

INDICE

Comitato di direzione: Augusto Barbera, Giuseppe Campos Venuti, Romano Carrieri, Franco Cazzola, Pier Luigi Cervellati, Andrea Emiliani, Roberto Fregna, Roberto Scannavini, Isabella Zanni Rosiello.

Direttore: Roberto Fregna.

Segretaria di redazione: Silvia Gajani.

Direzione e redazione: via Fossolo, 28 - 40138 Bologna, telef. 309249

Edizione, distribuzione e amministrazione: CLUEB. Cooperativa Libreria Universitaria Editrice Bologna, via Marsala, 24, 40126 Bologna, tel. (051) 220736-237758.

Periodico quadrimestrale. Prezzo fascicolo L. 4.500. Abbonamento annuo L. 12.000 (Italy) - L. 18.000 (Estero). Le quote degli abbonamenti vanno versate sul c/c postale n. 21716402 intestato alla Cooperativa Libreria Universitaria Editrice Bologna. L'abbonamento si considera tacitamente rinnovato per l'anno successivo se non viene disdetto entro il mese di dicembre.

La corrispondenza redazionale deve essere indirizzata al Direttore; i periodici in cambio, i libri, i periodici ed estratti per recensione alla redazione.

Registrazione presso il tribunale di Bologna n. 4661 del 15/9/78.

Direttore responsabile Roberto Fregna.

Progetto della copertina Lauro Giovannetti, Modena.

Copyright © Cooperativa Libreria Universitaria Editrice Bologna
40126 Bologna - Via Marsala, 24

EDITORIALE

Augusto Barbera

La geografia della nuove istituzioni 3

SAGGI

Giovanni Crocioni

Economia periferica e uso del territorio: recenti tendenze in Emilia-Romagna 7

TEMI E DIBATTITI

Accentramento e decentramento per i Beni Culturali 49

Giovanni Losavio

Una tutela rinnovata espressione responsabile della "autonomia" 51

Isabella Zanni Rosiello

Ambizioni e prudenze per un progetto d'"ingegneria" istituzionale archivistica 63

Andrea Emiliani

B.C. come un secolo fa (da Minghetti a Spadolini) 77

	<i>pag.</i>
MATERIALI: I piani di "recupero" a Bologna	
Giuseppe Manacorda	
<i>Metodologia e pratica del rinnovo urbano</i>	87
Annamarià Moggio Gattei	
<i>Strumenti della politica di convenzionamento edilizio</i>	105
 NOTE LETTURE RASSEGNE	
Maura Palazzi	
<i>Nascita e sviluppo di una città "balneare"</i>	113
Silvia Gajani	
<i>La città non ha immagine</i>	127
Francesca Bocchi	
<i>Una storia di Bologna</i>	131
Salvatore Polito	
<i>Carpi. Materiali per una mostra sulla città</i>	139
Paola Bonora	
<i>Regione regionalismo regionalizzazione</i>	145

ARCHITETTURE

Teatro a Borgo Panigale (Bologna) di Nicola Zamboni; fotografie di Paolo Monti.

B.C. COME UN SECOLO FA
(DA MINGHETTI A SPADOLINI)

Andrea Emiliani

1. Il cammino verso il decentramento delle “belle arti”, anche se dall'esterno può sembrare confuso, in realtà e nei fatti rivela di essere assai più avviato di quanto non si creda. Già il transito alle regioni, prima (Art. 117 della Costituzione) dei Musei e delle biblioteche degli enti locali, ma soprattutto di quelle due enormi porzioni di governo amministrativo che sono l'urbanistica e l'agricoltura; poi, più recentemente, anche della ex 1497, bellezze paesistiche; rende già possibile parlare di un ben vasto decentramento.

Che però questa sia una nozione diffusa perfino fra gli amministratori locali, non si direbbe. E' perfino incredibile assistere, rispetto agli anni 1968-73 e alle speranze suscitate da tutta la battaglia per le deleghe ed il decentramento, ad un così sommosso e perfino flebile “modo di governare”. Sembra innegabile che proprio la caduta di tensione politica e l'interruzione della battaglia di opposizione, dal 1975 a oggi, abbia molto contribuito a porre a bagno maria una cultura: quella delle autonomie e del decentramento.

2. In questa sensazione di *empasse*, alla quale ben collabora il fermo pressoché totale della gestione del ministro Antoniozzi, si dimentica una data importante che la commissione per la L. 382 (ulteriori deleghe alle regioni) ha stabilito per le BA: e cioè quella del 31 dicembre 1979, data ultima per la realizzazione di una nuova legge-quadro che venga a sostituire l'ormai invecchiata 1089 del 1 giugno 1939: una legge, quest'ultima, che rimanda di fatto all'autoritarismo illuminato dei regnanti del XVIII secolo, filtrato attraverso una dura battaglia che impegnò lo stato liberale italiano dal 1860 al 1902. Infatti, 42 anni costituirono lo spazio di carenza legislativa nel quale si mosse il nuovo stato unitario.

Bisogna ricordarlo, quando si parla dei mali e delle inadempienze del settore. Dopo la riforma Spadolini, mutate le targhe alle porte degli uffici e nato addirittura il nuovo Ministero, assai scarse sono state le novità. Che poi esista oggi un clima entro il quale si vedono maturare dibattiti e opinioni tali da predisporre il varo di una nuova legge, davvero non si direbbe. La gestione tecnico scientifica degli uffici periferici, dopo l'immissione di qualche maggiore quantità di funzionari, è migliorata rispetto a quindici anni fa, pur senza risarcire le falle causate — al vertice — dai provvedimenti per l'esodo anticipato. Ma tuttavia, a fronte del rinnovato impegno che dal 1968 al 1975 è stato prefigurato in innumerevoli dibattiti, in azioni di associazioni, in una importante iniziativa della stampa quotidiana e settimanale, nel clima più fervido degli enti locali, l'opera degli uffici è tuttora vastamente importante. L'enorme patrimonio che abbiamo disegnato grazie alla dilatazione della nozione di bene culturale, soffre abbandoni e degradi tanto più dolorosi proprio in quanto lo abbiamo generosamente allargato e meglio intravisto in tutto il suo immane spessore. In questo senso, ci avevano abituato bene i momenti eternamente selettivi dell'idealismo corrivo, poiché nei fatti essi consentivano di provvedere al poco, relegando il molto in un'area di "naturale" abbandono.

3. Anche se il cammino del decentramento sembra così impacciato, avvenimenti tuttavia enormi si realizzano senza che davvero né società politica né società civile sembrino accorgersene. Si rifletta un momento sull'eccezionale peso che avrà, entro pochi giorni, la municipalizzazione decisa dal Parlamento degli IPAB, e cioè degli istituti di pubblica assistenza e beneficenza. Fu Crispi nel 1890 a riordinarne la consistenza, per oltre ventimila unità.

Oggi ancora, inutili per lo più, sono svariate migliaia. Finalmente le funzioni e, naturalmente, le proprietà, transitano alle nuove autonomie locali. Ma questi istituti, dalle opere pie agli orfanotrofi, agli ospedali, possiedono quantità sia immobiliari che di oggetti (quadri, mobili, libri, archivi ecc.) straordinariamente importanti. La legge dello stato italiano tutela fermamente questi patrimoni e afferma che essi sono tutelati sia che siano stati schedati dalle soprintendenze, sia che non lo siano ancora stati. Ma chi riesce a controllare certe aste pubbliche di cui già si sente parlare? E soprattutto certe cessioni sottobanco, tutte giocate sul fatto che anche gli inventari ammini-

strativi di questi luoghi sono assai parziali? Deve essere chiaro che la massa patrimoniale che sarà municipalizzata può essere paragonata soltanto alle due precedenti grandi demanializzazioni della storia di questo paese, e cioè quella napoleonica (1797) e quella che liquidò l'asse ecclesiastico italiano nel 1866. Ambedue portarono alla formazione di nuovi, importantissimi musei, nazionali i primi, civici i secondi. Ma ora? Davvero sembra che la debolezza amministrativa e di progetto culturale sia tale per cui il transito avverrà in modo per lo più confuso. Giacobinamente, bisognerebbe mettere i sigilli ad ogni immobile e prendere decisioni meditate caso per caso.

4. Il decentramento, dunque, cammina anche su queste difficili ma concretissime strade. Decentramento vuol dire cultura delle autonomie, senso della riappropriazione culturale, disegno opportuno delle identità locali, autogestione e lotta contro ogni eterodirezione.

Lotta contro ogni burocrazia, per l'uomo. Ma si deve anche ammettere che lo spessore storico, artistico, culturale italiano è di tali qualità e spessori, per cui non può diventare palestra di genericità. Autonomia deve invece essere assoluta serietà scientifica, con nuovi modelli culturali aggiornati, con interpretazioni dello spazio territoriale ben studiate anche sotto il profilo culturale. I comprensori sono una necessità di governo autogestito, ma occorre anche studiarli meglio: proprio perché questa Italia è una sedimentazione inaudita di opere e di giorni, e lo scavo di una fogna è opera altrettanto responsabile che una prospezione archeologica. I governi regionali attendono dunque la nuova legge di tutela e la riorganizzazione dei servizi "artistici". Ma nel frattempo poche sono le iniziative che valgano a creare uno spazio di diversa cultura, a prefigurare dei metodi, ad approfondire le tecniche ecc. Certo Lombardia, Toscana, Umbria e altre hanno varato iniziative. La più solida sembra quella della Emilia-Romagna, con il suo Istituto per i beni culturali, che ha da poco iniziato a divulgare i suoi primi materiali di ricerca, dopo un lavoro sommo ma quotidiano durato un paio d'anni. Resta certa una cosa: che in un paese come il nostro, ove l'uomo ha creato tutto, ogni spazio e ogni cosa, la tutela coincide perfettamente — fino a sovrapporsi — con la quotidiana amministrazione delle cose. Come fa, per legge, l'Istituto dell'Emilia Romagna, occorre che il progetto amministrativo venga continuamente "provato" e sostenuto dalla conoscenza scientifica. La tutela non è un atto separato.

5. Per quanto è dato cogliere da numerosi segni, la situazione generale del settore è giunta ormai ad una intima — anche se travestita — degradazione. Influiscono sulla situazione stessa principalmente due fenomeni, diversi ma in qualche modo paralleli, che riguardano da un lato il Ministero dei beni culturali ed ambientali e dall'altro le regioni stesse.

Ministero per i beni culturali ed ambientali. Più volte, anche se in modo discontinuo, la stampa d'opinione e politica e le forze sindacali hanno segnalato la latente pericolosità dei metodi assunti dal Ministero pur dopo la riforma dovuta al ministro Spadolini. Inutile ripercorrere in questo personale appunto tratti già da alcuni sottolineati (per es. da Andrea Carandini), e con molta precisione. Sull'orizzonte, l'intera operazione di riforma sembra davvero essere stata condotta — pur dall'alto di qualificata opinione — su basi che finiscono per riaffermare consolidata esclusivamente una tensione centripeta pressoché smodata. I risultati delle elezioni del Consiglio Nazionale dei beni culturali, così come sono state dilettantisticamente organizzate e attuate, rivelano tutta la verità della decisione: costruzione o ricostruzione di un apparato centrale 'forte' incipriato appena dalla presenza pressoché futile di un Consiglio Nazionale al quale davvero ci si domanda cosa possa essere delegato. Cresce invece, nel contempo, l'organizzazione centrale, mentre vien meno quella mediazione scientifica e talora anche politica del vecchio Consiglio Superiore che — molte volte — si prestava proprio a superare la modestia interpretativa o addirittura la volontà distruttiva della direzione generale.

In conclusione, la cosiddetta riforma Spadolini rivela oggi ciò che ieri si affermava solo come ipotesi: non si tratta di una riforma né moderna né evolutiva; ma piuttosto vecchia e involutiva. A livello periferico — che è quello che più conta — il non aver risolto la figura anacronistica del soprintendente, non aver affrontato il tema del consiglio di istituto, l'aver costruito una conferenza regionale priva di rapporti con gli enti locali, significa non aver assolutamente saputo o voluto affrontare il nodo reale del problema. Oppure, se si crede, aver condotto fino in fondo un'operazione di travestimento di vecchi e collaudati metodi centralizzanti.

Le regioni. Qui il discorso non può che essere più breve, proprio perché — nonostante la buona volontà (relativa) di alcune regioni 'forti' — le posizioni regionali non hanno segnato avanzamenti. E ciò

non solo sul piano delle idee, statiche da troppo tempo e affidate ad una attesa che appare un po' pigra politicamente o talora addirittura passiva; ma anche, ed è quel che più conta, sul piano delle realizzazioni che già oggi l'Art. 117 della Costituzione consentiva. E' vero che risultano mancanti le necessarie informazioni: ma non si può non segnalare la fragilità tecnico-scientifica nella quale sono cadute, ad esempio, le pur già fragilissime strutture della bibliologia di conservazione; come pure non si può non sottolineare un silenzio purtroppo significativo sul conto degli interventi di natura conoscitiva e conservativa e di restauro nell'ambito di musei di enti locali; come infine gli stessi interventi di natura urbanistica non risultano divulgati, dibattuti e paragonati quanto ci si potrebbe e dovrebbe attendere.

E' vero che la crisi degli enti locali ha fortemente contribuito a spezzare il clima morale e culturale d'attesa che era ben vivo soltanto nel 1973-74, ed ha quindi finito per colorire solo di un po' sterile rivalsa quella che era una cosciente richiesta di assunzione di precise responsabilità. Resta però il fatto che l'intera riforma, con i suoi travestimenti fittizi, si è incaricata di "spegnere" quel clima. Si deve infine segnalare che anche da parte di una parte dell'opinione tecnico-scientifica, non sono mai mancate affermazioni allarmate contro ogni tipo di decentramento. A mio esclusivo modo di vedere, si tratta — anche in questo caso — di posizioni culturalmente invecchiate alle quali, per alcuni mesi, l'enfasi del progetto Spadolini e dello stesso ministro parve fornire l'appoggio indiscusso. Passando i giorni ed i mesi, occorre però riconoscere che proprio all'interno e dall'interno di quella tradizionalità di intervento e di decisione entro la quale nasceva e prendeva corpo la riforma Spadolini, si erigeva dapprima latente e poi sempre più esplicito un desiderio di dignità culturale e di decoro politico che — soprattutto — assumeva figura positiva nell'emanazione delle cosiddette "norme urgenti" per la nostra tutela artistica. Alcuni strumenti cogenti ma indispensabili di queste "norme urgenti" devono in realtà entrare a far parte del bagaglio indiscutibile della ormai prossima discussione circa la nuova legge di tutela. Ciò si afferma nel momento, purtroppo, in cui molte posizioni oppostive sembrano perdere quota a petto di criteri di *realpolitik* domestica e di semplice cabotaggio quotidiano.

6. Le informazioni anche parziali provenienti dagli amministrativisti consentono di credere avviato con certezza il trasferimento

dei 'monumenti' alle competenze regionali, per ormai ovvie ragioni; mentre per 'gallerie', 'archivi' e 'antichità' dovrebbe funzionare la delega ex Art. 118 della Costituzione. Ma è evidente che su questo secondo punto gravano impedimenti anche comprensibili, quali *in primis* la disciplina del sottosuolo e il patrimonio della chiesa. Ma è soprattutto questa seconda nozione che si presenta drammaticamente, qualora prenda corpo — come si sente ventilare — un articolo della bozza di Concordato entro il quale la dignitosa figura dello Stato laico si decompone in una proposta di cogestione dell'intero patrimonio ecclesiastico: cogestione che equivale ad una delega di parte.

La frattura che si verrebbe a creare esalterebbe in modo flagrante il già avviato processo di scorporo dell'unità di governo, di metodo e di nozione stessa dei beni culturali. Soprattutto l'idea che in un paese di stratificazione spazio-temporale come l'Italia l'atto conservativo coincida assolutamente con l'atto di governo, verrebbe definitivamente corrotta: verso una così frammentata separatezza da non trovare riscontro in tutta la nostra pur lamentosa storia.

Il mio pensiero è ovviamente indirizzato al trasferimento delle competenze — di tutte le competenze — alla regione: pur concependo tale trasferimento attraverso una serie di atti transitori tesi a realizzare: a) il trasferimento stesso delle competenze; b) la creazione di modelli metodologici e di comportamento tanto centrali che regionali. Questi ultimi modelli dovrebbero avere valore vincolante.

Attività centrali:

Un esame attento della situazione attuale e del lavoro normalmente espletato in sede centrale lascia facilmente intravedere che gran parte delle attività della direzione sono addirittura svianti rispetto alle reali necessità del settore. Nessun rimpianto quindi verso questa struttura di potere e invece massima considerazione verso quegli istituti che possono, con forte incentivazione, assolvere reali compiti di unità e di competenza. Si potrebbe immaginare dunque una serie di interventi, paralleli al trasferimento alle regioni, all'incirca così distribuiti:

Istituto Centrale per il Restauro: è l'organismo di massima attendibilità proprio per le necessità reali cui si alludeva. Naturalmente, esso deve essere fortemente incentivato nei suoi mezzi sia di ricerca sia di didattica, sia infine di sollecita informazione. La sola sede

romana è ovviamente carente di fronte all'orizzonte proposto: se ne propone un decentramento ben articolato con almeno due sedi al sud ed altre due al nord. L'Istituto Centrale dovrebbe assorbire anche tutte le competenze altrove collocate (p. es., patologia del libro) fino a configurare l'arco più generale dei beni culturali.

Ufficio Centrale Catalogo: pur nella diversa concezione di strategie di lavoro attualmente in corso, deve essere incentivato come organo di coordinamento e di unificazione dei metodi; senza che con questo si pretenda di modificare dal centro la spinta conoscitiva delle forze locali, capace anch'essa di esprimere valori che spesso vanno al di là dell'effettivo lavoro svolto. Non è un caso se attualmente l'Ufficio sembra puntare verso una qualificazione altamente scientifica del suo lavoro, mentre un rilevamento statistico-inventariale di prima urgenza — ancorché correttamente svolto — avrebbe potuto mettere al sicuro enormi quantità di materiali già dispersi invece nell'emorragia antiquariale (vedi soprattutto la chiesa e il suo patrimonio). Ma soprattutto è difficile che un'azione come quella tecnico-scientifica possa, se non alleata agli enti locali, configurarsi come un momento di riappropriazione sociale e culturale da parte delle comunità.

Istituto di coordinamento per il restauro architettonico. Alcune università ed alcuni enti locali, soprattutto, hanno assunto per fortuna una *leadership* nel settore più trascurato dalle attività centrali: un settore dove le soprintendenze hanno spesso realizzato attività pressoché distruttive. Il passaggio dei 'monumenti' alla regione dovrebbe anch'esso essere tutelato da modelli di comportamento tecnico-scientifico, dotati di forte dinamicità della ricerca e di una capacità di confronto culturale, non soltanto coercitivo come oggi avviene.

Istituto di coordinamento per l'archeologia. Non conosco sufficientemente il settore, ma presumo che anche per esso potrebbe essere di reale utilità il paragone tecnico-scientifico e anche l'avanzamento didattico esercitato da un istituto la cui attività sia liberamente tesa a conquistare una vera figura culturale piuttosto che una coercitività assurda, e soprattutto improduttiva.

Questi sono con ogni probabilità gli istituti centrali più importanti per un coordinamento effettivo delle propulsioni locali e regionali, nonché per mantenere intatto — anzi per promuovere effettivamente — il patrimonio costituito dall'unità culturale italiana.

Si deve sottolineare con forza che il legame piú nitido di questi istituti è *quello che si istituisce con la didattica e la ricerca universitaria*. L'università non deve certo restare assente, ma essere piuttosto doppiamente legata ai problemi della conservazione, sia per il piú coinvolgente tramite con le Regioni, sia nell'alto rapporto con questi istituti di ricerca esemplare. Personalmente non ho nessuna capacità di comprendere quanto si viene da qualche tempo affermando, e cioè che l'intero settore della tutela anziché essere decentrato a livello di governo locale, debba essere trasmesso prevalentemente alle università. Non riesco infatti a capire (a parte gli immani problemi dell'università italiana) come questa possa trasformarsi in un organo di effettivo governo amministrativo e giuridico, e nel contempo tecnico-scientifico.

Attività regionali:

La trasmissione delle soprintendenze alla regione non mancherà certo di suscitare problemi, trattandosi di organismi — così come vengono ereditati — assai sclerotici ed incapaci. Né si può d'altronde supporre che le giunte regionali oppure gli assessorati possano condurre avanti un'attività che nello specifico affonda tanta parte di se e che deve dunque avere gestioni piú ampie.

Come è noto, la regione Emilia-Romagna ha creato l'Istituto per i beni culturali come organo della programmazione regionale e ente di consulenza degli enti locali. Esso rappresenta dunque, nei fatti, quello spazio di gestione culturale e tecnico-scientifica, ma anche di gestione consciamente politica, che può immaginarsi utile anche nel caso di ulteriori trasmissioni di competenze di tutela. Si potrà obiettare che il caso emiliano-romagnolo non può costituire una regola, data la sua complessità. Esso può però indicare la possibilità di costituire, fra giunta regionale e soprintendenze, uno spazio di libero dibattito programmatico e culturale, ove gli enti locali siano presenti effettivamente, come pure università e associazionismo.

Quanto alle soprintendenze, occorre ritornare alle origini ed eliminare la figura anacronistica del soprintendente. L'Istituto si reggerà pertanto su di un consiglio di amministrazione presieduto da un presidente elettivo designato dalla regione e dalle forze politiche.

Ciò è indispensabile onde assicurare all'ufficio la cessazione di quello stato di perenne, fragile e impediante tirannia esercitata da una figura giuridico-amministrativa sulla quale per lo piú non convergono né le doti manageriali indispensabili, né tanto meno quelle culturali.