

Direttore

Olimpia Niglio

Kyoto University, Japan

Comitato scientifico

Roberto Goycoolea Prado

Universidad de Alcalá, Madrid, España

Taisuke Kuroda

Kanto Gakuin University, Yokohama, Japan

Rubén Hernández Molina

Universidad Nacional, Bogotá, Colombia

Alberto Parducci

Università degli Studi di Perugia

Cesare Sposito

Università degli Studi di Palermo

Massimiliano Savorra

Università degli Studi di Pavia

Karin Templin

University of Cambridge, Cambridge, UK

Comitato di redazione

Giuseppe De Giovanni

Università degli Studi di Palermo

Marzia Marandola

Sapienza Università di Roma

Mabel Matamoros Tuma

Instituto Superior Politécnico José A. Echeverría, La Habana, Cuba

Alessio Pipinato

Università degli Studi di Padova

Bruno Pelucca

Università degli Studi di Firenze

Chiara Visentin

Università IUAV di Venezia

ESEMPI DI ARCHITETTURA

La collana editoriale Esempi di Architettura nasce per divulgare pubblicazioni scientifiche edite dal mondo universitario e dai centri di ricerca, che focalizzino l'attenzione sulla lettura critica dei progetti. Si vuole così creare un luogo per un dibattito culturale su argomenti interdisciplinari con la finalità di approfondire tematiche attinenti a differenti ambiti di studio che vadano dalla storia, al restauro, alla progettazione architettonica e strutturale, all'analisi tecnologica, al paesaggio e alla città.

Le finalità scientifiche e culturali del progetto EDA trovano le ragioni nel pensiero di Werner Heisenberg Premio Nobel per la Fisica nel 1932.

... È probabilmente vero, in linea di massima, che nella storia del pensiero umano gli sviluppi più fruttuosi si verificano spesso nei punti d'interferenza tra diverse linee di pensiero. Queste linee possono avere le loro radici in parti assolutamente diverse della cultura umana, in diversi tempi ed in ambienti culturali diversi o di diverse tradizioni religiose; perciò, se esse veramente si incontrano, cioè, se vengono a trovarsi in rapporti sufficientemente stretti da dare origine ad un'effettiva interazione, si può allora sperare che possano seguire nuovi ed interessanti sviluppi.

CREDITI FOTOGRAFICI

©Fernando Guerra

Figure: 2, 3, 4, 6-12, 15-18, 21-23, 28, 34-37 del capitolo “Galleria fotografica”

Roma, Galleria Nazionale d’Arte Moderna e Contemporanea. Su concessione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo. È vietata ogni riproduzione o duplicazione con qualsiasi mezzo.

Figure: 1, 19, 20 a-b, 31-d del capitolo “Galleria fotografica” e 3.2, 3.3

©Antonio Garbasso

Figure: 13, 14 del capitolo “Galleria fotografica”

©Tate

Figure: 38, 39 del capitolo “Galleria fotografica”

MASSIMILIANO TIMO

**LA VALORIZZAZIONE
DEL PATRIMONIO
CULTURALE IN ITALIA**
UN'ANALISI
DEGLI ORIENTAMENTI PIÙ RECENTI





©

ISBN
979-12-218-0052-4

PRIMA EDIZIONE
ROMA 6 LUGLIO 2022

INDICE

- 9 *Introduzione*
- 13 **Capitolo I**
Valorizzazione e tutela del patrimonio storico–artistico. Un’unità indissolubile
- 1.1. Dalla Commissione Franceschini alla nascita del Ministero, 15 – 1.2. Gli anni Novanta: la frammentazione delle competenze tra Stato, enti territoriali e soggetti privati, 19 – 1.3. Dai primi anni Duemila ai giorni nostri, 23
- 41 **Capitolo II**
Il cuore pulsante della valorizzazione. L’educazione al patrimonio culturale
- 2.1. Il riconoscimento istituzionale della didattica in Italia, 44 – 2.2. Organismi internazionali, 46 – 2.2.1. *Il Consiglio d’Europa*, 46 – 2.2.2. *L’UNESCO*, 49 – 2.2.3. *L’ICOM – International Council of Museums*, 50 – 2.3. L’approccio interculturale dell’educazione al patrimonio, 54 – 2.3.1. *Roma Caput Mundi: un viaggio nel passato per riscoprire le origini dell’integrazione*, 63 – 2.3.2. *Brera: un’altra storia*, 70 – 2.3.3. *The Art of Learning Language*, 81

- 89 Capitolo III
Gli effetti del d.P.C.M. 29 agosto 2014, n. 171 (riforma franceschini)
sulla Galleria Nazionale d'Arte Moderna e Contemporanea di Roma
3.1. Il caso (ex) GNAM, 98 – 3.1.1. *Cento anni a Valle Giulia. Allestimento
Marini Clarelli (2011–2015)*, 99 – 3.1.2. *“La Galleria Nazionale” inaugurata
da Cristiana Collu: The Lasting e Time is out of joint*, 108 – 3.1.3. *Il dibattito
pubblico al MLAC – Museo Laboratorio di Arte Contemporanea de La Sapienza*,
134 – 3.1.4. *Il confronto con la Tate Modern di Londra*, 139 – 3.1.5. *La
situazione della Galleria Nazionale oggi (2022)*, 150
- 155 *Conclusioni*
- 159 *Galleria fotografica*
- 181 *Allegati*
- 185 *Appendice*
- 203 *Bibliografia*

INTRODUZIONE

Il presente elaborato nasce dall'interesse dello scrivente nei confronti della politica culturale italiana, con particolare attenzione al modo in cui i nostri beni culturali vengono “trattati” e “narrati” alla comunità.

La lettura che se ne propone potrebbe definirsi “circolare” poiché il tema, quanto mai delicato e spinoso, prende avvio dai lavori e dagli esiti della Commissione Franceschini (1964–1967), nominata per indagare lo stato in cui si trovava il patrimonio culturale verso la metà degli anni Sessanta, e si conclude con l'ultima riforma di riorganizzazione ministeriale varata dall'attuale Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo Dario Franceschini (2014–2017).

Il perno centrale di tutto il discorso riguarda la valorizzazione del patrimonio culturale italiano, quella controversa funzione che talvolta viene scissa dalla sua attività sorella, la tutela, con la quale intrattiene un rapporto strettissimo e insieme costituiscono un'unità indissolubile.

Gli obiettivi di tale studio, infatti, sono di dimostrare e motivare per quali ragioni questi due esercizi dovrebbero essere costantemente integrati, e, in aggiunta, di restituire le due facce della valorizzazione, economica ed educativa, a seconda di come viene interpretata e da quali soggetti o enti istituzionali.

Il primo capitolo, dunque, si apre con un doveroso rimando ad uno dei principi fondamentali della nostra carta costituzionale, seguito da alcuni

articoli del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio al fine di comprendere al meglio cosa siano la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale.

Successivamente si è tentato di ricostruire la storia legislativa di quest'ultima funzione a partire dalle origini, vale a dire dall'istituzione della citata commissione d'indagine, fino ad arrivare ai giorni nostri, passando per innumerevoli normative nazionali ed europee, una riforma costituzionale e diverse riforme ministeriali.

Gli argomenti maggiormente dibattuti, soprattutto nella parte relativa agli anni Novanta, sono la privatizzazione di alcuni aspetti gestionali inerenti al patrimonio storico-artistico, e, di conseguenza, la frammentazione di quell'*unicum* rappresentato dalle due competenze prese in esame.

Suddetta parte si conclude con il massimo riconoscimento istituzionale che l'educazione al patrimonio culturale ha ricevuto finora, ovvero la nascita, per effetto della Riforma Franceschini, della Direzione Generale Educazione e Ricerca, un segnale attraverso cui il potenziale formativo dei nostri beni entra ufficialmente a far parte degli interessi ufficiali della Repubblica.

Nel secondo capitolo, invece, si cerca di spiegare perché la didattica del museo e del territorio, altra espressione per indicare l'educazione al patrimonio, rientra a pieno titolo tra i compiti della valorizzazione, anzi, tra i suoi fini ultimi, e le modalità mediante le quali viene attuata.

Dopo aver delineato la natura sfaccettata della disciplina, sono riportati i principali organismi internazionali che negli ultimi tempi hanno posto la pedagogia del patrimonio al centro dei loro interventi, producendo una fitta documentazione nonché proposte metodologiche.

Lo scopo di questa sezione è porre in risalto come i molteplici benefici derivanti dalla conoscenza del patrimonio concorrano parallelamente allo sviluppo dell'individuo e della società.

A seguito di un breve *excursus* storico, mirato in primo luogo a chiarire i motivi per cui l'educazione in chiave interculturale è diventata oltremisura urgente, si procederà con la disamina di tre progetti didattici considerati dal Comitato internazionale per l'educazione e azione culturale (CECA) dell'I-COM (International Council of Museums) come esempi virtuosi da seguire.

Due di questi si sono svolti in Italia, rispettivamente nel cuore della Roma antica e nella Pinacoteca di Brera a Milano, mentre l'ultimo ha avuto luogo al Sorø Kunstmuseum, in Danimarca.

Benché avessero obiettivi leggermente dissimili, tutti e tre i progetti sono stati elaborati per creare un contesto di apprendimento fondato sul dialogo tra individui appartenenti a culture diverse.

Gli effetti a lungo termine di tali proposte, come si vedrà, sono da rintracciare nello sviluppo di una maggiore tolleranza nei confronti dell'Altro e quindi di una più disposta comprensione reciproca, due fattori determinanti per la promozione di una cultura di pace tra i popoli.

L'ultimo capitolo, collegato al primo, è dedicato all'approfondimento della Riforma Franceschini in duplice rapporto anzitutto alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale e successivamente al nuovo sistema museale italiano, per il quale la Galleria Nazionale d'Arte Moderna e Contemporanea di Roma sembra quasi il paradigma dei cambiamenti auspicati dal ministro.

Questa importante istituzione, infatti, ha subito notevoli trasformazioni al suo interno, cominciando dall'acquisizione di un'"autonomia speciale" fino ad arrivare alla sistemazione delle collezioni.

Vedremo come qui la valorizzazione, aspetto dominante, sia dal punto di vista educativo a tratti problematica; meno, invece, dal punto di vista spettacolare, attrattivo e dunque economico.

La nostra ricerca si chiude con un confronto tra l'ultimo ordinamento (in forma di mostra temporanea) del citato museo romano, intitolato *Time is out of joint*, e i criteri espositivi adottati dalla Tate Modern di Londra sin da quando ne è stata inaugurata la sede, vale a dire nel 2000.

CAPITOLO I

VALORIZZAZIONE E TUTELA DEL PATRIMONIO STORICO-ARTISTICO

UN'UNITÀ INDISSOLUBILE

Il discorso intorno a queste due macrocompetenze, nonché nobilissimi esercizi da indirizzare al nostro patrimonio culturale, ha necessariamente bisogno di una premessa da rintracciare tra i principi fondamentali della Costituzione italiana, mi riferisco in particolare all'articolo 9 in cui si dichiara che: «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

In soli due brevissimi commi l'Assemblea Costituente, riunitasi tra il 1946 e il 1948, espresse con estrema chiarezza quelli che saranno i doveri della Repubblica e dei cittadini nei confronti del patrimonio da noi ereditato. Promuovere lo sviluppo della cultura e tutelare l'intero patrimonio nazionale. Cosa vuol dire?

Per tentare di sciogliere i nodi di una problematica così complessa ci affidiamo alle definizioni, contenute nell'attuale Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, relative ai due esercizi presi in esame.

L'articolo 3 del Codice afferma che «la tutela consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione»⁽¹⁾; l'articolo 6, invece, precisa il nostro oggetto di interesse:

(1) M.B. MIRRI, *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio* (2005), Sette Città, Viterbo 2011, p. 164.

la valorizzazione consiste [...] nelle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, [...], al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale⁽²⁾.

Nell'area semantica della tutela rientrano termini quali “protezione”, “conservazione”, “controllo”, “prevenzione”, “manutenzione”, “restauro”; mentre alla valorizzazione afferiscono “promozione”, “conoscenza”, “sviluppo”, “utilizzo”, “fruizione”, “gestione”, ma anche “educazione” e “apprendimento”, i quali possono essere inclusi nella non fortunatissima denominazione di “didattica”.

Non è tutto, vi sono termini comuni in entrambi gli articoli, “fruizione” e “conservazione”, a sottolineare il fatto che si stia parlando di due funzioni strettamente interdipendenti.

A questo punto sorge spontaneo porsi delle domande: può esserci utilizzo del patrimonio senza manutenzione? Si possono promuovere attività culturali senza controllo? Si possono educare i cittadini al proprio patrimonio se questo non viene costantemente mantenuto e, laddove servisse, restaurato? Quali valori potremmo mai tramandare alle generazioni future se un giorno dovessero sparire i detentori di questi valori? In breve, possono essere scisse queste due funzioni?

I padri costituenti credettero di no, come dimostra l'articolo 9, anzi, considerarono il patrimonio come lo strumento sovrano per «consolidare i valori di identità nazionale»⁽³⁾, creare coesione tra i cittadini partendo dalla consapevolezza di una storia comune, tuttavia nel corso degli anni i governi succedutisi hanno preso la direzione opposta.

Occorre precisare che in questa sede ci si riferisce esclusivamente al patrimonio culturale di proprietà statale, pubblica — dunque di nostra proprietà — anche se è bene chiarire che il Codice obbliga i privati proprietari di beni culturali a garantirne sia la conservazione (art. 30)⁽⁴⁾ sia la fruizione (art. 104)⁽⁵⁾ ai fini di uso e godimento pubblico (art. 105)⁽⁶⁾. Non a caso quelle due stesse funzioni comuni sia alla tutela sia alla valorizzazione.

(2) *Ivi*, p. 165.

(3) S. SETTIS, *Italia S.p.A. L'assalto al patrimonio culturale*, Einaudi, Torino 2002, p. 30.

(4) M.B. MIRRI, *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, cit., p. 175.

(5) *Ivi*, p. 204.

(6) *Ibidem*.

Per tentare di comprendere pienamente tali questioni è necessario riordinare tutto ciò che concerne la nozione di “valorizzazione”.

1.1. Dalla Commissione Franceschini alla nascita del Ministero

Nello stesso momento in cui la “valorizzazione” fece il suo ingresso nel lessico legislativo ebbero origine molteplici fraintendimenti causati proprio dalla natura ambigua del termine, tradotti, poi, in un’incontrollata emanazione di leggi e decreti legge concentratasi soprattutto negli anni Novanta.

Al di là dei molti modi in cui si possa intendere la valorizzazione è indubbio che si tratti di una funzione che abbia lo scopo di “valorizzare”. Per non alimentare ulteriori perplessità su questo verbo ricorriamo all’autorevole *Vocabolario della lingua italiana*, edito dall’Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, secondo cui valorizzare significa «conferire o accrescere valore a qualche cosa».

Cercheremo di capire come questo “accrescere valore” sia stato interpretato dalle istituzioni, e non solo, da quando apparve per la prima volta nei documenti ufficiali ad oggi.

Se la tutela ha una storia secolare dietro di sé — raggiungendo l’apice in età pre-repubblicana con le leggi n. 1089 e n. 1497 del 1939 — la valorizzazione, invece, è una missione giovane, apparsa per la prima volta nel 1964 quando fu istituita⁽⁷⁾ la “Commissione d’indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose di interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio”, meglio conosciuta come Commissione Franceschini, dal nome del suo Presidente⁽⁸⁾.

A porre le basi per la costituzione della commissione furono i problemi imperanti dell’epoca, causati innanzitutto dal boom economico: dall’irrefrenabile espansione edilizia lungo tutto lo Stivale all’accresciuta disponibilità ad acquistare automobili, con le complicazioni che il traffico e l’inquinamento comportarono — e comportano tutt’oggi — non solo per la salvaguardia dei beni culturali ma anche per la qualità della nostra vita.

Alla luce di quanto detto, dunque, non sorprende l’urgenza di un’indagine minuziosa e accurata delle condizioni in cui si trovava⁽⁹⁾ il patrimonio

(7) Con legge n. 310 del 26 aprile 1964.

(8) Direzione Generale Belle Arti e Paesaggio, http://www.beap.beniculturali.it/opencms/opencms/BASAE/sito-BASAE/contenuti/aree/Notizie/Belle-arti/visualizza_asset.html?id=4055&pagina=783, consultato il 31 ottobre 2016.

(9) E purtroppo in parte ancora si trova, per fare solo un esempio si veda L. GARRONE, *Mausoleo di Augusto: dieci anni di degrado, burocrazia e annunci*, in «Il Corriere della Sera», cronaca di Roma, 23

culturale italiano, difatti, solo a fronte di uno studio che illustrasse i siti più critici si potevano successivamente perseguire gli obiettivi per i quali fu istituita la commissione, ovvero revisionare le leggi di tutela, le strutture e gli ordinamenti amministrativi e contabili. Com'è noto, dalla Relazione finale⁽¹⁰⁾, articolata in 84 Dichiarazioni e 9 Raccomandazioni, ne emerge un quadro allarmante della situazione a cui, però, non corrispose alcun seguito. Le due commissioni del 1968 e del 1971, presiedute da Antonino Papaldo, avrebbero dovuto convertire in provvedimenti legislativi le raccomandazioni della Commissione Franceschini ma di fatto non avvenne.

In quegli anni la valorizzazione non ebbe ancora modo di svilupparsi e di essere attentamente dibattuta giacché il degrado che mortificava opere e monumenti non permetteva ulteriori preoccupazioni; ad ogni modo sarebbe comunque scorretto affermare che sia stata totalmente omessa e dimenticata.

La Raccomandazione n. IX della Franceschini, infatti, dedicata all' "Educazione e sensibilizzazione dei cittadini al rispetto dei beni culturali"⁽¹¹⁾, pone l'accento sul potenziale educativo del patrimonio sottintendendo brillantemente, almeno negli intenti, che ai fini della tutela il popolo deve essere istruito ed educato perché solo in questo modo potrà sviluppare il rispetto nei confronti della propria eredità culturale. In altre parole non può esercitarsi tutela senza valorizzazione e viceversa. La "cura" comune per debellare contemporaneamente vandalismo, degrado, indifferenza e abbandono risiede in termini quali istruzione, educazione e apprendimento, tutti appartenenti e pertinenti alla valorizzazione.

Nonostante la tutela dominasse la scena legislativa, e non poteva essere altrimenti visti gli esiti della documentazione raccolta fino al 1967, al contempo mostrava l'altra faccia della medaglia costituita dalla valorizzazione.

Anche le Commissioni Papaldo, benché non produssero nulla, auspicarono l'istituzione di un ministero⁽¹²⁾ dedito alla «funzione educativa dei beni

ottobre 2016, http://roma.corriere.it/notizie/cronaca/16_ottobre_22/mausoleo-augusto-dieci-anni-degrado-burocrazia-annunci-d09fe240-9896-11e6-bb29-05e9e8a16c68.shtml, consultato il 7 novembre 2016.

(10) *Per la salvezza dei beni culturali in Italia*, atti e documenti della commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, Casa Editrice Colombo, Roma, 1967, 3 voll.

(11) *Ivi*, pp. 138-139, vol. 1.

(12) Diversamente fece la Commissione Franceschini la quale auspicò l'istituzione di un'amministrazione autonoma dei beni culturali operante in seno al Ministero della Pubblica Istruzione, pertanto non dissimile dall'allora ancora attiva Direzione generale per le Antichità e Belle Arti nata nel 1875 per volontà del ministro Ruggiero Bonghi. Per ulteriori approfondimenti si rinvia a I. BRUNO, *La nascita del Ministero per i Beni culturali e ambientali*, Edizioni Universitarie di Lettere Economia Diritto, Milano 2011.

culturali per lo sviluppo civile della collettività e per la più completa valorizzazione dell'individuo»⁽¹³⁾. Attraverso le attività didattiche incentrate sul patrimonio diventiamo noi i destinatari della valorizzazione, nel senso che cresciamo/potenziamo il valore (metaforico–simbolico) di noi stessi per poi contribuire allo sviluppo civile della società. Ne consegue che valorizzare la nostra cultura equivale a valorizzare noi stessi in quanto singoli individui e in quanto cittadini di una nazione, a dircelo è ancora una volta la Costituzione: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli, [...] che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana [...]»⁽¹⁴⁾. Tra questi ostacoli possiamo far rientrare anche una serie di beni (la collezione di museo o piuttosto un'area archeologica) non sufficientemente mantenuti e/o valorizzati, e dunque non fruibili. Sia chiaro che per i padri costituenti — e dovrebbe esserlo per tutti noi — un bene in suddette condizioni non può che produrre un danno all'intera società civile.

Tutte queste tematiche trovano riconoscimento istituzionale in tempi recentissimi, nel 2005, infatti, il Consiglio d'Europa ha organizzato a Faro (Portogallo) una Convenzione quadro sul valore dell'eredità culturale per la società. Dal documento ufficiale⁽¹⁵⁾ emerge ancora una volta la natura indivisibile del binomio tutela–valorizzazione, a dimostrarlo sono le diverse affermazioni contenute al suo interno: «la conservazione dell'eredità culturale ed il suo uso sostenibile, hanno come obiettivo lo sviluppo umano e la qualità della vita»⁽¹⁶⁾.

Ciò che venne riconosciuto in quella sede fu il diritto al patrimonio culturale⁽¹⁷⁾, considerando quest'ultimo come una risorsa da utilizzare per raggiungere obiettivi quali la «costruzione di una società pacifica e democratica, processi di sviluppo sostenibile e la promozione della diversità culturale»⁽¹⁸⁾.

Notiamo come da queste dichiarazioni traspaia l'idea che dal patrimonio culturale si possa costruire un'identità interculturale, europea, laddove politiche nazionali ed economia internazionale sembrano aver tragicamente fallito allargando, per contro, le maglie delle disuguaglianze sociali, economiche e culturali.

(13) M.B. MIRRI, *Per una storia della tutela del patrimonio culturale*, Sette Città, Viterbo, 2009, p. 63.

(14) Articolo 3, comma 2.

(15) Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società, Faro 2005, <http://musei.beniculturali.it/wp-content/uploads/2016/01/Convenzione-di-Faro.pdf>, consultato il 9 novembre 2016.

(16) Articolo 1 – Obiettivi della Convenzione, lettera c).

(17) Cfr. con gli articoli 26 e 27 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, 1948.

(18) Articolo 1 – Obiettivi della Convenzione, lettera d).

Può la cultura, forse, essere la nostra salvezza? L'importanza di questo documento risiede nella presa di coscienza, da parte di un organismo europeo, del valore democratico insito nell'eredità culturale del Vecchio Continente, il cui studio e rispetto può dare i suoi frutti in termini di convivenza pacifica dei popoli.

Purtroppo l'adesione a questa convenzione delude ancora oggi ogni aspettativa relativa ad un'azione condivisa in tutta Europa: solo 21 dei 47 stati membri del Consiglio d'Europa hanno firmato, tra cui l'Italia nel 2013, e solo 14 di questi hanno anche ratificato, facendola di fatto entrare in vigore⁽¹⁹⁾.

Tornando in ambito italiano è doveroso chiudere la stagione della Commissione Franceschini ricordando uno dei meriti che segnò una cesura rispetto al passato all'interno sia della storia dell'arte sia della giurisprudenza nostrana.

Furono gli esperti di quella commissione a delineare la nozione di "bene culturale" (nonché di "patrimonio", Dichiarazione I) nella quale rientrano «i beni di interesse archeologico, storico, artistico, ambientale e paesistico, archivistico e librario, ed ogni altro bene che costituisca testimonianza avente valore di civiltà»⁽²⁰⁾. Grazie alla lezione della Convenzione dell'Aja⁽²¹⁾, che già aveva adottato questo termine, l'Italia poté elaborare il proprio concetto di "bene culturale" liberandosi dalla precedente concezione estetizzante delle "cose d'arte" a favore di una più rinnovata e complessa visione storica dei beni.

Come riportato poc'anzi⁽²²⁾, le tre commissioni operanti tra gli anni Sessanta e Settanta conclusero i lavori rilevando la necessità di organizzare una struttura autonoma o un dicastero che si occupasse delle sorti del nostro patrimonio.

Fu Giovanni Spadolini, storico, docente universitario, giornalista e politico, ad accogliere l'istanza e a battersi pressando Governo e Parlamento affinché la richiesta trovasse effettiva attuazione. Così, con il decreto legge n. 657/1974, convertito in legge n. 5/1975, nasceva il Ministero per i beni culturali e ambientali sotto la guida di Spadolini.

(19) Per la lista completa si rimanda al sito del Consiglio d'Europa: http://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/199/signatures?p_auth=fLB26QPM, consultato il 9 novembre 2016.

(20) *Per la salvezza dei beni culturali in Italia*, cit., p. 22.

(21) Convenzione per la protezione dei Beni Culturali in caso di conflitto armato, Aja 1954, http://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/SG-MiBAC/documents/1352909513694_convenzione_conflicto_armato_italiano.pdf, consultato il 9 novembre 2016.

(22) Cfr. *supra*, p. 10.

Vi sono due fattori da mettere a fuoco: in primo luogo il ricorso allo strumento del decreto legge, previsto dalla Costituzione solo in casi di emergenza, sottolinea l'urgenza di mettere in salvo un patrimonio in condizioni disastrose e di porre, dunque, la tutela ai vertici dei compiti della nuova amministrazione; in secondo luogo bisogna riconoscere il merito di aver introdotto, per la prima volta in un testo legislativo, anche la funzione della valorizzazione, rispettando così il dettato costituzionale: «Il Ministero provvede alla tutela e alla valorizzazione [...] promuove la diffusione dell'arte e della cultura [...]»⁽²³⁾.

Tuttavia la nascita del Ministero si inserisce in un contesto di per sé già decentrato per via dell'istituzione delle Regioni⁽²⁴⁾, avvenuta qualche anno prima, che, nel lungo periodo, complicò il delicato rapporto tra potere centrale e periferico, raggiungendo il picco con la riforma del Titolo V della Costituzione varata nel 2001. La preoccupazione maggiore, di ieri come di oggi, in relazione all'autonomia delle Regioni, è da rintracciare in una possibile visione parcellizzata della tutela e della valorizzazione che rischia di compromettere un'azione omogenea, e quindi una linea guida condivisa, su tutto il territorio nazionale.

1.2. Gli anni Novanta: la frammentazione delle competenze tra Stato, enti territoriali e soggetti privati

Nonostante il neonato Ministero avesse alimentato le speranze di politici e intellettuali, negli anni successivi il fermento culturale e giuridico che interessò il settore dei beni culturali si arrestò e bisognerà aspettare gli anni Novanta per registrare interventi di una certa rilevanza.

È in questo decennio, fino ad arrivare ai primi anni Duemila, che avviene il divorzio tra tutela e valorizzazione del patrimonio culturale attraverso il ricorso di un'intensa promulgazione di leggi, riforme ministeriali, costituzionali e altri provvedimenti volti ad accentuare ulteriormente il decentramento dell'amministrazione, e quindi il frazionamento delle competenze.

Si configura oltremodo un quindicennio caotico, controverso e a tratti contraddittorio, di cui si tenterà un'analisi per quanto possibile obiettiva, anche se, è doveroso dirlo, sono questi gli anni in cui hanno origine i problemi che ancora oggi costituiscono il fulcro del dibattito intorno a questi temi.

(23) Legge n. 657/1974, articolo 2.

(24) Legge n. 281/1970.

A presentare le carte del divorzio tra tutela e valorizzazione fu la Legge Ronchey⁽²⁵⁾, regolamentata solo nel 1997, la quale istituì presso tutti i luoghi di cultura i cosiddetti “servizi aggiuntivi” di cui fanno parte: il servizio editoriale, la realizzazione di cataloghi e altro materiale informativo, i servizi di caffetteria, ristorazione, guardaroba e di «vendita di altri beni correlati all’informazione museale» (oggi bookshop), infine precisò che la gestione è affidata in concessione anche a soggetti privati. Non solo, con questa legge il Ministero dichiarò di rivolgersi ad organizzazioni di volontariato per assicurare «l’apertura quotidiana, con orari prolungati, di musei, biblioteche e archivi di Stato», riportando in seguito un’apposita stipula di convenzione.

L’evoluzione di questo provvedimento si ebbe nel 1995, anno in cui il Governo fu affidato a Lamberto Dini, mentre il Ministero per i beni culturali e ambientali fu presieduto da Antonio Paolucci. La legge n. 85/1995 aggiungeva ben altra tipologia di servizi nella rosa di quelli che già potevano essere dati in concessione, ovvero:

quelli di accoglienza, di informazione, di guida e assistenza didattica, [...], di vigilanza, dei servizi di pulizia, di gestione dei biglietti di ingresso, dell’organizzazione delle mostre e delle altre iniziative promozionali, utili alla migliore valorizzazione del patrimonio culturale ed alla diffusione di conoscenza dello stesso⁽²⁶⁾.

Nel medesimo articolo la legge Finanziaria Dini affermava la tutela quale materia esclusiva dello Stato.

Con il nuovo ministro, Walter Veltroni⁽²⁷⁾, il regolamento attuativo lasciò pressoché invariate le disposizioni antecedenti, pur aumentando il numero e la natura dei concessionari dei servizi: soggetti privati, enti pubblici economici, fondazioni culturali e bancarie, società, consorzi e cooperative, a cui affidare la gestione dei servizi «qualora risulti finanziariamente conveniente [...] e non possano essere svolti mediante le risorse umane e finanziarie dell’amministrazione»⁽²⁸⁾.

Prima di entrare nel merito di ciascun procedimento si sceglie di continuare l’iter storico–giuridico giacché indispensabile per comprendere i meccanismi sui quali si basa il settore dei beni culturali oggi.

(25) Legge n. 4/1993, redatta dall’allora ministro dei beni culturali Alberto Ronchey, il quale ricoprì tale carica durante i Governi Amato e Ciampi (1992–1994).

(26) Articolo 47–quarter, comma 2.

(27) Governo Prodi I, (1996–1998).

(28) Legge n. 139/1997, articolo 2.