



## Ereditare il futuro: un libro importante sui beni culturali oggi

di Guido Melis: *intervento alla presentazione del libro di Lorenzo Casini "Ereditare il futuro", Il Mulino. Roma, Fondazione Ugo La Malfa. 27 ott 2016.*

Se fosse un quadro, questo libro di Lorenzo Casini, non apparterebbe all'impressionismo ma piuttosto al cubismo. La sua architettura interna, dopo una introduzione densa di concetti, si sviluppa per blocchi, talvolta dando la sensazione di voler cogliere il movimento e le interconnessioni interne degli istituti piuttosto che la fissità o un'evoluzione graduale della realtà.

Casini accosta tra loro **tre grandi complessi di problemi**: il primo è costituito dalle "politiche", il secondo da quelli che l'autore chiama "i dilemmi", infine il terzo è la presenza sulla scena dello Stato, attore fondamentale dell'intera vicenda.

Questi tre versanti sono analizzati lungo un arco di tempo determinato, che è poi costituito (salvo qualche richiamo al passato) dall'ultimo quarantennio. Quarant'anni fa, appunto, nel 1974, grazie specialmente alla tenacia di Giovanni Spadolini che ne fu il vero *deus ex machina* parlamentare, nasceva il Ministero per i beni culturali. Fu quello un evento decisivo, a suo modo periodizzante: dopo la frammentaria, lunga fase delle origini (dall'unificazione del Paese alla tarda età giolittiana sino al primo fascismo) e dopo la vera e propria "rivoluzione culturale" del 1939, ispirata e guidata da Giuseppe Bottai, si apriva adesso la terza grande epoca della storia dei beni culturali, quella in cui, propriamente, essi – come spiega bene Casini – avrebbero assunto un rilievo autonomo sia nella scienza giuridica che,

soprattutto, politiche pubbliche. L'espressione stessa "beni culturali", carica di un suo pregnante significato (la "cultura", un concetto astratto ma di plurima valenza, prendeva il posto della materialità delle cose), nasceva in quel preciso momento storico. Sarebbero corrisposti a questa terza fase tre decisi mutamenti: "l'arricchimento del quadro delle funzioni"; "l'ampliamento del novero dei soggetti pubblici coinvolti"; "la ricerca nel patrimonio storico e artistico di possibili fonti di reddito".

Il periodo che si aprì dopo il 1974 però fu denso di luci ed ombre. Forse più di ombre, addirittura. Il Ministero (che qualche preveggenze studioso aveva subito criticato per la sua evidente struttura centralizzata e centralizzatrice e per la prevalenza al suo interno degli eterni, insopprimibili spiriti burocratici che affliggono tutta la nostra amministrazione centrale) entrò quasi subito in una stagione frenetica di ristrutturazioni interne: mutò la sua articolazione centrale per ben cinque volte in quindici anni (Casini parla di "sciame normativo", Giannini, per parte sua, denunciava già all'epoca della costituzione la "stranezza organizzativa"), variò più volte (tre per l'esattezza) la sua stessa denominazione, mise in evidenza una continua instabilità della dirigenza sia centrale che periferica, con sovrapposizioni e confusioni di competenze. Il rapporto centro-periferia oscillò tra un vecchio modello centralista e un deconcentrazione ambigua, a favore dei territori ma spesso "doppiata" dal rafforzamento dei vincoli centralisti. Una vera amministrazione "tecnica" di competenti, costituita da professionisti delle varie specializzazioni (auspicata ai tempi della prima istituzione), non conquistò mai il timone dell'apparato dirigente del Collegio romano, condizionata e spesso oppressa dalla burocrazia di estrazione giuridico-amministrativa che deteneva le leve di comando. E, per quanto si debba riconoscere l'altissima qualità delle élites impegnate nelle sovrintendenze (antica eredità del 1939 ed oltre), si deve ammettere che queste eccellenze ebbero nel complesso della vita dell'amministrazione centrale un ruolo marginale.

La legislazione conobbe un processo di fluente produzione di nuove norme, tra le quali alcune molto virtuose e certamente opportune, quali quelle del Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004, poi però rivisto due volte a breve distanza, nel 2006 e nel 2008. Era il necessario corollario della scelta a favore delle autonomie, ma con un suo difetto congenito: **l'insufficiente e spesso confuso coordinamento centro-periferia**. La giusta ambizione verso la codificazione, come nota Casini, si scontrò da subito "con la strutturale complessità della materia" e soprattutto con l'incapacità di mettere mano ad una riorganizzazione armoniosa delle strutture: le norme senza le strutture adeguate per realizzarne la traduzione in pratica non solo restano inefficaci ma possono, in certi casi, risultare

persino dannose. Ed è ciò che accaduto nel caso italiano. La cultura giuridica infine, dopo contributi di grande e illuminante significato quali quello di Massimo Severo Giannini (e poi di Sabino Cassese e di altri, senza dimenticare il lavoro virtuoso della Commissione Franceschini), conobbe uno sviluppo più lineare, aprendosi verso prospettive diverse e inedite quali furono il rapporto tra beni culturali ed economia, il management delle istituzioni, l'impatto delle normative comunitarie. Da cui – nota con soddisfazione Casini – è derivata una crescita della manualistica stessa, il che segna sempre, negli studi in qualsiasi campo, una certa maturità dei risultati: all'epoca eroica degli esploratori succedeva insomma quella più tranquilla dei sistematori e persino quella operosa dei divulgatori. Tuttavia la cultura solo parzialmente ha influenzato la legislazione e quest'ultima in minima parte si è tradotta in organizzazione.

Tutta la prima parte dell'opera di Casini si impernia sulla controversa **nozione di "bene culturale"**, che costituì poi nient'altro che la classica questione dei confini della disciplina. Il problema non è tutt'oggi di facile soluzione, come non lo fu negli anni Settanta: esiste, intanto, oggi, una via via dominante dimensione internazionale, direi quasi – con Casini – "globale", e globalizzante, dei beni ("valore universale" del patrimonio, ma sua perdurante appartenenza, per altro, all'identità nazionale dei singoli Paesi). Insomma (citando Casini) una "tensione ineliminabile tra sfera nazionale e sfera internazionale" e incipiente globalizzazione del diritto al patrimonio culturale. Si manifesta inoltre una differente attrattività delle varie tipologie di beni: gli archivi ad esempio soffrono da diversi decenni di una marginalizzazione obiettiva rispetto a musei e gallerie d'arte, ma anche rispetto ad arti visive in genere, cinema e altre forme più recenti di espressione culturale. Si fa infine sempre più decisivo il fattore della titolarità del bene: se statale o regionale o comunale; se pubblico o privato (ma pur sempre assoggettato alla tutela dello Stato). Ciò comporta – sostiene Casini – una "complessità giuridica del patrimonio culturale" che è inedita, e che costituisce il tratto distintivo dell'epoca che viviamo. Mi pare che il ragionamento, molto fine e profondo, che Casini conduce su questo punto trovi una sintesi nella seguente affermazione: "La scienza giuridica deve quindi accettare che quella di bene culturale è una nozione necessariamente *liminale*, ossia una nozione che le norme giuridiche non possono definire senza ricorrere ad altre discipline" (p. 69).

Su questo presupposto Casini formula una serie di proposte concrete, che, lavorando sullo sfondo del passaggio ormai necessario dal diritto internazionale a quello globale, concernono la protezione dei beni patrimonio dell'umanità, il tema spinoso del traffico illecito e della restituzione dei beni culturali esportati illegalmente, gli standard di

conformità da adottarsi su scala globale per musei e grandi mostre, l'affinamento degli attuali regimi internazionali in tema di patrimonio culturale (la circolazione di opere d'arte, ad esempio, alla quale è dedicato un capitolo; o il tema del "restauro" del paesaggio, al centro di un altro capitolo). E' questo uno dei punti del libro più originali, perché l'autore, lavorando sul diritto globale in fieri (mettendo – si direbbe quasi – le mani negli ingranaggi in moto della macchina del diritto vivente), vi inquadra i problemi della conservazione, tutela, valorizzazione e libera fruizione del patrimonio, offrendo spunti che meritano di essere segnalati per intuizione e novità. Lo scenario (e qui Casini si muove palesemente sulla scorta degli ultimi lavori del suo maestro Sabino Cassese) è quello che ormai si definisce come lo **spazio giuridico globale**. Gli attori sono insieme le istituzioni nazionali e sovranazionali. La platea coinvolta è quella degli interessi pubblici nella loro varietà e molteplicità e insieme di quelli privati, in tutte le loro infinite manifestazioni. I contenuti delle regolazioni comprendono l'intero strumentario del giurista, dalla legge alle varie tipologie delle normative meno "pesanti", sino agli accordi tra privati e tra istituzioni e privati.

La materia su cui Casini lavora è costituita da situazioni concrete: si parla di archivi (un settore, tra parentesi, in profonda, radicale trasformazione: basti pensare agli archivi visivi, ai data base, alle interconnessioni possibili con gli archivi in rete), ma anche del "grande progetto di Pompei", del turismo (ora attribuito al Ministero) e del nesso con la fruizione del patrimonio culturale. E lo si fa, costantemente, guardando da un lato al sistema delle regole sovranazionali, dall'altro agli esempi virtuosi degli altri Paesi.

**Il Ministero, cioè l'amministrazione**, viene nell'indice del libro non casualmente solo dopo, quasi alla fine. E' una scelta precisa dell'autore: **partire dalle funzioni per arrivare all'organizzazione**, il contrario esatto di quanto si è fatto per decenni nella cattiva pratica delle riforme. Segno intanto il titolo stesso del paragrafo, carico di *vis* polemica: "Il Ministero: in principio *erano* [sottolineato il verbo dal corsivo] le funzioni". Segue una trattazione cadenzata in tre punti: rapporto centro-periferia; rapporto pubblico-privato; figure organizzative. Quanto al primo punto, rapporto centro-periferia, Casini riprende e sviluppa il filo rosso che corre lungo tutto il libro: è stato un rapporto discontinuo e squilibrato, caratterizzato da una pervicace vocazione al centralismo, temperata da aperture verso il territorio realizzate disordinatamente e senza una vera e propria linea. Ne è derivata una fitta, forse troppo fitta, rete periferica, gravata da un apparato centrale perennemente in cerca di riappropriarsi delle competenze eventualmente decentrate. Quanto al rapporto pubblico-privato si è passati dal ricorso alla forma delle fondazioni e delle società, caratterizzata dal modulo privatistico,

a una retromarcia verso altre tipologie di collaborazione, quali quelle dei consorzi. In generale i modelli sono stati ideati astrattamente, imposti burocraticamente, scarsamente realizzati e poco monitorati. Infine le figure organizzative. E qui non si può che convenire con Casini sulla totale assenza di un disegno coerente: i dipartimenti prima introdotti a fianco delle direzioni generali (questa per altro fu una infelice soluzione applicata negli ultimi decenni del secolo scorso in molti ministeri) e poi abbandonati per tornare alla “classica struttura cavouriana”; la sperimentazione in atto degli istituti ad autonomia speciale; il ricorso a società strumentali come Arcus, poi fuse tra loro. Modelli peculiari – annota Casini – , differenti da quelli classici degli altri ministeri (e in ciò io vedrei un dato positivo), ma al tempo stesso estrema timidezza nel realizzarli, sicché, come spesso accaduto nella nostra storia amministrativa, il campo resta ingombro di molte tipologie di strumenti, spesso in contraddizione tra di loro, con effetti pratici contraddittori: tutto si crea e nulla si distrugge, verrebbe da commentare.

Alcuni di questi difetti – dice bene Casini – sono “vizi originari”, e tra di essi principalmente il disallineamento tra disegno organizzativo e disciplina sostanziale, tra l’essere e il fare. Un altro, molto singolare, sta nella separazione, inspiegabile, tra il moto perenne che ha caratterizzato la vicenda del Ministero dei beni culturali e i disegni di riforma generale dell’amministrazione degli ultimi anni: quasi due entità separate, reciprocamente inconsapevoli l’una dell’altra. Una luce di speranza viene dalla attuale riforma, intrapresa nel 2014, cui sono in pratica dedicate le conclusioni di Casini. Sulla quale mi permetterei di aggiungere una sola raccomandazione: tenere conto, innanzitutto, di quanto di epocale sta avvenendo oggi nel campo dei saperi. Alludo cioè al grande **processo di destrutturazione delle antiche partizioni tra le scienze e le tecniche e all’interconnessione che l’avvento delle grandi reti impone** rispetto a ciò che un tempo viveva e si sviluppava autonomamente. Un archivio, nel tempo che viviamo e ancor più in quello che vivremo, non è più un’entità a sé stante, ma partecipa almeno virtualmente a un insieme più complessivo di dati, nel quale insieme si ricompone la memoria: musei, biblioteche, raccolte di immagini fisse e in movimento. Pubblico e privato si incrociano tra di loro secondo una trama sempre meno scindibile. Immense riserve di conoscenza si traducono in dati poi ricomponibili assortendo e incrociando diversità materiali un tempo tra loro inconciliabili. Viviamo l’epoca nuova e in certo senso anche esaltante della confluenza e contaminazione tra saperi. Cerchiamo, nel **pensare a soluzioni organizzative che dovrebbero durare nel tempo**, di non dimenticarlo.