

DOPO ANNI DI ATTESA IL GOVERNO APPROVA IL DISEGNO DI LEGGE SULLA TUTELA

30-1-1982

Una «rivoluzione» possibile: salvare i beni culturali

ROMA — Il Consiglio dei ministri del quarantunesimo governo della Repubblica si appresta ad approvare il disegno di legge sulla tutela dei beni culturali, e dire che era tempo è dire poco, dal momento che la legge vigente è ancora quella del 1939, ministro dell'Educazione nazionale Giuseppe Bottai; e siamo a trentaquattro anni dalla Costituzione e dal suo articolo 9, secondo il quale «la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della nazione». Un articolo che, pur figurando tra i «principi fondamentali», era nato da un mediocre dibattito e tra l'indifferenza, per non dire l'ilarità, dei padri della patria.

Riandare alla ricerca del tempo e delle occasioni perdute in tanti decenni fa malinconia: è una vicenda ritmata dai furti nei musei, dalla lottizzazione delle aree archeologiche, dalla devastazione dei litorali, dalla rovina per incuria dei monumenti, dalle speculazioni nei centri storici. Per una nuova legge e per la riorganizzazione delle strutture amministrative furono insediate numerose commissioni, prima nel '56, poi nel '64 (commissione Franceschini, di cui restano i tre volumi di tremila pagine), poi ancora nel '68: accompagnate e seguite da innumerevoli ordini del giorno, impegni e proclami di deputati e senatori, proteste di docenti universitari e associazioni, per evitare quello che il «New York Times» definì un «suicidio all'italiana», fin che si è arrivati nel 1975 all'istituzione del nuovo ministero dei Beni culturali e ambientali, e al decreto n. 616 del '77 che decentra alle Regioni competenze già riservate allo Stato, e quindi pone su nuove basi l'intera materia.

Da allora la discussione si è fatta intensa, si sono susseguite bozze di legge ministeriali e proposte di partiti. Pastole burocratiche e contabili continuano a inceppare il funzionamento del nuovo ministero che rischia di essere tutto fuor che tecnico e scientifico, i furti da musei e chiese continuano al ritmo di 4-5000 opere all'anno, migliaia di ettari di paesaggio coltivato e costruito continuano a essere distrutti, grandi musei sono chiusi per due terzi, i fondi per tutela e conservazione non arrivano ancora allo 0,5 per cento del bilancio dello Stato. E c'è sempre qualcuno che vien fuori con la bella idea di svendere all'estero un po' del materiale dei nostri musei (come ai suoi tempi voleva fare Mussolini, per il quale le antichità altro non erano che «sassi e calcinacci, venerabili solo per gli imbecilli»).

Il disegno di legge attuale è tutt'altro che soddisfacente. La sorpresa è che esso si limita a enunciare solo alcune norme molto generali, per scaricare poi tutta la sostanza del problema sul governo: il quale dovrà, entro otto mesi, emanare «una o più leggi organiche» (ma allora questa cos'è?), mentre al ministro dei Beni culturali viene conferita «in via sperimentale» una «potestà straordinaria» perché provveda a riorganizzare, in due anni, l'amministrazione centrale e periferi-



Il cortile di Brera a Milano (foto Berengo Gardin)

ca (una specie, come è stato autorevolmente affermato, di mandato proconsolare). Dunque, una doppia delega quasi in bianco, un doppio rinvio all'esecutivo, quasi un'ammissione che dopo tanti anni non si hanno ancora le idee chiare: e come se elaborazione di nuove leggi e riordinamenti degli uffici non fossero cose da fare contestualmente. Senza dire, come osserva Mario Pacelli, professore di diritto pubblico, che la Costituzione prescrive la legge e non il decreto come unica fonte per l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Bisognerebbe anche evitare il linguaggio impossibile: cosa vuol dire, a esempio, che la nuova legge dovrà «regolare le specie (!) di beni culturali emergenti (?) e disciplinare quelle esistenti (?) con strumenti più rispondenti alle moderne tecniche dell'amministrazione» eccetera? Un principio almeno appare apprezzabile: ed è quello che estende la tutela al «contesto del territorio», alle «pertinenze», all'arredamento dei monumenti e, per le aree archeologiche, alle antichità non ancora alla luce del sole, ma la cui esistenza è assicurata dalle ricerche e dagli studi (come da una decisione del Consiglio di Stato). E' un passo avanti verso una tutela meno episodica, meno antologica e meno selettiva di quella di solito praticata: per cui dovrebbe essere possibile tutelare il tessuto edilizio circostante il «monumento», evitare la dispersione del corredo di chiese e palazzi, salvare dalle ruspe i ruderi ancora sepolti.

Altro principio è che la necessità di assicurare il godimento pubblico di un bene è titolo idoneo e sufficiente all'esercizio dell'esproprio: che l'interesse pubblico della conservazione è connaturato al bene fin dall'origine e

quindi non comporta alcun obbligo di indennizzabilità (come da una sentenza della Corte Costituzionale del '68), e che il provvedimento di vincolo certifica la qualità di bene culturale, non gliel'attribuisce (ma non è chiaro se il bene sia tutelabile anche a prescindere da esso, visto che non sono indicati gli obblighi a carico dei proprietari, in assenza di dichiarazione o di vincolo).

Quanto al rapporto Stato-Regioni si resta nel vago. Si prescrive, come è giusto, che debbano «collaborare» alla tutela, ma non è specificato come questa debba concretarsi, quali siano gli obiettivi comuni. E' pacifico che lo Stato abbia il compito di «indirizzare e coordinamento», perché l'opera di tutela possa essere praticata da un capo all'altro d'Italia secondo criteri oggettivi, coerenti, unitari, scientifici: ma anche «indirizzare e coordinamento» restano espressioni indeterminate, petizioni di principio. E ci si chiede se non era questa l'occasione per precisare i compiti di quei «comitati paritetici» regionali previsti fin dal 1975 e che non hanno mai funzionato.

Il problema dei rapporti tra centro e periferia è complesso e delicato, e si spera che esca dalle secche di un rozzo scontro tra centralisti e regionalisti. Il rischio è che si proceda alla spartizione delle competenze e del potere e alla creazione di nuove strutture prima di avere definito le finalità culturali, i contenuti scientifici della tutela: il decentramento deve significare moltiplicazione dei controlli e assunzione di sempre più serie responsabilità da parte di tutti, affinché l'opera di tutela non sia prevaricata da interessi particolari, da discrezionalità e clientelismo. Un pre-

cedente negativo è stata, in base al decreto 616, la delega delle «bellezze naturali», ovvero del paesaggio, alle Regioni le quali, del tutto impreparate al compito, tendono a subdelegare ai comuni, ancora più inadatti ad assolverle.

Quali mai funzioni di indirizzo e coordinamento ha esercitato in questo campo il ministero? Anzi, con il presente disegno di legge, esso viene a chiamarsi soltanto «dei Beni culturali» e non più anche «ambientali», quasi a sancire il proprio disinteresse in materia.

Gravissima è infine l'assenza nel testo del disegno di legge di ogni accenno alla pianificazione urbanistica che, come dovrebbe essere ovvio, è la premessa essenziale, il fondamento di ogni e qualsiasi possibilità di tutela dei nostri beni culturali (è scomparso anche l'articolo presente nella bozza primitiva, relativo ai centri storici, beni culturali per eccellenza: forse un cedimento alle Regioni, titolari dell'urbanistica?).

Ora, come osserva «Italia Nostra», è invece indispensabile che «ogni disposizione finalizzata alla tutela entri a far parte degli strumenti urbanistici alle varie scale», e che quindi le soprintendenze siano chiamate a intervenire non già a scelte comunali già operate, ma «fin dalle prime fasi di elaborazione di tutti gli strumenti urbanistici». Il nostro è il Paese a più alta concentrazione di beni storici, artistici ambientali del mondo: o ci rendiamo conto che la loro conservazione è la vera «rivoluzione» in cui dobbiamo impegnarci, oppure dobbiamo rassegnarci alla progressiva perdita della nostra stessa identità culturale.

Antonio Cederna