

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

At the beginning of the 1980s Giovanni Urbani was asked by Italia Nostra to revise the main Italian law for the protection of cultural heritage (L. 1089/1939). This is the draft elaborated by Giovanni Urbani, suggesting a deep reform not only of the jurisdiction but also of the administration of cultural heritage.

Prima redazione di una bozza di revisione della legge di tutela 1089/39 alla cui stesura Italia Nostra aveva incaricato di provvedere Giovanni Urbani. Nelle intenzioni di Italia Nostra, il documento avrebbe dovuto essere discusso in appositi seminari con la partecipazione di vari esperti della materia. Dopo la sua stesura il documento originale venne però completamente modificato (e sfigurato) dal giudice Lo Savio, allora vicepresidente di quella associazione, e in quella nuova forma fu presentato al primo di quei seminari (marzo 1987). Ciò indusse Urbani a ritirarsi dall'iniziativa e a dare le dimissioni da Italia Nostra [è il testo autografo che lo stesso Urbani ha posto in premessa a questo suo scritto, ndc].

Premessa

A oltre dieci anni dalla fondazione è ormai certo che il Ministero per i Beni Culturali e ambientali non solo non ha risolto nessuno dei problemi che avrebbe dovuto affrontare, ma ne ha ancora più allontanato la soluzione con la sua stessa crescita in senso unicamente burocratico, a tutto detrimento della qualificazione tecnico-scientifica e della funzionalità dei suoi organi operativi territoriali (Soprintendenze), non meno che di quelli deputati alla ricerca (Istituti Centrali).

E perciò altrettanto certo che per sanare questa situazione si rende necessaria un'inversione radicale dell'attuale linea di tendenza, chiaramente volta a svuotare di ogni contenuto concreto l'azione di tutela, a renderla strumentale al compromesso con interessi ad essa estranei se non addirittura contrastanti, e infine ad assoggettarla unicamente a criteri di convenienza politica.

Tra gli ultimi e più gravi segni di questa involuzione:

i due disegni di legge ora all'esame della Camera, di cui quello relativo alla tutela non è che una stanca riedizione, appena mascherata da aggiornamenti lessicali, della legge del 1939; mentre l'altro, di riorganizzazione del Ministero, non pone maschere di sorta al suo unico intento di lottizzare i principali organi direttivi;

la creazione del Ministero dell'Ambiente, con la conseguente rinuncia, a favore di due separati incarichi di governo, a una politica di tutela fondata sul rapporto organico tra beni culturali e ambientali;

l'art. 15 della legge finanziaria 1986 (cosiddetti *giacimenti culturali*) in aperto e dichiarato spregio dei bisogni primari delle Soprintendenze, proposti al soddisfacimento illusorio di esigenze sociali e al miraggio di un progresso tecnologico all'insegna dell'improvvisazione e del parassitismo.

Di fronte a questo stato di cose, Italia Nostra dovrebbe rivolgere un appello a tutti coloro che condividono il suo giudizio totalmente negativo sulla struttura e sul funzionamento dell'amministrazione di tutela, nonché sugli orientamenti che, in vista della riforma della stessa, sembrano prevalere nei partiti dell'attuale maggioranza governativa.

L'appello dovrebbe essere inteso a suscitare, tra gli studiosi e i tecnici del settore, un approfondito confronto di opinioni che porti a individuare criteri e contenuti di una proposta organica di ridefinizione degli obiettivi e degli strumenti di una politica di tutela finalmente razionale ed efficace.

A tal fine si indicano come prioritari i seguenti temi di riflessione.

1. Concetto, ambito e finalità della tutela

L'estensione dell'ambito ideale della tutela praticamente alla totalità delle testimonianze materiali della storia dell'uomo, se da un lato è giustificabile con l'esigenza di preservare l'organicità del rapporto di tali testimonianze con l'ambiente di vita in generale, dall'altro ha finito per privilegiare il momento giuridico-amministrativo della tutela rispetto a quello tecnico scientifico. Mentre infatti per la piena esplicazione del primo è sufficiente il riferimento a classi generiche di beni, nei riguardi delle quali l'unica misura di tutela appropriata è quella passiva della limitazione o divieto, uniformemente applicabile alla generalità indifferenziata dei beni rientranti in tali classi, per una tutela in positivo non ci si può invece riferire che alla realtà differenziata dei singoli beni, da ordinarsi quindi non più in classi generiche, ma in insiemi o sistemi determinati o circoscritti, e pertanto formati da componenti definite con ogni possibile precisione, anche se ovviamente non una volta per tutte, sotto il profilo sia quantitativo che qualitativo.

Per apprezzare la diversità di fondo tra i due tipi di tutela, basti considerare che per quella amministrativa, una volta suddiviso in classi generiche l'universo indeterminato dei beni, è del tutto indifferente che il successivo vaglio operato con la procedura della "notifica" porti a individuare un numero trascurabile o elevatissimo di beni. Tanto è vero che la notifica resta pur sempre un atto direzionale, e che la quantità di beni ad oggi notificati non interessa minimamente e pertanto è quasi del tutto ignota all'amministrazione.

Si può obiettare che tutto ciò non rappresenta un troppo grave inconveniente, dal momento che la notifica si applica solo alle cose di proprietà privata o di enti di diritto pubblico, ed è pertanto ai proprietari delle stesse che incombe di renderne operanti gli effetti di tutela, con la semplice osservanza dei divieti e vincoli a questa inerenti.

Ma ciò non fa che mettere in luce l'inesistenza di ogni forma di tutela per i beni non notificabili perché di proprietà dello Stato, beni che "presumibilmente" costituiscono la parte di gran lunga preponderante del patrimonio storico-artistico nazionale. Presumibilmente, perché anche di questa parte l'amministrazione non possiede la benché minima conoscenza organizzata, intendendo per tale non una conoscenza fine a se stessa, ma che serva al conseguimento dei fini primari della tutela:

a) la conservazione materiale del patrimonio storico-artistico;

b) il potenziamento delle funzioni proprie di tale patrimonio come "risorsa produttiva" (in termini sia culturali che economici), e come "componente qualitativa" dell'ambiente.

Deve essere ben chiaro, e non si ribadirà mai abbastanza, che in difetto di questo tipo di conoscenza, quello che viene a mancare è anzitutto l'oggetto stesso della tutela, e tanto più la possibilità di fare di questa un esercizio concreto ed effettivo.

2. Metodo e strumenti della tutela

2.1. La catalogazione

In base al concetto di tutela che si è delineato, appare evidente che compito prioritario delle Soprintendenze è di individuare con ogni possibile precisione e immediatezza i singoli beni compresi nelle aree di propria competenza, ordinati in sistemi omogenei sia per caratteristiche peculiari dei vari tipi di beni, sia per specificità dei problemi di tutela a ciascuno di essi inerente.

L'attività di catalogazione non deve pertanto più essere considerata, come è

oggi, un'attività marginale e facoltativa di secondario interesse accademico, avente corso parallelo e subordinato alla continua evoluzione degli studi storico-artistici. Essa deve essere invece resa strettamente strumentale a un esercizio della tutela ordinato secondo piani e programmi rigorosamente definiti, in base ai quali poter finalmente valutare con criteri oggettivi le necessità delle Soprintendenze in fatto di personale e di mezzi finanziari.

2.2. Piani di conservazione e di valorizzazione

Per quanto riguarda la conservazione del patrimonio storico artistico, inteso nell'accezione più ampia, fortunatamente non mancano i modelli a cui riferirsi per un orientamento preciso dell'attività delle Soprintendenze in materia. Si allude al *Piano pilota per la conservazione programmata dei beni culturali dell'Umbria* (I.C.R., 1975), alla proposta di metodo per la *Protezione dal rischio sismico del patrimonio architettonico* (I.C.R., 1983), e infine, in materia di formazione del personale addetto alla conservazione, alle indicazioni contenute nell'apposito protocollo d'intesa sottoscritto dal Ministero e dalle Regioni (1983).

Ancora da esperire, ma certamente alla portata delle conoscenze e dei mezzi d'indagine disponibili, è invece lo studio di analoghi modelli per la pianificazione delle attività di valorizzazione, quali ad esempio quelle riguardanti i musei – da organizzare come componenti di un sistema unitario, equilibratamente ridistribuito sul territorio nazionale –, ovvero gli scavi, da ricondurre a un piano altrettanto organico di accertamento e valutazione delle potenzialità archeologiche del sottosuolo e dei fondali marini antistanti le linee di costa.

Non c'è dubbio che queste e simili attività, puntualmente indicate e specificate, debbano formare il corpo centrale di una nuova normativa di tutela. Ne si vede quali ostacoli giuridici possano a ciò frapporsi, dal momento che la natura strettamente tecnico-scientifica di tali attività, e quindi la loro sostanziale autonomia, le pongono al riparo da conflitti di competenza con altre amministrazioni pubbliche.

Non così per tutta la parte che riguarda la tutela dei valori estetici e culturali dell'ambiente, tutela il cui esercizio richiede tutt'altri tipi di attività (pianificazione urbanistica, scelte di assetto territoriale e di politiche di sviluppo) con le quali è vano, e soprattutto totalmente improduttivo, pretendere di interferire col solito mezzo passivo della declaratoria d'intangibilità.

Per porre in continuità, e non più in contrapposizione, tutela ed uso sociale dell'ambiente (inteso nell'accezione più ampia), è pertanto necessario confrontarsi con l'attuale distribuzione delle competenze e delle funzioni nei seguenti campi.

2.3. Recupero dell'edilizia storica

In campo urbanistico, le più recenti normative statali e regionali in materia di recupero, oltre a un più chiaro raccordo con l'attività pianificatoria ordinaria, richiedono integrazioni sostanziali, da inserire nella nuova legge di tutela, per tutto quanto riguarda:

gli strumenti da adottare per la salvaguardia dei contesti storici nel loro complesso;

la normalizzazione delle tecniche di recupero del patrimonio storico dell'edilizia abitativa e la loro armonizzazione ai principi del restauro monumentale;

l'estensione dei piani di recupero al patrimonio monumentale.

2.4. Piani paesistici

Nel campo della protezione delle "bellezze naturali", delegata dallo Stato alle Regioni (anche se il primo mantiene poteri di indirizzo, coordinamento e surroga), la vicenda tuttora in corso della legge 43 1/1985 e dei suoi separati strumenti attuativi (decreti ministeriali e piani paesistici), dimostra che i contenuti di detti strumenti e i modi della loro necessaria connessione funzionale sono ancora tutti da precisare. Una volta di più la pura declaratoria d'intangibilità si rileva non solo inefficace, ma addirittura capace di effetti controproducenti, o quantomeno propizia a soluzioni meramente formali e di ripiego, se non trova fondamento nella capacità di individuare con ogni possibile concretezza i mezzi per ottenere effetti e soluzioni di segno opposto.

Se dunque non si vuole che i summenzionati poteri dello Stato di indirizzo e coordinamento restino una pura petizione di principio, la nuova legge di tutela dovrà indicare come essi possano essere concretamente esercitati sia nella definizione del metodo di pianificazione che nell'elaborazione dei singoli piani paesistici. Tanto più che solo così possono essere resi altrettanto espliciti i modi d'esercizio del potere di surroga.

Ad evitare poi che, come per i piani di recupero in campo urbanistico, anche per i piani paesistici si corra il rischio d'una scarsa coerenza ai fini primari della tutela, la legge dovrà inoltre definire le interrelazioni tra tali piani e quelli relativi all'assetto del territorio a fini di sviluppo economico, nonché alla conservazione programmata del patrimonio storico-artistico (vedi punto 2.2).

2.5. Valutazione d'impatto ambientale

Nel campo ambientale in senso lato, entro cui ovviamente rientrano le questioni trattate nei due paragrafi precedenti, la recente creazione del Ministero dell'Ambiente può essere d'ostacolo alla tutela, per il semplice fatto di complicare

ulteriormente il già troppo confuso intreccio di poteri e competenze dei vari organi dello Stato aventi giurisdizione su materie affini o complementari.

Uno strumento utile al riordinamento di questo stato di cose può essere individuato nella procedura per la valutazione d'impatto ambientale (V.I.A.), intesa come momento chiave dell'istruttoria di ogni tipo d'intervento pubblico che comporti alterazioni o modifiche del territorio.

Nella nuova legge di tutela sarebbero perciò da indicare i criteri di fondo a cui attenersi per l'esame degli effetti dei suddetti interventi sul patrimonio culturale e sui caratteri paesistici facenti parte integrante del territorio considerato, individuando con chiarezza il ruolo delle Soprintendenze nella partecipazione alla procedura V.I.A.

2.6. Lo strumento del vincolo

Da tutto quanto precede risulta una volta di più confermata la necessità di attribuire a tale strumento, al di là della funzione, pur necessaria, del mero divieto, un complesso di funzioni attive nei riguardi del migliore impiego da farsi dei beni di proprietà privata, nonché, nell'orientamento delle scelte pubbliche in materia di urbanistica e di assetto del territorio.

Per il primo aspetto, la via da seguire è certamente quella recente delle agevolazioni fiscali. A questo riguardo è però da correggere una troppo accentuata sproporzione di benefici a vantaggio dei proprietari di beni immobili notificati, rispetto ai quali i proprietari di beni mobili, o meglio i loro eredi, possono solo sperare nell'accondiscendenza dello Stato ad acquisire i beni stessi a pagamento dell'imposta di successione. Considerato che il patrimonio artistico della comunità nazionale non può e non deve esaurirsi in quello di proprietà dello Stato, sembrerebbero opportune accorte misure che agevolino l'incremento del patrimonio di proprietà privata, se non altro con facilitazioni all'importazione e con l'esenzione dalla notifica delle opere d'arte provenienti dall'estero.

Di assai maggiore momento sono però le prescrizioni da far valere in sede di pianificazione urbanistica, nei riguardi dei beni immobili di proprietà sia privata che pubblica. Come ben chiarito dall'architetto Gian Carlo Mainini, si tratta in pratica di rendere coerenti e consequenziali i vincoli di natura urbanistica e quelli finalizzati alla tutela, individuando i modi mediante cui assicurare a questi ultimi una funzione regolatrice negli interventi urbanistici di media e grande scala, ogni qual volta ricorrano le condizioni che impongono una tutela non puntiforme, ma estesa ad aree ed insiemi determinati. Dunque una tutela che, in tali casi, deve necessariamente investirsi delle funzioni e delle responsabilità della pianificazione: esercitandole, per la parte di sua spettanza, con indicazioni circostanziate circa gli

interventi di ristrutturazione, adattamento o modifica compatibili con le proprie finalità primarie. Ciò per cui si rende necessario lo studio di un apposito *Codice delle compatibilità*, o se si preferisce di una *Carta del restauro urbanistico*, che però non si limiti, come quella vigente per i monumenti, a una pura e semplice enunciazione di principi a metà tra l'estetica e la deontologia professionale, e perciò del tutto estranei al problema di come rendere l'edilizia storica non un episodio ornamentale a sé stante, ma un imprescindibile termine di riferimento per la forma e la distribuzione delle funzioni della città moderna.

2.7. Le sponsorizzazioni

A seguito della legge 512/1982 è divenuto sempre più esteso e frequente l'intervento di soggetti privati nel finanziamento di restauri o iniziative di valorizzazione (mostre).

Per la necessaria regolamentazione della materia, sono state affacciate alcune ipotesi che non possono essere condivise. È ad esempio da respingere il disegno centralistico inteso a determinare un quadro nazionale di priorità, entro cui ricondurre obbligatoriamente le scelte dei privati. A parte la connaturata incapacità dell'attuale amministrazione a formare un simile quadro con criteri non estemporanei, non si vede perché non debbano essere le Soprintendenze, provincia per provincia, a valutare l'opportunità o meno delle scelte dei privati, dal momento che spetterebbero pur sempre alle Soprintendenze stesse l'approvazione dei progetti, il controllo dei lavori e la certificazione della loro avvenuta esecuzione in conformità alle indicazioni di progetto.

Altrettanto da respingere sono le peripezie contabili a cui si vorrebbero assoggettare i finanziamenti dei privati: da accreditarsi in prima istanza "in conto entrate Tesoro", per poi essere riversati al Ministero e da questo alle Soprintendenze.

Il regolamento dovrebbe inoltre far sì che le occasioni di sponsorizzazione più vantaggiose per i privati siano strettamente limitate ai restauri, alle mostre d'iniziativa pubblica e alle donazioni di opere d'arte a musei statali o locali.

Per quanto riguarda infine la ricorrente proposta, recentemente fatta propria da autorevoli esponenti della presente maggioranza governativa, di alienare o dare in concessione a privati beni di proprietà statale, c'è solo da obiettare che, per pronunciarsi seriamente in merito, condizione preliminare e necessaria, e tuttavia non ancora sufficiente, sarebbe che si conosca di quali e quanti beni si tratta. Ciò di cui lo Stato è, come si è visto, perfettamente all'oscuro.

3. Organizzazione della tutela

La messa a punto e il funzionamento dei suaccennati strumenti di tutela non possono essere in nessun caso affidati a un organismo burocratico com'è l'attuale Ministero, e come ancora più diverrebbe dopo la ristrutturazione progettata dalla Commissione Istruzione della Camera dei Deputati, non a caso accompagnata da un disegno di legge di tutela del tutto privo di contenuti tecnico-scientifici.

Ferma restando l'esigenza di posporre ogni proposta di organizzazione alla definizione di una nuova legge di tutela ispirata ai criteri che si sono venuti enunciando, si possono tuttavia fin d'ora prospettare e confrontare quelle che paiono le soluzioni di maggiore convenienza.

I. Nell'ipotesi di una pura e semplice riorganizzazione dell'attuale Ministero, le innovazioni da apportare dovrebbero principalmente consistere:

nella riserva al personale tecnico-scientifico, e solo ad esso, dell'accesso ai posti di dirigente generale e dirigente superiore presso l'amministrazione centrale, nonché a una quota dei posti di primo dirigente corrispondente al numero dei servizi centrali con prevalente funzione tecnico-scientifica;

nella creazione di provveditorati regionali, diretti da funzionari tecnico-scientifici col grado di dirigente generale, con funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività di catalogazione e conservazione programmata svolte dalle Soprintendenze aventi giurisdizione su uno stesso territorio, o su Province di una stessa Regione. Tali nuove strutture dovrebbero inoltre assicurare: la programmazione e l'espletamento dei concorsi per l'assunzione del personale proprio e delle Soprintendenze; il funzionamento dei laboratori sperimentali di cui alla già ricordata convenzione tra Ministero e Regioni (vedi punto 2.2); l'esecuzione di grandi lavori o interventi straordinari di restauro; i rapporti con le Regioni e le Università;

nella riforma dell'attuale Consiglio Nazionale, da ridimensionare per struttura e funzioni sul modello del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici;

nell'attribuzione alle Soprintendenze della più ampia autonomia amministrativa e di funzionamento.

II. In alternativa alla precedente si pone la soluzione, a suo tempo proposta con ottime ragioni dalla Commissione Franceschini, della creazione di una Azienda o Agenzia autonoma.

Tale soluzione, che per quanto riguarda articolazione e funzioni della struttura decentrata di tutela non comporterebbe sostanziali mutamenti rispetto alla precedente, risulterebbe di gran lunga preferibile se dovesse prevalere il disegno, da più parti proposto, di far confluire nel Ministero per i Beni Culturali e Ambientali le

competenze relative all'istruzione superiore (Università e Accademia d'Arte), alla ricerca scientifica e al turismo e spettacolo.

In tale deprecabile eventualità, sono di facile pronostico le degenerazioni di ogni tipo da cui sarebbe inevitabilmente affetto il controllo politico esercitato sull'azienda autonoma da un simile Ministero della Cultura. Diverrebbe allora di vitale importanza che ad esercitare tale controllo fosse tutt'altro ministero, ad esempio quello dell'ambiente e dei lavori pubblici. In tal caso non avrebbe più ragione d'essere, dato e non concesso che l'abbia mai avuta, l'accorpamento dell'originario settore antichità e belle arti con le biblioteche e gli archivi. I quali avrebbero peraltro fin d'ora tutto da guadagnare dall'essere restituiti, con le opportune garanzie di autonomia, alle amministrazioni di rispettiva provenienza.

* Testo redatto nel 1987 e pubblicato in G. Urbani, *Intorno al restauro*, Milano, 2000, pp. 145-151.