatari del bene culturale rompe i confini all’interno dei quali in origine è stata rilegata, divengono decisive le modalità atte a raggiungere questa nuova utenza, e di conseguenza le politiche tese a soddisfare la fruizione dei beni, oltre che la loro conservazione.²⁹ In questo senso, probabilmente, un ulteriore tratto di modernità si può rinvenire nei provvedimenti che emergono dai lavori della Commissione in merito a temi come i beni ambientali e gli interventi per la salvezza dei centri storici:

TITOLO IV: Dei beni ambientali

DICHIARAZIONE XXXIX

²⁷ Cit. *ibidem*

²⁸ Cit. M. Ainis *op. cit.*

²⁹ Cfr. *ibidem*

I beni culturali ambientali

Si considerano beni culturali ambientali le zone corografiche costituenti paesaggi, naturali o trasformati dall'opera dell'uomo, e le zone delimitabili costituenti strutture insediative, urbane e non urbane, che, presentando particolare pregio per i loro valori di civiltà, devono essere conservate al godimento della collettività. Sono specificamente considerati beni ambientali i beni che presentino singolarità geologica, floro-faunistica, ecologica, di cultura agraria, di infrastrutturazione del territorio, e quelle strutture insediative, anche minori o isolate, che siano integrate con l'ambiente naturale in modo da formare un'unità rappresentativa. Le zone dichiarate bene ambientale possono comprendere anche cose costituenti individualmente beni di interesse storico o artistico o archeologico; in tal caso la legge dovrà prevedere che in sede di Conferenza dei Soprintendenti si adottino misure ed eventuali deleghe di competenza in funzione di coordinamento, da rendere pubbliche anche per norma degli interessati.³⁰

DICHIARAZIONE XL

Centri storici e loro tutela

In particolare sono da considerare Centri storici urbani quelle strutture insediative urbane che costituiscono unità culturale o la parte originaria e autentica di insediamenti, e testimoniano i caratteri di una viva cultura urbana. Per essi la legge dovrà prevedere adeguati strumenti, sia finanziari, sia operativi. A fini operativi, la tutela dei Centri storici si dovrà attuare mediante misure cautelari (quali la temporanea sospensione di attività edilizie ad essi inerenti), e definitive mediante Piani regolatori. Si applichino, in proposito, i principi della Dich. XLVI. I Piani regolatori relativi ai Centri storici urbani dovranno avere riguardo ai centri medesimi nella loro interezza, e si ispireranno ai criteri di conservazione degli edifici nonché delle strutture viarie e delle caratteristiche costruttive di consolidamento e restauro, di risanamento interno igienico sanitario, in modo che, come risultato ultimo, i centri stessi costituiscano tessuti culturali non mortificati. Si dovranno anche prevedere opportuni incentivi della iniziativa privata, di ordine tributario e finanziario.³¹

Nel tentativo di comprendere in che modo queste indicazioni vengano recepite, possiamo osservare che già nel nome stesso del Ministero viene considerato il tema dei beni ambientali, sottolineando così una continuità con le raccomandazioni della Commissione. In merito alla tutela dei centri storici, viene richiesto il trasferimento delle competenze urbanistiche dal Ministero dei Lavori pubblici al nuovo dicastero.

Un'ulteriore proposta elaborata dalla Commissione pertiene la costituzione di un'amministrazione autonoma dei Beni culturali, che molto probabilmente risponde alle esigenze scaturite dalla lunga

³⁰ Cit. Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, op. cit. vol. I, p.39

³¹ Cit. *ivi*, p.32

coabitazione tra Istruzione e Belle Arti, e che viene utilizzata dagli ambienti politici e culturali a favore e contro la fondazione del Ministero a seconda delle interpretazioni. Proseguendo in questa direzione, lungo le indicazioni fornite, troviamo appunto la dichiarazione LVIII, *Nuove strutture per la tutela dei beni culturali*:

Alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio dei Beni culturali soprassiede un Consiglio nazionale dei Beni culturali, presieduto dal Ministro della pubblica istruzione, e provvede una Amministrazione autonoma dei Beni culturali, che fa capo al Ministro della pubblica istruzione il quale ne è responsabile in Parlamento. L'Amministrazione è concepita come una Amministrazione autonoma, secondo la figura già nota al nostro diritto positivo; poiché però le Amministrazioni autonome esistenti sono tutte atipiche, la Commissione ha ritenuto opportuno delineare un tipo di Amministrazione autonoma più agile e più moderna rispetto ai tipi oggi esistenti.³²

Prima di comprendere come questa dichiarazione venga recepita nei lavori di costituzione del Ministero per i Beni culturali, si ritiene necessario soffermarsi sull'entrata in vigore dell'ordinamento delle Regioni a statuto ordinario del 1971, che delinea un nuovo scenario, non comprensibilmente previsto dalla Commissione Franceschini, e che annulla alcuni suoi elementi di attualità, e per questo viene successivamente completata dalle indagini svolte tra il 1968 e il 1971 dalla Commissione Papaldo, che sembra individuare una struttura amministrativa centrale, distinguendosi da quella amministrativa autonoma indicata in precedenza. Si può, infatti, leggere all'articolo 18 dello schema di legge proposto:

Attribuzioni dell'Amministrazione

Per la realizzazione degli interessi nazionali, enunciati nell'art. 9 della Costituzione e specificati nell'ultimo comma dell'art. 1 di questa legge, l'Amministrazione sovrintende ed esercita l'alta sorveglianza su ogni attività volta alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali nei confronti di qualunque soggetto o ufficio, pubblico o privato, cui spetti l'amministrazione, la proprietà, il possesso, la detenzione o comunque il godimento di beni culturali, salvo il rispetto delle competenze proprie delle Regioni. All'uopo l'Amministrazione può anche acquisire informazioni, svolgere indagini e disporre ispezioni. Sulla base del Piano economico nazionale, l'Amministrazione centrale predispone un Piano nazionale di interventi di eguale durata per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali.³³

Allo stesso modo, possiamo constatare il fatto che nell'articolo 18 dello schema di legge avanzato dalla Commissione Papaldo, viene inserita la considerazione per le competenze regionali e la

³² Cit. *ivi*, p. 53

³³ Per le dichiarazioni della Commissione Papaldo si è fatto riferimento al sito della Biblioteca dell'Istituto Centrale per gli Archivi <http://www.icar.beniculturali.it/biblio/pdf/Studi/papaldo.pdf>

previsione di un organo centrale alla direzione della salvaguardia del patrimonio nazionale. Appare abbastanza chiaro l'atteggiamento di Spadolini nei confronti delle indicazioni stilate dalla Commissione con l'istituzione del nuovo dicastero. Proseguendo nell'analisi del periodo costituente il Ministero per i Beni culturali e ambientali, si mostra particolarmente significativo focalizzare l'attenzione sul dibattito parlamentare che si è svolto all'inizio del 1975 e sulle principali questioni che emergono dalle fonti consultate, nel tentativo di individuare quegli elementi di inerzia nell'attività politica e allo stesso tempo, se possibile, di modernità. In tal senso, durante il discorso di investitura alle due Camere del presidente del Consiglio Aldo Moro, pronunciato il 2 dicembre 1974, nel rivolgere un augurale saluto al senatore Giovanni Spadolini, dichiara la precisa volontà del nuovo esecutivo di affidare allo storico fiorentino il compito di presiedere un nuovo Ministero per la gestione dei Beni culturali, compresi quelli riguardanti lo spettacolo e la tutela dell'ambiente, attraverso l'utilizzo di una forma legislativa tanto urgente quanto l'esigenza richiede.³⁴ Con queste dichiarazioni si afferma la decisione di inserire nel programma di governo l'utilizzo del decreto legge, che come potremo vedere viene spesso criticato da più parti politiche, per la nascita di un nuovo dicastero al fine di contrastare la situazione in cui versa, da molto tempo, tutta l'area dei Beni culturali in Italia. Da questo momento in avanti si sviluppa l'iter legislativo, ed è nella prima seduta del Consiglio dei ministri, il 14 dicembre, che viene approvato il decreto legge n.657³⁵ istitutivo del Ministero per i Beni culturali e per l'Ambiente, presentato dopo cinque giorni al Senato della Repubblica dal Ministro, ancora senza portafoglio, Spadolini.

All'inizio del nuovo anno e più precisamente tra l'8 e il 9 gennaio si svolgono i lavori delle commissioni all'interno delle quali viene dibattuta la conversione del decreto-legge da poco varato. In particolare si riuniscono la Commissione speciale per i problemi ecologici presieduta dal Senatore Zanon, la Commissione per l'Istruzione Pubblica e Belle Arti presieduta dal Senatore Cifarelli, la Commissione per la Programmazione Economica Bilancio presieduta dal Senatore Caron ed infine la Commissione Affari Costituzionali presieduta dal Senatore Tesauro³⁶. Già dai pareri delle commissioni emergono le principali questioni, come il rapporto con le neonate Regioni a statuto ordinario, l'utilizzo di un mezzo straordinario come il decreto legge, e i contenuti del disegno di legge, che vengono successivamente prese in esame trasversalmente dagli schieramenti politici al Senato e alla Camera.

³⁴Cfr. G. Spadolini, *Una politica per i beni culturali*, op. cit.

³⁵ Cfr. G. U. 19 dicembre 1974, n. 332

³⁶ Cfr. Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, op. cit. pp. 13-32

Uno dei nodi cruciali sin dall'inizio del dibattito è specificamente quello del rapporto tra Stato e Regioni, nate queste ultime a livello amministrativo all'inizio degli anni Settanta, che pongono centrale il loro ruolo nella gestione dei Beni culturali. Fin dalle prime battute del dibattito si può rilevare come da parte dei vari schieramenti politici, in modo particolare a sinistra con il Partito Comunista, vengano espresse le perplessità circa la nascita di un'istituzione centrale; è infatti il Sen. Papa (PCI) che, sollecitando un confronto con le Regioni, dichiara:

“Se il Partito Comunista non si è mai pregiudizialmente opposto all'istituzione del Ministero, ha però sempre ritenuto che tale istituzione si dovesse collocare nel contesto di una vasta ed organica riforma del settore, basata sui principi di un ampio decentramento e di una profonda democratizzazione, da realizzarsi attraverso un confronto diretto e positivo con il ruolo delle regioni e con le proposte e le iniziative da esse già promosse in ordine alla valorizzazione dei beni culturali [...] ma l'assenza di un confronto con le esperienze positive delle regioni ha portato a dare al nuovo Ministero un'impronta centralizzata e verticistica”.³⁷

Sempre sullo stesso argomento alla Camera l'On. Achilli (PSI) sottolinea e suggerisce la necessità di fare chiarezza nel rapporto con i nuovi organi periferici:

“Il nodo centrale di tutti i problemi del settore risiede comunque nella necessità di chiarire finalmente i rapporti tra gli organi centrali e gli organi periferici, e in particolare le regioni. Altrimenti il nuovo Ministero diverrà fatalmente portatore di una politica basata su principi vincolistici e accentratori. Il settore dei beni culturali e ambientali potrà invece essere riorganizzato soltanto tramite un adeguato collegamento dell'organo centrale con gli organi regionali della programmazione economica ed urbanistica”.³⁸

Da destra, al contrario l'On. Aloï (MSI-DN) afferma:

“A proposito del rapporto fra gli organi centrali e quelli periferici, che le regioni non sono in grado di gestire un immenso patrimonio artistico come quello italiano, poiché è evidente che l'organo periferico ha delle tendenze centrifughe rispetto allo Stato e nel contempo delle tendenze centripete rispetto agli altri organi locali”.³⁹

Nella sua replica al Senato, il Ministro Spadolini afferma chiaramente la volontà di procedere nel rispetto delle funzioni spettanti al centro e alla periferia:

“Le Regioni e lo dico una volta per tutte al fine di evitare equivoci, hanno una competenza primaria in materia di beni culturali. La Costituzione è chiara: lascia allo Stato la funzione di guida e di orientamento

³⁷ Cit. *ivi*, pp.35-37

³⁸ Cit. *ivi*, p.139

³⁹ Cit. *ivi*, p.143

della difesa unitaria del patrimonio della repubblica e conferisce alle Regioni le competenze nei musei locali e nelle biblioteche locali. [...] sta il fatto che esistono precise e primarie competenze regionali in materia che nessun potere centrale potrebbe né disattendere né limitare, anche perché le Regioni hanno dato buona prova in questo campo, accentuando l'interesse per i valori artistici, promuovendo moti spontanei di società civile, alimentando interessi innovatori, interpretando correnti di opinione larghe e vitali meglio del potere centrale.»⁴⁰

Si reputa opportuno, a questo punto dell'analisi, volgere lo sguardo a quelle politiche culturali attuate dalle Regioni negli stessi anni del dibattito sopracitato. Giunge, di fatto, dalle iniziative periferiche che, come potremo vedere, non vanno in contrasto con la decisione del Governo Moro, una sorta di spinta alla modernizzazione delle politiche per i Beni culturali. Infatti, dalla congiuntura secondo cui vengono trasferite alle Regioni le funzioni amministrative degli organi centrali e periferici dello Stato, in materia di musei e biblioteche di enti locali,⁴¹ la loro libertà di azione è sufficiente a far sì che emergano proposte e iniziative come quella della Regione Toscana, che redige un documento per conferire vita a una riforma del settore in una prospettiva di decentramento⁴². Come viene dichiarato, nel documento presentato dalla Commissione Beni culturali della Regione, nella situazione di stallo e indeterminatezza in cui si trova il patrimonio culturale, la Regione viene prevista come organismo con ragguardevole aderenza ai problemi concreti e pertanto come integrazione e non contrapposizione allo Stato, al quale nella struttura di organismi centrali resta affidato il compito di orientamento generale, sia tecnico che amministrativo, di approvazione delle strutturazioni di organismi interregionali e nazionali. Proseguendo attraverso le esperienze regionali della metà degli anni Settanta, troviamo un'ulteriore iniziativa che viene promossa dalla Regione Emilia-Romagna, la nascita dell'Istituto per i Beni artistici, culturali e naturali con legge regionale n.46 del 26 agosto 1974⁴³.

Art. 2 Compiti dell'istituto

L'istituto, sulla base degli indirizzi del Consiglio regionale e delle direttive della Giunta in considerazione di analoghe attività svolte dallo Stato e in eventuale collaborazione con lo stesso svolge attività conoscitive, operative, di ricerca, di consulenza e di informazione.

⁴⁰ Cit. *ivi*, p.76

⁴¹ Cfr. D.p.r. n.3 14 gennaio 1972

⁴² Cfr. I. Bruno, *La nascita del Ministero per i Beni culturali e ambientali. Il dibattito sulla tutela*, Milano, Edizioni Universitarie di Lettere Economia Diritto, 2011

⁴³ Cfr. A. Emiliani, *Per una politica dei beni culturali*, Einaudi, Torino, 1974

L'Istituto provvede:

- a) a costituire un inventario regionale dei beni artistici, culturali e naturali e ad elaborare il materiale in relazione alle esigenze della Regione, delle Province e dei Comuni;
- b) a definire i programmi e le metodologie uniformi per il censimento di detti beni;
- c) a stabilire convenzioni con Province, Comuni, o Comunità montane e Comprensori ai fini del censimento svolto da tali Enti, a coordinare l'attuazione o ad assicurarla con intervento diretto;
- d) a fornire consulenze e sussidi tecnici agli Enti locali interessati per l'effettuazione del censimento e per l'attività culturale e di diffusione dei risultati;
- e) a formare personale specializzato nei settori di attività dell'Istituto nell'ambito della normativa predisposta dalle leggi regionali.

L'Istituto è organo di consulenza della Regione e degli Enti locali per quanto attiene alle indagini, alla valorizzazione e al restauro del patrimonio storico ed artistico e ad ogni funzione relativa ai beni artistici, culturali e naturali, nonché alla tutela, valorizzazione e conservazione dei centri storici.⁴⁴

Quanto emerge è prima di tutto la responsabilità da parte dell'Istituto di quelle attività di catalogazione dei Beni culturali regionali e il suo potere consultivo sull'attività di ricerca, valorizzazione e restauro. È questa una delle iniziative più strutturate e considerevoli di quegli anni per un piano di decentramento delle politiche, che pone come dominante il tema delle politiche per i Beni culturali nel rapporto tra Stato e Regioni. È, di fatto, quanto emerge dalle parole del presidente della Regione Guido Fanti, durante il già menzionato intervento all'Archiginnasio di Bologna, nell'inverno del 1975:

Abbiamo seguito attentamente l'azione del ministro dei beni culturali e ambientali sia nella fase di definizione dei compiti e funzioni del nuovo Ministero, [...] sia nello sviluppo delle prime iniziative; e non ci è sfuggito il rilievo particolare assegnato al rapporto con le regioni, inteso come condizione per assicurare una reale possibilità di svolgimento a un'attività che si presenta intensa e complessa. [...] Il grande problema da risolvere è ancora quello del rapporto fra centralismo e decentramento.⁴⁵

Nel contributo all'incontro del Ministro Spadolini viene sottolineata, dal punto di vista della necessità di uscire dalle possibili divergenze, la questione del rapporto tra centro e periferia:

⁴⁴ Cit. *ivi*, p.240

⁴⁵ Cit. Ufficio Stampa della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna, *op. cit.* pp.5-10

C'è un problema di coordinamento e di integrazione che si pone, l'ho detto in Parlamento e lo ripeto volentieri qui a Bologna, fra il potere dello stato e il potere delle regioni. Bisogna uscire dal clima di conflittualità burocratica che non è mancato in questi ultimi anni e che rischierebbe di vanificare gli obiettivi dello stato e di indebolire le forze di rinnovamento e l'apporto prezioso di energia delle società locali, quali si esprimono nelle regioni e nei comuni.⁴⁶

Le affermazioni dei due esponenti, rivelano la volontà di una sinergia tra centro e periferia che probabilmente e che riflettono nelle diverse azioni dei rispetti apparati istituzionali azioni propositive e presumibilmente moderne nella gestione del patrimonio culturale.

Un ulteriore tema dal carattere tipicamente politico-giuridico emerge in merito all'utilizzo di un mezzo legislativo come il decreto-legge che suscita non poche perplessità tra i parlamentari è nuovamente il Sen. Papa che pur riconoscendo l'istituzione del nuovo Ministero come una risposta alle esigenze avvertite dall'opinione pubblica e dal mondo della cultura, la creazione del dicastero non avrebbe dovuto precedere una riforma del settore dei Beni culturali e a suo avviso:

“il ricorso al decreto-legge sarebbe stato giustificabile solo al fine di provvedere urgentemente ad una riforma del settore dei beni culturali a cui non si è voluto provvedere, limitandosi ad uno spostamento di direzioni generali dal Ministero della pubblica istruzione, ciò non giustifica affatto l'uso di tale forma di formazione”.⁴⁷

L'utilizzo del decreto-legge viene indicato come strumento che dimostra l'incapacità da parte degli ultimi governi di legiferare se non tramite l'uso di procedimenti legislativi eccezionali, come risulta dalla dichiarazioni del Sen. Dinaro (MSI-DN):

“Per ciò che concerne le perplessità sulla forma, osserva che la maggioranza da tempo non riesce a legiferare se non con il ricorso all'uso del decreto-legge [...] risulta certamente difficile pensare che l'istituzione di un ministero rappresenti un caso straordinario di necessità e di urgenza e si deve constatare con rammarico che il nuovo Ministero nasce con un atto giuridicamente e politicamente scorretto”.⁴⁸

Viene, comunque, affermata la necessità di un mezzo legislativo di urgenza Sen. Valitutti (PLI):

“Nel rilevare quindi come non si possa constatare con rammarico che, se non si fosse fatto uso della decretazione d'urgenza il nuovo Ministero non sarebbe mai nato, sottolinea che il ricorso al decreto-legge rappresenta un atto di forza che scaturisce in realtà da uno stato di debolezza, consistente nella mancanza

⁴⁶ Cit. Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, op. cit. p. 253

⁴⁷ Cit. *ivi*, p.19

⁴⁸ Cit. *ivi*, p.60

della volontà politica che sarebbe occorsa per realizzare l'obiettivo della istituzione del Ministero con strumenti più legittimi; se vi fosse stata infatti una seria e coerente volontà politica, il Governo avrebbe seguito la strada maestra del disegno di legge".⁴⁹

Nella sua replica al Senato il Ministro Spadolini dichiara l'assoluta eccezionalità dello strumento, che risponde allo stesso modo all'emergenza dello stato dei beni culturali nel paese:

“La scelta che ha ispirato il provvedimento del governo, tanto eccezionale quanto l'eccezionalità dell'esigenza richiedeva, è stata una scelta culturale prima ancora che politica. Sotto questo profilo il governo si è rivolto a tutti i settori di questa assemblea, al di là dei confini fra maggioranza ed opposizione [...]. Quindi per quanto riguarda il decreto-legge mi limiterò a questo aspetto di ordine politico, alla connessione fra l'eccezionalità del provvedimento e l'impostazione governativa che non aveva suscitato obiezioni nel Parlamento nel momento in cui fu annunciata e che ha trovato del resto autorevoli sostegni negli stessi oratori non della maggioranza come il collega Valitutti, che hanno sollevato obiezioni di ordine formale pur ammettendo che senza il decreto-legge questo ministero non sarebbe mai nato, cioè rendendo omaggio alla volontà politica di questo Governo.”⁵⁰

Al di là dello strumento legislativo utilizzato per la creazione del nuovo Ministero, è lo stesso contenuto del decreto a suscitare diverse affermazioni in merito ai soli sei articoli che costituiscono il testo presentato dal governo, e che secondo il giudizio dei parlamentari non pone, in maniera considerevole, le basi per una futura legislazione efficace e mirata, ma promuove, non di più di un riordino organizzativo. Secondo affermazioni come quella per esempio del Sen. Plebe (MSI-DN), viene espressa una evidente critica al fatto che il decreto non regola la tutela dei Beni culturali, ma pone dei limiti nel momento in cui crea un'istituzione, e pospone la dichiarazione delle sue prerogative/funzioni:

“La fretta, d'altra parte, ha lasciato evidenti tracce nel decreto, come si può riscontrare nel terzo comma dell'art.1, in cui la legge dovrebbe stabilire e non promettere”.⁵¹

Un'ulteriore critica viene avanzata dal Senatore Papa, che nelle sue dichiarazioni pone l'accento sul timore che la nascita del nuovo dicastero svolga solo la funzione di trasferire competenze dal Ministero della Pubblica Istruzione, creando l'incognita di una eccessiva burocratizzazione e rimandando una necessaria riforma del settore:

⁴⁹ Cit. ivi, p.50

⁵⁰ Cit. ivi, pp.65-67

⁵¹ Cit. ivi, p.34

“Il nuovo Ministero, che nasce al di fuori di una prospettiva organica di riforma e di qualsiasi scelta di una politica culturale diversa, si presenta unicamente come una nuova struttura burocratica ritagliata nella struttura accentrata e gerarchica del Ministero della pubblica istruzione. Il Ministro Spadolini ha sostenuto che la fase attuale deve considerarsi solo come la fase ‘costituente’ del nuovo Ministero, e che alla istituzione di esso seguirà preso la riforma; ma, al di là dell’indiscutibile riconoscimento delle qualità professionali e delle intenzioni del sen. Spadolini, permane la preoccupazione che possano in futuro prevalere indirizzi ed orientamenti di Governo volti ancora una volta a rinviare o ad affossare la riforma”.⁵² Al contrario delle affermazioni precedenti il repubblicano sen. Cifarelli supporta il testo legislativo che secondo la sua opinione è volto a creare un necessario punto di riferimento, sia per il centro che per la periferia, al fine di una nuova politica nella tutela del patrimonio culturale:

“L’istituzione del Ministero ha inteso perseguire il conseguimento di obiettivi pienamente apprezzabili, attinenti alla creazione di un nuovo e valido punto di agglomerazione per l’azione amministrativa; all’individuazione di un punto di riferimento per una responsabilità politica specificamente legata alla tutela dei beni culturali ed ambientali; alla promozione di una nuova coscienza dei problemi del settore, soprattutto sui fronti operativi delle organizzazioni culturali, delle regioni, degli altri organismi nell’apparato statale”.⁵³

Tuttavia, lo stesso Senatore auspica un impegno concreto al fine di poter operare efficacemente attraverso la nuova istituzione:

“Dopo aver osservato che si può essere più o meno fiduciosi sulla operatività del nuovo Ministero ma che non ci si può porre nei suoi confronti in una posizione di scetticismo pregiudiziale, conclude auspicando che i fatti possano consentire al Ministro Spadolini, la cui dinamicità democratica infonde fiducia per l’avvenire, di poter dimostrare di operare su un terreno fecondo”.⁵⁴

Proseguendo nel dibattito al Senato riguardo ai contenuti del decreto-legge e alla necessità di un nuovo organismo, il democristiano Treu, nel dare la sua fiducia al provvedimento, afferma che:

“Il nuovo Ministero dovrà svolgere un’opera propulsiva ed attiva anche nei riguardi di quelle resistenze che si nascondono dietro formalismi giuridici e dietro incrostazioni burocratiche, conclude mettendo in evidenza che, anche se il provvedimento in discussione potrà rivelarsi incompleto o tecnicamente poco perfezionato,

⁵² Cit. ivi p.36

⁵³ Cit. ivi, p.44

⁵⁴ Cit. ivi, pp.44-45

esso potrà comunque dare risultati positivi ai fini della tutela e della valorizzazione di beni che si rivelano sempre più preziosi per l'uomo".⁵⁵

Da parte del partito liberale il Sen. Valitutti, che precedentemente aveva criticato l'utilizzo del decreto legge, non nega che un istituto come il Ministero sia l'unico mezzo per poter rilanciare una nuova politica per la tutela dei Beni culturali del Paese, che a suo giudizio necessita di una struttura guida:

“Rimane indubbia la necessità di istituire un Ministero dei beni culturali, di fronte all'impotenza degli attuali organi di tutela del patrimonio artistico, storico e culturale del paese, che sono stati incapaci finora persino di predisporre seriamente una riforma della normativa vigente in materia, ormai chiaramente inadeguata. Una delle cause fondamentali di ciò va ravvisata nel fatto che è mancato un organo unico di guida e di propulsione del settore, capace di assumersi la responsabilità politica della tutela dei beni culturali e di fungere da centro unificatore, di fronte alla pluralità delle amministrazioni dei vari Ministeri che hanno competenza in materia”.⁵⁶

Per il Sen. Dinario il nuovo organismo dovrebbe nascere dalle indicazioni della Commissione Franceschini, mentre secondo la sua opinione nasce in modo dubbio e incompleto nei confronti della tutela dei Beni culturali:

“Dopo essersi soffermato a ricordare l'opera svolta a suo tempo dalla Commissione per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, la quale giunse a formulare la proposta che per i beni culturali si provvedesse all'organizzazione di un'amministrazione autonoma, facente capo al Ministro della pubblica istruzione ed affiancata da un organo esterno, il Consiglio nazionale dei beni culturali, dichiara che avrebbe forse preferito che il nuovo organismo, invece che nascer nel modo incerto ed insufficiente previsto dal decreto-legge, fosse sorto proprio secondo le linee indicate dalla commissione Franceschini, anche perché in tal modo si sarebbe certamente assicurata una più idonea tutela dei valori culturali e ambientali del paese e, al contempo, si sarebbe salvaguardato il principio della inscindibilità della cultura, su varie manifestazioni didattiche e non didattiche”.⁵⁷

Di fronte alle perplessità espresse da una parte dei colleghi, Spadolini risponde ad ogni punto, e in particolare alle questioni sul trasferimento di competenze dalle preesistenti strutture ministeriali a quella nascente. A riguardo, dichiara:

⁵⁵ Cit. *ivi*, p.47

⁵⁶ Cit. *ivi*, p.51

⁵⁷ Cit. *ivi*, pp.59-60

“Il trasferimento meccanico delle varie competenze da solo non basta a generare la trasformazione del settore; ma basta se non altro a dare anche a questi nuclei dell’amministrazione delle belle arti e delle accademie, negletti e in posizione periferica, un nuovo slancio, un nuovo fervore, una nuova coscienza dell’autonomia, un nuovo senso di priorità che il governo, che il potere politico, dopo tre decenni di proteste e di denunce, compie in loro favore”.⁵⁸

In relazione ai pareri di superficialità dei contenuti del decreto-legge il Ministro, Spadolini replica, dichiarando la ferma intenzione di assicurare future azioni, quali ad esempio la riorganizzazione della Direzione generale di antichità e belle arti in un Consiglio superiore unificato dei Beni culturali:

“Ribadisco [...] la volontà del Governo di procedere con provvedimento a parte alla definizione delle competenze di un Consiglio superiore unificato dei beni culturali [...]. Questo Consiglio superiore deve comprendere le antichità e belle arti, le accademie e le biblioteche e gli archivi ma non può essere una consulta nazionale”.⁵⁹ E prosegue: “Credo che, nonostante tutti gli ipotizzabili rischi, la formula del Ministero, con alcune competenze specifiche e non calato nel vuoto dei Ministeri uffici-studi, possa permettere di iniziare i primi necessari passi verso quella meta di riordinamento, di razionalizzazione, di ammodernamento degli strumenti di difesa del patrimonio culturale che, dalla destra alla sinistra, complessivamente ho trovato in questa discussione un largo consenso, auspicio e conforto per chi ha assunto questa responsabilità non cercata e si è sobbarcato ad un compito così tremendo e pesante da non suscitare grandi invidie in questo Parlamento”.⁶⁰

Un tema, poi, che spicca nel dibattito alle Camere e che può essere inteso come modernizzante nella gestione del patrimonio culturale, si ritiene essere quello della fruizione dei Beni da parte della società civile. In merito alla questione il Sen. Bloise (PSI) afferma che: “Una politica moderna dei beni culturali e dell’ambiente deve essere connessa al superamento dei residui di una visione arcaica ed estetizzante del settore, per una riconsiderazione globale degli interessi collettivi connessi al godimento di tali beni”.⁶¹ Esprime le sue preoccupazioni il Sen. Papa, lamentando che: “In definitiva, con il provvedimento in discussione si è rinunciato ad affrontare il problema della democratizzazione dell’amministrazione, e sottolinea che una struttura ministeriale ancora

⁵⁸ Cit. *ivi*, p.69

⁵⁹ Cit. *Ivi*, p.75

⁶⁰ Cit. *ivi*, p.81

⁶¹ Cit. *ivi*, p.57

modellata sulla base dei vecchi organismi burocratici non potrà assicurare una reale partecipazione della collettività ai fini di un uso pubblico dei beni culturali”.⁶²

Possiamo osservare in che modo anche alla Camera dei Deputati, i vari schieramenti politici discutano sulla fruizione del patrimonio culturale da parte della società civile. In questo senso, l’On. Achilli (PSI) ribadisce: “[...] la necessità di estendere il godimento dei beni culturali anche alle masse popolari, poiché soltanto in questo modo sarà possibile attuare una politica di loro effettiva valorizzazione”.⁶³

Prosegue, in questa direzione, l’On. Masullo (PCI): “Va inoltre affrontato il problema del rapporto tra bene culturale e masse popolari, le quali debbono essere portate ad un diverso e più vitale approccio nei confronti di esso”.⁶⁴ Viene sottolineata la necessità di politiche volte alla fruizione dei Beni culturali per stimolare l’educazione della società. L’On. Biasini (PRI) in proposito sostiene che: “Non bisogna fermarsi ad una concessione ‘statica’ di tutela del nostro patrimonio culturale; ma è necessario porsi in una prospettiva ‘dinamica’, impostando cioè un’azione che abbia effetti di stimolo sotto il profilo educativo”.⁶⁵ A sua volta, l’On. Bardotti (DC) dichiara:

“Il Ministero non dovrà limitarsi ad un’azione di mera conservazione del patrimonio esistente, ma dovrà proseguire il fine di un suo sempre maggiore arricchimento e di una sua utilizzazione a fini educativi, soprattutto per le nuove generazioni. Rivolgersi alla cultura del passato dovrà servire di stimolo per lo sviluppo della società di domani”.⁶⁶

Nella sua replica alla Camera, il Ministro Spadolini chiarisce le intenzioni dell’intervento legislativo in atto, evidenziando il ruolo promotore del nuovo dicastero. Pertanto cercando di porre rimedio alle mancate politiche nella gestione del patrimonio culturale, attraverso un’azione conservatrice ma allo stesso tempo capace di determinare i presupposti per il godimento dei Beni culturali da parte della società:

“Si è molto discusso su questi due momenti, conservazione e promozione, e sono d’accordo che questo deve essere un Ministero promotore [...] ma non può promuovere se non conserva quello che sta andando a pezzi in tante parti d’Italia. Quindi, promozione nella linea di tendenza, ma conservazione nella urgenza

⁶² Cit. *ivi*, p.37

⁶³ Cit. *ivi*, p.140

⁶⁴ Cit. *ivi*, p.145

⁶⁵ Cit. *ivi*, p.142

⁶⁶ Cit. *ivi*, p.148

immediata. Però, conservazione non antiquariale (questo è il punto); conservazione, vorrei dire, non conservatrice nel senso caratteristico di una certa estetica cui obbediva, appunto il conservatore dei musei; ma conservazione nel senso di creare le premesse per una fruizione più larga di questi beni culturali ad opera di un'intera società civile che ha dimostrato, soprattutto in questi dieci anni (Firenze e Venezia sono gli esempi più alti), di possedere interiormente questi valori meglio di molti di noi appartenenti alla classe politica, che non abbiamo saputo ascoltare queste voci o tradurle tempestivamente in atti legislativi e di governo".⁶⁷

Ora su queste basi si intende proseguire approfondendo gli aspetti emersi in questa fase della ricerca. In particolare esaminando le successive iniziative intraprese dal Ministero nell'organizzazione e nelle funzioni delle sue strutture nell'ottica della conservazione, gestione e fruizione del patrimonio culturale. Questo in rapporto con le istituzioni periferiche e nel confronto con gli osservatori (giornalisti e intellettuali) e con l'opinione pubblica.

Conclusioni

All'interno quindi della principali questioni che trovano nella relazione tra immobilismo politico e modernizzazione nella gestione del patrimonio culturale il loro punto cruciale, ci si propone di portare avanti lo studio con l'obiettivo di comprendere al meglio in che modo si è proceduto nelle politiche di tutela, valorizzazione e fruizione dei Beni culturali. In questa direzione, si afferma l'intento di voler approfondire il dibattito politico e culturale che si è svolto in sede parlamentare e pubblicistica in rapporto:

- alle nuove iniziative delle regioni Toscana e Emilia-Romagna;
- ai dibattiti interni ai principali partiti politici come la Democrazia Cristiana e il Partito Comunista Italiano;
- all'opinione pubblica.

Si reputa opportuno, inoltre, esaminare le iniziative applicate, sotto la guida di Giovanni Spadolini, nella gestione del patrimonio culturale e nello specifico le misure urgenti e le leggi delega intraprese tra il 1975 e il 1976.

Infine si intende esaminare il caso delle Maison de la Culture francesi per un'analisi di tipo comparativo con le altre istituzioni europee affini.

⁶⁷ Cit. *ivi*, pp.164-165

Riferimenti bibliografici

- Aicardi N., *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali: la sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Torino, G. Giappichelli editore, 2002;
- Ainis M., *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, CEDAM, 1991;
- Ainis M., Fiorillo M., *L'ordinamento della cultura: manuale di legislazione dei beni culturali*, Giuffrè, Milano, 2008;
- Arcella S., *La Gestione dei beni culturali. Fruizione, valorizzazione e promozione del patrimonio culturale italiano*, Napoli, Simone, 2000;
- Argan G.C., *Discorsi parlamentari*, Senato della Repubblica, Segreteria Generale Servizio studi, 1994;
- Argan G. C., *Storia dell'arte e politica dei beni culturali*, Roma, Graffiti editore, 2002;
- Baldissarra L. (a cura di), *Le radici della crisi. L'Italia tra gli anni Sessanta e Settanta*, Roma, Carrocci, 2001;
- Balzani R. (a cura di), *Collezioni, musei, identità tra XVIII e XIX secolo*, Bologna, Il Mulino, 2007;
- Balzani R., *Tutela del patrimonio, "politiche della bellezza" e identità nazionali fra Otto e Novecento: un confronto fra Italia e Francia*, in M.L. Catoni (a cura di) *Il patrimonio culturale in Francia*, Milano, Electa, 2007;
- Balzani R., *Per le antichità e le belle arti. La legge n. 364 del 20 giugno 1909 e l'Italia giolittiana*, Bologna, Il Mulino, 2004;
- Belardelli G., Cafagna L., Galli della Loggia E., Sabbatucci G., *Miti e storia dell'Italia unita*, Bologna, Il Mulino, 1999;
- Bobbio N., *Politica e cultura*, Nuova edizione a cura di F. Sbarberi, Torino, Einaudi, 2005;
- Boldon Zanetti G., *La fisicità del bello. Tutela e valorizzazione nel Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Venezia, Libreria Editrice Cafoscarina, 2005;
- Bruno I., *La nascita del Ministero per i Beni culturali e ambientali. Il dibattito sulla tutela*, Milano, Ed. Universitarie di Lettere Economia Diritto, 2011;
- Cagianò de Azevedo E., Geremia Nucci R., (a cura di), *Riflessioni sulla tutela Temi, problemi, esperienze*, Firenze, Polistampa, 2010;
- Cassese S., *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, "Rassegna degli Archivi di Stato", a.XXXV n.1-2-3, 1975, pp.116-142;
- Castronovo V. (a cura di), *L'Italia contemporanea 1945-1975*, Torino, Einaudi, 1976;
- Cecchi R., *I beni culturali. Testimonianza materiale di civiltà*, Milano, Spirali, 2006;

Ceccuti C., (a cura di), *Cento anni di tutela*, Atti del Convegno di Studi (Firenze, 19 settembre 2005), Firenze, Polistampa, 2007;

Ceccuti C., *Giovanni Spadolini*, Roma, Casa editrice "La Navicella", 1992;

Colarizi S., *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari, Laterza, 1993;

Crainz G., *Il paese mancato. Dal miracolo economico agli anni Ottanta*, Roma, Donzelli, 2004;

Crainz G., *Autobiografia di una repubblica. Le radici dell'Italia attuale*, Roma, Donzelli, 2009;

Craveri P., *La repubblica dal 1958 al 1992*, Torino, Utet, 1995;

De Bernardi A., Romitelli V., Cretella C., *Gli anni Settanta tra crisi mondiale e movimenti collettivi*, Bologna, Archetipo libri, 2009;

De Grand A., *Bottai e la cultura fascista*, Bari, Laterza, 1978;

De Luna G., *Le ragioni di un decennio. 1969-1979. Militanza, violenza, sconfitta, memorie*, Milano, Feltrinelli, 2009;

Emiliani A., *Una politica dei beni culturali*, Torino, Einaudi, 1974;

Fiocca R., Battaglia L. e Santagostino M. R. (a cura di), *Il museo fra cultura e management. La gestione del museo nell'ottica dell'utente*, Milano, McGraw-Hill, 2006;

Galasso G., *I beni culturali: tutela, decentramento, gestione*, "Economia della cultura", n.2, 1991;

Galasso G., *Patrimonio culturale e competenze territoriali*, "Economia della cultura", n.2, 1994;

Giannini M.S., *I beni culturali*, "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1976;

Ginsborg P., *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, 2 voll., Torino, Einaudi, 2006;

Giovagnoli A., (a cura di), *Interpretazioni della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1998;

Giovagnoli A., *Gli anni Settanta e la storiografia sull'Italia repubblicana*, "Contemporanea" a.XIII, n.1 gennaio 2010;

Graziano L., Tarrow S. (a cura di), *La crisi italiana*, 2 voll., Torino Einaudi, 1979;

Gualtieri R., *L'Italia dal 1943 al 1992. Dc e Pci nella storia della Repubblica*, Roma, Carrocci, 2006;

Karp I., Kreamer C. M., Lavine S. (a cura di), *Musei e identità. Politica culturale e collettività*, Clueb, Bologna, 1995;

Lanaro S., *Storia dell'Italia repubblicana*, Padova, Marsilio, 1992;

Lepre A., *Storia della prima repubblica, L'Italia dal 1942 al 1992*, Bologna, Il Mulino, 1993;

Loiodice A., Pisicchio P., Moro e la Costituente. Principi e libertà, Napoli, ESI, 1984;

Lotti L. (a cura di), *Spadolini storico, Bibliografia degli scritti di storia moderna e contemporanea (1948-1980)*, Firenze, Le Monnier, 1980;

Ministero per i beni culturali e ambientali, *I Beni culturali dall'istituzione del ministero ai*

decreti delegati, Roma, Ufficio Centrale per i beni ambientali, architettonici, archeologici, artistici e storici, 1976;

Melis G., *Tendenze della storiografia sull'amministrazione italiana: gli studi sui ministeri e quegli sugli enti pubblici*, "Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte", Nomos Verlagsgesellschaft, n.1- 1989;

Melis G., *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996;

Moro G., *Anni Settanta*, Torino, Einaudi, 2007;

Pasolini P. P., *Saggi sulla politica e sulla società*, Milano, Mondadori, 1999;

Ragusa A., *Alle origini dello stato contemporaneo : politiche di gestione dei beni culturali e ambientali tra Ottocento e Novecento*, Milano, Franco Angeli, 2011;

Ragusa A., (a cura di), *La Nazione allo specchio*, Manduria-Bari-Roma, Piero Lacaita Editore, 2012;

Regione Toscana, *Beni culturali e naturali. Proposta della Regione Toscana per un'iniziativa legislativa delle Regioni per la riforma dell'amministrazione dei beni culturali e naturali*, Firenze, 1973;

Salvati M., *Cittadini e governanti. La leadership nella storia dell'Italia contemporanea*, Roma-Bari, Laterza 1997;

Scoppola P., *La repubblica dei partiti, Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Bologna, Il Mulino, 1991;

Sepe S., Mazzone L., Portelli I., Vetrutto G., *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861-2002)*, Roma, Carocci, 2003;

Settis S., *Italia S.p.A. L'assalto al patrimonio culturale*, Torino, Einaudi, 2002;

Spadolini G., *Una politica per i beni culturali : discorsi alla Camera e al Senato della Repubblica per la conversione del decreto istitutivo del Ministero*, S. l., Colombo, 1975;

Spadolini G., *Una battaglia per i beni culturali*, "Nuova Antologia" 523, aprile 1975;

Spadolini G., *Bloc-notes dei beni culturali*, Roma, Istituto Grafico Tiberino, 1976;

Spadolini G., *Beni culturali Diario interventi leggi*, Firenze, Vallecchi editore, 1976;

Varni A., Melis G. (a cura di), *Burocrazie non burocratiche: il lavoro dei tecnici nelle amministrazioni tra Ottocento e Novecento*, Torino, Rosenberg e Sellier, 1999;

Varni A. (a cura di), *Storia dell'ambiente in Italia tra Ottocento e Novecento*, Bologna, Il Mulino, 1999;

Varni A. (a cura di), *A difesa di un patrimonio nazionale. L'Italia di Corrado Ricci nella tutela dell'arte e della natura*, Ravenna, Longo, 2002;

Vecco M., *L'evoluzione del concetto di patrimonio culturale*, Milano, Franco Angeli, 2010.

Sitografia:

<http://www.icar.beniculturali.it>

<http://www.treccani.it>

<http://www.camera.it/28>

<http://www.senato.it/>

<http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/index.html>

<http://www.lincei.it/>

<http://www.ibr.regione.emilia-romagna.it/>

<http://www.toscana.beniculturali.it/>

<http://www.nuovaantologia.it/htdocs/index.html>