

Assetti della tutela: centro e periferie, musei e soprintendenze

Denise La Monica

*Archeologa, studiosa di storia della tutela
Servizio alla Ricerca e Trasferimento Tecnologico
Scuola Normale Superiore di Pisa*

Riassunto

L'articolazione sul territorio dell'apparato della tutela rispecchia una duratura linea di contrasto tra centro e periferie. Dagli anni Settanta, con il trasferimento delle funzioni amministrative relative alle materie individuate dall'art. 117 Cost., le Regioni hanno tentato di organizzare e gestire i settori di nuova attribuzione. L'organizzazione dei musei di ente locale in reti o sistemi, promossi e sostenuti dalle Regioni o dalle Province, è stata una risposta, sviluppata dal basso, alle necessità pratiche di ottimizzare le condizioni di gestione dei musei di ente locale, ma anche all'esigenza di autorappresentazione a livello culturale. Più volte, inoltre, i musei hanno reclamato l'attribuzione di livelli differenziati di autonomia. In questa linea di tensione centro-periferia si inseriscono la recente riforma ministeriale e la soppressione delle Province che, dai primi anni Novanta, detengono competenze nell'ambito della valorizzazione dei Beni culturali di interesse provinciale.

Parole chiave: Beni culturali, musei, sistemi e reti museali

Abstract. *Protection patterns: centre and peripheral areas; museums and heritage protection bodies (Soprintendenze)*

The Italian cultural heritage protection public system has been variously structured on the national territory, since 1860. Its different organization can be interpreted as one of the consequences of a lasting institutional and cultural contrast between centre and peripheral areas and, more clearly, between the need of a decision-making centre and the corresponding requirement for citizen participation. In Seventies the administrative functions on local museums and libraries have been transferred from State to Regions; from then on, the Regions had the chance to rule their new assigned sectors. Therefore, the Regions tried to improve local museums conditions by means of their better administrative organization; many regional laws were issued in perspective of grouping local museums in nets to optimize their services and reduce their costs. More recently, in 2014, three pieces of legislation were issued and, once more again, they modify the settlement of local and central functions about the sensitive subject of cultural heritage.

Keywords: cultural heritage, museums, museums nets, heritage protection bodies

1. Il sistema di tutela tra Stato e Regioni, pubblico e privato

L'ambito dei «monumenti ed oggetti d'antichità e d'arte» (L.185/1902)¹ o «antichità e belle arti» (L. 364/1909)² o ancora delle «cose d'interesse artistico o storico» (L. 1089/1939), dei «beni culturali e ambientali» (D.Lgs. 490/1999) e, da ultimo, dei «beni culturali e paesaggistici» (D.Lgs. 42/2004)³, che compongono nella loro unità il «patrimonio culturale»

1 In generale sulla storia della tutela italiana e sul rapporto tra musei e territorio i riferimenti bibliografici fondamentali sono costituiti da Emiliani, 1974a, 1974b, 1985; Rossari e Togni, 1978; sulla formazione del sistema della tutela tra 1860 e 1915, con riferimenti anche alla prima metà dell'Ottocento, da Bencivenni e Della Negra, 1987, 1992.

2 Sul lungo processo che portò all'approvazione delle prime due leggi di tutela, cfr. Balzani, 2003.

3 Sugli anni più recenti, si vedano i numerosi scritti di Salvatore Settis, 2002, 2005, 2010, 2012.

italiano (D.Lgs. 42/2004), è stato attraversato, fin dal dibattito sulle prime norme di tutela e dalla costituzione del connesso sistema amministrativo di protezione di tali beni, da alcune profonde linee di frattura, in particolare due: la prima tra le libertà e gli interessi dei privati da una parte e i diritti del pubblico dall'altra; la seconda tra la rivendicazione dei soggetti locali o territoriali a decidere del loro patrimonio e la necessità di un centro uniformatore che determinasse criteri unici per le azioni da svolgere sui beni – restauri, spostamenti, allestimenti, modi di conservazione. Lungo queste due profonde linee di frattura si sono aperte, di volta in volta, questioni più specifiche, riguardanti ora le competenze dei vari enti preposti alla conservazione e, più recentemente, alla gestione e valorizzazione del patrimonio culturale pubblico; ma anche gli usi legittimi o possibili o promuovibili del patrimonio stesso oppure, ancora, l'individuazione dei soggetti e dei livelli decisionali – Soprintendente, Direttore di museo, dirigente, funzionario, ma anche Sindaco, Prefetto, Governatore – e dei correlati spazi di azione per l'esercizio della tutela – paesaggio o beni paesaggistici, beni ambientali o ambiente, beni demotnoantropologici, musei, luoghi della cultura, etc.

Nella formazione dell'apparato legislativo e istituzionale postunitario, solo a partire dal 1902 sono state approntate leggi generali (L. 185/1902; L. 364/1909), mentre nei decenni precedenti il settore era stato gestito ora facendo sopravvivere beni e decreti degli antichi Stati preunitari, ora invece introducendo nel neonato sistema unitario singole disposizioni che andavano a regolamentare in maniera puntuale e non sistematica i beni mobili o immobili cui si riconosceva un qualche interesse artistico o archeologico o architettonico⁴. In tal senso le circolari ministeriali, riconducibili a differenti Dicasteri, ora al Ministero dell'Istruzione Pubblica, ora a quello delle Finanze, ora a quello dell'Interno, indirizzate a Prefetti e Sottoprefetti del Regno d'Italia, cominciarono, via via, a costituire una trama normativa nazionale, su cui solo alcuni decenni dopo, come già detto, si innestarono le vere e proprie leggi nazionali⁵. In questi decenni, tra 1860 e 1910, si evidenziarono nettamente i contrasti tra

⁴ Su questa fase, si vedano le due raccolte di documenti relativi al periodo intercorrente tra l'Unità d'Italia e i primi decenni del XX secolo: Parpagliolo 1913, 1934.

⁵ Sulla situazione postunitaria, sulle Commissioni Conservatrici provinciali e le prime circolari per la tutela si vedano: Treccani, 1994; Pesenti 1996; Gioli, 1997; Perusini e Fabiani, 2008.

i Senatori del Regno, spesso ricchi possidenti che accentravano nelle loro mani la proprietà di ampie aree agricole, come anche di palazzi o collezioni artistiche e archeologiche, e che in nome di tali proprietà difendevano le libertà dei privati a disporre dei loro patrimoni, e coloro che invece tendevano ad avvertire l'esigenza di garantire il «godimento» e la protezione di tali beni in nome della «preminenza dovuta alla ragione della pubblica utilità su quella della proprietà privata»⁶.

Questa linea di frattura tra pubblico e privato si rendeva evidente fin dal tormentato e prolungato processo di elaborazione della prima legge nazionale. Nel 1862 Giovan Battista Cavalcaselle iniziava la sua *Memoria*, indirizzata al Ministro della Pubblica Istruzione, Carlo Matteucci, dichiarando la necessità di una disposizione unica per la penisola: «Occorre una legge uniforme per tutto il regno» (Cavalcaselle, 1863, p. 8). Tale legge aveva il doppio compito di «conciliare l'interesse del patrono col decoro ed interesse della nazione» (*ibidem*), ossia regolare la possibilità di proteggere il patrimonio in proprietà dei privati in nome dell'interesse nazionale, come anche di organizzare un bilanciamento del controllo e dell'intervento tra organismi locali e periferici e strutture apicali e centralizzate: «Occorre la doppia sorveglianza del municipio e del governo; il primo nell'interesse locale; il secondo nell'interesse nazionale; occorrono le commissioni d'arte sul luogo, le quali in accordo colle autorità governative locali tengano sempre d'occhio gli oggetti affidati alla loro custodia e finalmente una Consulta od Ispettorato della specialità artistica presso la divisione delle Belle Arti al Ministero della Pubblica Istruzione» (Cavalcaselle, 1863, p. 6)⁷. Già queste precise e chiare parole di Cavalcaselle individuano le linee di frattura che continueranno a caratterizzare, fino ad oggi, la storia dell'amministrazione della tutela: bisogno di criteri di intervento omogenei su tutto il territorio nazionale e di un centro di controllo superiore, ma anche pari esigenza di stabilire e tener vivo un attivo e consapevole presidio territoriale, luogo per luogo, di conoscenza e protezione del patrimonio. Dal punto di vista istituzionale vennero creati, all'interno del Ministero della Pubblica Istruzione, alcuni organismi – Direzioni

6 La citazione deriva dalla Relazione della Commissione Parlamentare, di cui Bernabei fu Presidente e Rosadi relatore, tenuta il 15 maggio 1909, a supporto della legge 20 giugno 1909, n. 364, dal titolo *Conservazione dei monumenti immobili e mobili*, pubblicata da Parpagliolo, 1913, p. 12.

7 Su questo contributo di Cavalcaselle: Levi, 1988, pp. 309-322.

generali, Giunta di Belle Arti, Consiglio Superiore – che avrebbero dovuto occuparsi dal centro del patrimonio culturale; a queste strutture centrali si aggiunsero progressivamente le strutture territoriali, prima le Commissioni Conservatrici Provinciali, poi gli Uffici Regionali e le Soprintendenze, innestandosi, a loro volta, su una più antica e variegata trama di Commissioni, Deputazioni, Società di Storia Patria e di Erudizione, già presenti e attive da secoli in tutta la penisola⁸.

In questo percorso verso la costituzione di un sistema unitario, in età fascista l'approvazione delle due leggi fondamentali di tutela dei beni storico-artistici e paesaggistici (L. 1089/1939; L. 1497/1939) viene solitamente interpretata come il momento culminante di un processo che arriva a rafforzare i poteri pubblici e statali⁹, rendendoli nettamente prevalenti sulle libertà dei privati e sulle volontà degli enti locali. L'impianto determinato dal combinato disposto di queste due norme perdura anche oltre la nascita della Repubblica parlamentare, proprio grazie alla cosiddetta «costituzionalizzazione» delle leggi Bottai¹⁰, ossia al loro salvataggio nel passaggio alla Repubblica e, anzi, alla loro sublimazione tramite l'incardinamento nell'articolo 9 della Costituzione. Occorre a questo proposito menzionare tuttavia almeno un dato: cioè che la formulazione da parte della *Costituente* degli articoli relativi al patrimonio, l'attuale articolo 9, tra i *Principi Fondamentali*, e l'articolo 117 del Titolo V della Costituzione, nella versione del 1947-1948, non fu certamente un passaggio privo di dibattiti; anzi, proprio in quell'occasione riemersero ancora una volta molti dubbi verso la concessione di poteri troppo ampi agli enti locali. Rimangono famosi, per citare almeno due casi emblematici, la menzione da parte di Concetto Marchesi come *exemplum* negativo dello Statuto della Regione Sicilia, già approvato nel 1946, nel timore della «raffica regionalistica» (discussione in Aula, 30 aprile 1947, citato in Settis, 2010, p. 190), cui fece seguito la proposta di Emilio Lussu di lasciare «impregiudicata la questione dell'autonomia

8 Per un quadro delle istituzioni presenti sul territorio, oltre che il generale e fondamentale Emiliani, 1973, si vedano anche Curzi, 2004; Pinto, 1982; Cristofani, 1983; quest'ultimo per un approfondimento sulla situazione del Granducato di Toscana nel corso del Settecento, in concomitanza con l'ampliamento della conoscenza della civiltà etrusca. Un lavoro di approfondimento sull'attività di tutela nella Provincia di Udine tra 1880 e 1920 è quello di Mozzo e Visentin, 2014.

9 Sugli anni Trenta, si considerino i due volumi collettivi a cura di Cazzato, 2001.

10 In particolare su questo aspetto va citato il magistrale studio di Cassese, 1975 e, più recentemente, Marini, 2002.

regionale» per approdare ad una formulazione definitiva e condivisa dell'articolo 9 (discussione in Aula, 30 aprile 1947, citato in Settis, 2010, pp. 191-192, su cui anche Merusi, 1975).

Il percorso fin qui delineato si sviluppa senza che si fosse avvertita l'esigenza di creare un apposito dicastero destinato al patrimonio. Ciò avviene solo nel 1975 con la creazione del *Ministero dei Beni culturali e ambientali*; ma questa operazione, apparentemente centralizzatrice, è stata compiuta proprio nel momento in cui si verificavano, a livello culturale e istituzionale, due profondi mutamenti: da una parte, con l'introduzione nel dibattito italiano dell'accezione di bene culturale in quanto «testimonianza di civiltà» (Commissione Franceschini, 1967), un'enorme apertura concettuale verso varie tipologie di bene, parallela alla coeva estensione del concetto di cultura: basti pensare che in ambito archeologico, ad esempio, si comincia a parlare, ad esempio, di «cultura materiale» e di «cultura villanoviana»¹¹. Dall'altra, con la creazione amministrativa delle Regioni e il trasferimento delle funzioni amministrative alle stesse per quanto attiene ai beni di loro spettanza sulla base dell'art. 117 Cost., si profilava, anzi si reclamava da più parti, un altrettanto considerevole allargamento del novero dei soggetti che sarebbero stati titolati ad intervenire sui Beni culturali. Alcune Regioni, più di altre, agirono da apripista: la Toscana istituì una *Commissione regionale* che avrebbe dovuto studiare e proporre una riforma generale dell'ordinamento amministrativo. Nel 1973, nel rendere pubblicamente nota la propria proposta di riforma, la *Commissione* individuava nella Regione un organismo in

11 Nel 1967 furono stampati in tre volumi gli atti dei lavori della Commissione che prese il nome dal suo presidente, il Senatore Franceschini (1967). I tre volumi offrono un'ampia e dettagliata documentazione relativa allo stato di conservazione del patrimonio culturale italiano, oltreché una chiara testimonianza dell'orientamento culturale verso una progressiva apertura ai beni paesaggistici, ambientali e demotnoantropologici; già pochi anni dopo la loro pubblicazione, sono definiti «il documento più capillare dell'ormai tragica situazione del patrimonio artistico in Italia» (Emiliani, 1974). Sul concetto di cultura e la sua estensione anche ai beni di archeologia industriale, si veda anche Montella, 1987. A titolo esemplificativo dell'estensione a tutti i livelli di questo concetto allargato di cultura, si può citare l'intervento di un autorevole e impegnato esponente del mondo culturale, il linguista Tullio del Mauro che, nel 1977, intervenendo come Assessore alla Cultura della Regione Lazio alla Prima Conferenza regionale sui Beni culturali e ambientali si esprimeva proprio in questi termini: contro una «visione restrittiva» al solo bene artistico e architettonico del concetto di bene culturale; contro una visione «aristocraticistica», con cui si intendono per Beni culturali solo «quelli più pregevoli, in una parola i capolavori». Non più un concetto «libresco» di cultura, ma un concetto «gramsciano» della stessa, più vicino al mondo del «lavoro», per cui con «cultura» si intende tutto ciò che non è «natura», nel più vasto significato antropologico; De Mauro, 1977, pp. 17-19.

grado «per sua stessa natura, di adempiere a talune funzioni di tutela e valorizzazione con maggiore efficienza, con maggiore aderenza ai problemi concreti, con maggior speditezza di interventi che non l'amministrazione centralizzata e verticistica» (Toscana. Commissione regionale per la riforma dell'amministrazione dei Beni culturali e naturali, 1973, p. 7). Di fronte all'insuccesso pratico delle Commissioni ministeriali degli anni Sessanta (Franceschini e Papaldo), in risposta alla distanza burocratica dei vertici ministeriali, si tentava quindi di ricomporre la frattura centro-periferie spostando l'asse della bilancia verso i poteri locali e si riconfigurava l'apparato di tutela dando maggior peso alle neonate Regioni.

La visione elaborata nei primi anni Settanta si incentrava sulla interpretazione della «localizzazione» del fenomeno artistico come meccanismo fondamentale ai fini della sua corretta e completa comprensione. «Il patrimonio è tutto, in Italia, di interesse locale» (Emiliani, 1974, p. 122): con questa chiara affermazione si proponeva una concezione completamente nuova, ribaltando la gerarchia che fino ad ora aveva fatto prevalere l'interesse «nazionale». La «localizzazione» veniva invece avvertita come «spesso la massima garanzia della sua [ndr. del fatto artistico] altezza perfino qualitativa», perché «solo nella adeguata conoscenza del mondo complesso degli equilibri territoriali storici italiani, è possibile la ricostruzione di una storiografia accertata, dinamica, cosciente» (Emiliani, 1974, pp. 122-3). A tale sublimazione della «localizzazione» si faceva quindi corrispondere un'ovvia necessità di costruire poteri e capacità adeguati alla comprensione e gestione dei fenomeni. Venivano perciò formulati alcuni chiari concetti chiave per una rinnovata politica dei beni culturali: «decentramento» (Emiliani, 1974, p. 123), «programmazione» e «partecipazione attiva e democratica» (Emiliani, 1974, p. 116). Si allargava quindi il concetto di bene culturale, si moltiplicava il numero dei soggetti titolati ad intervenire sullo stesso; si ricercavano nuovi modi di raccordo tra gli organi, che detenevano i poteri, e i cittadini, per i quali i beni stessi dovevano servire da veicolo per il trasferimento di valori culturali. Si prevedeva che la «socialità del patrimonio» e la «localizzazione della salvaguardia, della tutela e dell'uso del patrimonio» (Emiliani, 1974, pp. 122-123) si sarebbero potuti realizzare attraverso l'orditura regionale in risposta alla visione democratica, già chiaramente delineata dalla carta

costituzionale. Sulla base di queste istanze culturali e in risposta a queste alte aspettative, si sviluppava così nel corso degli anni Settanta la costituzione dell'apparato regionale, che culminò con il D.P.R. 616/1977 nel passaggio di funzioni amministrative, per settori organici, relative a «musei di ente locale o di interesse locale» dallo Stato alle Regioni e con il concomitante e successivo proliferare della legislazione regionale in merito. Ma anche questo processo non fu così risolutivo come ci si aspettava tra la fine degli anni Sessanta e i primi anni Settanta: tanto è vero che, già nel 1982, nel delineare luci e ombre, vantaggi e svantaggi del nuovo assetto, Carla Bodo già prefigurava il «rischio di un neo-centralismo regionale» (Bodo, 1982, p. 127). Un altro netto intervento in questo teso rapporto tra centro e periferie si individua nel corso degli anni Novanta con il federalismo amministrativo a costituzione invariata.

Le innovazioni introdotte nell'ordinamento dai decreti cosiddetti Bassanini determinano un radicale riassetto delle funzioni. In base al principio di sussidiarietà diventa prevalente il ruolo svolto dagli enti locali, più vicini al territorio e agli interessi, rispetto a quello giocato dalle strutture centrali, cui viene riservato sempre di più un ruolo di controllo e supervisione. Queste modifiche determinano la successiva necessità di approvare nel 2001 la Riforma del Titolo V della Costituzione, che consolida nell'ordinamento la nuova ripartizione delle funzioni (tutela e valorizzazione) tra Stato e Regioni (Jalla, 2003, pp. 183-203). Tali innovazioni sono poi state introdotte nel nuovo testo unico per i Beni culturali, reso indifferibile proprio per la necessità di adeguare la principale legge di settore alle, nel frattempo sopravvenute, poderose riforme generali. Si arriva così, lungo questo percorso, alla più recente norma generale, il *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, approvata nel maggio 2004, già sottoposta, dal 2006 in poi, ad almeno due grandi processi di aggiornamento chiari e programmati (D.Lgs. 156/2006 per i Beni culturali e D.Lgs. 157/2006 per i Beni paesaggistici; D.Lgs. 62/2008 per i Beni culturali e 63/2008 per i Beni paesaggistici), ma anche a svariate, più nascoste e ambigue, modifiche, che talvolta ne hanno minato in profondità l'impianto. Come dal 1998 la principale legge di settore è stata soggetta a numerosi interventi, allo stesso modo anche l'ambito ministeriale è stato soggetto, nel corso di un

numero relativamente ristretto di anni, a ripetuti cambiamenti (D.Lgs. 368/1998; D.Lgs. 3/2004 e DPR 173/2004; DPR 233/2007).

2. 2014: Riforma del Ministero

La più recente riforma del sistema della tutela riguarda l'organizzazione dell'apparato del *Ministero per i Beni e le Attività Culturali e il Turismo* (da ora in poi MiBACT)¹², varata dal Ministro in carica dal 22 febbraio 2014, l'onorevole Dario Franceschini¹³ ed entrata in vigore l'11 dicembre 2014. Tale norma sembrerebbe riprendere e sviluppare alcune delle indicazioni della Commissione D'Alberti, attiva nel periodo in cui il Ministro era invece Massimo Bray (28 aprile 2013-22 febbraio 2014) (Montanari, 2014)¹⁴. La riforma prevede un radicale mutamento organizzativo dell'assetto ministeriale (Casini, 2014), che si inserisce a pieno titolo nel solco dei contrasti tra centro e periferia, tra organi centrali e presidi periferici che, come si è visto, da sempre caratterizza la storia della tutela del patrimonio.

In primo luogo, a livello centrale, sale a dodici il numero delle Direzioni Generali, e ad esse si aggiunge la carica di Segretario Generale. In secondo luogo, delle dodici Direzioni Generali due sono nuove: la prima è dedicata ad *Educazione e Ricerca*; la seconda ai *Musei*. Le Direzioni preesistenti, che si occupavano, le une, di beni storico-artistici e, le altre, di paesaggio e architettura contemporanea, sono state accorpate, spostando il paesaggio tra le competenze della Direzione storico-artistica (ora *Direzione generale Belle Arti e Paesaggio*) e contrassegnando quella per l'arte contemporanea, la *Direzione generale arte e architettura contemporanee e periferie urbane*, con un'impronta più aperta al recupero urbano.

12 DPCM, 29 agosto 2014, n. 171, *Regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici della diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance, a norma dell'articolo 16, comma 4, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.*

13 Si vedano alcuni comunicati stampa: MiBACT, 2014; MiBACT, senza data.

14 Commissione per il rilancio dei beni culturali e del turismo e per la riforma del ministero in base alla disciplina sulla revisione della spesa, 18 ottobre 2013.

A livello regionale vengono dismesse le Direzioni Regionali (o Soprintendenze regionali), create alla fine degli anni Novanta con la funzione di raccordare nei territori le attività delle varie Soprintendenze di settore; le ormai ex Direzioni regionali vengono quindi sostituite da organi che dovrebbe lavorare in maniera più collegiale, denominati *Commissioni Regionali*, guidate ciascuna da un Segretario Regionale e partecipate da tutti i direttori di musei e soprintendenti presenti nelle singole Regioni.

A livello territoriale, la riorganizzazione delle Soprintendenze di settore determina l'esistenza in ciascuna Regione di una Soprintendenza archeologica, di una Soprintendenza cosiddetta "mista", che ingloberà belle arti e paesaggio, e di una Soprintendenza per l'arte contemporanea; i Soprintendenti faranno capo direttamente al loro Direttore generale, abolendo l'intermediazione dell'ex Direttore (o Soprintendente) regionale introdotta alla fine degli anni Novanta.

Ma è il settore museale ad essere più radicalmente innovato dalla Riforma Franceschini nel tentativo di riconfigurare l'intero comparto attribuendo maggior peso ai musei in quanto istituzioni e soggetto delle politiche culturali. Oltre alla già menzionata creazione di una Direzione specificamente dedicata ai musei, si procede alla riorganizzazione degli stessi anche su base territoriale, in risposta ad una legittima esigenza di classificazione. Per tutte le Regioni a statuto ordinario e per due Regioni a statuto speciale (Sardegna e Friuli Venezia Giulia), vengono istituiti i «poli museali regionali», con l'obiettivo di accorpare i musei statali presenti nei singoli territori regionali; inoltre sono individuati a livello nazionale alcuni musei (18), cui viene attribuita autonomia tecnico-scientifica, organizzativa e contabile.

La riforma corrisponde onestamente anche ad un evidente e chiaro impegno nel comunicare con chiarezza e nell'ordinare in maniera limpida l'assetto del Ministero, indicando, ad esempio, sul sito istituzionale, forse per la prima volta nella storia del Ministero, l'elenco di tutte le sue componenti, dagli Istituti autonomi alle Direzioni, dalle Soprintendenze ai Poli museali regionali (MiBACT, senza data).

Questa complessa operazione è stata fortemente voluta dal Ministro Franceschini ed è

stata supportata in particolare da ICOM, un'importante e storica organizzazione internazionale dedicata ai musei (sito ufficiale: <http://www.icom-italia.org/>). L'articolazione italiana di ICOM, guidata dal Professor Daniele Jalla, in occasioni pubbliche e documenti ufficiali, ha preso una posizione favorevole alla riforma dell'ordinamento ministeriale e conseguentemente museale, ritenendola molto importante perché finalmente la norma determina una «reale inversione di tendenza rispetto alla cronica sottovalutazione dei musei da parte della normativa statale» (ICOM, 2015; ICOM, 2014). ICOM individua in questa riforma il concreto atto con cui si procede al riconoscimento di uno statuto e di un'autonomia ai musei, trasformandoli in un'istituzione vera e propria, come più volte ICOM stessa ha richiesto con i propri documenti ufficiali.

Meno soddisfatti della riorganizzazione in atto sono invece altri settori. Studiosi di primo calibro, come Alberto Asor Rosa (2014), Salvatore Settis (2014) e Carlo Ginzburg (2014) si sono dichiarati contrari alla riforma; altri, invece, come Giuliano Volpe (2014) e Daniele Manacorda (2014) estremamente favorevoli; mentre altri ancora, come Tomaso Montanari, hanno manifestato interesse e apertura verso ipotesi di cambiamento, ma, dopo un'approvazione iniziale, ne hanno progressivamente preso le distanze (Montanari, 2014). Altri ancora, come il personale di talune Soprintendenze¹⁵ o musei (Scudieri, 2014), hanno manifestato nettamente la proprio contrarietà a tale iniziativa¹⁶; associazioni di tutela e comitati di studiosi hanno anch'essi espresso i loro dubbi e le loro perplessità¹⁷. In particolare risultano difficilmente accettabili due aspetti. In primo luogo la configurazione di una Direzione specifica per i musei, il punto che piace particolarmente proprio alla principale associazione di categoria, ha destato anche aperte opposizioni. L'attribuzione dei

15 Soprintendenza Speciale per i Beni Archeologici di Roma, 23 luglio 2014; Guzzo lamenta una «indecorosa scopiazzatura del sistema museale di tipo anglosassone e statunitense» e addirittura accusa il Ministero di compiere un «tradimento verso la propria missione» (Guzzo, 2014).

16 Osler, 2014, riferisce le critiche di più personalità dell'amministrazione dei beni culturali.

17 Associazione Bianchi Bandinelli *et alii* (2014), firmato, tra gli altri, da Associazione Bianchi Bandinelli, Associazione Nazionale dei Tecnici per la Tutela dei Beni Culturali e Ambientali, Comitato per la Bellezza, Confederazione Italiana Archeologi, Salviamo il Paesaggio. Un altro comunicato dell'Associazione Bianchi Bandinelli sulla riforma del MiBACT critica principalmente i seguenti aspetti [manca un riferimento in bibliografia: il riferimento c'era]: «lo smantellamento del sistema delle soprintendenze, la mortificazione delle professionalità tecniche nonché la creazione di una struttura che sembra prendere in considerazione solo i ruoli apicali» (Associazione Bianchi Bandinelli, 2014). Altri interventi sono Emiliani, 2014 e una lettera aperta al Ministro Franceschini (CUNSTA, 2014).

musei a una propria specifica Direzione e il distacco dalla Soprintendenza territoriale di riferimento vengono infatti interpretati da molti come un modo per separarli dal territorio, con la conseguenza di danneggiare pericolosamente uno degli aspetti più importanti e distintivi del patrimonio territoriale, che consiste appunto nel profondo e originario legame dei musei con il contesto geografico e storico. Qui il disaccordo si incentra quindi su un nodo cruciale della riforma: da una parte si intende promuovere una concezione che tenda ad aggregare i musei in quanto istituzioni che funzionino con un certo grado di autonomia, facendo riferimento al Direttore del Polo museale regionale, tentando di renderli più liberi nel funzionamento, più agili e conseguentemente più attivi nello svolgere i loro compiti di valorizzazione culturale delle loro rispettive collezioni. Dall'altra, però, si ritiene che un elemento vitale del patrimonio italiano sia proprio il nesso inscindibile tra museo e territorio, secondo una tradizione di studi che fa capo a due voci autorevoli della storia dell'arte e della museologia italiane, Bruno Toscano e Andrea Emiliani¹⁸. Secondo questa impostazione, quindi, il distacco del museo dal suo contesto territoriale e dalla correlata Soprintendenza di settore sarebbero dannosi e scorretti, in quanto determinerebbero una rottura nella trama territoriale. Questa critica varrebbe inoltre non solo per i musei storico-artistici, ma anche per quelli archeologici, nati spesso come luogo di conservazione dei reperti provenienti dall'area presso la quale sono stati costituiti.

L'altro ambito di critica riguarda i criteri da adottare per le selezioni, sia per quanto riguarda i musei che potranno diventare autonomi, sia per quanto riguarda i loro Direttori. Si è temuto che nella selezione dei futuri direttori dei musei autonomi prevalessero criteri troppo sbilanciati verso l'ambito gestionale; ne è nata la polemica contro i supermanager e ne sono poi scaturite le consuete rassicurazioni ministeriali¹⁹. Infine, un'altra critica, più generale e di lunga durata, consiste nella permanente mancanza di risorse, in uomini e mezzi, per conseguire gli obiettivi prefissati.

18 Cito qui solo un esempio per molti altri. Toscano, 1972, ora 2006, p. 307: «Il primo requisito che è lecito pretendere da una raccolta locale d'arte affinché risponda a fini educativi e promozionali è una presentazione degli oggetti non irrelata rispetto alla complessiva dinamica storica del territorio cui appartengono».

19 Il timore che i criteri aziendalistici guidassero la selezione dei direttori dei musei è stata espressa in Osser, 2014, ma anche in Montanari (2014a, 2014b) e in altri interventi critici verso la riforma.

3. I musei non statali

Per limitarsi al settore museale statale, un argomento che invece è stato fino ad ora poco valutato è la situazione, il destino e l'organizzazione di tutti gli altri musei non coinvolti nella riforma del 2014, che sono poi la maggioranza numerica dei musei presenti sul territorio nazionale: i musei "non statali" (comunali, provinciali, regionali, privati). A ciò si aggiunga che, per riflettere in generale sulla riforma, occorre ricordare che essa non investe in pieno le Regioni a Statuto Speciale e la Provincia autonoma di Trento e Bolzano²⁰.

Ma concentriamoci sul tema dei musei pubblici non statali. Tali istituti, definiti dall'art. 117 Cost. «musei di ente locale», dopo un lungo dibattito e alterne vicende, furono inseriti nel 1948, insieme alle «biblioteche di ente locale», nell'elenco delle materie di competenza regionale (La Monica, 2009-2010, con riferimenti a bibliografia precedente, anche di ambito giuridico). Mentre le Regioni a statuto speciale, avendo più ampi poteri, ebbero la facoltà, di legiferare ancor prima degli anni Settanta e del connesso trasferimento di funzioni amministrative sui comparti di loro spettanza, e dunque anche sui musei (ad esempio la Regione Sardegna nel 1958 approvò la L.R. Sardegna n. 1 del 7 febbraio 1958, *Disposizioni per i musei degli enti locali, lo sviluppo delle ricerche archeologiche ed il finanziamento di opere urgenti per la conservazione dei monumenti*), al contrario le Regioni a statuto ordinario si trovarono nella condizione di legiferare solo dagli anni Settanta, ossia a seguito della loro formale istituzione e del trasferimento di funzioni amministrative. Fu così che, grazie ai trasferimenti operati dai cosiddetti decreti delegati, le Regioni, con tempi e in modi diversi, cominciarono a legiferare anche sui musei (La Monica, 2006)²¹. Occorre anche precisare che, nell'orizzonte storico e culturale degli anni Settanta, la costituzione delle Regioni fu veramente immaginata e vissuta come occasione di concreto miglioramento di

20 Nell'autorevole rivista *Aedon* sono stati pubblicati alcuni importanti articoli sulla riforma ministeriale, in cui si accenna al problema del rapporto con gli enti locali e con i musei di ente locale, mentre non si fa riferimento alle Regioni a Statuto Speciale. Si vedano Cammelli, 2015; Pastori, 2015; Scialoja, 2015; Forte, 2015.

21 Si vedano inoltre Centro Studi TCI, 2000; i saggi e le schede pubblicati sul sito <http://sistemimuseali.sns.it>, in occasione di un progetto di ricerca finanziato dalla Fondazione Monte dei Paschi di Siena (2006-2007) alla Scuola Normale di Pisa e diretto da Salvatore Settis. Più recentemente si veda la ricerca elaborata da IULM per Aspen Institute, 2013.

gestione della cosa pubblica, attraverso il principio della sussidiarietà. La convinzione, avvertita da più parti e sostenuta soprattutto dagli schieramenti politici di centro-sinistra, era che la presenza ravvicinata delle istituzioni ai territori e alle materie da gestire, per il loro maggior coinvolgimento e interesse, avrebbe di per sé aumentato la partecipazione, reso il sistema amministrativo più democratico, migliorato le prestazioni dei soggetti istituzionali. In questa direzione quindi le Regioni, prima le più attrezzate dal punto di vista culturale e gestionale, poi, a ruota, le altre, cominciarono a disciplinare i musei di ente locale²².

Poiché la maggior parte di tali musei erano di dimensioni medie o piccole, ben presto gli enti locali avvertirono la necessità di organizzarli in insiemi, cui spesso dettero il nome di «sistemi museali». L'obiettivo principale era creare aggregazioni di musei su base territoriale, per «comprensori» o «aree omogenee», e far coordinare ciascuno di tali insiemi a musei che assumessero il ruolo di centro di rete o ad uffici di ente locale. La Regione Umbria, ad esempio, nel 1975, varava una norma dedicata a musei, biblioteche e archivi, con cui suddivideva il territorio regionale in dodici Comprensori (L.R. Umbria n. 39 del 3 giugno 1975, *Norme in materia di musei, biblioteche, archivi di Enti locali o di interesse locale. Delega ai Comuni*, art. 3) e prevedeva di organizzare la propria attività sul territorio regionale in materia di cultura avvalendosi anche di una Consulta comprensoriale e di Piani comprensoriali. In Toscana (Borgioli e Pellegrini, 2007), nel Veneto (Carpita, 2007 b'), nel Lazio (Borgioli, 2007 a'), in Lombardia (Carpita, 2007 a), in Umbria (Tesei, 2007; Montella, 1995; Borsellino, a cura di, 2001; Iunti, 2005) nel tempo sono state avviate e hanno preso forma esperienze anche di successo, grazie alle quali da un lato molti musei di minori dimensioni hanno continuato ad esistere e, dall'altro, i territori e i centri urbani medio-piccoli hanno continuato a tener vivo un presidio istituzionale di carattere identitario. Comuni, Province e Regioni, ciascuno secondo le proprie competenze e le proprie dotazioni, hanno contribuito a tenere in vita soluzioni aggregative spesso diversificate e composite. Tali reti di musei o di enti culturali, nate dal basso, promosse magari da qualche amministrazione comunale più attiva e incentrate spesso su alcuni musei di maggior rilievo, hanno riversato

²² Un quadro sulla situazione normativa regionale in Servizio Studi, Legislazione e Inchieste Parlamentari, a cura di (1975).

determinanti effetti positivi sulla più ampia compagine territoriale (La Monica e Pellegrini, a cura di, 2009).

Negli anni Novanta tali soluzioni aggregative sono nate talvolta anche per la possibilità di intercettare finanziamenti straordinari: è il caso, ad esempio, di molte reti museali che si sono sviluppate nella Regione Marche, guidate dalle Comunità Montane, che riuscirono a percepire finanziamenti ad hoc. Ne derivò la fondazione di alcune piccole reti museali che, però, purtroppo, dopo alcuni anni, per l'impossibilità di trasformare l'incentivo occasionale in finanziamento ordinario e dunque per l'impossibilità di garantire il funzionamento a regime, sono state chiuse o fortemente ridimensionate o ancora riconfigurate come reti solo virtuali. Si può citare a questo proposito il caso di *Leggere il territorio*, una rete di musei istituita nel 1998 e guidata dalla Comunità Montana dei Monti Azzurri, o di *Musei partecipati*, anch'essa fondata nel 1998 e coordinata dalla Comunità Montana dell'Alto e Medio Metauro (Amadei e Tesei, 2007)²³.

L'esigenza giustamente avvertita dagli enti locali di mettere in rete le realtà museali disseminate nel territorio è stata, fin da subito, il riflesso di una effettiva necessità economica e gestionale di ottimizzare l'uso delle risorse, mettendole a disposizione di più strutture possibile. Essa inoltre è anche stata una risposta corretta dal punto vista storico-artistico, in quanto le soluzioni aggregative non puntavano ad appiattare i singoli musei, o ad uniformarli aderendo a un unico modello culturale e organizzativo, quanto piuttosto a preservare i loro caratteri di unicità e specificità. Alcune Regioni, come la Toscana, hanno lavorato con pervicacia e continuità negli anni a questo tema, ancorandosi al principio del rispetto delle identità locali e quindi dei territori (Borgioli e Pellegrini, 2007). Sotto questo punto di vista, quindi, i cosiddetti "sistemi museali" sono stati una soluzione non standardizzata, libera e adattabile alle singole esigenze, con cui gli enti locali hanno tentato di sostenere i musei di loro spettanza senza falsarne la fisionomia culturale. In alcuni casi, poi, le Regioni si sono mosse anche con maggior decisione, verso la regolamentazione di sistemi museali ad estensione e guida regionale. Il caso più celebre e precoce è quello costituito dalla

²³ La rete *Musei Partecipati* ha ancora un sito Web: <http://www.museipartecipati.it/> (5/10/2015). Sulla Regione Marche: Montella, 2003.

Regione Umbria che nel 1990, per prima a livello nazionale, varò una legge (L.R. 35/1990) che codificava il concetto e l'organizzazione effettiva di un «sistema museale regionale», intendendo con esso l'insieme dei musei, adeguatamente classificati, presenti sul suo territorio (Tesei, 2007).

Un altro soggetto che progressivamente ha assunto un ruolo importante in questo ambito sono state le Province che, talvolta, si sono poste alla guida dell'organizzazione di sistemi la cui estensione riguardasse tutto il loro territorio. Si possono citare a questo proposito la Provincia di Siena, che aveva costituito il *Sistema Museale Provinciale Senese*, facendolo poi evolvere verso la tipologia della Fondazione (Borgioli, 2007c); la Provincia di Grosseto che, incentrandosi sul preesistente *Sistema Museale di Massa Marittima*, a carattere comunale, ha costituito un sistema provinciale *Musei di Maremma* (Borgioli, 2007b)²⁴, o ancora i due sistemi museali delle Province di Ancona e di Macerata, che nel tempo si sono evoluti e hanno mantenuto la loro estensione provinciale (Amadei, 2007a; Amadei, 2007b)²⁵. Anche la Regione Lazio è stata molto attiva nella promozione diretta di sistemi museali, con un atteggiamento più determinato rispetto alle altre verso la formazione di sistemi ad estensione regionale e di carattere tematico, dovendo salvaguardare il ricchissimo patrimonio culturale diffuso non romano (Borgioli, 2007c).

Questo faticoso e impegnativo percorso, portato avanti con esiti differenziati dagli enti locali, è stato messo alla prova, negli anni Novanta, dalle profonde trasformazioni della conformazione amministrativa nazionale prodotte dai decreti per il federalismo amministrativo a costituzione invariata (D.Lgs. 59/1997; D.Lgs. 112/1998) e dalla successiva Riforma del Titolo V (L.C. 3/2001), che hanno azzerato le materie di competenza regionale ex art. 117 Cost.

In base al nuovo sistema costituzionale, non le materie, bensì le funzioni determinano l'assegnazione delle competenze. La tutela dei Beni culturali spetta allo Stato, per il tramite

24 Il Sistema provinciale grossetano è presente in rete con il suo sito istituzionale: <http://www.museidimaremma.it/> (5/10/2015).

25 Il *Sistema Museale della Provincia di Ancona* ha modificato il proprio indirizzo Web da <http://www.sistemamuseale.provincia.Ancona.it/> in <http://www.musan.it/> (5/10/2015). Il *Sistema museale della Provincia di Macerata* ha mantenuto l'indirizzo originario www.sistemamuseale-mc.it (5/10/2015).

delle Soprintendenze, mentre la valorizzazione spetta agli enti locali o allo Stato stesso, a seconda del principio dominicale. Questa apparentemente semplice distinzione ha in realtà determinato dissidi profondi tra diversi livelli istituzionali dell'ordinamento repubblicano, e numerosi ricorsi alla Corte Costituzionale. Nonostante tale mutamento, negli anni successivi comunque gli enti locali hanno continuato a occuparsi della gestione dei loro musei, riconducendo tale funzione *de facto* all'ambito della valorizzazione, mentre per interventi riconducibili alla funzione della tutela, come restauri e spostamenti/esportazioni, hanno dovuto continuare a chiedere l'autorizzazione alle soprintendenze.

Nella generale politica per il panorama museale ciò che colpisce è che non sia esistita, fino al DPCM 171/2014, una legge cornice per i musei italiani. Ne fu varata una, molto semplice, nel 1960, finalizzata a una mera classificazione dei musei²⁶; furono poi presentati, tra la fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta, alcuni progetti di legge per il «sistema museale nazionale», tutti poi naufragati (La Monica, 2006). Nel frattempo però, da un lato, come si è visto, gli enti locali sono andati avanti nel disciplinare dal punto di vista normativo e nell'organizzare concretamente i loro musei, dall'altro i professionisti dei musei e gli storici dell'arte hanno elaborato e poi approvato nel 2001 un importante documento, l'*Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei*²⁷. Va anche ricordato che dal 1998 sono stati istituiti per legge quattro «poli museali speciali» nelle città di Firenze, Napoli, Roma e Venezia e una soprintendenza archeologica speciale, quella di Pompei (Guzzo, 2003). In tal modo i musei statali presenti in questi contesti urbani di eccezionale rilievo hanno assunto una particolare conformazione amministrativa, dotata di un grado avanzato, ma non assoluto, di autonomia.

Le soluzioni organizzative adottate per i musei statali dal DPCM 171 sono in definitiva due: da un lato aggregare anche i musei statali su base regionale, a costituire i (nuovi) «poli museali», statali per proprietà e regionali per estensione, dotati ciascuno di un proprio direttore; dall'altro estrarre dal territorio alcuni musei in base a non troppo chiari principi

²⁶ L. 22 settembre 1960, n. 1080, *Norme concernenti i musei non statali*.

²⁷ D.M. 10 maggio 2001, *Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei* (art. 150, comma 6, D.Lgs. n. 112/98).

(collezioni, superficie espositiva, numero di visitatori, potenzialità di sviluppo) per conferire loro un'autonomia contabile, organizzativa e culturale, come volevano i progetti di legge dei primi anni Ottanta per il «sistema museale nazionale». Dunque la soluzione del “fare sistema”, ricercata, tentata, sperimentata e disciplinata per decenni dalle Regioni, variamente promossa e utilizzata per almeno quaranta anni per i musei di ente locale, ritorna con questa Riforma del 2014 sul versante statale, proponendo così una possibile via risolutiva a numerose difficoltà dei musei, soprattutto sul versante organizzativo e gestionale.

Nel frattempo però divengono estremamente fosche le sorti di molti sistemi provinciali, costruiti negli anni, arricchitisi di esperienze, aumentati di numero, per la concomitante soppressione delle Province. E in questo caso anche ICOM ha più volte lanciato l'allarme, proprio perché, come si è visto, spesso i sistemi sono stati costituiti dalle Province proprio nei territori caratterizzati da Comuni di dimensioni medio-piccole e da un diffusissimo patrimonio minore, magari particolarmente diffuso in borghi e aree rurali. Il Grossetano e il Senese ne sono un esempio lampante. Nel caso dei sistemi a conduzione provinciale prima l'indebolimento e poi la soppressione degli enti promotori e coordinatori dei sistemi stanno mettendo a rischio la sopravvivenza stessa di queste preziose esperienze²⁸.

Mentre dunque un punto innovativo e qualificante della riforma ministeriale consiste nel tentativo di riordinare in maniera chiara i musei statali, emergono alcuni elementi di difficoltà nella trama delle relazioni tra i medesimi musei, secondo il nuovo assetto, e il resto delle istituzioni e delle realtà culturali presenti nei territori. O almeno si apre, su questo fronte, un ambito nuovo, in cui dovranno essere ritessuti comunque i legami dei musei statali con le Soprintendenze, sia archeologiche che storico-artistiche, con i musei di ente locale e con quelli privati, e con altri beni, di vario tipo, presenti nelle città e nelle campagne. Il DPCM 171/2014 prevede che i «poli museali» (statali regionali) si occupino di garantire il «servizio pubblico di fruizione e di valorizzazione degli istituti e dei luoghi della cultura in consegna allo Stato o allo Stato comunque affidati in gestione» e di promuovere «l'integrazione dei percorsi

28 Sulla L. 56/2014, detta legge Delrio, si veda Leombroni, 2014 e, più recentemente, Maresca e Compagna, 2015.

culturali di fruizione e, in raccordo con il segretario regionale, dei conseguenti itinerari turistico-culturali» (art. 34). Sembra quindi che si possa prospettare l'esercizio di un ruolo di attrazione da parte dei poli verso le altre realtà culturali statali, in cui anche i poli fungano da trama, da intelaiatura per il territorio, per organizzare percorsi culturali fuori dai musei. E in questo caso, allora, si ricostruisce il legame con l'esterno, con il contesto storico e culturale, ma ci si troverà, forse, di nuovo davanti al quesito di come riannodare i rapporti con le Soprintendenze archeologiche e miste.

4. Altre novità in vista

In questo dissidio di lunga gittata tra centro e periferie, tra Ministero e Soprintendenze territoriali, tra Ministero ed enti locali, vanno inseriti altri provvedimenti di più recente elaborazione e in alcuni casi appena approvati, di cui ancora si devono comprendere le conseguenze e gli effetti sul medio e lungo periodo. In particolare sono due i provvedimenti che sembra possano intaccare in profondità l'assetto del sistema della tutela: il nuovo decreto enti locali²⁹ e il piano di riforma della pubblica amministrazione (cosiddetta legge Madia)³⁰.

In base al recente decreto cosiddetto "enti locali", con la soppressione delle Province, si adotta un «piano di razionalizzazione degli archivi e degli altri istituti della cultura delle province» (art. 16, c. 1-quater). In base a tale piano, gli archivi provinciali storici, ossia i documenti e gli immobili che li ospitano, nonché il personale che li gestisce, possono essere nuovamente trasferiti riassegnando i documenti agli Archivi di Stato competenti per territorio e gli immobili al Ministero (Moramarco, 2015); allo stesso modo il personale incardinato nelle Province (archivisti, bibliotecari, storici dell'arte e archeologi) può essere riassegnato allo Stato.

²⁹ DL 19 giugno 2015, n. 78, coordinato con la legge di conversione 6 agosto 2015, n. 125, *Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali*, art. 16, c. 1-quater.

³⁰ L. 7 agosto 2015, n. 124, *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*.

Ma oltre a questa considerevole modifica dell'ordinamento, è doveroso citarne un'altra, in pieno svolgimento. Il 28 agosto 2015 è entrata in vigore la legge 14/2015 per la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, proposta dall'attuale Ministro della Pubblica Amministrazione Marianna Madia. Tale provvedimento introduce, in forma di delega al Governo, la possibilità di modificare la disciplina dei Ministeri. La legge prevede la trasformazione delle Prefetture in «uffici territoriali dello Stato», la responsabilizzazione del Prefetto come centro erogatore di servizi ai cittadini ed, infine, la confluenza nel così costituito nuovo ufficio territoriale «di tutti gli uffici periferici delle amministrazioni civili dello Stato», e dunque anche delle Soprintendenze. Poiché due emendamenti, finalizzati a escludere le Soprintendenze da questo impianto, sono stati bloccati durante la discussione alla Camera, si è portati ad ipotizzare che la volontà governativa sia quindi proprio quella di investire in pieno, con questo riassetto, anche il sistema territoriale delle Soprintendenze, con la prospettiva di un loro nuovo orientamento verso gli uffici territoriali dello Stato derivanti dalle ex Prefetture³¹. Ora bisogna dire che le Prefetture hanno certamente esercitato, lo si è già detto all'inizio di questo contributo, un ruolo, anche se non ancora approfonditamente studiato e compreso, nella conformazione del sistema della tutela, ma ciò è avvenuto nei decenni immediatamente dopo l'Unità d'Italia. Tra 1865 e 1890 circa si provvide per alcuni, pochi, decenni alla conservazione del patrimonio attraverso le Prefetture, che costituivano un canale di dialogo tra Direzioni generali del Ministero della Pubblica Istruzione e Sindaci, avvalendosi talvolta degli organi consultivi a loro disposizione, ossia le Commissioni Conservatrici Provinciali, formate da eruditi e studiosi locali, in parte di nomina ministeriale, in parte di nomina prefettizia. Ma ciò avveniva quando ancora non esisteva il sistema delle Soprintendenze, che furono strutturate nei decenni immediatamente successivi proprio come uffici territoriali dello Stato, che dovevano agire, con criteri uniformi e unitari, su tutto il frastagliato e variegato territorio nazionale. Pertanto, la possibile attribuzione delle Soprintendenze, già di fatto uffici territoriali dello Stato, alle Prefetture riconfigurate come «nuovi» uffici territoriali dello Stato comporterebbe

31 Contro questa ipotesi ha preso chiaramente posizione con un comunicato la rappresentanza sindacale della Unione Italiana Lavoratori Pubblica Amministrazione (UIL-PA 2015).

evidentemente una chiara duplicazione, con il rischio di un conseguente appiattimento o annullamento dell'esercizio delle funzioni da parte di uno dei due istituti (a seconda di quale sarà quello prevalente). Tanto più se si tiene conto che il Ministero della Funzione Pubblica (slides pubblicate sul sito ufficiale: <http://www.funzionepubblica.gov.it/>) ha comunicato che «sul territorio ci sarà un unico Ufficio dello Stato nel quale il Prefetto avrà un ruolo di direzione (che non significa funzioni di comando) nei rapporti tra istituzioni e di rappresentanza nei confronti dei cittadini. Nelle materie di loro competenza, i Soprintendenti continueranno a rispondere al Ministero dei Beni Culturali». Questa informazione risulta tuttavia non del tutto coerente con le previsioni della legge delega, secondo cui si attribuiscono al «prefetto [...] funzioni di direzione e coordinamento dei dirigenti degli uffici facenti parte dell'Ufficio territoriale dello Stato, eventualmente prevedendo l'attribuzione allo stesso di poteri sostitutivi». Le previsioni della legge delega, infatti, sembrerebbero determinare un ruolo superiore del prefetto rispetto agli altri funzionari e dirigenti dell'Ufficio, dunque anche rispetto ai Soprintendenti.

Al momento della scrittura di questo saggio, la delega ad intervenire secondo queste linee-guida è stata da poco concessa al Governo. Nel frattempo sono stati ufficialmente rivolti al Presidente della Repubblica Mattarella appelli ad opporsi a questo provvedimento definito come «palesamente incostituzionale» in quanto lesivo degli interessi pubblici sanciti dall'articolo 9 della Costituzione (Azzariti, Carlassare *et al.*, 2015). Ma l'appello, presentato da autorevoli costituzionalisti nel mese di agosto 2015, è ancora privo di una risposta.

Bibliografia

Amadei I., (2007a). *Sistema museale della Provincia di Ancona*, <http://sistemimuseali.sns.it/> (3/10/2015).

Amadei I., (2007b). *Sistema museale della Provincia di Macerata*,

<http://sistemimuseali.sns.it/content.php?ids=3&idEn=20&idDoc=261&idSC=47&el=3&fun=ln&op=dwl&t=doc> (3/10/2015).

Amadei I., Tesei L. (2007). *Analisi della politica della Regione Marche in materia di Sistemi museali*, <http://sistemimuseali.sns.it/content.php?ids=2&idDoc=158&idDS=21&el=1&fun=ln&op=dwl&t=doc> (3/10/2015).

Asor Rosa A. (2014). Il governo Renzi va all'assalto dei beni comuni. *Il Manifesto*. 30 luglio.

Azzariti G., Carlassare L., et al. I soprintendenti e la loro indipendenza. *La Repubblica*. 10 agosto 2015.

Associazione Bianchi Bandinelli (2014). *Comunicato sulla riforma del MiBACT*. 21 luglio. <http://www.bianchibandinelli.it/2014/07/21/21-luglio-2014-comunicato-abb-sulla-riforma-del-ministero/> (12/03/2015).

Associazione Bianchi Bandinelli et al. (2014). *Rafforzare, razionalizzare e modernizzare il sistema nazionale della tutela dei beni culturali e paesaggistici. Appello a Napolitano*. 30 luglio. <http://www.patrimoniosos.it/rsol.php?op=getarticle&id=111645> (3/10/2015).

Balzani R. (2003). *Per le antichità e le belle arti: la legge n. 364 del 20 giugno 1909 e l'Italia giolittiana. Dibattiti storici in Parlamento*. Bologna: Il Mulino.

Bencivenni M. e Grifoni P. (1987). *Monumenti e Istituzioni. Parte I. La nascita del servizio di tutela dei monumenti in Italia, 1860-1880*. Firenze: Alinea.

Bencivenni M. e Grifoni P. (1992). *Monumenti e Istituzioni. Parte II. Il decollo e la riforma del servizio di tutela dei monumenti in Italia, 1880-1915*. Firenze: Alinea.

Bodo C. (1982). *Rapporto sulla politica culturale delle Regioni*. Milano: FrancoAngeli.

Borgioli C. (2007a). *Analisi della politica della Regione Lazio in materia di Sistemi museali*, <http://sistemimuseali.sns.it/content.php?ids=2&idDoc=155&idDS=33&el=7&fun=ln&op=dwl&t=doc> (12/03/2016).

Borgioli C. (2007b). *Musei di Maremma. Rete museale della Provincia di Grosseto*, <http://sistemimuseali.sns.it/content.php?idDoc=250&fun=ln&op=dwl&el=2&ids=3&idSC=29&t=doc> (12/03/2016).

- Borgioli C. (2007c). *Fondazione Musei Senesi*, <http://sistemimuseali.sns.it/content.php?idDoc=241&fun=ln&op=dwl&el=1&ids=3&idSC=30&t=doc> (12/03/2016).
- Borgioli C., Pellegrini E. (2007). *Analisi della politica della Regione Toscana in materia di sistemi museali*, <http://sistemimuseali.sns.it/content.php?ids=2&idDoc=161&idDS=25&el=1&fun=ln&op=dwl&t=doc> (12/03/2015).
- Borsellino E., a cura di (2001). *Piccoli musei d'arte in Umbria*, con la collaborazione di B. Cirulli. Venezia: Marsilio.
- Cammelli M. (2015). Il grimaldello dei tagli di spesa nella riorganizzazione del MiBACT. *Aedon. Rivista di Arti e Diritto online*, 1. <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2015/1/editoriale.htm> (3/10/2015).
- Carpita V. (2007a). *Analisi della politica della Regione Toscana in materia di sistemi museali*, <http://sistemimuseali.sns.it/content.php?ids=2&idDoc=229&idDS=28&el=1&fun=ln&op=dwl&t=doc> (12/03/2016).
- Carpita V. (2007b). *Analisi della politica della Regione Veneto in materia di sistemi museali*, <http://sistemimuseali.sns.it/content.php?ids=2&idDoc=163&idDS=26&el=1&fun=ln&op=dwl&t=doc> (12/03/2015).
- Casini L. (2014). Il nuovo statuto giuridico dei musei italiani. *Aedon. Rivista di Arti e Diritto online*, 3. <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2014/3/casini.htm> (3/10/2015).
- Cassese S. (1975), I beni culturali da Bottai a Spadolini. *Rassegna Archivi di Stato*, 1-3: 116.
- Cassese S. (1998). I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione. *Giornale di diritto amministrativo*, 7: 673.
- Cavalcaselle G.B. (1863). Sulla conservazione dei monumenti ed oggetti di belle arti e sulla riforma dell'insegnamento accademico. *Rivista dei Comuni italiani*, 4-5: 34.
- Cazzato V., a cura di (2001). *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta*, con scritti di G. Basile. Roma: Ministero per i Beni e le Attività Culturali. Ufficio Studi. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.
- Centro Studi TCI, a cura di (2000). *Sistemi museali in Italia. Analisi di alcune esperienze: le prime tappe di un lungo cammino*. Torino: Touring Club Italiano.

- Commissione Franceschini (1967). *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*, I-III, 1964-66. Roma: Colombo Editore.
- Commissione per il rilancio dei beni culturali e del turismo e per la riforma del ministero in base alla disciplina sulla revisione della spesa (2013). *Relazione finale*, 18 ottobre, http://www.aedon.mulino.it/primopiano/relazione_finale_commissione_beni_culturali_2013.pdf (12/03/2016).
- Cristofani M. (1983). *La scoperta degli Etruschi. Archeologia e antiquaria nel '700*. Torino: Einaudi.
- CUNSTA (2014). *La Consulta Universitaria Nazionale per la Storia dell'Arte in appoggio ai Soprintendenti. Lettera al Ministro Franceschini*. 26 giugno. <http://www.patrimoniosos.it/rsol.php?op=getarticle&id=111106> (3/10/2015).
- Curzi V. (2004). *Bene culturale e pubblica utilità. Politiche di tutela a Roma tra Ancien Régime e Restaurazione*. Bologna: Minerva Edizioni.
- De Mauro T. (1977). Relazione introduttiva ai lavori della I Conferenza regionale sulla politica dei beni culturali e ambientali. In: Assessorato alla Cultura, Regione Lazio, a cura di, *I Conferenza regionale sulla politica dei beni culturali e ambientali*. Atti della I Conferenza di Roma. Sala dei Convegni del C.N.R., 24-26 novembre 1977. Ufficio musei e beni culturali dell'Assessorato alla cultura della Regione Lazio.
- Emiliani A. (1973). *Musei e museologia*. In: *Storia d'Italia. I documenti*, 5-II. Torino: Einaudi.
- Emiliani A. (1974a). *Dal museo al territorio 1967-1974*. Bologna: Edizioni Alfa Editoriale.
- Emiliani A. (1974b). *Una politica dei beni culturali*, con scritti di Cervellati P.L., Gambi L., Guglielmi G. Torino: Einaudi.
- Emiliani A. (1985). *Il museo alla sua terza età. Dal territorio al museo*. Bologna: Nuova Alfa Editoriale.
- Emiliani A. (1996). *Leggi, bandi e provvedimenti per la tutela dei Beni Artistici e Culturali negli antichi stati italiani 1571-1860*. Bologna: Nuova Alfa Editoriale.

- Emiliani V. (2014). Ministro, non mischi turismo e beni culturali. Lettera aperta al ministro Franceschini. *L'Unità*. 18 luglio. <http://www.patrimoniosos.it/rsol.php?op=getarticle&id=111418> (3/10/2015).
- Forte P. (2015). I nuovi musei statali: un primo passo nella giusta direzione. *Aedon. Rivista di Arti e Diritto online*, 1, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2015/1/forte.htm> (3/10/2015).
- Ginzburg C. (2014). Perché dobbiamo salvare le soprintendenze. *La Repubblica*. 29 luglio.
- Gioli A. (1997). *Monumenti e oggetti d'arte nel regno d'Italia. Il patrimonio artistico degli enti religiosi soppressi tra riuso, tutela e dispersione. Inventario dei "Beni delle corporazioni religiose" 1860-1890*. Roma: Ufficio centrale per i beni archivistici.
- Guzzo P.G. (2003). *Pompei 1998-2003: l'esperimento dell'autonomia*. Milano: Electa.
- Guzzo P.G. (2014). *Protesta contro la riorganizzazione della tutela. Lettera aperta al Direttore Generale per l'Archeologia*. 21 luglio. <http://www.patrimoniosos.it/rsol.php?op=getintervento&id=1114> (3/10/2015).
- ICOM (2014). *Musei, mutamenti istituzionali e riorganizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*, Seminario, Bologna, 22-23 ottobre. <http://www.icom-italia.org/images/documenti/sezioneSitoDocumenti/conclusioni%20del%20seminario%20di%20boogna%20novembre%202014%20finale.pdf> (3/10/2015).
- ICOM (2015). *Dai Poli ai Sistemi museali regionali*, comunicato di assemblea. 22 giugno. http://www.icom-italia.org/index.php?option=com_content&view=article&id=611:assemblea-soci-2015-i-documenti&catid=11:news&Itemid=123 (3/10/2015).
- IULM (2013). *I sistemi museali in Italia*. Aspen Institute. https://www.aspeninstitute.it/en/system/files/private_files/2013-09/doc/SistemiMuseali.pdf (3/10/2015).
- Iunti A. (2005). Il nuovo sistema museale umbro nella legge regionale 22 dicembre 2003, n. 24. *Aedon. Rivista di Arti e Diritto online*, 1, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2005/1/iunti.htm> (6/10/2015).

- Jalla D. (2003). *Il museo contemporaneo. Introduzione al nuovo sistema museale italiano*. Torino: Utet.
- La Monica D. (2006). La politica delle regioni italiane in materia di musei e sistemi museali. *RIASA. Rivista dell'Istituto Nazionale d'Archeologia e Storia dell'Arte*, III s., XXIX, 61: 305.
- La Monica D. (2010). Regioni e cultura: il dibattito della Costituente. Gli interventi di Concetto Marchesi e Florestano Di Fausto. *RIASA. Rivista dell'Istituto Nazionale d'Archeologia e Storia dell'Arte*, III s., XXXII-XXXIII, 64-65: 433, DOI: 10.1400/219208.
- La Monica D. e Pellegrini E., a cura di (2009). *Regioni e musei: politiche per i sistemi museali dagli anni Settanta ad oggi*, atti del convegno, Pisa, Scuola Normale Superiore, 4 dicembre 2007. Pavona (Roma): Iacobelli.
- Leombroni C. (2014). *Note sul riordino delle funzioni amministrative locali*, seminario ICOM, Bologna, 22 e 23 novembre 2014, <http://www.icom-italia.org/images/documenti/sezioneSitoDocumenti/2.%20note%20claudio%20leombroni.pdf> (3/10/2015).
- Levi D. (1988). *Cavalcaselle. Il pioniere della conservazione dell'arte italiana*. Torino: Einaudi.
- Manacorda D. (2014). Per salvare il nostro patrimonio serve un'alleanza con i cittadini. *La Repubblica*. 1° agosto.
- Maresca Compagna A. (2015). *Dai Poli ai Sistemi museali regionali*, Conferenza nazionale ICOM Italia 2015, Roma, 22 giugno. http://www.sistemamusei.ra.it/admin/Rivista.php?op=fg&id_rivista=64&fld=file (12/03/2015).
- Marini F.S. (2002). *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*. Milano: Giuffrè.
- Merusi F. (1975). Articolo 9. In G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Art. 1-12 Principi fondamentali*. Bologna: Zanichelli.
- MiBACT (1985). *I musei locali del Lazio. Bollettino d'Arte*. Supplemento n. 30.
- MiBACT (2014). *Verso un nuovo MIBACT. La riorganizzazione del ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*. Comunicato stampa. 16 luglio.

http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/MibacUnif/Comunicati/visualizza_asset.html_378112305.html (3/10/2015).

MiBACT (senza data). *La struttura organizzativa*, pagina web, <http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/MenuPrincipale/Ministero/La-struttura-organizzativa> (3/10/2015).

Montanari T. (2013). *Costituzione incompiuta. Arte, paesaggio, ambiente*, con scritti di Maddalena P., Leone A., Settis S. Torino: Einaudi.

Montanari T. (2014a). *La slot machine dei beni culturali. Il Manifesto*. 14 agosto.

Montanari T. (2014b). Beni culturali: una riforma non renziana. *Il Fatto Quotidiano*. 18 luglio.

Montella M. (1987). L'archeologia industriale per una politica dei beni culturali. In: Bovini G., Covino R., Fioriti M.G., Gallo G., Giorgini M. (a cura di), *Un modello catalografico per l'archeologia industriale*. Perugia: Electa, Editori Umbri Associati.

Montella M., a cura di (1995). *Il sistema museale regionale dell'Umbria*. Perugia: Electa Editori umbri associati.

Montella M., a cura di (2003). *Organizzazione e sviluppo di reti museali. Ascoli Piceno, San Benedetto del Tronto, Sistema museale dell'Umbria*. Perugia: Crace.

Moramarco A.A. (2015). Speciale decreto/5. Trasferiti allo Stato archivi e biblioteche delle ex Province. *Il Sole24Ore*. 12 giugno.

Mozzo M., Visentin M. (2014). *Vicende di tutela in Friuli tra Ottocento e Novecento. Monumenti, oggetti d'arte e paesaggio*. Udine: Forum Edizioni.

Osser E. (2014). Paura di cambiare: «Caro ministro, ascoltaci». *Il Giornale dell'Arte*, 347, novembre. <http://www.ilgiornaledellarte.com/articoli/2014/11/121905.html> (3/10/2015).

Parpagliolo L. (1913). *Codice delle Antichità e degli oggetti di Arte. Raccolta di leggi, decreti, regolamenti, circolari relativi alla conservazione dei monumenti e degli oggetti di antichità e di arte con richiami alla giurisprudenza e ai precedenti storici e legislativi*. Voll. I-II. Roma: Loescher.

Parpagliolo L. (1934). *Codice delle Antichità e degli oggetti di Arte. Raccolta di leggi*,

decreti, regolamenti, circolari relativi alla conservazione delle cose d'interesse storico-artistico e alla difesa delle bellezze naturali. Voll. I-II. Roma: Libreria dello Stato.

Pastori G. (2015). La riforma dell'amministrazione centrale del Mibact tra continuità e discontinuità. *Aedon. Rivista di Arti e Diritto online*, 1. <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2015/1/pastori.htm> (3/10/2015).

Perusini G., Fabiani R., a cura di (2008). *Conservazione e tutela dei beni culturali in una terra di frontiera. Il Friuli Venezia Giulia fra Regno d'Italia e Impero Asburgico (1850-1918)*, Atti del Convegno Internazionale di Studi, Università degli Studi di Udine, Sala Florio, 30 novembre 2006. Vicenza: Terra Ferma.

Pesenti S. (1996). *La tutela dei monumenti a Firenze. Le Commissioni Conservatrici (1860-1891)*. Milano: Guerini e Associati.

Pinto S. (1982). La promozione delle arti negli Stati italiani dall'età delle Riforme all'Unità. In: *Storia dell'arte italiana. parte seconda. Dal Medioevo al Novecento. Volume secondo. Dal Cinquecento all'Ottocento. II. Settecento e Ottocento*. Torino: Einaudi.

Piva A., a cura di (1998). *Piccoli musei d'arte in Liguria*. Venezia: Marsilio

Rossari A., Togni R., a cura di (1978). *Verso una gestione dei beni culturali come servizio pubblico, Attività legislativa e dibattito culturale dallo stato unitario alle Regioni (1860-1977)*, con testi di P. Nicoli, S. Sicoli. Milano: Garzanti.

Sciullo G. (2015). La riforma dell'amministrazione periferica. *Aedon. Rivista di Arti e Diritto online*, 1. <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2015/1/sciullo.htm> (3/10/2015).

Scudieri M. (2014). *Lettera aperta al Ministro dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo Dario Franceschini*. 21 luglio. <http://www.patrimoniosos.it/rsol.php?op=getarticle&id=111491> (16/03/2016).

Servizio Studi, Legislazione e Inchieste Parlamentari, a cura di (1975). *Ricerca sui beni culturali. Quaderni di Studi e Legislazione*. Roma: Segretario Generale della Camera dei Deputati.

Settis S. (2002). *Italia S.p.A. L'assalto al patrimonio culturale*. Torino: Einaudi.

Settis S. (2005). *Battaglie senza eroi*. Milano: Electa.

- Settis S. (2010). *Paesaggio, Costituzione, cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*. Torino: Einaudi.
- Settis S. (2012). *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*. Torino: Einaudi.
- Settis S. (2014). Se troppo successo fa male al museo, *La Repubblica*. 30 luglio.
- Soprintendenza Speciale per i Beni Archeologici di Roma (2014). *Archeologi, architetti, restauratori e antropologi della Soprintendenza Speciale per i Beni Archeologici di Roma Lettera aperta al Ministro*. 23 luglio. <http://www.patrimoniosos.it/rsol.php?op=getarticle&id=111507> (3/10/2015).
- Tesei L. (2007). *Analisi della politica della Regione Umbria in materia di Sistemi museali*. <http://sistemimuseali.sns.it/content.php?ids=2&idDoc=252&idDS=34&el=1&fun=ln&op=dwl&t=doc> (3/10/2015).
- Toscana. Commissione regionale per la riforma dell'amministrazione dei beni culturali e naturali (1973). *Beni culturali e naturali. Proposta della Regione Toscana per un'iniziativa legislativa delle regioni per la riforma dell'Amministrazione dei Beni culturali e naturali*. Firenze: Giunta Regionale Toscana.
- Toscano B. (1972). Museo locale e territorio. *Spoletium*, 16-17: 3. Ora in: Saponi G. e Di Benedetti P., a cura di (2006), *Scritti brevi sulla storia dell'arte e sulla conservazione*. Firenze: Libro Co. Italia.
- Treccani G.P., a cura di (1994). *Del restauro in Lombardia. Procedure, istituzioni, archivi 1861-1892*. Milano: Guerini e Associati.
- UIL-PA, Coord. MiBACT (2015). *Circolare 1616. Il "colpo di Stato" sulla tutela dei beni culturali*. 16 luglio. <http://www.uilbac.it/wordpress/wp-content/uploads/2015/07/1616.1.pdf> (3/10/2015).
- Volpe G. (2014). *Fuochi incrociati sulla riforma MiBACT*. 29 luglio. http://www.giulianovolpe.it/it/14/Fuochi_incrociati_sulla_riforma_MiBACT:_spesso_basati_su_scarsa_o_nulla_conoscenza_del_testo/380/ (3/10/2015).