

Documento della Conferenza dei Presidente delle Regioni e delle Province autonome in materia di beni culturali

(approvato nella seduta del 25 ottobre 2001) [1]

A) Modifiche all'ordinamento costituzionale

Il Parlamento ha approvato una modifica al titolo V della Costituzione Italiana prevedendo l'attribuzione del potere esclusivo allo Stato in materia di "tutela dei beni culturali e ambientali" e inserendo, come potere concorrente tra Stato e Regioni, la valorizzazione degli stessi.

Le Regioni avevano già richiesto durante il dibattito che anche la tutela fosse considerata potere concorrente.

Infatti già dalla loro costituzione le Regioni sono titolari di funzioni di tutela in materia di paesaggio e di beni librari e, mediante le proprie competenze in materia urbanistica, di salvaguardia dei parchi e di pianificazione territoriale, esercitano una funzione rilevante di tutela del territorio; infine le Regioni esercitano compiti, se pur parziali, di tutela sui musei e le raccolte di enti locali e di interesse locale.

Inoltre se si considera la tutela non solo come esercizio dell'attività autoritativa conseguente all'istituto del vincolo, ma si esaminano le azioni che ne consentono l'esercizio, quali la catalogazione, la prevenzione dei rischi, la conservazione, la manutenzione e il restauro risulta immediatamente evidente una vasta e autorevole presenza delle Regioni e delle autonomie nell'esercizio di tali attività.

Poiché la riforma del titolo V della Costituzione è stata definitivamente approvata a seguito della consultazione referendaria del 7 ottobre 2001, alle Regioni non resta che chiedere una ulteriore modifica al nuovo ordinamento costituzionale per meglio definire le attribuzioni di funzioni tra Stato e Regioni in materia di tutela.

B) Revisione e miglioramento dell'ordinamento legislativo vigente

Il Ministro ha, fin dal suo insediamento, più volte affermato l'opportunità di una revisione normativa in materia di ordinamento dei Beni culturali e ambientali.

Non sono ancora stati resi espliciti gli indirizzi del Ministro in merito a tali modificazioni.

Le Regioni condividono l'opportunità di un miglioramento normativo ove tale attività favorisca processi di decentramento in funzione federalista e autonomista e consenta un più sicuro equilibrio di funzioni sia nell'ordinamento nazionale che regionale di settore.

In questa direzione si individuano alcune priorità:

1) un miglioramento sostanziale degli artt. 148-149 del D.Lgs. 112/98, per meglio definire il concetto di tutela e precisare le attribuzioni dello Stato e delle Regioni in questo campo, nonché una modifica nella composizione e nelle funzioni delle Commissioni di cui agli artt. 154-155 dello stesso decreto, ad esempio prevedendo la possibile presenza di rappresentanti delle fondazioni ex bancarie.

2) L'avvio di un processo di riforma della normativa sulla tutela dei beni culturali e ambientali che disegni una nuova concezione del bene culturale e ambientale e dell'azione di tutela, evidenziando ruoli e responsabilità nella tutela stessa non solo dello Stato, ma anche delle Regioni, e, degli enti locali, nonché una più piena valorizzazione delle risorse della comunità scientifica e delle energie dei privati, dando maggiore certezza giuridica ai proprietari di beni culturali, riducendo la discrezionalità e la disomogeneità dell'azione di tutela.

Occorre, pertanto, una nuova legge di tutela, attesa fin dal 1979 (D.P.R. 616/77), che recepisca finalmente il pieno ed effettivo significato della nozione di "bene culturale" e riconosca, pertanto, che il patrimonio meritevole di salvaguardia e valorizzazione non si esaurisce nelle cose particolari assoggettabili al vincolo previsto dal T.U. n. 490/99, ma si estende al loro contesto. Questo comporta il riconoscimento dell'immediata e determinante rilevanza delle funzioni proprie degli enti territoriali e quindi la ricomposizione della tutela dei beni culturali con la tutela urbanistica e paesistica, attraverso norme e competenze di raccordo fra Stato, Regioni, Autonomie locali; la necessità di assicurarne l'ottimale esercizio, disegnando un assetto giuridico e amministrativo innovativo e prevedendo procedure, strumenti e professionalità tali da consentire che, per l'intero ambito nazionale, abbia corso normale e continuativo una sistematica opera di conservazione programmata e valorizzazione globale, da svolgere

su dimensione urbanistica e in via di ordinaria amministrazione, a partire dallo sviluppo dei Poli regionali della "Carta del rischio del Patrimonio Culturale".

Per quanto riguarda in particolare i beni librari, sui quali le Regioni esercitano le funzioni di tutela e vigilanza dal 1972, si auspica un maggior coordinamento con le altre Soprintendenze di settore. Si propone una maggiore integrazione di competenze affidando alle Regioni anche la dichiarazione di eccezionale interesse sulle raccolte bibliografiche oltre che sui singoli oggetti.

3) E' indispensabile rivedere tempestivamente nell'ambito della proposta di revisione in corso della Legge Merloni già avviata anche dal Coordinamento delle Regioni in materia di Lavori Pubblici, la normativa sui cantieri di recupero e di restauro dei beni. Si tratta di trovare un equilibrio fra la necessità di garantire trasparenza, concorrenzialità e certezza del progetto, con le caratteristiche specifiche di una azione di restauro. A tal proposito si segnalano le questioni aperte: selezione delle imprese; flessibilità dei cantieri e degli adeguamenti progettuali in relazione ai ritrovamenti in corso d'opera e alla necessità di conservazione. Le opere di restauro di grandi complessi monumentali o di architetture di grande rilievo culturale si può prevedere la costituzione di veri e propri uffici tecnici integrati fra Soprintendenza Regionale e Amministrazione Regionale.

I temi fin qui illustrati potrebbero, inoltre, trovare una adeguata sede di discussione e di comunicazione pubblica nell'ambito di una "Conferenza sui Beni culturali" da tenersi nella primavera del 2002 e da organizzarsi congiuntamente tra Ministero e Coordinamento delle Regioni.

C) Gestione dei musei e di altri beni culturali

Per quanto riguarda l'attuazione dell'articolo 150 del D.Lgs. 112/98 e il tema del trasferimento della gestione di musei e di altri beni culturali dallo Stato alle Regioni, si conferma l'impegno delle Regioni, per gli istituti di cui si chiede il trasferimento, a predisporre progetti di gestione con il coinvolgimento degli enti locali e di altri soggetti pubblici e privati, mentre, per gli istituti che resteranno di competenza dello Stato, le Regioni chiedono che il Ministero avvii a sua volta progetti di riordino anche mediante la stipulazione di convenzioni ai sensi del comma 5 dell'art. 113 del D.Lgs. 490/99, ovvero mediante l'istituzione di enti ai sensi dell'articolo 10 del D.Lgs. 368/98 e successive modificazioni, aperti alla partecipazione delle Regioni, degli enti locali e di altri soggetti pubblici e privati.

Le Regioni confermano altresì quanto già approvato dalla "Conferenza Stato, Regioni e Autonomie" circa l'impegno di Stato, Regioni ed Enti locali a garantire che la gestione di tutti i musei e degli altri beni culturali, prescindendo dalla titolarità della gestione, sia esercitata sulla base dell'"Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei", approvato dalla "Conferenza Stato, Regioni e Autonomie" adottato con D.M. 10 maggio 2001 e in fase di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Con riferimento, infine, al prosieguo dell'attività della già citata Commissione paritetica, poiché la composizione della stessa, per quanto riguarda i membri di nomina ministeriale, è venuta meno, occorre che il Ministro provveda con urgenza alle nuove nomine ed al conseguente reinsediamento della Commissione stessa.

D) Alcuni problemi concernenti l'ordinamento e il funzionamento del Ministero (D.Lgs. 368/98)

Il D.Lgs. 368/1998, che ha modificato l'ordinamento del Ministero, ha introdotto alcuni elementi di importante novità nell'organizzazione ministeriale, senza però procedere ad un coerente superamento dell'organizzazione tradizionale del Ministero.

Gli elementi di novità, costituiti essenzialmente dall'istituzione del Segretario Generale del Ministero con prevalenti funzioni programmatiche e di gestione amministrativa e dall'istituzione del Soprintendente Regionale con analoghe funzioni su scala regionale, trovano contraddizione nell'aver mantenuto sostanzialmente inalterate le Direzioni Generali e le Soprintendenze di settore con competenze riferite alle tipologie dei beni culturali (archeologia, architettura, biblioteche e beni librari, archivi, ecc.).

La riforma inoltre non ha previsto l'attribuzione al Soprintendente Regionale di un'autonoma capacità di programmazione ed esercizio della spesa, svuotando in tal modo il Soprintendente Regionale di una capacità negoziale in sede regionale e locale, mantenendo la gestione della spesa alle Direzioni Generali, le cui funzioni di coordinamento, indirizzo e controllo meriterebbero maggiore esplicitazione e più adeguato supporto organizzativo.

Le Regioni confermano la necessità di un Ministero che a livello nazionale sia in grado di svolgere un'efficace attività di indirizzo, coordinamento metodologico e programmatico, concordando con le

Regioni le direttive da emanare in ambito nazionale per la catalogazione e il restauro (in conformità al D.Lgs. 112/98, art. 149) e, dunque, di definizione e di verifica degli standard nazionali per l'esercizio della tutela, dell'attività di censimento e di catalogazione, per l'impostazione e la vigilanza delle attività di conservazione e restauro, nonché per la definizione degli obiettivi di qualità della gestione e dei servizi erogati dai musei, dalle biblioteche, dai complessi monumentali, dalle aree archeologiche e degli archivi.

A questo fine, oltre a valorizzare il ruolo del Consiglio per i Beni Culturali e Ambientali, vanno riordinati e potenziati gli istituti centrali del Ministero anche conferendo loro articolazioni territoriali da gestire d'intesa con le Regioni, gli Enti Locali e le Università per quanto concerne la formazione di operatori sia per il restauro, sia per la catalogazione. Si ricorda inoltre che è ancora da istituire l'Istituto centrale per gli archivi, previsto dall'art. 6 punto 4 del Decreto legislativo n. 368/1998.

In tal senso si propongono i seguenti obiettivi:

1) le attività di governo nazionale dovrebbero prioritariamente rivolgersi non più all'amministrazione del patrimonio, che va decentrata e raccordata con la gestione delle autonomie locali in un'ottica di valorizzazione, ma puntare ad un'attività di indirizzo, programmazione e controllo che deve rivolgersi a tutti gli enti e concernere l'intero patrimonio culturale italiano, promuovendo a tal fine l'impiego degli strumenti della programmazione negoziata (T.U. art. 46, c. 4);

2) vanno istituiti, sia presso il Segretario generale del Ministero sia presso le Commissioni di cui agli artt. 154 e 155 del Decreto legislativo n. 112/98 strutture tecniche di supporto alle attività di concertazione e programmazione interistituzionale, garantendo procedure certe di consultazione e decisione, tempi e modalità di attuazione;

3) va affidata al Soprintendente Regionale una diretta responsabilità nella programmazione degli interventi e piena autonomia di impegno di spesa, restando affidati alle Soprintendenze di settore compiti tecnico-scientifici e specialistici per tipologia di beni culturali oltre che di gestione degli affidamenti degli interventi, verifica e controllo degli stessi, secondo capitolati speciali di cui è urgentissima l'adozione e la diffusione.

E) Indicazioni programmatiche prioritarie

Al di là delle azioni sopra richiamate di riordino legislativo e alle problematiche relative all'organizzazione del Ministero e degli Istituti, si segnalano alcune iniziative in corso o in fase di avvio, che vedono impegnati congiuntamente Ministero, Regioni ed Enti locali, e che richiedono un impegno urgente da parte del Ministero stesso:

a) informatizzazione delle biblioteche e "Biblioteca Digitale".

Per la Biblioteca Digitale Italiana si reputa opportuno promuovere il progetto di informatizzazione delle biblioteche coinvolgendo anche i settori degli archivi e dei musei e procedere alla stesura di un Protocollo d'intesa in cui il ruolo delle Regioni nell'individuazione degli standard e nella programmazione degli interventi nei propri territori sia pienamente riconosciuto (evitando, quindi, che il sostegno finanziario riguardi le sole biblioteche pubbliche statali).

b) applicazione del protocollo di intesa tra il Ministero e le Regioni per la catalogazione dei beni culturali:

ai sensi del protocollo di intesa, occorre che il Ministro istituisca in tempi brevi la Commissione tecnica paritetica nazionale prevista dall'articolo 7, composta da 6 rappresentanti del Ministero e da 6 rappresentanti tecnici, che sono stati designati dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni nella seduta dello scorso 24 maggio; in assenza di tale Commissione devono essere evitate modifiche di qualsiasi tipo alle regole e metodi di catalogazione;

c) alta formazione e formazione professionale degli addetti al settore dei beni culturali:

la complessa situazione che caratterizza oggi l'ambito della formazione degli operatori culturali, sia a livello di formazione professionale sia a livello universitario, si traduce in un'offerta formativa molto differenziata e comunque inadeguata che richiede una qualche forma di coordinamento da parte delle istituzioni competenti. Tra queste si annoverano senza dubbio le Regioni, sia per le loro competenze in materia di beni e di attività culturali, sia in conseguenza delle competenze e del ruolo di programmazione e di raccordo da esse ricoperto tra sistema dell'istruzione, della formazione e dell'Università.

Si propone pertanto al Ministro per i Beni e le Attività Culturali di promuovere, insieme al Ministro per l'Università e alle Regioni, un dialogo tra i diversi soggetti che operano nel settore, al fine di armonizzare

l'offerta formativa ai fabbisogni formativi ed ai profili professionali che le Regioni stesse concorrano a definire unitariamente a livello nazionale, in collaborazione con il Ministero.

d) arte e architettura contemporanea; editoria, promozione del libro e della lettura; promozione della cultura italiana all'estero.

Sono temi che vedono la compartecipazione del Ministero, delle Regioni, degli enti locali, delle Università e del sistema scolastico, delle Istituzioni Culturali, di altri Ministeri, e sui quali è opportuno pervenire a specifiche intese programmatiche tra il Ministero e le Regioni, anche in considerazione delle vaste competenze e delle notevoli risorse che le Regioni impiegano in questi ambiti, insediando commissioni congiunte ed allargate agli altri enti competenti per la verifica dell'attuale situazione e per l'elaborazione di nuovi programmi e progetti da attuarsi con un comune impegno e con un razionale utilizzo delle risorse professionali, operative e finanziarie.