

IL QUADRO LEGISLATIVO DEL VOLONTARIATO PER I BENI CULTURALI IN ITALIA

di Enzo Balocchi

*Pubblichiamo qui di seguito un prezioso articolo tratto dai "Quaderni della Fondazione Agnelli".
Lo scritto pone significativamente in evidenza la situazione del quadro legislativo
del volontariato per i Beni Culturali, dimostrando quante energie possano oggi essere
impiegate proficuamente in questo settore.*

L'approvazione da parte del parlamento della legge-quadro sul volontariato - alla quale seguiranno le leggi regionali o le modifiche e gli aggiornamenti delle già esistenti leggi regionali - apre un capitolo nuovo, e ancora parzialmente sconosciuto, nel mondo vasto e variegato delle iniziative di volontariato. Ogni riflessione deve ormai partire dalle norme positive; dalla loro interpretazione e dalla loro applicazione avranno origine istituti nuovi e situazioni giuridiche forse anche imprevedibili. La lunga, appassionata, richiesta (non sarebbe retorico chiamarla battaglia) di una "legge" finalmente ha trovato la giusta risposta del legislatore.

Questo non vuole significare la fine di forme di volontariato del tutto indipendenti dalle forme e dalla disciplina della legge, come irrefrenabile muoversi della carità e della solidarietà umana che si manifesta e opera in ogni circostanza e che può, ad esempio, preferire il silenzio e il nascondimento (oggi non privilegiati da molte organizzazioni di volontariato intrinseche all'attuale società-spettacolo: non giudichiamo, constatiamo; del resto la macchina fotografica delle sorelle Martin ha donato ai credenti le immagini di una Santa nella "clausura") e respingere privilegi e diritti previsti dalla recentissima normativa. La disciplina del volontariato - assolutamente necessaria - non chiude, né lo vuole, il flusso incessante delle iniziative sociali, siano esse personali o collettive. Ma è partendo dal dato di fatto della legge che è possibile inquadrare il fenomeno sociale della partecipazione volontaria alla conservazione, e al miglior godimento, di "beni culturali", che è poi il ristretto compito assegnato a questa nota introduttiva. A Lucca, capitale ormai storica del volontariato, si è stabilito - in un primo convegno, tenutosi nel maggio 1988 e in due stage di formazione, rispettivamente del febbraio 1990 e del marzo 1991 -, su basi razionali e scavando nell'esistente giuridico, un rapporto tra beni culturali e volontariato. Si è cercato soprattutto il distinguo per chiarire, in un primo tempo quali fossero le forme autentiche di volontariato e quelle, pur altrettanto, benemerite, di associazionismo culturale, anche se rimane e permane una zona di incertezza finalistica, che tuttavia si è andata chiarendo e che dovrà trovare nell'applicazione della legge la sua definitiva sistemazione, trattandosi di una scelta liberamente offerta. Il convegno e i seminari di Lucca hanno condotto a qualche novità di grandissimo rilievo - oltre il censimento di cui altri scriveranno - tra cui la costituzione di una commissione

presso il Ministero per i Beni culturali, costituita da dirigenti e funzionari dello stato e rappresentanti delle associazioni volontarie che, a sua volta, ha prodotto il protocollo d'intesa e le convenzioni tra Ministero (e le soprintendenze) e Centro per il volontariato: per un'utilizzazione disciplinata del volontariato nei beni culturali e per una più ampia partecipazione dei cittadini a questa branca delicata e complessa della pubblica amministrazione. Inoltre analoghe convenzioni si preannunziano nelle diverse regioni. I punti di partenza apparivano lontani proprio per la difficoltà di coniugare le forme tecniche di volontariato con le rigide e giustamente legalistiche strutture di una pubblica amministrazione, ma il risultato è stato felice per la serietà, l'impegno e la comune volontà degli interlocutori.

Era una novità il "volontario" nei "beni culturali"? Non era e non è una novità, anche se in forme e formalità oggi superabili, ma pur sempre cariche di esperienza e di buon senso; soprattutto a testimoniare l'antica preoccupazione del cittadino per impedire la distruzione insensata, la modificazione dissennata o la dispersione speculativa di "bellezze e di "memorie" che si avvertivano come patrimonio comune, radice profonda, nel comune sentire, ricchezze anche dei nullatenenti. Certo era una partecipazione elitaria frutto di raffinata cultura personale, nei fatti, ma tendenzialmente universale, come appunto è accaduto nel progredire dell'istruzione nel diffondersi delle immagini, nella difficile, perfino ambigua, esistenza dei "beni culturali".

In un settore dove in realtà la pubblica amministrazione, fin dagli stati preunitari, non ha mai disdegnato, anzi ha previsto, partecipazioni e collaborazione ai cittadini non impiegati o comunque non remunerati quindi volontari - per uffici onorari secondo un linguaggio giuridico del resto oggi stesso corrente. Affidamento alla comunità della salvaguardia di interessi perfino difficili a valutarsi e a individuarsi, ma presenti come interessi etici. Perché i "beni culturali", ogni oltre pur necessaria classificazione e identificazione e oltre il passaggio concettuale da "bellezza" paesaggistica o artistica a "bene", altro non appaiono essere comunque se non la memoria storica di un valore attribuito a un oggetto - a uno squarcio di natura, a un luogo famoso per i personaggi o una poesia o una battaglia, una casa, una finestra, un manoscritto, un diario, una visione d'insieme - insomma "qualcosa" che è diverso per il ricordo e per la conservazione, valori comunque storici. La biblioteca di Einaudi, la corrispondenza privata di uno stati-



sta, hanno valore storico come il quadro singolo di un autore o una raccolta sistematica: civiltà di conservazione sui canoni del tutto diversi dai canoni seguiti in altre epoche storiche, e insieme bisogno prepotente che il bene culturale sia goduto dal maggior numero possibile di persone. Ed è perfino difficile - a volte quasi impossibile - conciliare i due preminenti fini sociali del nostro tempo; a ciò si aggiunga l'ambiente, non più inteso soltanto storicamente ed esteticamente, ma nel suo essere "natura", habitat di uomini e di animali: valore anche esso di cultura di conservazione, sebbene legato al pericolo degli inquinamenti e strettamente connesso al bene culturale prima considerato. Non sempre i confini sono netti e i conflitti evitabili, tant'è vero che la più minuziosa elencazione delle competenze del Ministero dell'Ambiente non elimina dubbi sui rispettivi fini operativi dei due Ministeri e delle regioni. Soltanto una più matura esperienza e un razionale e "spregiudicato" riesame dell'intera materia potranno in futuro prevedere una sistemazione a lungo termine, creativa di precise e distinte responsabilità.

Noi pensiamo sia utile una più ampia riflessione sul rapporto di volontariato nella pubblica amministrazione per fissare lo stato attuale (e non modificato perché non conflittuale con la nuova normativa) che possa essere punto di partenza per una seconda riflessione sul futuro in base alla nuova legge e al protocollo d'intesa. Due riflessioni quindi, due parti dello stesso tema, che intendono saldarsi all'iniziale spunto sui "beni culturali"; senza prendere in esame il volontariato nel sistema della protezione civile o in altri settori della pubblica amministrazione.

Il fenomeno sociale del volontariato si è andato molto estendendo, in ampiezza e in profondità in questi ultimi anni, sino a sollecitare una definizione legislativa con relativa disciplina che ha trovato finalmente riscontro nella normativa statale, anche se già esistevano alcune leggi regionali a riguardo. Il volontariato copre una vasta gamma di prestazioni sociali, sia collettive sia ad personam, fornite per carità cristiana e per filantropia laica, e caratterizzate dal fine della solidarietà con chi si trovi in uno stato di bisogno. Gli elementi che distinguono il volontariato da qualsiasi altra forma di attività sono appunto la presenza della solidarietà umana come finalità essenziale, preminente e diretta; la spontaneità, che è la qualifica del volontariato (e che si ritrova anche in tutte le forme di associazionismo prima accennate), e la gratuità che, secondo alcuni, deve essere totale, altrimenti profilandosi altre manifestazioni di lavoro sociale pur ispirate alla solidarietà ed alla condivisione. E', tutto sommato, la radicale anche se sottile differenza tra il ministro e il direttore generale, tra il sindaco e il segretario comunale, tra un presidente di un ente pubblico e il direttore generale. Malgrado si illanguidiscano molte differenze sostanziali che sono state spesso approfondite, resta incontrovertibile che l'eletto, o il nominato a certi incarichi, non è mai assunto come impiegato: tant'è vero che la "professione" del funzionario onorario resta sempre un'altra. Vorremmo ora avvicinarci invece (quanto detto dei funzionari onorari voleva essere soltanto un cenno riassuntivo di convinzioni universalmente consolidate) a un fenomeno minore della partecipazione volontaria alla pubblica amministrazione ma suscettibile di sviluppo, che del resto ha avuto in recenti normative un forse inatteso ampliamento: *la partecipazione volontaria nell'amministrazione dei beni culturali*. La normativa del volontariato nell'amministrazione dei beni culturali è frammentaria e in parte remota, ma ipotizza un fenomeno non presente in altri rami dell'amministrazione salvo la più recente protezione civile. Si tratta di una partecipazione di cittadini alla pubblica amministrazione nella quale gli stessi vengono ammessi non come dipendenti professionali, ma come collabora-

tori volontari in una posizione analoga a quella degli impiegati. La legge 386 del 27 giugno 1907, riguardante il consiglio superiore, gli uffici e il personale delle antichità e belle arti, così si esprime all'articolo 17 (al capoverso V dedicato agli ispettori onorari e alle commissioni provinciali): "coadiuvano alla tutela e alla conservazione dei monumenti e degli oggetti di antichità e d'arte a) gli ispettori onorari b) le commissioni provinciali". E al seguente articolo 48: "in ogni circondario o comune in cui parrà opportuno sarà nominato per decreto reale uno o più ispettori onorari dei monumenti e degli scavi. La circoscrizione dell'ispettorato onorario è determinata di volta in volta nel decreto di nomina. La disciplina degli ispettori onorari è precisata dagli articoli 50, 51 e 52. L'articolo 50: "Gli ispettori durano in carica tre anni e potranno essere rieletti. Anche prima della scadenza dei tre anni essi potranno essere dispensati dal loro ufficio ove non vi attendano con diligenza e la loro opera non si dimostri giovevole agli interessi dell'amministrazione. Articolo 51: "Il loro ufficio è gratuito. Essi hanno diritto al rimborso delle spese che giustificheranno aver dovuto sostenere per determinate incombenze che siano state loro commesse." Articolo 52: "L'Ispettore Onorario che esce di carica dovrà far consegna al pubblico funzionario che sarà designato dal Ministro, di tutti gli atti e documenti che egli detenesse per ragione del suo ufficio. Uguale obbligo spetta all'erede dell'ispettore. Il Ministro provvederà anche siano consegnati al nuovo Ispettore i detti atti e documenti che gli siano necessari per il suo ufficio.

La legislazione storica prosegue con l'art. 34 del R.D. 3164 del 31 dicembre 1923, nuovo ordinamento delle soprintendenze alle opere d'antichità e d'arte: "Coadiuvano le Soprintendenze nella tutela degli interessi artistici e archeologici: le Commissioni Provinciali, gli Ispettori Onorari. La composizione, la distribuzione, i compiti e i modi di nomina e di funzionamento delle Commissioni Provinciali e degli Ispettori Onorari saranno disciplinati dal regolamento. Le funzioni di membro delle Commissioni Provinciali e di Ispettore Onorario sono gratuite". Il regolamento annunciato non è stato mai emesso. Segue il R.D. 2657 del 15 novembre 1928 secondo cui: "Gli Ispettori Onorari e i membri delle Commissioni Provinciali per la tutela e la conservazione dei monumenti e degli oggetti di antichità e d'arte, sono nominati con decreto del Ministero per la Pubblica Istruzione", in sostituzione del decreto reale della legge del 1907 che oggi deve intendersi come decreto del Ministero per i Beni culturali e ambientali; parimenti si intende che ogni accenno alla autorità competente quando riferito al Ministero della pubblica istruzione va riportato appunto al Ministero o al Ministro per i Beni culturali.

La normativa esposta è semplice e scarna e da essa soltanto si possono dedurre i principi regolatori dell'istituto degli ispettori onorari. Sono volontari, non potendosi supporre un obbligo a rivestire l'ufficio, questo non esclude che possano candidarsi, chiedendo di essere presi in considerazione, per una nomina a ispettori onorari. Resta tuttavia fondamentale il potere discrezionale della pubblica amministrazione quanto alla nomina: "La nomina deve indicare anche i limiti territoriali della competenza e quindi della legittimità della attività dell'Ispettore Onorario che in generale comprendono un singolo Comune e qualche volta più Comuni, sempre nella sfera della giurisdizione della Soprintendenza proponente". E' comunque di grande interesse la prassi intervenuta nella procedura delle nomine e alla quale la normativa non fa esplicitamente riferimento. Infatti i soprintendenti, prima di inoltrare al Ministero la proposta di nomina, debbono sentire il prefetto (della provincia entro il cui territorio si



trovano il comune o i comuni interessati) circa la condotta morale e civile del candidato a ispettore onorario per evitare che il soprintendente proponga un nominativo, magari munito di titoli di qualità professionali o di esperienza (e degli uni e degli altri è pur giudice e responsabile il soprintendente) ma privo di quelle qualità morali che l'ordinamento esige in chi si ponga al servizio della pubblica amministrazione. Ci si può domandare se, dopo l'abolizione del requisito della buona condotta per l'ammissione a un impiego pubblico, sia ancora consentita la richiesta di un parere al prefetto: la risposta è positiva perché il prefetto non dovrà, semplicemente o soltanto, constatare una generica buona condotta, ma produrre quei fatti e quelle circostanze che sarebbero ostative all'ammissione a un impiego statale, e altresì munire il soprintendente di un giudizio di opportunità sulla proposta da un punto di vista generale per la posizione del Soggetto candidato nella vita di relazione. Trattandosi di materia non regolata dalla legge e affidata al potere discrezionale della pubblica amministrazione, sembra possa ritenersi una prassi legittima, non esistendo né diritto né legittima aspettativa di chicchessia, alla nomina a ispettore onorario. Va da sé che nessun criterio di discriminazione politica può essere utilizzato né da parte del prefetto né da parte del soprintendente, né da parte del ministro per il procedimento finale.

Chiunque, uomo o donna, può essere nominato, ma sembra che non possano negarsi alcuni limiti, deducibili dalle funzioni proprie degli ispettori. Potranno essere nominati solo coloro che, a nostro avviso, si trovano nelle stesse condizioni previste per la nomina a impiegato salvo che per quanto riguarda l'età massima, non presentandosi, nel nostro caso, né il problema dei minimi tempi per la quiescenza né la questione degli avanzamenti e della carriera. Del resto così accade ogni volta che si esercita il potere discrezionale della pubblica amministrazione per una nomina non professionale. Non si richiedono all'ispettore onorario speciali titoli di studio o prove di cultura ufficiale, dovrà soltanto verificarsi l'opportunità che l'ispettore onorario abbia un minimo di competenza per l'incarico e le incombenze attribuitegli, ma il giudizio resta a piena discrezione della pubblica amministrazione. Un giudizio di congruità nell'ufficio deve invece essere formulato, implicitamente o esplicitamente, alla fine del triennio che la legge prevede come durata nell'incarico, il quale può essere rinnovato se l'amministrazione è convinta della diligenza dell'ispettore onorario e dei benefici, per l'amministrazione dei beni culturali, realizzati dall'ispettore stesso; durante munere l'ispettore può essere colpito da decadenza (decreto della stessa autorità che l'ha nominato), proprio perché non è stato diligente e non ha perseguito i fini propri dell'amministrazione. Restano poi di questi, la responsabilità per colpa o per dolo verso i terzi e verso l'amministrazione, così come, sempre a nostro avviso, la decadenza dovrebbe sopraggiungere quando il funzionario onorario in questione perdesse le condizioni e lo status che hanno consentito alla pubblica amministrazione di nominarlo. Come può dunque qualificarsi il rapporto che si crea tra lo stato e l'ispettore onorario? Non è un rapporto di impiego per la gratuità e la, necessariamente conseguente, non professionalità. La gratuità è totale e non è scalfita dalla doverosa e immancabile regolamentazione dei rimborsi delle spese sostenute per le incombenze dell'ispettore onorario. Ma la relazione che intercorre tra la pubblica amministrazione e l'ispettore onorario presenta analogie con quella che intercorre tra l'impiegato e la pubblica amministrazione. La pubblica amministrazione nomina, conferma o destituisce sulla base dei comportamenti e delle attività svolte con diligenza o meno dall'ispettore, esercitando dunque un potere sostanzialmente gerarchico che potrebbe meglio definirsi di superiorità vi-

gilante; l'ispettore onorario svolge un'attività tutta finalizzata alla realizzazione di fini specifici propri dell'amministrazione, con un potere di denuncia e di verifica di accertamento nelle competenze assegnate - da pubblico funzionario, quale egli è nell'esercizio delle sue funzioni. Non ha poteri "attivi", non può emettere provvedimenti - può solo provocare o invocarli dagli organi statali dalle soprintendenze - ma fa parte dall'amministrazione dello stato e copre un ufficio che potrebbe essere ricoperto da un impiegato (il che non potrebbe evidentemente affermarsi per tutti i funzionari onorari - ministri, consiglieri di organi collegiali elettivi e così via - senza un totale rovesciamento del sistema).

Si può quindi affermare che all'interno dell'amministrazione esiste, anche se marginale rispetto al rapporto di impiego professionale (di gran lunga prevalente), una presenza di volontariato che copre alcune situazioni di "servizio", contraddistinte dalla disciplina normativa.

Un'altra categoria di dipendenti volontari e quella prevista dal D.P.R. 1409 del 30 settembre 1963, norme relative all'ordinamento degli archivi di stato, all'articolo 44.

Premesso che al ministro dell'Interno si è sostituito il ministro per i Beni culturali e ambientali, e al Consiglio superiore il Comitato di settore, deve sottolinearsi che, alla piena discrezionalità nelle designazioni e nomine degli ispettori onorari della legge del 1907, la norma ora citata sugli Ispettori archivistici sostituisce una discrezionalità circoscritta alla scelta in alcune categorie, sia pure larghissime, di persone legate a esperienze amministrative, di settore, oppure segnalatesi nella cultura storica. La disciplina di questi ispettori è; a nostro avviso, identica a quella degli Ispettori onorari prima nominati e non può dubitarsi che esista anche un potere dell'amministrazione di dispensare dal servizio quegli ispettori onorari archivistici che venissero meno al loro dovere di vigilanza anche soltanto per assoluta inattività. E' vero che sarebbe sufficiente la conferma dopo un triennio, ma allora per evitare la prorogatio l'amministrazione deve, alla fine del triennio, comunicare all'interessato che per scadenza del termine, non deve più considerarsi ispettore archivistico onorario.

Qualche singolarità presenta una terza forma di servizio volontario, che è quella prevista dal D.P.R. 1356 del 10 novembre 1966 all'articolo 6.

In quest'ipotesi, il volontario non è scelto e nominato discrezionalmente dall'amministrazione; bensì è nominato e ammesso a prestare servizio volontario colui che ha fatto domanda, al fine di prepararsi a un concorso (le carriere devono intendersi sostituite dai "livelli" dell'attuale disciplina dell'impiego statale). Il legislatore ha mirato a due obiettivi: rinforzare il personale impiegatizio delle biblioteche statali e acconsentire a una preparazione concreta ai concorsi. Il volontario in quest'ipotesi presta servizio sì gratuito, ma con un interesse proprio - che mancava negli altri tipi di volontariato - finalizzato a ricevere un'attestazione di lodevole servizio che dovrà essere valutato nel giudizio del concorso. Tanto è vero che la sua prestazione è assimilata a quella dell'impiegato professionista ancor più di quanto non lo fosse quella degli altri volontari dei beni culturali, fino a parlare di tempo e di modo (regolarità e continuità): quasi una disciplina di orario e certamente di subordinazione gerarchica ai superiori degli uffici, ai quali siano stati destinati. Comportamenti irregolari e condotta censurabile in servizio, potranno avere per conseguenza la dispensa dal servizio volontario.

Un'antica legge, la 687 del 16 giugno 1912, riguardante la costituzione di speciali uffici per la custodia, la conservazione e l'amministrazione di singoli monumenti, prevedeva un'ulteriore categoria di funzionari onorari all'articolo 1.



All'ispettore onorario con vasta competenza generale si sostituisce, nel servizio volontario, un funzionario onorario con la circoscritta competenza di "conservare" un singolo bene determinato: resta applicabile quanto abbiamo attribuito allo status dell'ispettore onorario e alla disciplina nella prestazione di servizio. Accanto agli ispettori onorari devono porsi - anche se assai meno utilizzati - i conservatori onorari. La legge 687 del 16 giugno 1912, che riguarda la costituzione di speciali uffici per la custodia la conservazione e l'amministrazione di singoli monumenti, all'articolo 1 disponeva che il ministro della Pubblica Istruzione, udito il parere del Consiglio superiore delle antichità e belle arti, poteva conferire, a impiegati di ruolo dello stesso Ministero, l'incarico di dirigere speciali uffici per la custodia, l'amministrazione e la conservazione di singoli monumenti. E proseguiva, perciò che ci interessa, stabilendo: "tale incarico potrà essere conferito anche a personale estraneo all'Amministrazione. A comporre questi uffici potrà essere chiamato personale appartenente al ruolo delle antichità e belle arti di cui alla L. 27 giugno 1907 n. 386 o personale onorario senza stipendio. Ai capi onorari di questi uffici verrà dato il titolo di conservatore". Questo istituto, forse caduto in disuso, contiene in sé una sorprendente carica di modernità e di concretezza, se visto sotto la luce della legge sul volontariato e dell'intesa con il Ministero per i Beni culturali: perché un'associazione di volontari, o un gruppo di associazioni specializzate sempre di volontari, non potrebbe assumersi la responsabilità di essere nominata "conservatore" di un monumento o di un luogo, di un bene, sotto la ovvia sorveglianza della competente soprintendenza?

La legislazione sui volontari nell'amministrazione dei beni culturali che abbiamo esaminato e statale e disciplina gli ispettori onorari, i conservatori, le commissioni provinciali, i volontari negli archivi e nelle biblioteche di nomina ministeriale e per le competenze statali: in questi limiti non possono esserci dubbi sulla permanenza di tale disciplina, di fonte statale anche posteriormente all'istituzione delle regioni e al trasferimento alle regioni di alcune materie e funzioni amministrative in materia di beni culturali; come è noto, il processo chiarificatore è stato lungo e non semplice, con problemi del resto non ancora definitivamente risolti. Dobbiamo chiederci se i funzionari onorari di nomina statale abbiano competenza anche nelle materie trasferite alle regioni. La risposta non può che essere negativa, stante l'origine strutturale dei funzionari onorari stessi, che è quella dell'inserimento nell'apparato della pubblica amministrazione. D'altra parte questi volontari fanno capo, per le loro responsabilità e per l'esercizio dei loro poteri, a organi dello stato, le sovrintendenze, e non possono "rebus sic stantibus", essere considerati legittimati a esercitare le loro funzioni in materia di competenze regionali. Ma la complessità e la delicatezza della materia - "separata" tra stato e regioni con una discutibile interpretazione largamente estensiva della Costituzione - inducono a ulteriore riflessione. Ogni volta che il volontario, ispettore onorario si trovi dinanzi a una questione legata ai beni culturali, che in precedenza era di competenza statale, sembra opportuno che ne riferisca alla soprintendenza territoriale, per consentire a quest'organo statale di esercitare, nella sua discrezionalità, i poteri previsti dalle leggi. Semmai si pone un altro problema in termini diversi: se sia possibile, alle regioni, istituire e nominare ispettori onorari, conservatori o collaboratori volontari nel settore dei beni culturali ad esse pertinenti. Il problema va inquadrato in quello più generale, considerato all'inizio, della legittima presenza del volontariato nella pubblica amministrazione. Una leg-

ge regionale che preveda, ad esempio, inserimenti di volontari nelle biblioteche o nei musei compresi nelle competenze regionali, è certamente possibile: così pure una legge regionale che, sul modello di quella statale, istituisca ispettori onorari regionali o commissioni volontarie per la tutela e la vigilanza nelle competenze regionali. Non nascondiamoci i potenziali e rovinosi conflitti, le nomine partitiche assai probabili, stante la natura stessa delle amministrazioni regionali: tanto da far auspicare che, rimasti e potenziati i volontari statali, le regioni si indirizzino verso altre forme di partecipazione volontaria, alla tutela e all'incremento del patrimonio culturale in generale, così come del resto alcune leggi regionali già prevedono.

La legge, da tanto tempo attesa, regola, come è noto, il volontariato, ma non è questa la sede per un commento o un'analisi. Ad essa però occorre fare riferimento per la disciplina giuridica delle associazioni di volontariato anche al fine di stabilire quali siano le associazioni legittimate alla collaborazione nel settore dei beni culturali.

Esistono tempi storici, nei quali si iniziano alcune attività diverse dalle precedenti, ma non in contraddizione con esse. Così si può dire per il volontariato nei beni culturali, intendendo il volontariato come organizzazione di un fenomeno sociale che era sorto e si era sviluppato in altri settori della vita sociale. Le già numerose iniziative locali i tentativi di rapporti con gli organi statali e regionali, fanno capo infine (ecco il tempo storico) a un primo seminario tenutosi a Lucca nel maggio del 1988, cui seguirono altri seminari e convegni, tutti in intesa e collaborazione con le autorità statali e regionali preposte ai beni culturali. Inizi a volte incerti, spesso difficili, ma che indicano, senza enfasi, una svolta culturale, sul modo di intendere il rapporto collaborato tra il volontariato - inteso come movimento organizzato o come centro di coordinamento e di raccordo - e lo stato. Non vengono aboliti i funzionari onorari (se ne richiede semmai un "ripensamento" che non potrebbe essere che normativo) ma si tratta, ormai, di presentare soluzioni nuove di partecipazione e di collaborazione volontarie in forme organizzate: dall'élite di soggetti singoli volontari (personalmente non sarei troppo rapidamente abolizionista) a organizzazioni di massa. La legge-quadro sul volontariato offre l'opportunità di concretizzare le iniziative lucchesi nel settore. L'articolo 7, al primo comma infatti, così si esprime:

Lo Stato, le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli altri enti pubblici possono stipulare convenzioni con le organizzazioni di volontariato iscritte da almeno sei mesi nei registri di cui all'art. 6 e che dimostrino attitudine e capacità operativa.

La norma, per quanto concerne la sua applicazione al settore dei beni culturali, va collegata ad altre disposizioni della legge. Il principio nuovo, la regola innovativa soprattutto per quanto riguarda i beni culturali, e la convenzione con le organizzazioni di volontariato disciplinate dalla legge quadro. Il contenuto della convenzione, sia quello che l'associazione di volontari si impegna a fare nei limiti della formalità della convenzione, e rimesso alle parti. Non sarà certo facile individuare i settori di lavoro nei quali l'immissione dei volontari rechi un sostanziale contributo alla conservazione dei beni culturali senza ledere o contestare le funzioni e i compiti istituzionali degli organi statali, regionali o locali. Gli ostacoli di natura burocratica o sindacale esistono (negarlo sarebbe negare la realtà) anche per la novità del tipo dell'intervento volontario, ma sono già assai ridotti rispetto a qualche anno fa. Ne è testimonianza precisa e, si spera, feconda, il "Protocollo d'intesa tra il ministero dei Beni Culturali e Ambientali e il Centro nazionale per il volontariato" che è stato stipulato il 10 luglio 1991 a firma del direttore gene-



rale Francesco Sisinni per il ministro e dall'onorevole Maria Eletta Martini per il Centro per il volontariato. Il protocollo d'intesa, nella premessa e nel preambolo, dà atto dell'esistenza di una commissione paritetica per il volontariato e riconosce come interlocutore il Centro nazionale per il volontariato, il quale lo sottoscrive e si impegna a nome delle associazioni aderenti (associazioni dunque, non facenti capo al Centro, sembrerebbe non possano partecipare a convenzioni) (per il testo del protocollo d'intesa, si veda l'appendice). Emerge la constatazione di una "comune volontà del Ministero e del Centro, di rendere "operativa" la collaborazione. Si può affermare che il valore giuridico del protocollo d'intesa consiste nell'impegno, del Ministero, di indirizzare la propria direzionalità entro i limiti degli articoli del protocollo e di impartire, agli organi periferici, le direttive relative nell'ambito della normativa statale vigente; il Centro, dall'altra parte, si impegna a fornire "tutte le garanzie" morali e organizzative per le associazioni aderenti. Forte risalto viene dato ai "momenti formativi", espressione di moda per indicare la necessità di corsi di formazione e di preparazione, per coloro che vorranno collaborare in questo delicatissimo settore amministrativo. Precedendo le convenzioni previste dalla legge (anche antecedentemente del resto possibili, per gli organi regionali e locali sulla base della normativa regionale), il protocollo fissa la volontà di collaborazione tra il Ministero per i Beni culturali e le organizzazioni del volontariato garantite e coordinate dal Centro nazionale. Il Ministero dichiara, in forma giuridica e solenne, che si avvarrà "dell'opera dei gruppi del volontariato nelle attività di promozione in campo museale e nelle altre iniziative volte alla valorizzazione del patrimonio ambientale, architettonico, archeologico, artistico e storico del Paese. E' un passaggio che possiamo definire storico senza timore di esagerare. Per avvalersi della collaborazione dei volontari il Ministero autorizza, cioè consente, che le "Soprintendenze competenti per materia e territorio" stipulino convenzioni non onerose in cui vengono puntualmente previsti gli spazi operativi per l'attività dei volontari. Ma si aggiunge altresì che "i volontari non potranno essere utilizzati a copertura di posti in organico né comunque in sostituzione di personale dipendente, impiegatizio od operaio. Se chiara appare la proibizione di ricoprire posti di ruolo con volontari, meno facile è l'interpretazione del divieto di "sostituzione": è evidente la non sostituzione di personale in sciopero; ma perché non sostituzione di personale in ferie, per consentire turni di ferie comodi per i dipendenti e al tempo stesso impedire chiusure o difficoltà istituzionali? Si tratta di problemi delicati, che saranno affrontati nelle singole convenzioni tenendo conto soprattutto delle funzioni affidate ai volontari, ai tempi, ai luoghi, alle modalità. Del resto l'ordinamento prevede - ed è un segno di quanto già sia matura nel Ministero e nella pubblica amministrazione - la collaborazione volontaria (senza dubbio anche per i contributi del Centro nazionale) nella legge 84 del 19 aprile 1990 (Piano organico di inventariazione, catalogazione ed elaborazione della carta del rischio dei beni culturali anche in relazione alla entrata in vigore dell'Atto unico europeo: primi interventi) che è assai importante: infatti all'articolo 3 la legge dispone che "per la realizzazione dei progetti possano essere stipulate apposite convenzioni tra il Ministero dei beni culturali e ambientali ed idonei soggetti pubblici e privati". Tra questi "soggetti" possono annoverarsi, quali privati, le organizzazioni del volontariato giudicate "idonee" dal Ministero, nella sua discrezionalità, e oggi attraverso anche la responsabilità del Centro nazionale del volontariato. Può essere utile soffermarsi

sul comma 3 dell'articolo 1 di questa legge del 1990 (una delle pochissime successive a quelle fondamentali) che afferma: "i beni culturali, in quanto elementi costitutivi dell'identità culturale della Nazione, per quanto riguarda il regime della circolazione, non sono assimilabili a merci". L'identità culturale della nazione e ora anche, nella sua difesa, conservazione e sviluppo, uno degli scopi per i quali esiste un volontariato dei cittadini. Un volontariato, dunque, che si qualifica pienamente come una partecipazione all'identificazione della nazione: quando il legislatore (e lo stesso costituente) usa il termine nazione, evoca nel destinatario della disposizione normativa e nella generalità dei cittadini l'idea di un'etica storica che unisce le radici dell'indipendenza statale, gli avvenimenti lieti e tristi, le prospettive della comunità, oltre le naturali divisioni di opinioni di una società pluralistica. Questo profondo senso "nazionale" pervade ora il nuovo volontariato dei beni culturali ed è pur sempre un appello all'intelligenza. Si impongono perciò forme di educazione e di formazione in strettissima cooperazione tra organi pubblici e associazioni di volontariato. Le convenzioni che seguiranno localmente, dopo il protocollo d'intesa, tra la soprintendenza e le singole associazioni o federazioni di associazioni, riguarderanno una vasta gamma di utilizzazioni: per un museo o una biblioteca, potrebbero concernere turni di sorveglianza in ausilio al personale o in giorni od orari esclusi per il personale dipendente; gestione del posto di ristoro, del guardaroba o delle vendite (sempre rigorosamente attività gratuita), oppure illustrazioni particolari a gruppi di visitatori. Le convenzioni prevederanno assicurazioni per le responsabilità e corsi di formazione. Almeno in alcune località più sensibili per tradizione - si susciteranno energie sopite ed entusiasmi inaspettati, specie nei giovani che gli organi statali o locali dovrebbero apprezzare e i sindacati non scoraggiare, perché il volontario (che è spesso lavoratore lui stesso in altro settore professionale) non si pone mai "contro" il dipendente, ma vuole collaborare con questo. Si deve infine auspicare, una rapida costituzione presso le soprintendenze, di comitati collaboratori d'intesa, con rigorose indicazioni di competenza, sulla base dell'articolo 7 del protocollo d'intesa le segreterie di raccordo tra Ministero e Centro nazionale (le antiche commissioni provinciali); anche le eventuali nomine degli ispettori onorari dovranno avvenire d'intesa con le associazioni di volontariato o addirittura si dovrà investire d'ufficio le associazioni.

Il panorama della collaborazione è vastissimo, variegato, ma dovranno studiarli bene i singoli problemi, perché sia fecondo l'incontro tra la ricchezza professionale e la severa metodologia dei funzionari e dei dirigenti dello stato (e in genere pubblici) e la generosità e l'impegno dei volontari, e ne possa trarre incremento lo sviluppo culturale della nazione.

Il nuovo ordinamento delle autonomie locali, la legge "142", o legge Gava, auspica la promozione del volontariato da parte dei comuni e delle province, ne disciplina la collaborazione rinvianone le forme ai singoli statuti. Il rispetto assoluto delle autonomie comunali e provinciali, dovrà caratterizzare le future leggi regionali sul volontariato, ma anche indicare i modi di partecipazione. Nel settore dei beni culturali è intuibile un rapporto tra volontariato ed enti locali: nelle biblioteche (che dovrebbero avere un grandissimo sviluppo) e nei musei di competenza. Sono enormi le responsabilità del volontariato, ma quasi inimmaginabili gli sviluppi della concomitanza delle leggi sul volontariato, sulle autonomie e sulla partecipazione nei procedimenti amministrativi. Sono schemi e campi di ricerca che impegneranno nel prossimo futuro tutte le organizzazioni di volontariato.

