

# LA TUTELA DEI BENI CULTURALI

Probabilmente l'argomento "tutela" in materia di beni culturali è uno dei temi più dibattuti in assoluto, in tempi tranquilli, quando non si impongono problemi che abbiano una cospicua valenza economica o politica.

L'esordio, volutamente polemico, serve solo a sottolineare che in tale ambito il dibattito è vastissimo, i partecipanti qualificati e numerosissimi, ma i risultati del tutto sproporzionati.

Al solo scopo di ordinare gli aspetti più rilevanti dell'argomento, è possibile sintetizzare un possibile percorso di analisi:

- 1) il concetto di tutela;
- 2) la tutela come premessa alla valorizzazione;
- 3) la situazione normativa attuale.

Premesso che, per forza di cose, l'esposizione non può che muoversi per linee generali, è prioritario chiarire che il concetto di tutela, cioè di difesa di un bene, è strettamente correlato alla sua natura ed alla sua condizione. E' per questo che si usa distinguere la tutela fisica del bene e la tutela giuridica del medesimo, senza per questo dimenticare la loro complementarità.

Le principali categorie di beni, così come sono attualmente classificate (beni artistici, archeologici, architettonici, ambientali, storici, archivistici e librari), postulano ovviamente modalità di tutela fisica diversificate, che passano attraverso fasi che possono essere comuni e momenti peculiari delle singole categorie. Fase comune a tutte le categorie di beni è quella della catalogazione perchè, come tante volte ripetuto, non si può tutelare ciò che non si conosce o di cui si ignora l'esistenza. Seppure con modalità diverse, la "ratio" di questo intervento si può definire concettualmente uguale per ogni tipologia di bene culturale.

Correlata alla catalogazione è la fase di tutela nel senso etimologico, come "protezione" del bene. Anche qui è il caso di distinguere: il bene deve essere protetto da una serie di possibili eventi dannosi: furti, danneggiamenti, agenti atmosferici, variazioni climatiche etc. Senza inoltrarsi in dettagli, per altro ovvi, i vari elementi hanno pesi diversi a seconda delle tipologie (si pensi alle esigenze di protezione di una chiesa antica in cui sia il contenitore che il contenuto sono beni culturali ben diversamente asportabili!).

La tecnologia moderna ha messo in campo ritrovati eccezionali, anche se la fantasia o la pazzia dell'uomo dimostrano limiti ancora più ampi della sua intelligenza.

In questo campo, comunque, la situazione non è delle peggiori: la percentuale di furti è diminuita notevolmente, ed è utile richiamare l'attenzione su "come" bisogna leggere alcuni allarmistici articoli in cui ogni tanto qualche giornalista, a corto di argomenti, decide di enfatizzare cifre impressionanti di opere d'arte rubate; si tratta in gran parte di collezioni private che, oltre tutto, vengono enumerate al momento del ritrovamento, dove, com'è noto, un vaso che si è rotto in quattro parti, può contare per quattro ritrovamenti!

Quanto alla protezione ambientale, si può affermare che il nostro paese è all'avanguardia in questo campo e le misure attuali, grazie soprattutto all'attività di ricerca degli Istituti Centrali del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali garantiscono percentuali di protezione molto soddisfacenti. Unica eccezione sono i beni comunque esposti all'inquinamento ed agli agenti atmosferici in maniera diretta e difficilmente tutelabili per le loro stesse dimensioni, per i quali si stanno studiando soluzioni che compongano adeguatamente le esigenze di protezione con quelle di fruibilità.

L'ultima fase della tutela fisica del bene è rappresentata dal restauro. In questo campo operano, organismi di ricerca e sperimentazione di altissimo livello quali l'Istituto Centrale per il Restauro, l'Istituto Centrale per la Patologia del libro, l'Opificio delle pietre dure di Firenze, per quanto concerne gli organismi statali, oltre alla giustamente celebre Scuola di Restauro pontificia.

Numerosi poi sono i laboratori privati, non sempre all'altezza dell'impegnativo compito e sui quali, spiace dirlo, non viene esercitata alcuna forma di controllo nè di indirizzo delle metodologie di intervento, in quanto manca l'apparato normativo che lo consenta. Al riguardo sarebbe auspicabile un riordino legislativo della materia, che valga a coordinare le competenze tra Enti di ricerca universitari ed apparato tecnico dello Stato in funzione di un'azione di controllo e di garanzia della scientificità degli interventi.

Senza entrare nel merito della polemica tra le filosofie del restauro (che non si può considerare solo un fatto tecnico), è bene comunque precisare che un bene restaurato perde qualcosa della sua autenticità, subisce una stratificazione di interventi che, anche dando per scontata la perfezione tecnica del risultato, non può non aggiungere al bene qualcosa che non gli appartiene. E' per questo che il restauro va disposto quando è l'ultimo mezzo per evitare la perdita del bene stesso.

La natura della tutela implica l'esistenza di un interesse che, quando è di carattere collettivo, comporta anche il diritto e la legittima aspettativa sociale di poter fruire dei beni tutelati. Solo i beni di interesse collettivo sono quelli che danno senso all'attività di tutela come premessa alla valorizzazione. Quest'ultimo termine deve armonizzare il legittimo diritto della collettività a fruire del bene tutelato e l'esigenza che tale fruizione non sia "a consumo".

Apprezzare discrezionalmente qual è il confine tra uso e consumo è una delle attività più controverse ed impopolari che siano state assegnate alle competenze dell'apparato tecnico statale.

Si è detto all'inizio che la tutela si realizza sul piano materiale e su quello giuridico: appare pleonastico aggiungere che l'una non può sussistere senza l'altra, anzi, l'una è condizione scambievolmente dell'altra. La tutela giuridica, però, non costituisce un momento tecnico puro neanche postulando una tecnica del diritto, in quanto col diritto in senso stretto ha poco a che fare; una legislazione di tutela è un susseguirsi di fatti e scelte politiche, che non possono non riflettere l'atteggiamento di un intero paese nei confronti del problema. Si può dire che in materia regna una confusione che è poco definire dannosa, a cominciare dal problema, mai risolto e nemmeno affrontato, delle competenze. Il Ministero per i Beni Culturali e Ambientali sembrerebbe l'ovvio e principale punto di riferimento; invece finisce col costituire uno di quei rari ed emblematici casi in cui lo Stato non ha voluto o avuto interesse ad assumersi tutte le competenze e responsabilità e ad assolvere pienamente ai suoi compiti. L'apparato ministeriale è nato con il dichiarato intento di costituire un organismo di ricerca, ad alto livello tecnico-scientifico, assolutamente non burocratizzato. Nel tentativo di innovare, ma con vincoli burocratici ineliminabili, oggi possiamo affermare che l'ibrido che ne è venuto fuori ha lasciato nel limbo delle buone intenzioni i propositi audaci del fondatore. Il Ministero è monco nelle sue competenze, nel senso di potestà autoritative, ed ha sempre sofferto di questo complesso di inferiorità nei confronti di alti dicasteri anche non di prim'ordine.

Questa condizione ha portato ad un disinteresse istituzionale che ha reso sempre più disponibile il dicastero ad alienare le competenze residue o ad abdicare al suo ruolo.

In ossequio inoltre ai principi del decentramento amministrativo, numerose competenze sono passate alle Regioni, che non sempre hanno tempestivamente e compiutamente legiferato in materia,

utilizzando correttamente le possibilità offerte della legge di delega. Le lacune e la confusione legislativa sono ulteriormente amplificate dal fatto che sulla materia dei Beni Culturali operano diversi organismi: le Università, le Istituzioni e le Associazioni culturali, il Ministero. Nessuna forma di coordinamento istituzionale è stata prevista a livello operativo; le uniche occasioni sono rappresentate da iniziative singole di qualche Ateneo più sensibile e di qualche rappresentante del Ministero più attivo e volenteroso. E' vero che le Università non svolgono attività di tutela, ma è pur vero che la ricerca è la premessa della tutela ed ancor più della valorizzazione.

Il primo tentativo di dare organica sistemazione normativa alla materia è del 1902, seguito di lì a poco dalla prima vera legge di tutela del 1909, la n.364 del 20 giugno. Il regolamento d'attuazione, che nel nostro paese non è mai contestuale alla legge, venne varato nel 1913 (R.D. 363 del 30.1.1913) e riassumeva in sostanza tutte le esigenze di conservazione e tutela delle diverse tipologie di beni culturali. La normativa elencava puntualmente modalità, prescrizioni e divieti atti e far sì che i beni culturali, considerati proprietà della collettività, anche quando in possesso del singolo, non fossero dispersi, distrutti o alienati in maniera irrecuperabile. Queste leggi vennero impostate con una struttura logica che, per quanto non originale nè innovativa, è stata considerata valida anche per i provvedimenti che seguirono nel tempo e viene ritenuta tale anche oggi: nella struttura-tipo vengono definite prima le categorie di beni, poi le modalità di tutela e infine le competenze o gli organismi cui fare riferimento. Nella produzione legislativa non si registra quindi niente di innovativo da un punto di vista strutturale, ma solo adattamenti o aggiornamenti di quanto già esistente.

A ben vedere anche quella che è considerata il punto di riferimento dell'attività di tutela, la Legge 1089 del 1939, ricalca, aggiornandolo, lo schema delle precedenti e, tutte insieme, non si discostano granchè dalla prima formulazione organica di un corpus giuridico di tutela che fu l'editto del cardinale Pacca, risalente al 1820. Ad un esame comparativo o si rimane stupiti dalla modernità del Pacca o perplessi per la scarsa capacità di innovazione dei legislatori successivi.

Il quadro attuale è complesso: da un lato il tentativo di accreditare l'alibi politico che la tutela non è un servizio, e che quindi si deve autofinanziare, dall'altro una crescita della domanda culturale; ad entrambe si dimostra impari una situazione di accavallamenti quando non conflitti di competenze, un apparato istituzionale disordinato, disorganizzato ed economicamente impoverito.

A tutto ciò si aggiungono le difficoltà di armonizzazione delle legislazioni europee, dopo l'abolizione delle frontiere del 1993, l'impossibilità di monetizzare la fruizione tramite leggi inadeguate e poco realistiche (legge n.4 del 1993 detta anche legge Ronchey), lo stato attuale della situazione normativa che ci vede fermi ancora alla 1089 del 1939, che rimane la legge base di tutela. Da ogni parte si ripete che era ed è una buona legge; sarebbe più esatto affermare che era una legge ben fatta, a differenza di molte di quelle attuali che appaiono poco meditate e scritte male. Altrettanto indubitabile però è che si tratta di una legge superata; che è un assurdo legislativo utilizzare una legge del 1939 priva di regolamento d'attuazione ed applicarne i principi con un regolamento del 1913, che la produzione legislativa successiva, se da un lato ha testimoniato l'emergere di nuove priorità, prima fra tutte l'ambiente con la L.431/85, da un altro è andata a sedimentarsi disordinatamente sulle norme preesistenti, creando non poche incertezze.

La 1089 è minuziosa nell'individuazione delle categorie di beni da tutelare, ma già nell'ambito delle potestà decisionali dell'apparato statale denuncia la sua età e un primo aggiornamento si impone alla luce dei contenuti della 241/90 sul procedimento amministrativo e sulla

trasparenza dell'azione della P.A. L'attività vincolistica, a prescindere dal suo aspetto regolamentare, viene data per scontata, mentre sappiamo che è una delle fonti di produzione ed incremento del contenzioso, che più di ogni altra andrebbe aggiornata.

Dal 1939 ad oggi molte cose sono cambiate, a cominciare dalla forma istituzionale dello Stato, per non parlare dei mutamenti intervenuti nella logica del rapporto tra P.A. e cittadini e nei meccanismi interni alla stessa P.A. Considerare ancora attuale una legge varata da uno Stato completamente diverso da quello odierno per situazioni e condizioni, non appare più sostenibile.

Si avverte l'esigenza di un serio e duraturo impegno legislativo che approdi alla redazione di un T.U. delle leggi di tutela per un urgente riordino della materia. Una tale operazione dovrebbe andare di pari passo o essere preceduta dalla sempre annunciata legge di riforma del Ministero competente; una legge impostata su criteri realistici, priva di illusioni pindariche come pure di logiche grettamente mercantilistiche e attenta anche alla valorizzazione ed alla formazione delle risorse umane. Queste ultime costituiscono un vero patrimonio di conoscenze, di esperienza e di capacità che non va disperso, non va umiliato e che anzi, vista la moda delle logiche aziendali, dovrebbe rappresentare un investimento da sfruttare in termini di formazione permanente.

***Dott. Osvaldo AVALLONE***