

I BENI CULTURALI IN ITALIA

Indagine conoscitiva a cura della Commissione cultura, scienza, e istruzione della Camera dei Deputati.

Pubblichiamo qui di seguito l'estratto di una recente ed interessante indagine sui beni culturali in Italia. Il lavoro, relativo al periodo che va dal dicembre 1988 al dicembre 1991, è opera della commissione incaricata della Camera dei Deputati e quindi testimonianza diretta dell'impegno del Governo in questo specifico campo.

L'ATTIVITÀ NORMATIVA REGIONALE NEL CAMPO DEI BENI CULTURALI.

1. Le leggi regionali: obiettivi e criteri di valutazione.

Allorché si affronta la produzione legislativa delle regioni a statuto ordinario ed a statuto speciale, nonché delle province autonome di Trento e Bolzano, avente riferimento nel campo dei beni culturali, occorre fare i conti con una massa di provvedimenti estremamente consistente adottata da tali enti nel corso della loro attività legislativa, estendersi ormai su oltre un ventennio per le regioni a statuto ordinario, e su di un arco ancor più lungo per le regioni a statuto speciale. Questa corposa produzione normativa si presenta altresì in forme composite, e consta di disposizioni caratterizzate da finalità obbiettivi, motivazioni, ampiezza e validità estremamente diversificate. In linea generale si possono identificare:

- leggi di attuazione delle deleghe statali nel campo dei beni culturali adottate sulla base dei DPR di trasferimento delle regioni emanati tra il 1972 ed il 1977;
- leggi di assetto ed organizzazione dei sistemi regionali dei beni culturali consistenti spesso - ma non sempre - nella subdelega parziale o totale agli enti locali subordinati e soprattutto ai comuni, delle attribuzioni e delle competenze trasferite dallo Stato alle regioni;
- leggi di programmazione e di indirizzo degli interventi adottate sulla base di risoluzioni autonome degli enti regionali e non necessariamente collegate alle deleghe ricevute dallo Stato; ed infine
- leggi di spesa nel senso più proprio e tradizionale del termine, comprendente sia i contributi in favore degli enti locali per interventi nel campo dei beni culturali, sia le erogazioni in favore di privati.

Sebbene il più delle volte le normative emanate dalle regioni investano contemporaneamente più d'uno degli ambiti sopra elencati, circa il 25% di esse risultano rientrare a pieno titolo ed esclusivamente nell'ultima delle tipologie individuate.

Se a ciò si aggiunge che un numero più o meno analogo consiste in leggi di modifica di norme precedentemente promulgate si può concludere che l'autentica legislazione di base promanata dalle regioni assomma a poco più di cento normative: una quantità tale da impedirne senza dubbio l'esame dettagliato in questa sede, ma non certo di ampiezza straordinaria, tenuto conto del lungo arco di tempo entro cui esse sono state promulgate e del numero relativamente eletto di soggetti chiamati a legiferare.

Tale produzione normativa non si distribuisce in misura bilanciata ed equilibrata tra i ventuno organi legislativi e di governo chiamati a regolamentare la materia ed a curare l'applicazione delle norme promulgate. Si va così dalle diciotto normative adottate dalla Regione Abruzzo, o dalle diciassette leggi del Veneto, alle tre della Regione Sardegna o alle due della Basilicata. Inoltre, un'analisi metodologicamente corretta della produzione normativa regionale nel campo dei beni culturali non dovrebbe essere circoscritta alla sola valutazione del dato quantitativo e del testo delle leggi, ma dovrebbe prevedere uno studio sul campo, che analizzi empiricamente l'effettività reale delle norme nell'ambito delle rispettive aree territoriali di applicazione e giunga poi a confrontare i risultati conseguiti attraverso esse; data l'impossibilità di dare attuazione in questa sede ad un impegno tanto oneroso, tenteremo in questo paragrafo di descrivere sommariamente la produzione legislativa regionale attraverso due strumenti di analisi:

- l'incrocio tra quantità della produzione legislativa delle singole regioni e qualità della stessa, misurata sulla base di parametri che si cercherà di applicare nel modo più obbiettivo possibile. Ciò permetterà tra l'altro di identificare le produzioni normative che rappresentano aspetti innovativi rispetto al contesto generale, tali da rendere opportuna un loro sommaria descrizione;

- una tipologia delle filosofie d'intervento che risultano ispirare le diverse produzioni normative regionali con specifico riferimento al rapporto tra regioni ed enti locali subordinati, giun-



gendo anche in questo caso all'indicazione dei casi più rappresentativi identificabili per ogni diversa tipologia e della filosofia di intervento prevalente.

Per quanto riguarda l'incrocio tra la quantità della produzione normativa regionale nel campo dei beni culturali e la sua qualità i parametri della valutazione qualitativa abbisognano di una sommaria esplicitazione.

Come descritto estesamente nelle pagine precedenti lo Stato ha trasferito alle regioni un numero consistente di attribuzioni nel campo dei beni culturali, con competenze gestionali sia nel campo della tutela che della valorizzazione e con l'opportunità di definire norme programmatiche e di indirizzo per l'azione degli organi regionali e degli enti locali in ordine ad una molteplicità di campi. Appare chiaro allora che parleremo di una legislazione *organica* nei casi in cui le regioni si siano preoccupate di regolamentare effettivamente il complesso degli ambiti loro assegnati dalla delega statale.

Di converso, nei casi in cui non sarà possibile reperire norme di legge regionali tese a regolamentare l'azione degli organi pubblici all'interno del territorio con riferimento ad uno o più dei soli tre ambiti istituzionali richiamati nella delega contenuta agli articoli 47 e 49 del DPR n° 616 del 1977, parleremo di legislazione *inorganica*. In quelle realtà poi in cui la produzione normativa regionale nel campo dei beni culturali non risulta essersi evoluta ed aggiornata, ovvero ha dato luogo ad una pletora di leggende di cui è difficile ricostruire il disegno programmatico parleremo di legislazione *frammentata*.

Infine, nei casi in cui è sembrato possibile cogliere l'introduzione di prassi, criteri operativi, istituti ed organi non espressamente previsti dalla legislazione statale e dalla delega da essa promanata soprattutto in ordine alle funzioni di valorizzazione dei beni culturali, ovvero tali da costituire comunque un'esperienza contraddistinta dal carattere dell'unicità nel panorama della legislazione regionale presa in esame, parleremo allora di una legislazione *innovativa*.

Analisi della produzione legislativa

Nell'arco dei quattordici anni successivi alla promulgazione del DPR n° 616 oltre i due terzi delle regioni e degli enti equiparati sono riusciti ad articolare un quadro normativo che si presenta contraddistinto da caratteri di completezza ed organicità, o addirittura di innovazione. Un terzo degli enti suddetti risulta associare una produzione normativa quantitativamente intesa ad un carattere di organicità della stessa; ma ad altrettanti può essere riconosciuto quest'ultimo carattere, o addirittura la predisposizione di norme contraddistinte da una valenza innovativa, nell'ambito della produzione normativa che si presenta dal punto di vista quantitativo frequente (da 7 a 12 leggi) od episodica (da 3 a 6 leggi).

In linea generale esce confermato anche in questo caso uno spiccato dualismo tra le regioni meridionali e quelle centro-settentrionali: le sei regioni rispetto alle quali è sembrato possibile cogliere una produzione normativa inorganica o frammentata sono tutte concentrate nell'Italia meridionale ed insulare, e va sottolineato come tale circostanza non si presenti necessariamente associata ad una produzione normativa tanto ridotta da apparire assente od episodica, bensì possa accompagnarsi a produzioni legislative quantitativamente intense o frequenti come

nel caso dell'Abruzzo, dove molti interventi si esprimono in leggi di spesa tese a finanziare, con importi mai superiori a cinquanta milioni, la costituzione di nuovi enti museali, la valorizzazione di monumenti, singole iniziative culturali o di interventi; e della Campania, che presenta una produzione normativa frequente articolata in otto leggi promulgate tra il '74 ed il 1983, da cui emerge in sostanza solo un'ampia delega agli enti locali priva della definizione degli strumenti finanziari tesi a permettere a questi ultimi di operare concretamente, e per di più circoscritta in sostanza ai soli ambiti delle biblioteche ed archivi.

Una relativa frammentarietà palesano le norme emanate dalla Regione Basilicata, dalla Regione Molise e dalla Regione Sardegna, che dopo aver affrontato fin dal 1958 la questione dei musei locali e del loro finanziamento con una normativa successivamente modificata allo scopo di prevedere la possibilità di finanziare le iniziative degli enti locali o l'intervento diretto della regione in caso di loro inadempienza (l.r. n° 49 del 1979), non sembra però essersi preoccupata né degli archivi né delle biblioteche.

Per quanto riguarda la Regione Emilia Romagna, le norme attuative dell'art. 47 del DPR n° 616 vennero emanate fin dal 1979 con la l.r. n° 24. Oltre alla consueta articolazione delle competenze tra regione, provincia e comuni, sostanzialmente analoga a quella già vista con riferimento alla Regione Toscana, tale normativa predispondeva la possibilità ed i termini di una collaborazione con il sistema scolastico e prevedeva il ricorso sia a consulenze esterne all'apparato amministrativo che alla stipula di convenzioni con altri enti pubblici e privati in ordine a regolare e miglior funzionamento del sistema bibliotecario ed archivistico. In tema di musei va invece ricordata la recente promulgazione di una nuova normativa di ampio respiro ed assai articolata (la l.r. n° 20 del 9.3.1990).

Ciò che caratterizza in termini innovativi la produzione legislativa della Regione Emilia-Romagna in materia di beni culturali è l'istituzione fin dal 1974 (l.r. n° 46 del 26.8.1974) dell'Istituto regionale per i beni culturali ed ambientali come «strumento della programmazione regionale nel settore dei beni culturali» (art.1). Il carattere di sostanziale unicità di questo organo nel panorama legislativo regionale, ha spinto a dedicare a questo ente un'apposita analisi in un'altra parte della presente relazione.

Le filosofie di intervento

Il modello legislativo a cui sembra essersi ispirata la grande maggioranza delle regioni verte sulla riserva alle regioni medesime dei compiti di programmazione e di indirizzo complessivo rispetto alle attribuzioni ad esse trasferite nel campo degli archivi, delle biblioteche e dei musei locali e di interesse locale, associata ad una delega estesa a vantaggio degli enti locali subordinati delle competenze più propriamente gestionali relative a tali istituzioni.

Alla delega gestionale, spesso, ma non sempre, è risultata associata l'erogazione di risorse economiche tese a garantire agli enti locali l'opportunità di dare completa attuazione ai compiti loro trasferiti. Finalizzata al tentativo di realizzare un migliore coordinamento degli interventi si ricollegava poi a questo modello la frequente costituzione di organi consultivi misti tra regioni ed enti locali. Questo modello emerge in generale dalle normative promulgate nelle regioni del Mezzogiorno, così come nel Lazio in Liguria, in Lombardia e nel Veneto.



Un modello caratterizzato dalla maggiore centralizzazione delle competenze anche gestionali nella sede regionale emerge di converso soprattutto in una regione a statuto speciale come la Sicilia, in cui straordinariamente circoscritte appaiono le competenze assegnate ai comuni e lo stesso tessuto delle soprintendenze appare strettamente legato alla dimensione regionale complessiva, nella misura in cui esse conservano il carattere e la denominazione di soprintendenza regionale e lo stesso personale ad esse assegnato in organico risulta a tutti gli effetti inquadrato nell'ambito dell'amministrazione regionale dei beni culturali.

Ad un livello altrettanto spinto di centralizzazione sembra situarsi l'impianto normativo nel campo dei beni culturali promulgato dalla provincia autonoma di Bolzano, circostanza questa su cui può avere pesato sia l'estensione ridotta del territorio sia la peculiarità e specificità della cultura politica presente in quest'aria che esprime tradizionalmente nel contempo una forte spinta verso una forte possibilità d'intervento operativo da parte degli organi provinciali sull'attività delle comunità locali.

Abbiamo poi un modello di articolazione delle competenze nel campo dei beni culturali caratterizzato dal tentativo di realizzare un maggiore coinvolgimento dei comuni e delle altre sedi politiche sub-regionali anche sul piano della definizione dei programmi e degli obiettivi. Questo modello si fonda sul tentativo e la volontà di incentivare al massimo la costituzione di forme consortili tra gli enti locali, proponendosi nel contempo di dare vita ad una sorta di sistema integrato tra la regione e gli enti locali e di coinvolgere questi ultimi in tutte le fasi dell'intervento, non limitandosi ad assegnare solo le competenze con più diretto riferimento agli aspetti gestionali.

Tale impostazione sembra emergere soprattutto nelle altre re-

gioni a statuto speciale dell'Italia settentrionale, oltre che dall'articolazione della l.r. n° 39 del 3.6.1975 della Regione Umbria contenente le norme in materia di musei, biblioteche, archivi di enti locali o di interesse locale. Nell'ambito di quest'ultima normativa gli obiettivi sopra esposti venivano perseguiti sia attraverso la suddivisione dei beni culturali in base ai dodici comprensori regionali, sia riservando la concessione ed erogazione dei contributi ordinari e straordinari della regione ai comuni riunitisi in consorzio con statuto approvato dal consiglio regionale medesimo, prevedendo nel contempo il trasferimento al consorzio delle competenze assegnate dalla legge nazionale alla regione.

Abbiamo infine - quasi alla stregua di un'ulteriore evoluzione rispetto al modello ora analizzato - quello che potrebbe essere definito il modello dell'Italia centrale. Ai caratteri già emersi nel modello da ultimo descritto si viene qui ad associare la predisposizione, creazione o istituzione di appositi organi preposti alla valorizzazione dei beni culturali nonché finalizzati ad un maggior coinvolgimento di altri soggetti (sia pubblici che privati) nelle decisioni e negli interventi. Questa è l'ipotesi che in ampia misura ispirava ed ispira la legislazione della Regione Emilia-Romagna fin dagli anni settanta ma con maggiore evidenza proprio nel corso degli ultimi anni. Un'analoga valutazione sembra proponibile per la normativa toscana, soprattutto con riferimento alla figura del sistema museale associativo, o per la più recente produzione normativa della Regione Umbria, e segnatamente la l.r. n° 35 del 3.5.1990 (abrogativa della l.r. n° 39/1975) e le analoghe leggi regionali nn. 36 e 37, sempre del 3.5.1990, che nel loro insieme affrontano il complesso degli ambiti rientranti nei beni culturali (musei, biblioteche, archivi, conservazione e uso degli edifici monumentali).