eticaPA

Anno 5, n. 08 – MARZO 2017

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

www.eticapa.it

Reg. Tribunale di Roma n. 160 dell'8 settembre 2015
codice ISSN n. 2499 -1856

In questo numero:

EDITORIALE
Daniela Carlà

Interviste a Walter Veltroni, Dacia Maraini e Lorenzo Casini
a cura di Daniela Carlà e Guido Melis

FOCUS: POLITICHE PUBBLICHE PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI

Interventi su:
VALUTAZIONE E DIRIGENZA PUBBLICA E P.A.

ALTRI CONTRIBUTI

RECENSIONI

Anno 5, n. 08 – MARZO 2017
Nuova Etica Pubblica
Rivista dell'Associazione Etica PA

SOMMARIO

Editoriale 4

FOCUS: POLITICHE PUBBLICHE PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI 15

Intervista a Walter Veltroni 15
a cura di Daniela Carlà e Guido Melis

Intervista a Dacia Maraini 21
a cura di Daniela Carlà e Guido Melis

Intervista a Lorenzo Casini 24
a cura di Daniela Carlà e Guido Melis

Per una storia dei beni culturali: eredità e innovazione 32
di Guido Melis

Le incerte vie del governo post-sisma 36
di Alberto Clementi

Cultura e riviste 47
di Valdo Spini

La società che partecipa: da audience a partner 59
di Madel Crasta

Cultura e coesione sociale con l'arte e l'architettura contemporanea 62
di Stefania Vannini

Kalòs kai agathòs. Creatività e buone pratiche tra estetica ed etica. 66
di Giuseppe Gaeta

VALUTAZIONE 74

La valutazione al Senato dopo il referendum 74
di Nicoletta Stame

Fatto l'elenco, facciamo i valutatori della PA 77
di Mita Marra

DIRIGENZA PUBBLICA E P.A. 86

I tormenti del lavoro pubblico 86
di Alessandro Bellavista

La mistificazione del merito 90
di Barbara Casagrande

CONTRIBUTI 94

La rendicontazione sociale e il controllo di gestione: strumenti di *governance* per le scuole autonome 94
di Marina Imperato

Valorizzazione del ruolo dei ricercatori e più autonomia statutaria e gestionale: cosa cambia con il D.lgs. n. 218/2016 negli Enti pubblici di Ricerca 104
di Liana Verzicco

Presa in carico dei soggetti vulnerabili ed interventi assistenziali delle amministrazioni territoriali 110

Anno 5, n. 08 – MARZO 2017
Nuova Etica Pubblica
Rivista dell'Associazione Etica PA

Per una storia dei beni culturali: eredità e innovazione

di Guido Melis

"Dagli atri muscosi, dai fori cadenti…". Quanto ha contato l'eredità rappresentata da quegli atri e da quei fori nel formare l'idea stessa d'Italia, l'identità degli italiani come popolo, non più "volgo disperso che nome non ha"? Moltissimo, certamente. E infatti tra le grandi operazioni di costruzione della nazione messe in atto dagli eredi di Cavour subito dopo il 1861 quella imperniata sui beni della cultura (edifici storici e monumenti, musei, gallerie, scavi archeologici, biblioteche, archivi, accademie e scuole d'arte) ha avuto un peso di prima evidenza, almeno quanto quella, parallela, indirizzata alla valorizzazione del grande lascito linguistico e letterario. Politiche pubbliche ante litteram furono quelle della destra storica, sin dal 1866, l'anno della Terza guerra di indipendenza, quando in tutte le maggiori città italiane furono create le commissioni di belle arti; e poi, l'anno dopo, quando fu istituita la Giunta di belle arti in seno al Consiglio superiore della pubblica istruzione. Seguì la graduale costruzione di un fitto reticolo amministrativo a base provinciale, specificamente preposto alla sorveglianza e alla tutela. Al centro, nel Ministero della pubblica istruzione, una apposita divisione diretta da Giulio Rezasco (un dirigente colto, che fu anche l'autore del primo lessico della burocrazia italiana) ebbe il compito della direzione e del coordinamento. In periferia una rete di commissioni provinciali (su base volontaria, "eroicamente" popolate di eruditi e studiosi locali amanti della cultura) divenne il referente della Giunta consultiva di storia, archeologia e paleografia, istituita provvidamente dal ministro Cesare Correnti. Di lì derivò poi il prestigioso Consiglio centrale di archeologia e belle arti.

Non che negli antichi Stati preunitari fossero mancate le esperienze virtuose, ma erano state episodiche, spesso isolate l'una dall'altra, labili e temporanee. Nasceva adesso nella nuova Italia una sensibilità nuova, diffusa nelle élites colte di ogni regione, per le antichità e le cose d'arte. Era un tassello decisivo del sentirsi collettivamente italiani, e come tale costituiva un mattone essenziale nell'edificio in costruzione della nazione. Nel 1876 Ruggiero Bonghi, istituì la direzione centrale degli scavi e dei musei, attribuendole le competenze della conservazione "delle collezioni, delle vestigia antiche, degli scavi", e la relativa preparazione del personale (perché occorrevano ormai, in ogni settore, gli specialisti, non bastando più i volenterosi ma inesperti amici dell'arte come nel passato).

La parola "tutela" entrò allora nel lessico del legislatore. Vi entrò vincendo le resistenze di una visione "privatistica" del bene che aveva sino ad allora imperato e che trovava del resto solide basi

nelle leggi del 1865, ispirate alla più rigorosa tutela dei diritti dei proprietari, "ad infera et ad sidera". E al termine "tutela" si accompagnò un'altra parola chiave, pure inedita: la "vigilanza". E la "vigilanza" implicava a sua volta un'ulteriore innovazione, quella concernente l'autorità, o "le" autorità (centrali e periferiche) che quella vigilanza dovevano esercitare. Lo Stato, magari ancora timidamente, cominciava ad ingerirsi nella conservazione. E lo faceva – questo era il punto – in nome di un "interesse pubblico".

Nel 1881 la Direzione degli scavi e musei mutò il nome in Direzione generale delle belle arti. E nacque un apparato ora assai più specialistico e numeroso: 388 posti tra personale tecnico e amministrativo. Giuseppe Fiorelli, uno dei migliori funzionari dell'epoca, fu il capo del nuovo organismo. In periferia operavano dodici commissariati regionali.

Merita un cenno la qualificazione del nuovo personale. Prevalevano i "tecnici", ossia gli specialisti (il più illustre di loro, poi mitico direttore generale delle belle arti, fu Felice Barnabei). Si realizzava anche la distinzione per competenze: chi storico dell'arte, chi archeologo, chi bibliotecario, chi esperto di antichi documenti. E' del 1902 (siamo dunque già agli inizi dell'età giolittiana) la prima legge per la conservazione; del 1903 quella sull'esportazione di oggetti di scavo e di altri oggetti di rilevanza archeologica e artistica. La lotta ai predatori di tesori perduti, ai terribili professori tedeschi che mappavano palmo a palmo la campagna per carpirne oggetti e memorie da trasferire nei musei di Berlino, era ormai dichiarata. Il bene, anche quello sepolto eventualmente sotto terra, non apparteneva più al proprietario soltanto ma anche allo Stato, che lo vincolava; il quadro o la statua non erano più alla mercé della sola famiglia patrizia che lo aveva ereditato ma era anche della collettività, e lo Stato non se ne estraniava più. Nel 1907 nacquero le soprintendenze. Nel 1909 venne la legge Rosadi, voluta fortemente da un preveggente Giolitti.

Sopravvenne la prima guerra mondiale, poi il convulso dopoguerra; ed infine il fascismo. E col fascismo, dopo un periodo di stasi, il ministro Bottai. Prima però, ultimo canto del cigno dello Stato liberale, vi fu la provvidenziale legge del 1922, fortemente voluta da Benedetto Croce, avente per oggetto (ed era la prima volta) le bellezze paesistiche.

Con Bottai la linea della tutela e della vigilanza si potenziò, specie riorganizzando le Soprintendenze, dotate ora di poteri più incisivi e di organici più corposi. La riforma Bottai (1939) centralizzò molte decisioni, prima disperse o disordinatamente divise tra più soggetti, ed estese il raggio dell'intervento pubblico: non più solo le tradizionali "cose culturali", gli oggetti, ma un

complesso di materie e campi sino ad allora ignorati, quali le "nuove arti" del Novecento, comprese quelle legate alle tecnologie d'avanguardia, e il cinema. La Biennale d'arte di Venezia, sorta nell'Ottocento come soggetto privato, in ambito comunale, fu dotata del rango e dello statuto dell'ente pubblico nazionale. Era la politica della cultura moderna, per quanto inquinata dalla ipoteca propagandistica del regime.

Del progetto di Bottai colpisce l'ampiezza dell'intervento, ma anche la coerenza del disegno, e la qualità della sua traduzione in leggi e in norme secondarie. Sabino Cassese ha ricordato come agisse, non solo da suggeritore sapiente alle spalle del Ministro ma da vero e proprio autore del *drafting* legislativo, il giurista più importante del momento, il presidente del Consiglio di Stato Santi Romano, coadiuvato da un funzionario giovanissimo ma di grande valore, Mario Grisolia. Ma vi era anche il contributo "sul campo" della cosiddetta "covata Bottai", i giovani e giovanissimi (uno, importantissimo per il ruolo che svolse, fu Giulio Carlo Argan, un altro, Cesare Brandi, cui fu affidato il neocostituito Istituto centrale per il restauro: ma la lista sarebbe lunghissima). Emergevano adesso concetti moderni. Ad esempio l'identificazione dell'oggetto, che da una concezione estetizzante e particolaristica passava ad un'altra, più consapevole della realtà e sensibile ai contesti, agli insiemi: le peculiarità geologiche, le ville, i giardini di impianto storico, l'insieme del paesaggio ("le bellezze naturali considerate come quadri naturali").

La Costituzione repubblicana, nel 1948, sancì "la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione" (art. 9, c. 2). Ma negli anni prima della ricostruzione del Paese e poi del miracolo economico i beni culturali sembrarono entrare come in un cono d'ombra, marginali e marginalizzati in nome della espansione rapida della industrializzazione e, soprattutto, dell'urbanizzazione (il "sacco delle città" ebbe assai pochi riguardi per le bellezze naturali, paesaggistiche e soprattutto per quelle architettoniche). Bisognò attendere gli anni Sessanta perché, con i primi governi di centro-sinistra, la cultura della tutela, anche grazie ad alcune celebri inchieste giornalistiche sugli scempi compiuti, si facesse finalmente valere. E del 1964-66 infatti è la commissione parlamentare Franceschini, dal nome del suo tenace presidente, che denunciò il malfatto e tracciò le linee per un rilancio virtuoso. Nei suoi atti si trova per la prima volta l'idea di una amministrazione autonoma per i beni culturali. Un ministro, Giovanni Spadolini, la fece propria e la realizzò. Era il 1974.

Il nuovo Ministero doveva essere, almeno nelle speranze dei più virtuosi suoi promotori, un modello "altro" di amministrazione. Un'amministrazione non più burocratica. Un ministero di tecnici e specialisti; e di uomini e donne di cultura. Fu invece da subito una struttura irrisolta. Cambiava l'idea dei beni culturali, ma non cambiava quella dell'amministrazione che doveva presiedervi né quella della formazione di chi a quell'amministrazione doveva dare corpo e gambe.

Dopo Spadolini si susseguirono ben 25 ministri, molti politici di secondo piano del tutto incompetenti, solo episodicamente grandi personalità. E una serie interminabili di riforme interne, spesso ispirate più che a un disegno coerente all'interesse di questo o quel direttore generale o alle mire di questo o quel gruppo politico. Eppure, sebbene costretti ad agire in quel caos, dirigenti illuminati seppero preservare e costruire, ideare e realizzare. E una struttura pure spesso mortificata dal centralismo fu in grado di fronteggiare in provincia (combattendo quasi a mani nude, verrebbe da dire) la vorace aggressione degli speculatori e dei mercanti d'arte e di paesaggi.

Su questo panorama, glorioso per il passato, ancora carico di potenzialità positive per tanti aspetti del presente ma tuttavia denso di criticità, si innesta il riformismo più recente, che va attribuito alla iniziativa del ministro Franceschini.

Molti di noi, usi a non dismettere mai la speranza nelle riforme nonostante i tanti fallimenti, a quella iniziativa guardano con interesse e fiducia. Ci pare che essa si regga finalmente sulla consapevolezza delle grandi trasformazioni che stanno cambiando il mondo contemporaneo: i saperi un tempo a canne d'organo ed ora non più scissi ma intrecciati; l'organizzazione non più gerarchica e burocratica; le professionalità in via di repentina mutazione; l'influenza che la cultura delle reti e delle connessioni sta già potentemente esercitando. Vedremo se il disegno almeno questa volta andrà in porto. E valuteremo il risultato.

Numeri Precedenti

disponibili sul sito www.eticapa.it

Numero 0 – Giugno 2013
FOCUS: Dirigenza e riforme

Numero 1 – Dicembre 2013
FOCUS: L'evoluzione dei controlli – Dalla legittimità degli atti all'equilibrio di bilancio

Numero 2 – Giugno 2014
FOCUS: Valutazione delle politiche pubbliche

Numero 3 – Gennaio 2015
FOCUS: Politiche di bilancio e Pubblica Amministrazione

Numero 4 – Luglio 2015
FOCUS: Il contrasto alla corruzione nella Pubblica Amministrazione: legalità e trasparenza

Numero 5 – Dicembre 2015
FOCUS: Parità di genere e pari opportunità nelle pubbliche amministrazioni

Numero 6 – Maggio 2016
FOCUS: Potere centrale e territorio – Decisori in rete

Numero 7 - Novembre 2016
FOCUS: Pubblica Amministrazione e imprese