

Predella journal of visual arts, n°38, 2015 - Miscellanea / *Miscellany* ■

www.predella.it / predella.cfs.unipi.it

Direzione scientifica e proprietà / *Scholarly Editors-in-Chief and owners:*
Gerardo de Simone, Emanuele Pellegrini - predella@predella.it

Predella pubblica ogni anno due numeri online e due numeri monografici a stampa /
Predella publishes two online issues and two monographic print issues each year

Tutti gli articoli sono sottoposti alla peer-review anonima / All articles are subject to anonymous peer-review

Comitato scientifico / *Editorial Advisory Board:* Diane Bodart, Maria Luisa Catoni, Michele Dantini,
Annamaria Ducci, Fabio Marcelli, Linda Pisani, Neville Rowley, Francesco Solinas

Coordinamento editoriale / *Editorial Assistants:* Paolo di Simone (coordinatore), Michela Morelli

Impaginazione / *Layout:* Nikhil Das, Giulia Del Francia

Predella journal of visual arts - ISSN 1827-8655

Bruno Zanardi
Massimo Severo Giannini

La legge di tutela e il Ministero dei Beni Culturali. Conversazione tra Bruno Zanardi e Massimo Severo Giannini*

Bruno Zanardi interviews Massimo Severo Giannini, one of the most important expert of the legislation of cultural heritage in Italy. In this dialogue, Giannini recalls all his efforts to reform the 1089/1939 law for the protection of cultural heritage, and his long activity in the administration of cultural heritage, dating back to the 1940s. This dialogue is filled with his personal memories on politicians and experts who worked together with him.

Massimo Severo Giannini vanta un singolare primato: l'aver iniziato a discutere della legge 1089 di tutela del patrimonio artistico addirittura con chi, nel 1939, l'aveva firmata: l'allora Ministro dell'Educazione Nazionale, Giuseppe Bottai; di aver preparato nell'Italia repubblicana tre successivi progetti di riforma di quella legge; e di non averne visto andare in porto nemmeno uno. Incontro l'insigne giurista nel suo studio al piano nobile di un vecchio palazzo di Roma, dietro la chiesa di Santa Maria sopra Minerva. La stanza grandissima rende la sua figura ancor più minuta di quanto non sia e la penombra sottolinea il candore dei suoi molti capelli bianchi tagliati cortissimi. Tra le pieghe di una cortesia da uomo d'altri tempi intravedo un certo ironico stupore verso chi, come me, ha ancora voglia di parlare della necessità di una nuova legge di tutela del nostro disgraziatissimo patrimonio artistico.

BRUNO ZANARDI – Ministro Giannini, in un vecchio numero della rivista «Ulisse», credo fosse il 1967 o il 1968, contro il parere di importanti storici dell'arte come Brandi e Argan, per la tutela dei beni culturali lei si diceva più favorevole alla creazione di una Agenzia autonoma piuttosto che di un Ministero. Soluzione, quella dell'Agenzia, che trovava allora tra i più convinti sostenitori il direttore dell'Istituto Centrale del Restauro, Pasquale Rotondi, il suo vice, Giovanni Urbani, e il direttore generale Bruno Molaioli; e soluzione che poi era anche quella adottata dalla Commissione Franceschini di cui lei stesso fu membro, nei tre anni dei suoi lavori, tra il 1964 e il 1966. Le faccio una domanda che vorrei dividere in due parti. La prima. Pochi anni dopo quella polemica su «Ulisse», il senatore Giovanni Spadolini condusse in por-

to la discussa operazione della l. 805/75, con cui venne creato l'attuale Ministero. Quale ruolo lei ebbe, se lo ebbe, nella stesura di quella legge?

MASSIMO SEVERO GIANNINI – Fui io a prepararla per conto di Spadolini. Naturalmente il suo contenuto pratico venne concordato non solo con Spadolini, ma con tutto un gruppo di politici, i quali ritenevano che per poter svolgere una efficace tutela del patrimonio artistico occorresse una Amministrazione a sé stante e non più, come fino ad allora era stato, la Direzione Generale alle Antichità e Belle Arti aggregata al Ministero della Pubblica Istruzione. Quest'ultimo, un Ministero enorme e afflitto da ben altri problemi di quelli del patrimonio artistico, così che al suo interno le Antichità e Belle arti erano ridotte a una specie di Cenerentola. Per queste ragioni, sulla decisione di costituire un Ministero del tutto nuovo anche nel nome, cioè dedicato solo ai beni culturali, concordarono in pratica tutte le forze politiche dell'epoca, le quali ritennero così di interpretare i risultati della Commissione Franceschini che lei ha ricordato. Della legge di costituzione del nuovo Ministero e della sua organizzazione ne discutemmo Spadolini e io; poi solo io m'assunsi l'incarico di formulare la normativa. Con questo le dico subito che fu una normativa di compromesso, perché dovemmo sottostare ai criteri d'organizzazione che venivano dalla Presidenza del Consiglio, la quale impose che anche questo nuovo Ministero si dovesse costituire secondo gli schemi vigenti. Questa è la ragione per cui non potemmo, come volevamo, formare un Ministero atipico, cioè soprattutto tecnico. E ciò nonostante i beni culturali rappresentassero il caso per eccellenza dove si imponeva una scelta organizzativa diversa.

B.Z. – Passando alla seconda parte della domanda, le chiedo se alla luce dei non molto confortanti risultati raccolti in questi anni dal Ministero dei Beni Culturali lei sarebbe ancora favorevole alla creazione di un'Agenzia piuttosto che di un Ministero.

M.S.G. – Certamente sì. Del resto, anche allora era la tesi dell'Agenzia quella che avevamo espressa per prima. Il pregio dell'Agenzia era che le si sarebbe potuto affidare tutta un'attività di carattere non pubblicitario con cui farla agire. In tal modo si sarebbe ottenuta una struttura molto agile. Come un grandissimo ufficio per l'organizzazione e il controllo della tutela, che per l'azione avrebbe potuto utilizzare strumenti di diritto privato, cioè applicare il Codice Civile. Questo sarebbe stato il grande vantaggio.

B.Z. – Però faceste un Ministero. Chi fu a volerlo, il senatore Spadolini?

M.S.G. – Torno a dire che quella di fare un Ministero anziché un’Agenzia fu la direttiva che venne dal Governo. Mentre Spadolini si rimise alle nostre decisioni, perché considerava che questo problema fosse più tecnico che politico. In effetti, se davvero si fosse costituita un’Agenzia, si sarebbe poi posta la questione di quale fosse il Ministero a cui essa avrebbe dovuto far capo, che non poteva più essere quello della Pubblica Istruzione. Il mio suggerimento fu di costituire un Ministero, tenerlo come organismo politico e alle sue dipendenze creare un’Agenzia. Mi si disse che questo non era conforme agli schemi generali che seguiva il Governo. Quindi si fece solo il Ministero.

B.Z. – Tra gli organi che avrebbero dovuto caratterizzare in modo originale il nuovo Ministero spicca per la sua monumentalità il Consiglio Nazionale, formato da oltre 300 membri. Lei che ne è stato a lungo il vicepresidente portandovi un impegno ben più costante, energico e sostanziale dei vari presidenti, cioè i Ministri che per legge rivestono quella carica, come giudica questa struttura, certo poco agile, per usare un eufemismo, sotto il profilo della sua utilità e del suo funzionamento? Nella ipotesi - peraltro sempre più improbabile, a quanto è dato capire - del varo di una nuova legge di tutela, ne confermerebbe l’esistenza?

M.S.G. – Secondo me un Consiglio Generale che si occupi di tutti i beni culturali ha dei profili di utilità, perché può affrontare i problemi ad essi comuni, che senz’altro ci sono. Però non dovrebbe essere così pleoricamente numeroso come è oggi, ma limitato a un piccolo nucleo d’esperti di chiara fama. A mio parere, il Consiglio Nazionale dovrebbe consistere in una decina di persone al massimo, tutte molto competenti dei problemi sia tecnici, cioè conservativi, giuridici ed economici, sia di gestione della tutela del nostro patrimonio artistico. Mentre gli attuali molti membri del Consiglio Nazionale hanno una conoscenza solo indiretta e, per così dire, ideale del settore. E infatti il Consiglio Nazionale attuale è un vero disastro. Non vale niente.

B.Z. – Già i Ministri Biasini e Scotti avevano chiesto il suo aiuto per la stesura di una nuova legge di tutela. Di queste leggi si è arrivati all’articolato, senza che poi esse abbiano avuto un seguito. A quei due disegni di legge se n’è aggiunto di recente un altro, passato sotto il nome dell’attuale Ministro dei Beni Culturali, Ferdinando Facchiano, ma in realtà commissionato dalla sua collega Vincenza Bono Parrino, anch’esso frutto del suo lavoro. Qual è la ragione per cui nessuno di questi disegni di legge è andato a buon fine?

M.S.G. – Per i primi due si tratta di ragioni politiche. Caddero i Governi e chi assunse la nuova titolarità del Ministero pensò che si dovessero cambiare i concetti della legge elaborata in precedenza. E direi che aveva ragione, perché davvero quei due progetti di legge, come peraltro il terzo e ultimo, erano molto insoddisfacenti. Purtroppo mettere d'accordo interessi contrastanti come quelli che bollano nella pentola dei beni culturali è una cosa difficilissima. Basti pensare alle Direzioni Generali, che sono in una fase di permanente litigio tra loro. Del resto mi dica lei che cosa gli Archivi e le Biblioteche possono avere a che fare con i Beni Artistici e Storici. Assolutamente nulla. E mi consenta di aggiungere che se davvero fu lo stesso onorevole Francesco Franceschini, come allora si disse, il politico che in particolare scelse le linee culturali di fondo di questo nuovo Ministero, nel disporre che i Beni Artistici e Storici venissero unificati agli Archivi e Biblioteche nell'unica sigla di "Beni Culturali", prese una decisione a dir poco infelice. Quando poi il Ministro dei Beni Culturali, Vincenza Bono Parrino, volle che si riaffrontasse il problema della legge di tutela, la situazione era molto peggiorata. Il litigio fra le varie Direzioni Generali si era molto accentuato e l'articolato di legge che presentammo divenne il frutto di una serie infinita di compromessi tra i vari Direttori Generali; e quando andò in discussione in sede di Consiglio Nazionale, il dibattito che seguì fu una cosa orrenda. Il testo venne criticato da tutti con interventi che erano per lo più parole in libertà, dalle quali emergeva con molta chiarezza come nessuno di questi critici si rendesse conto di quali fossero i veri problemi di una legge di tutela. Il risultato di questa penosa discussione tra sordi consentì poi ai Direttori Generali di andare dal Ministro dei Beni Culturali per dirgli: «Vedi che nessuno è d'accordo». E il Ministro dei Beni Culturali mise a riposo anche questo progetto di legge.

B.Z. – Da varie parti, e in particolare da Giovanni Urbani, sono state mosse severe critiche al disegno di legge cosiddetto Facchiano, rilevando che tutto il suo contenuto tecnico si riduce alla conferma, come unico strumento di tutela definito, della notifica: uno strumento assolutamente superato, per come allora era stato concepito. L'unico ammodernamento, se così si può chiamare, è stato quello di fare entrare tra le cose notificabili le opere d'arte che abbiano anche meno dei 50 anni oggi previsti dalla legge 1089 per divenire soggetti a pubblico interesse; con in più l'aggiunta, per rendere questo strumento della notifica ancora più casuale e arbitrario di quanto non sia oggi, di estenderne il potere di esercizio anche alle Regioni. Possibile che dal '39 ad oggi non si sia trovato altro strumento giuridico per l'esercizio della tutela da quello del tutto passivo della notifica?

M.S.G. – La notifica serve solo a fini formali. E del resto dalla necessità di uno strumento che assoggetti le opere d'arte a speciali regimi di legge, non si può prescindere.

B.Z. – Non vorrei essere stato frainteso, perché con questa domanda non volevo certo dire che lo strumento giuridico della notifica debba essere abolito. Quello che intendevo chiederle è come mai anche in tutti i suoi progetti di legge, per la tutela, si parla solo della notifica. Non si fa cioè mai cenno, lasciandolo alla buona volontà dei Soprintendenti e alla loro discrezione, a come normare azioni ben più risolutive per la tutela del patrimonio artistico, quali il restauro e la catalogazione.

M.S.G. – Certamente la notifica da sola non basta. Ma non è possibile nemmeno vincolare per legge i Soprintendenti a svolgere attività, come quelle di restauro e di catalogazione, che dovrebbero essere correnti, cioè d'istituto. Io sono del tutto contrario a leggi che dicono quello che l'amministratore, in questo caso il Soprintendente, già può fare. Mi rendo conto tuttavia che queste attività, solo idealmente indicate dalla 1089, possono divenire di fatto facoltative. Così che nell'Amministrazione ci può essere chi si preoccupa di catalogare e di restaurare e chi no. E se questo è scandaloso, credo che non ce la si debba prendere con la legge di tutela, ma piuttosto con i poteri che l'amministratore non esercita. Che il nostro patrimonio artistico vada in rovina per la mancanza di un'autorità che definisca i contenuti dell'azione è una verità nota a tutti. Chi vieta però al Ministro dei Beni Culturali d'indicare quali siano le norme tecniche e organizzative sulla base delle quali svolgere l'attività di catalogazione e di restauro, fissandone in modo obbligatorio modi e tempi? Si ricordi che compito dei Ministri è di applicare la legge e dare le direttive. Lei ha mai visto la direttiva di un Ministro? Siamo assolutamente a zero. E non solo per i Beni Culturali, ma per tutti gli altri Ministeri. Insomma, le Amministrazioni Pubbliche italiane non funzionano perché non esiste mai un cervello che, sulla base delle norme esistenti, stabilisca in modo tecnicamente rigoroso quello che c'è da fare. Restiamo alla legge di tutela del patrimonio artistico, la 1089/39. È vero ha un testo piuttosto generico; ma proprio questa sua genericità permetterebbe ai Soprintendenti di fare quello che vogliono. Solo che di fronte a un Ministro dei Beni Culturali che per primo alza le mani, che cosa si può dire se poi i soprintendenti in molti casi preferiscono non far niente?

B.Z. – Quindi lei attribuisce lo stato di crisi sempre più pronunciato in cui versa il Ministero dei Beni Culturali direttamente ai Ministri?

M.S.G. – Direi all’atteggiamento politico generale e al fatto che il Ministro dei Beni Culturali non interviene mai nel merito delle questioni, cioè non fa il Ministro. Ma anche non vanno dimenticati tutti gli Organi di carattere centrale che dal Ministro dei Beni Culturali dipendono. E in particolare mi riferisco al Consiglio Nazionale, che dovrebbe svolgere il ruolo essenziale di emanare delle direttive chiare e precise perché le leggi possano essere applicate con facilità e divenire il luogo dove vengono risolti i possibili contrasti. Quello dei Beni Culturali è un Ministero dove sarebbe essenziale che il Ministro fosse una persona competente che conoscesse davvero le diverse problematiche della materia. Ma mentre un tempo accadeva che i ministri fossero scelti tra persone che potevano avere anche cognizione e dominio di quanto andavano ad amministrare, oggi non è più così. Per i beni culturali purtroppo abbiamo avuto una successione di Ministri dei quali uno solo stava coi piedi per terra: Scotti. Comunque, se la può consolare, non è che il Ministero dei Beni Culturali costituisca un’eccezione nel quadro delle Amministrazioni italiane. Scusi, ma il Ministro dell’Agricoltura che fa? Eppure è uno dei settori fondamentali per la vita economica del Paese. Se non avessimo gli apporti regionali, perché per fortuna l’Agricoltura è stata passata alle Regioni, in Italia avremmo una serie di Ministri dotati di poteri in astratto, ma nulla facenti in concreto.

B.Z. – Questa ultima affermazione vuol forse dire che auspica un decentramento delle competenze del Ministero dei Beni Culturali alle Regioni?

M.S.G. – Dal punto di vista pratico forse potrebbe servire a qualcosa, ma poi si finirebbe in un bailamme di criteri disparati. Specie per quanto riguarda le spese. Finirebbe che in Toscana il Ministero funziona bene e in Calabria no. Per questo l’Amministrazione centrale si oppone in modo molto fermo a quest’ipotesi, dicendo appunto che le differenze di applicazione delle leggi sarebbero tali da sbilanciare tutti gli indirizzi ministeriali. L’unico controllo possibile è forse quello tecnico. A patto di rimettere l’Istituto Centrale del Restauro in condizione di funzionare come una volta.

B.Z. – Non le pare che l’attuale insufficienza organizzativa del Ministero dei Beni Culturali possa derivare dall’averne dedotto la struttura dalla l. 1089/39? Senza cioè, prima di creare un Ministero, aver indicato per legge quali ne erano i compiti tecnici e operativi e quale doveva esserne l’organizzazione.

M.S.G. – Certo, se ci fosse una legge come dice lei sarebbe meglio: però dal punto di vista operativo la legge non è necessaria. Basterebbe adottare un regolamento

governativo d'organizzazione. La legge servirebbe solo a riempire questo potere che il Governo ha già. Ma mancando la legge si offre al Governo la possibilità di non fare niente. Come vede, purtroppo ricadiamo sempre nel discorso generale. Insomma, una legge non è necessaria ma, lo ripeto, se esistesse sarebbe meglio. Perché la forza imperativa di una legge è certamente maggiore di quella di un regolamento d'organizzazione. In ogni caso si deve stare anche attenti a distinguere tra organizzazione e attività del Ministero. L'organizzazione è una cosa libera, dove il Governo può fare quello che vuole, sulla base di una vecchia legge mussoliniana che lascia le Amministrazioni padrone di scegliere ognuna la forma organizzativa che preferisce. Mentre per l'attività, ma badi bene che questa è solo una mia opinione, gli atti volontari che già oggi i Soprintendenti possono compiere liberamente non abbisognano di norma alcuna.

B.Z. – Le faccio un'ultima domanda. Se dovesse scrivere oggi una legge di tutela libero da pressioni politiche, senza cioè dover stare a sentire Ministero, Consiglio Nazionale e tutti gli altri, come la articolerebbe?

M.S.G. – Per la parte formale, rispetto alla l. 1089 non c'è in pratica nulla da modificare. Mentre per la parte sostanziale bisognerebbe riscriverla tutta. A partire dalla necessità di una organizzazione più razionale del Ministero sia in sede centrale che in sede locale. Ad esempio, si potrebbe cominciare con alleggerire l'attuale peso eccessivo di un'unica Direzione Generale. Le pare concepibile che una Direzione Generale di quella complessità sia retta oggi dal solo professor Sissini? Anche se fosse il primo cervello del mondo, come può amministrare tutta quella roba? Si dovrebbero regolare le Biblioteche e i Beni Archivistici, che sono rimasti affidati alla vecchia normativa, e creare altre Direzioni Generali di cui una potrebbe subito occuparsi dei problemi urbanistici e di come raccordare i Beni Culturali col Ministero dell'Ambiente. Poi ci sarebbero da rivedere i contenuti delle attività svolte dal Ministero, iniziando dal chiarire come queste si raccordano, sotto l'aspetto metodologico, con le leggi di spesa. Restaurare e conservare cosa? E come versiamo poi queste voci nella normativa di spesa? Qui abbiamo una lacuna assoluta. Non ci sono norme definite, mancano i capitolati d'appalto: tutto è completamente arbitrario e affidato, nel bene e nel male, alle capacità e all'onestà dell'amministratore o Soprintendente che di volta in volta decide. Mi rendo conto che la situazione non è tra le più allegre. Ma purtroppo, in questo nostro povero Paese, va così.

(maggio 1991)

Bruno Zanardi, Massimo Severo Giannini

* in Bruno Zanardi, *Conservazione, restauro e tutela*, Milano, 1999, pp. 81-86.