

*L'Italia dei beni culturali: i nodi del cambiamento.*  
*Ricordando l'impegno e le proposte di Giuseppe Chiarante*  
Sala Capitolare, Senato della Repubblica, 3 dicembre 2013

Guido Melis

*Un progetto di riforma per il Ministero dei beni culturali e ambientali: le idee di Beppe Chiarante\**

*1. Tre quesiti su Beppe Chiarante e i beni culturali*

Questo breve intervento si porrà tre quesiti. Il primo: è o no esistita una specifica idea di riforma dell'amministrazione dei beni culturali riferibile a Beppe Chiarante? Il secondo: se questa idea è esistita, quale ne è stato l'esito concreto? Il terzo: qual è, oggi, nei nostri anni, mentre si torna a parlare di riforma del Ministero, l'attualità (o l'inattualità) del progetto di Chiarante?

Proverò a rispondere alle tre domande principalmente sulla scorta di una rilettura degli scritti di Chiarante, soprattutto di quelli parlamentari, nei quali, dagli anni Settanta in poi, si è prevalentemente condensata la sua battaglia politica.

Chiarante fu, come è noto, deputato eletto nelle liste del Partito Comunista italiano nelle legislature VI e VII; fu poi senatore nelle successive legislature dall'VIII alla XI. Si tratta complessivamente di oltre 20 anni (dal 1972 al 1994), nei quali egli fu membro della commissione istruzione e belle arti (1972-76) e poi difesa (1976-1979) alla Camera; e al Senato delle commissioni istruzione pubblica, poi anche beni culturali (1979-94: ininterrottamente per 16 anni), nonché vigilanza Rai (1979-80) e – dal 1992 al 1994 – della commissione parlamentare per le riforme istituzionali.

In questo ampio periodo, Chiarante produsse una considerevole mole di atti parlamentari: se le proposte di legge a sua prima firma alla Camera nelle due legislature VI e VII furono soltanto 4 (diritti elettorali degli studenti e organi collegiali della scuola, principi in materia di formazione professionale), esse furono 27 nell'arco delle 4 legislature del Senato, VIII-XI. Inoltre gli vanno ascritte una innumerevole sequenza di interrogazioni e interpellanze; alcune mozioni di rilievo; numerosissimi interventi in aula e una costante e incisiva presenza nelle commissioni di appartenenza. Gran

parte di questa attività fu dedicata ai beni culturali<sup>1</sup>.

Gli interventi su questa specifica materia, in verità, sono stati più rari nelle due legislature d'esordio alla Camera. Riguardano il patrimonio artistico di proprietà ecclesiastica (poco più di una battuta in aula, in sede di conversione in legge del decreto istitutivo del Ministero per i beni culturali e ambientali del '74, ma a sostegno di un odg a sua prima firma accettato come raccomandazione dal Governo)<sup>2</sup>; il nuovo ordinamento dell'Ente "La Biennale di Venezia", nell'aprile 1973<sup>3</sup>; e infine, ancora nella discussione sul decreto istitutivo del nuovo Ministero, la difesa sfortunata di due emendamenti a sua prima firma, per altro respinti dall'aula, dopo il parere negativo della commissione e del Governo. Per quanto si tratti di un episodio minore, i due emendamenti Chiarante, tuttavia, meritano un cenno, perché anticipano preoccupazioni che ritroveremo negli anni successivi in molti degli interventi in Senato: entrambi insistono sull'art. 2 del testo, entrambi sono firmati anche da Raicich, Giannantoni e Tessari, entrambi mirano a fissare date e criteri certi cui dovrebbe attenersi il Governo una volta istituito il nuovo Ministero<sup>4</sup>. Anticipano dunque di qualche mese la data di emanazione delle norme delegate, fissano termini precisi per l'emanazione della legge di riforma della tutela, per la riforma dell'amministrazione di settore e soprattutto per l'attivazione delle Regioni, con trasferimento puntuale, in tempi certi, di competenze e funzioni amministrative connesse.

Più assidua, e decisiva, è l'attenzione al tema dei beni culturali nelle quattro legislature del Senato. Da segnalare, tra le prime iniziative, il disegno di legge presentato con Guttuso ed altri sulla promozione e lo sviluppo delle istituzioni di arte contemporanea, nella cui relazione emerge con forza uno dei motivi centrali dell'attività successiva: la valorizzazione dell'iniziativa autonoma degli enti locali e l'esigenza di concepire le politiche pubbliche non più come esclusivamente statali ma invece nell'ambito di una rete di collaborazioni tendenzialmente paritarie tra centro e periferia<sup>5</sup>. O l'altro disegno di legge, con Valenza ed altri,

---

1 Chiarante approfondì molti argomenti, tra i quali anche la questione universitaria e il problema della scuola (con particolare attenzione alla democrazia e partecipazione nelle scuole). Nell'ultima legislatura al Senato (la XI) ebbe un ruolo di spicco nella commissione riforme istituzionali.

2 Atti parlamentari (d'ora innanzi AP) Camera dei deputati (d'ora innanzi CAMERA), Leg. VI, Discussioni, 23 gennaio 1975, p. 19387 e, per il testo dell'odg, p. 19388. Nel testo si invitava il Governo "ad esaminare, nel corso delle trattative di revisione del Concordato [...] le complesse questioni, anche di natura giuridica, che investono tale patrimonio, in modo da garantirne l'integrità e la tutela e da assicurarne, per la sua natura di bene storico e culturale, la fruibilità per gli studiosi e il più largo pubblico".

3 AP CAMERA, Leg. VI, Discussioni, 11 aprile 1973, p. 6881.

4 AP CAMERA, Leg. VI, Discussioni, 23 gennaio 1975, emendamenti 2.1 e 2.2, p. 19386 (e il voto a p. 19387).

5 AP Senato della Repubblica (d'ora innanzi SENATO), Leg. VIII, Documenti, n. 1865, Disegno di legge Chiarante e

sull'ordinamento dei teatri di prosa (e anche qui l'insistenza sulla “articolazione dinamica – sono parole della relazione – tra momento centrale e momenti decentrati”)<sup>6</sup>.

Emerge adesso, con più nitidezza, anche il ruolo che Chiarante assegna al Ministero per i beni culturali. Nell'intervenire in aula, nel marzo 1980, su una proposta di legge relativa ai contributi statali agli enti culturali per dichiarare il voto favorevole del gruppo comunista, Chiarante dedica al Ministero un eloquente passaggio:

“Prima di tutto – dice – si attribuisce al Ministero per i beni culturali la responsabilità di impostare una politica di sostegno delle istituzioni culturali e di promozione della vita culturale del Paese”<sup>7</sup>.

Ma poi subito precisa:

“Ma si vuole poi dare al Parlamento, sia attraverso le relazioni triennali sulle attività delle istituzioni che vengono ammesse al contributo finanziario, sia attraverso il parere che le Commissioni sono chiamate ad esprimere sulla Tabella proposta dal Ministero [...], la possibilità non solo di svolgere il controllo che al Parlamento spetta sull'attività del Governo, ma di contribuire esso stesso all'impostazione di una politica culturale”<sup>8</sup>.

Ministero-Parlamento: l'equilibrio tra questi due soggetti istituzionali sarà uno dei capisaldi della linea riformista di Chiarante anche in molti degli interventi successivi, una sorta di bussola della sua elaborazione sui beni culturali. Nel dicembre di quello stesso anno, 1980, giungono in aula i provvedimenti urgenti per la protezione del patrimonio archeologico di Roma, una proposta di legge di iniziativa del senatore Ariosto ed altri. Significativa la dura polemica che Chiarante ingaggia verso il ministro Biasini rimproverandogli il frequente ricorso alla legislazione speciale, alla quale – dice – “noi comunisti non siamo in generale molto favorevoli”<sup>9</sup>. E' l'occasione, anche, per una prima, dura critica alla attività sinora svolta dal Ministero istituito cinque anni prima e per registrarne i ritardi:

“Va [...] notato, a questo riguardo – dice Chiarante in aula – che nonostante la creazione del Ministero dei beni culturali, questa capacità di programmazione e di intervento non si è affatto realizzata nel corso di questi anni, e tanto meno come capacità ordinaria, né per le dimensioni

---

altri “Promozione e sviluppi delle istituzioni di arte contemporanea e altri interventi riguardanti le attività artistiche”, 19 aprile 1982.

6 AP SENATO, Leg. VIII, Documenti, n. 866, Disegno di legge Chiarante e altri “Ordinamento del teatro di prosa”, 22 aprile 1980.

7 AP SENATO, Leg. VIII, Discussioni, 13 marzo 1980, pp. 5861, 5867.

8 *Ibidem*.

9 AP SENATO, Leg. VIII, Discussioni, 3 dicembre 1980, pp. 10366 ss., in particolare p. 10378.

della spesa che nel complesso è rimasta irrisoria, del tutto inadeguata alle dimensioni dei problemi [...], né per la struttura che il Ministero si è dato, perché tale struttura, contrariamente alla promessa iniziale, quella di costituire un ministero “atipico”, caratterizzato dalla prevalenza del momento tecnico-scientifico, ha finito in realtà col ripetere le strutture degli altri ministeri, e quindi col privilegiare, anche nella distribuzione della spesa e nell'allargamento degli organici, le strutture burocratiche e amministrative, anziché quelle scientifiche e tecniche”<sup>10</sup>.

E' qui riassunta, in una prima formulazione (vedremo subito che Chiarante tornerà sul tema, affinando sempre meglio la sua critica), l'obiezione di fondo rivolta sin dai suoi primi passi al Ministero spadoliniano del 1975. E sono proprio le parole di Spadolini, le sue “promesse non mantenute” quelle che Chiarante evoca nel suo intervento: la promessa del ministero “atipico” e quella delle funzioni prevalentemente “tecnico-scientifiche”<sup>11</sup>.

Il suo modello, il modello del Pci – lo ha chiarito qualche momento prima –, è ben altro. E' quello di “un apparato pubblico (e una strutturazione di questo apparato) che, sia per quel che riguarda le dimensioni della spesa, sia per quel che riguarda la quantità e la qualità del personale, sia per la capacità di programmare, sia per quella di porre in atto i necessari interventi di tutela e valorizzazione, si ponga una buona volta in grado, senza dover far ricorso a leggi speciali o a programmi straordinari, di provvedere su scala nazionale a una valida e seria politica di tutela e valorizzazione del nostro patrimonio”<sup>12</sup>. Tutt'altro che il burocratico ruzzolar di carte che doveva sembrargli, già allora, la prassi corrente della nuova amministrazione.

Il tema dell'amministrazione non burocratica, del resto, non è inedito. In quegli stessi anni l'eterno dibattito sulla riforma amministrativa che caratterizza l'intera storia dell'Italia unita ha conosciuto dapprima una accelerazione, che ha fatto sperare finalmente in un esito positivo, ma poi l'ennesima mortificazione, l'inesorabile stallo. Del 1979, precisamente del novembre – vale la pena qui di contestualizzare, le date sono significative – è il *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato* presentato al Parlamento dal ministro Massimo Severo Giannini, frutto della migliore cultura riformista del dopoguerra; della metà degli anni

---

10 *Ibidem*.

11 Le due espressioni sono nel discorso di Spadolini alla Camera, AP CAMERA, Leg. VI, Discussioni, 23 gennaio 1975, in particolare pp. 19371 ss., dove il ministro tracciava un ambizioso disegno di politica culturale, insistendo sulla natura diversa, antiburocratica del Ministero.

12 AP SENATO, Leg. VIII, Discussioni, 3 dicembre 1980 cit.

Ottanta, dopo l'improvvida sostituzione di Giannini con Darida alla guida della funzione pubblica, è la sostanziale archiviazione di quel progetto, del quale molti echi tuttavia risuonano nelle parole di Beppe Chiarante sui beni culturali<sup>13</sup>.

Proprio Giannini avrebbe osservato amaramente come in quel decennio, appunto gli anni Ottanta, lo scenario cambiasse profondamente<sup>14</sup>: diverse per preparazione e per più o meno felice traduzione in norme positive, le riforme approvate dal Parlamento nel decennio precedente avevano tutte subito nella fase attuativa sensibili mediazioni e travisamenti, anche radicali, producendo alla fine – riteneva Giannini – “risultati spesso difformi e comunque non sempre coerenti con quella che ne costituiva l'ispirazione originaria”<sup>15</sup>. In ogni caso, al di là del giudizio politico sulle singole riforme (e chissà se Giannini non pensava anche ai beni culturali, su cui avrebbe preparato poi nel 1989 uno specifico progetto di riforma)<sup>16</sup>, la stagione dell'innovazione normativa poteva dirsi finita. Il decennio che allora si apriva avrebbe prodotto una legislazione assai meno ambiziosa, fortemente condizionata dalla necessità di fronteggiare l'emergenza della crisi economico-occupativa e poi l'incipiente crisi fiscale dello Stato; una legislazione priva comunque di un coerente indirizzo unitario, ancor più caratterizzata che nel passato dal particolarismo e dalla frammentarietà, condizionata dagli interessi corporativi (qui non ho il tempo, ma alcuni interventi di Chiarante sull'Università, ad esempio, insistono sul fatto che la riforma, anche in quel campo, si sia tradotta in soli provvedimenti di sistemazione per il personale, senza più alcuna visione generale delle istituzioni e del loro ruolo)<sup>17</sup>.

---

13 In generale G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 501 ss. Sull'esperienza del Giannini ministro, Id., *Giannini e la politica*, in “Rivista di diritto pubblico”, 2000, n. 4 (interamente dedicato a Giannini), pp. 1249 ss. In generale Massimo Severo Giannini, a cura di S. Cassese, Roma-Bari, Laterza, 2010. Analogo il giudizio sugli anni Ottanta di Chiarante: cfr. *La tutela dei beni culturali fra centralizzazione e autonomia* (1993), in “Annali dell'Associazione Ranuccio Bianchi Bandinelli”, 1994, n. 1, pp. 109 ss., in particolare p. 110 (“anche nel campo dei beni culturali, in sostanza, la svolta degli anni ottanta è stata marcatamente regressiva”).

14 M.S. Giannini, *La lunghissima fondazione dello Stato repubblicano* [1981], ora in Id., *Scritti*, vol. VII, 1977-1983, Milano, Giuffrè, 2005, p. 640.

15 *Ibidem*.

16 Da vedere in particolare, M.S. Giannini, *I beni culturali* [1976], ora in Id. *Scritti*, vol. VI, 1970-1976, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 1003 ss.; Id., *Ristrutturiamo il Ministero dei beni culturali*, relazione al convegno su “La tutela attiva dei Beni culturali tra intervento pubblico e iniziativa privata”, Roma, 10 maggio 1986, ora in Id., *Scritti*, vol. VIII, 1984-1990, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 541 ss., dove si sottolineava con forza l'incomunicabilità tra il Ministero (senza strumenti) e le Regioni (protagoniste invece di iniziative importanti). E per la proposta del 1989, <http://www.icar.beniculturali.it/biblio/pdf/Studi/giannini.pdf>.

17 Cfr. ad esempio AP SENATO, Leg. VIII, Discussioni, 19 luglio 1979 (antim.) su varie proroghe al personale docente e non docente: “noi ci battiamo da molti anni perché sia eliminata la piaga del precariato e chiediamo che sia garantita a chi insegna quella stabilità di occupazione che è anche condizione della continuità didattica [...]. Ma siamo altrettanto convinti che una politica del personale non può essere fine a sé stessa, ancor più non può essere

## *2. Un'amministrazione autonoma dei beni culturali*

Alla prima delle tre domande che mi sono proposto, tenderei dunque sin d'ora a rispondere di sì. Sì, uno specifico progetto Chiarante per l'amministrazione dei beni culturali ci fu: embrionale all'inizio, prese forma agli inizi degli anni Ottanta, si perfezionò in una serie di atti parlamentari e di scritti nel corso del decennio, sino a presentarsi come una organica visione nei primi anni Novanta, gli ultimi della sua presenza in Parlamento.

In un discorso parlamentare sul bilancio del 1986, Chiarante si occupa del Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali ma coglie anche l'occasione per allargare il tema. Il riferimento è, come in altre occasioni, alle “promesse” della vigilia, quelle – lo si è detto – concernenti un Ministero “atipico” nutrito di cultura tecnico-scientifica. Il Consiglio nazionale – dice – avrebbe dovuto, in teoria, garantire l'alta consulenza degli esperti. Escluderlo dal momento delle decisioni effettive, quello della attribuzione dei fondi, era dunque “del tutto assurdo”. E nella legge in discussione – precisava Chiarante – si trattava di ben 300 miliardi extra, “più del doppio di quanto nel bilancio del Ministero [non fosse quell'anno] a disposizione per gli interventi di restauro, tutela, valorizzazione del patrimonio<sup>18</sup>”.

Sul Consiglio nazionale Chiarante con altri colleghi avrebbe poi presentato nel dicembre 1988 una puntuale legge di riforma<sup>19</sup>, volta a potenziarne le funzioni (accorandone alcune esercitate allora dal Consiglio superiore dei lavori pubblici) e soprattutto a renderne effettivo immediatamente il funzionamento, mettendo in mora il Governo che non rinnovava l'organismo ormai scaduto<sup>20</sup>.

Il testo che meglio riassume la concezione di Beppe Chiarante (che vi lavorò moltissimo e vi spese tutte le sue energie) fu però, nella X legislatura (ottobre 1989), la proposta di legge sulla revisione delle norme di tutela e – come suona il titolo del provvedimento - “l'istituzione

---

indirizzata unicamente a obiettivi di sistemazione del personale”.

18 AP SENATO, Leg. IX, Discussioni, 5 dicembre 1986 (antim.), pp. 13 ss.

19 AP SENATO, Leg. X, Documenti, n. 1450, Disegno di legge Chiarante e altri, “Norme sul funzionamento e sui poteri del Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali”, 2 dicembre 1988 (gli altri co-firmatari sono Argan, Alberici, Nocchi, Callari Galli, Longo).

20 “La proposta che presentiamo – esordiva la relazione al provvedimento – ha lo scopo, in attesa di una revisione complessiva delle norme che disciplinano la tutela dei beni culturali e ambientali e l'organizzazione del relativo Ministero [...], di provvedere, con un intervento legislativo che può essere realizzato in tempi brevissimi, a definire con più precisione i compiti e ad eliminare alcune gravi disfunzioni che da tempo si erano venute manifestando nell'attività del Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali, ma che si sono andate particolarmente aggravando in questo ultimo periodo”.

dell'Amministrazione autonoma dei beni culturali”<sup>21</sup>. Converrà soffermarsi su questo ambizioso progetto, che si può dire costituisca il fulcro dell'attività di quegli anni.

Va detto intanto (non l'ho ancora detto) che qui Chiarante lavorava come sempre in piena sintonia con i colleghi della commissione e del gruppo parlamentare. Non è oggi così scontato che i gruppi parlamentari dei partiti costituiscano un collettivo intellettuale. Nell'epoca di Chiarante al Senato non c'è dubbio che le linee della politica culturale si inserissero in un più vasto quadro di elaborazione collegiale. Determinante, e non solo sui problemi dell'arte contemporanea o su quelli della struttura museale ma sull'intero arco dei temi toccati, fu il rapporto con Giulio Carlo Argan, del resto poi rievocato in un bellissimo ricordo dell'amico che Chiarante pubblicò sugli “Annali Bianchi Bandinelli” del 2002 dedicati appunto a *Giulio Carlo Argan. Storia dell'arte e politica dei beni culturali*<sup>22</sup>.

Il progetto – 52 articoli distribuiti in 7 capi – si distingueva (elenco le titolazioni dei singoli capi) in 1. “norme generali”, 2. “ordinamento e funzioni dell'amministrazione nazionale dei beni culturali e ambientali”, 3. “riforma del Ministero dell'Università, della ricerca scientifica e tecnologica, dei beni culturali e ambientali”, 4. “competenze delle Regioni”, 5. “tutela e assetto territoriale”, “altre modificazioni delle normative di tutela”, “norme transitorie e finali”<sup>23</sup>.

Raccoglieva e sistematizzava almeno due decenni di dibattiti, riflessioni, proposte. Ambiva, per la prima volta, a sistemare l'intera materia non di per sé stessa, ma in un quadro vasto, che riguardava la sua collocazione nell'attività di governo (in rapporto anche ad altri ministeri concorrenti) e soprattutto il contesto delle Regioni e degli enti locali, ognuno con precise e riconosciute competenze.

Significativa la densa relazione illustrativa<sup>24</sup>. Evocata la Assemblea costituente e prima ancora l'esperienza del 1945 di Ranuccio Bianchi Bandinelli, costretto alle dimissioni dalla responsabilità appena assunta di direttore generale per la “assoluta indifferenza dimostrata [...] dal ministro

---

21 AP SENATO, Leg. X, Documenti, n. 1904, Disegno di legge Chiarante e altri “Revisione delle norme di tutela e istituzione dell'Amministrazione autonoma dei beni culturali”, 5 ottobre 1989.

22 Si cita qui “Annali dell'Associazione Ranuccio Bianchi Bandinelli”, 2002, n. 12, 2a ed. rivista e ampliata a cura di G. Chiarante. La prima edizione, dell'aprile 1994, raccoglieva le relazioni e le comunicazioni presentate al Convegno di studi promosso dalla stessa Associazione l'11 novembre 1993 e volto a ricordare Argan ad un anno dalla scomparsa. L'intervento di Chiarante cui ci si riferisce è G. Chiarante, *Argan politico: gli anni del Senato*, pp. 131 ss., dove Chiarante fa esplicita menzione del disegno di legge sull'Amministrazione autonoma come frutto della sintonia stabilitasi con l'amico (la proposta di legge è in appendice, pp. 162 ss.).

23 AP SENATO, Leg. X, Documenti, n. 1904, Disegno di legge Chiarante e altri “Revisione delle norme di tutela ecc.” cit.

24 *Ibidem*.

democristiano dell'epoca"; richiamata la Commissione Franceschini degli anni Sessanta e le successive Commissioni Papaldo ("che prepararono, nello stile del più assoluto grigiore burocratico e lasciando cadere gli aspetti più innovativi delle proposte della Commissione parlamentare, due bozze di disegno di legge che non giunsero mai né all'esame del Consiglio dei ministri né al confronto delle forze politiche")<sup>25</sup>, la relazione individuava nell'istituzione delle Regioni a statuto ordinario (1970), una prima cesura rilevante, cui aveva corrisposto l'iniziativa virtuosa di alcuni dei nuovi soggetti istituzionali (in particolare dell'Emilia-Romagna, con l'istituzione dell'Istituto regionale per i beni culturali, e poi della Toscana). Ma successivamente il decreto 616 del 1977 aveva dovuto scontrarsi con "il riemergere di forti resistenze centralistiche"<sup>26</sup>. La stessa creazione del Ministero del resto era stata, nel 1974, assolutamente deludente, appesantendo "i controlli e i diaframmi burocratici": "non basta costituire un ministero apposito perché vi sia una politica efficace ed adeguata ai bisogni del settore".

Eppure – era la tesi di Chiarante – la situazione era tanto grave da richiedere urgentemente ben altri strumenti d'azione e una ben diversa concezione programmatica. Egli ne elencava i punti dolenti: "l'uso speculativo e di rapina delle città, del suolo urbano, del territorio"; l'inquinamento dell'aria e delle acque; l'impatto sul patrimonio del turismo di massa; la dispersione dello stesso patrimonio artistico causata anche dalla espansione del mercato ben oltre la dimensione nazionale; l'irrisoria dotazione di personale e di mezzi finanziari preposti alla tutela e alla valorizzazione.

"Un patrimonio di civiltà in pericolo", era la sintesi drammatica. Al quale occorreva opporre adesso una revisione drastica della tutela, attraverso una profonda riforma legislativa del vecchio testo Bottai del 1939. E ciò su 5 punti fondamentali: 1. il superamento della visione tradizionale e restrittiva della nozione stessa di "bene culturale"; 2. l'inserimento della tutela in un più ampio quadro di politiche nazionali per la difesa del suolo, del territorio, dei centri urbani, e infine della stessa economia; 3. il superamento definitivo della concezione "idealistica" dell'opera d'arte intesa per sé stessa o in un limitato contesto, da sostituirsi con una visuale

---

25 Molto negativo il giudizio sulle commissioni Papaldo (il quale veniva definito come "un funzionario", singolare "svista" trattandosi del consigliere di Stato Nino Papaldo (su cui cfr. *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, a cura di G. Melis, t. II, *ad vocem* (a cura di G. Focardi).

26 AP SENATO, Leg. X, Documenti, n. 1904, Disegno di legge Chiarante e altri "Revisione delle norme di tutela ecc." cit.

larga, che privilegiasse il concetto di “insieme storico”; 4. la sottolineatura del patrimonio culturale come elemento dell'identità nazionale “e quindi come bene per sua natura inalienabile”; 5. un più stretto nesso tra tutela e fruizione dei beni da parte dei cittadini<sup>27</sup>.

Si profilava così un ampio disegno culturale, al centro del quale Chiarante poneva un perno, assolutamente nuovo e perciò stesso anche radicalmente “sovversivo” rispetto alla struttura tradizionale: affidava cioè l'esercizio della tutela, non più al Ministero ma ad una amministrazione autonoma. Qualcosa che riecheggiasse altre esperienze (il Cnr, soprattutto, ma anche le recenti norme sull'autonomia universitaria), che valorizzava molto il Consiglio nazionale (posto “al vertice” della amministrazione autonoma col compito di nominarne la direzione generale), che tendeva a concentrare sul nuovo soggetto personale e risorse adesso sparse in più responsabilità e più livelli decisionali:

“L'ossatura fondamentale della nuova Amministrazione – si precisava – sarà costituito col trasferimento ad essa delle strutture e dei servizi – dagli istituti centrali alle soprintendenze territoriali, alle biblioteche statali, agli archivi di Stato centrali e periferici – oggi dipendenti dal Ministero per i beni culturali e ambientali: ma con l'introduzione delle indispensabili riforme e con un adeguato e concreto programma di potenziamento, qualificazione, valorizzazione”<sup>28</sup>.

Trasferite le funzioni ministeriali alla nuova amministrazione, Chiarante prevedeva però anche che esse fossero esercitate “sulla base del riconoscimento di ampi e concreti spazi di autonomia [...] agli istituti centrali e alle soprintendenze territoriali o altri istituti assimilati”. “Al Governo – soggiungeva – resteranno in pratica solo le funzioni di indirizzo, di coordinamento, di programmazione generale in materia finanziaria, nonché i compiti di vigilanza e di surroga in caso di inadempienza”. Ma “per lo svolgimento di tali funzioni, non ci sembra che sia opportuno il mantenimento di un Ministero specifico”<sup>29</sup>.

E il corollario era duplice: unificare il restante vecchio Ministero dei beni culturali con il dicastero dell'Università e ricerca scientifica, semplificando così la stessa struttura del governo<sup>30</sup>; e attuare allo stesso tempo un robusto

---

27 AP SENATO, Leg. X, Documenti, Disegno di legge Chiarante a altri “Revisione ecc.” cit.

28 *Ibidem.*

29 *Ibidem.*

30 *Ibidem.*: “Proponiamo perciò alla discussione – ma è bene dire che questo è uno dei punti della nostra proposta che consideriamo in termini problematici – un'unificazione con il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica: unificazione che ci pare consigliabile sia per analogia strutturale (tale Ministero è stato costituito sulla base del riconoscimento costituzionale delle università e degli istituti di ricerca) sia per l'opportunità di rendere più stretto il rapporto – e più facile la mobilità anche del personale – fra un settore come quello dei beni culturali e

raccordo con le Regioni (titolari di precisi poteri nel loro territorio) e con gli enti locali in genere.

Era quella che a buon diritto potremmo chiamare “la riforma Chiarante dei beni culturali”. Tre concetti vi dominavano con evidenza, permeando di sé tutta la proposta. Il primo era quello del superamento della burocrazia centrale attraverso una sinergia centro-periferia che valorizzasse la rete delle autonomie sui territori (si potrebbe dire che dal sistema ad albero, gerarchico-piramidale, si passava ad una rete orizzontale tra istituzioni ognuna nel proprio contesto autonoma e, sotto certi aspetti, “sovrana”)<sup>31</sup>. Il secondo concetto era il definitivo accantonamento della struttura ministeriale, necessariamente generalista, articolata per direzioni generali o uffici centrali, comunque in uno schema a canne d'organo tra loro nettamente distinte, per adottare in sua vece una figura che potremmo definire come un'amministrazione di missione o di scopo, dotata di forte autonomia d'azione e di mezzi adeguati, incaricata di svolgere funzioni precise nell'ambito di competenze ben delimitate (“né centralismo né privatizzazione”, era la parola d'ordine). Il terzo concetto (il più importante) era la trasformazione definitiva del bene culturale inteso un tempo come bene singolo, sia pure inquadrato in un contesto, in un “insieme storico di beni”, di varia natura e identità, nella convinzione che le moderne politiche di tutela e valorizzazione non potessero più prescindere da un dato di fondo: l'interrelazione storico-ambientale dei beni.

### *3. L'inattualità “attuale” delle idee di Beppe Chiarante*

Per rispondere alla seconda domanda che ponevo all'inizio, l'esito concreto della proposta Chiarante non fu favorevole. Tanto che lo stesso suo autore fu indotto, realisticamente e sempre rivendicando quel quadro d'insieme, a presentarne singoli aspetti in successivi disegni di legge, nella speranza di poterne realizzare intanto almeno alcuni elementi fondanti. Così fece nel gennaio 1991 quando ipotizzò che il Consiglio nazionale si dotasse di una segreteria tecnica permanente “con il compito di compiere l'istruttoria dei progetti e fornire ai Comitati di settore i dati analitici necessari per una

---

ambientali e i settori contigui della ricerca scientifica e tecnologica e dell'insegnamento universitario”.

31 *Ibidem*: “Ci sembra chiaro che un'amministrazione autonoma così concepita può, assai meglio di quel che oggi accade, coordinare la propria attività con quella delle Regioni e delle autonomie locali, di cui il disegno di legge che proponiamo valorizza e potenzia il ruolo”; “particolare rilievo assumono, nell'assetto qui delineato, i compiti della Regione in materia di tenuta dell'inventario e del catalogo, naturalmente in collaborazione con l'Istituto centrale che si occupa di questa materia; nonché di promozione, assieme all'Amministrazione nazionale, dei centri regionali per il restauro e per la formazione dei restauratori”.

valutazione comparativa”<sup>32</sup>; o ancora in quello stesso mese, quando sui piani paesaggistici regionali cercò di introdurre una maggiore autonomia delle Regioni, così da ottenere “che al Ministero [...] si ricorra solo nei casi di effettiva necessità e non come ad un ente che sostituisce sempre e comunque le regioni quando esse sono carenti”<sup>33</sup>; o nel gennaio 1992, quando propose nuove norme per l'autonomia delle soprintendenze e dei musei (e ancora una volta criticò a fondo “la politica centralistica e una gestione burocratica, con tutte le relative lungaggini e disfunzioni”)<sup>34</sup>; o, infine, nel gennaio 1992, quando, proponendo un vero piano di agevolazioni fiscali a favore dei beni culturali, rilanciò l'idea “di un vero e proprio Registro dei beni culturali vincolati, immobili o mobili”, che supplisse, se non altro, al tanto invocato catalogo nazionale inesorabilmente rimasto tra i progetti nel cassetto del Ministero<sup>35</sup>. Efficienza e rapidità di azione – non si stancava di precisare – non vuol dire assenza di regole. Anzi:

“a fronte di tutto ciò, come rimedio, c'è la tendenza da parte dello Stato a rinunciare e a far ricorso in misura crescente a soluzioni di tipo privatistico e si sta facendo sempre più strada, come un toccasana, l'opportunità di privatizzare la gestione dei musei e di altre istituzioni pubbliche. Noi riteniamo invece che si debba percorrere la strada di garantire la presenza del pubblico e del privato, di favorire la loro collaborazione”<sup>36</sup>.

Sappiamo qual è stata la risposta. La riforma del 1998. Su questa riforma (in sostanza impiantata su due leggi, il decreto legislativo n. 368 che istituiva il Ministero per i beni e le attività culturali e il 112 che rivedeva la distribuzione delle competenze tra centro e periferia) Chiarante espresse nel 1998 un giudizio di massima positivo; ma temperato quattro anni più tardi dalla amara constatazione che gli aspetti più innovativi restavano vistosamente inattuati; anzi, negli indirizzi del governo di centrodestra dell'epoca (ma forse non solo di quello) si profilava una contraddizione clamorosa “fra intenzioni innovatrici di partenza e realizzazioni concrete”:

“In sostanza – scriveva – la struttura del nuovo Ministero non sembra

---

32 AP SENATO, Leg. X, Documenti, n. 23620, Disegno di legge Chiarante e altri, “Programma decennale di interventi per la conservazione e valorizzazione dei beni culturali”, 23 gennaio 1991.

33 AP SENATO, Leg. X, Documenti, n. 2626, Disegno di legge Chiarante e altri, “Norme per l'incentivazione alla redazione ed attuazione dei piani paesaggistici regionali e per il loro finanziamento”, 30 gennaio 1991.

34 AP SENATO, Leg. X, Documenti, Disegno di legge Chiarante e altri “Nuove norme per l'autonomia delle Soprintendenze e per la promozione del sistema museale”, 31 gennaio 1992.

35 AP SENATO, Leg. XI, Documenti, Disegno di legge Chiarante e altri, “Agevolazioni fiscali per l'incremento e la valorizzazione del patrimonio culturale e per l'attuazione di interventi di conservazione e di restauro: modifiche e integrazioni della legge 2 agosto 1082, n. 512”, 4 agosto 1993, ora anche in *Ben culturali tutela investimenti occupazione*, “Annali dell'Associazione Ranuccio Bianchi Bandinelli”, 1994, n. 1, pp. 119 ss.

36 *Ibidem*.

affatto destinata ad assicurare quello che dovrebbe essere l'aspetto più qualificante [...]: ossia la valorizzazione e il potenziamento dell'autonomia delle strutture tecnico-scientifiche e la massima apertura agli impulsi innovativi che possono venire dal mondo dell'università, della ricerca, delle professioni”<sup>37</sup>.

E concludeva:

“Resta perciò mia convinzione [...] che per un settore come quello dei beni culturali e ambientali sarebbe stato opportuno pensare, anziché a un tradizionale Ministero, a un'amministrazione autonoma”<sup>38</sup>.

E qui, in questo passaggio così puntuale (quasi una puntigliosa rivendicazione), potrebbe anche trovare risposta, a ben vedere, la terza delle domande iniziali. Inattuale, Chiarante, perché non sembra che nel corso degli anni successivi le sue idee abbiano trovato concreta rispondenza, tanto meno realizzazione. Semmai le politiche di bilancio e di controllo della spesa imposte via via dalle tante emergenze (compresa quella attuale) avrebbero allontanato, piuttosto che avvicinarlo a compimento, il suo affascinante disegno di un'amministrazione a rete, dotata di forte autonomia e consapevolezza di obiettivi, soprattutto titolare di un potere autonomo di borsa.

Ma anche attuale, però, il progetto Chiarante, almeno nel senso che quel modello amministrativo così arditamente innovativo appare, nel mondo globalizzato di oggi, in una società sempre più fluida e frammentata in un pulviscolo di interessi, sempre meno compatibile (sino ad essere alternativo) con gli schemi organizzativi rigidi e gerarchici del modello tradizionale.

Sicché, per un paradosso forse non tanto raro nella storia della cultura, le idee di Chiarante, allora sconfitte, appaiono oggi una strada non solo praticabile ma forse addirittura obbligata.

Dagli anni Novanta in poi Beppe Chiarante avrebbe svolto un ruolo più appartato: non più in Parlamento, adesso ma nella società civile, nel cuore dell'associazionismo culturale. Nel mezzo cioè di quel tessuto virtuoso delle libere forme associative che, con preveggenza rara, proprio lui aveva posto al centro di una delle sue ultime proposte di legge, quella volta a “sostenere e valorizzare l'impegno dei cittadini e delle cittadine nelle associazioni”.

---

37 G. Chiarante, *L'ordinamento centralista del Ministero per i beni e le attività culturali* (2002), in Id., *Sulla Patrimonio Spa e altri scritti*, “Annali della Associazione Ranuccio Bianchi Bandinelli”, 2003, n. 15, pp. 77 ss., la cit. a p.82.

38 Ivi, p. 83.

E c'è un brano, di suo pugno, nella relazione che accompagna quel testo, che non posso non citare, come ideale conclusione di questo rapido profilo. Scrive Chiarante, presentando la sua proposta di legge:

“Solo valorizzando la 'politicalità' di queste molteplici esperienze [quelle del libero associazionismo], la democrazia moderna potrà rispondere adeguatamente alla domanda cruciale, che riguarda il suo stesso avvenire, della possibilità di rappresentare adeguatamente nella sfera politico-istituzionale la straordinaria poliedricità dei “nuovi cittadini”, al tempo stesso portatori di consapevoli identità politiche, di classe, di genere, di età, così come di istanze parziali e partitiche o di grandi valori collettivi, legati addirittura alla sopravvivenza del genere umano o della biosfera”<sup>39</sup>.

Questo era Beppe Chiarante: molto di più – che già sarebbe tanto – d'essere un ottimo parlamentare.

\* Debbo ringraziare alcuni amici che, con i loro consigli e le loro osservazioni, mi hanno consentito di svolgere al meglio la ricerca. In particolare il dott. Umberto D'Angelo, della Associazione Bianchi Bandinelli, il dott. Valerio Strinati e la dott.ssa Chiara De Vecchis della Biblioteca del Senato della Repubblica, la prof. Giovanna Tosatti, la dott.ssa Madel Crasta, il prof. Gianni Paoloni.

---

39 AP SENATO, Leg. XI, Documenti, n. 848, Disegno di legge Chiarante e altri “Norme per sostenere e valorizzare l'impegno dei cittadini e delle cittadine nelle associazioni che perseguono finalità umanitarie, scientifiche, culturali, religiose, politiche, di promozione sociale e civile, di salvaguardia dell'ambiente naturale e del patrimonio culturale ed artistico”, 15 dicembre 1992.