

I BENI CULTURALI NELLA PROSPETTIVA DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

L'avvio di una discussione programmatica sulle politiche culturali e sulle prospettive di gestione del patrimonio storico-culturale e paesaggistico italiano non può prescindere da una critica radicale sulle politiche attuate in questi anni e che hanno visto il susseguirsi di una serie di indirizzi "riformatori" il cui fine principale è stato quello di comprimere il ruolo pubblico nei meccanismi di gestione e di promozione delle attività connesse ai settori interessati.

Un impianto pesantemente ispirato alle logiche del neo liberismo ha connotato in modo quasi ideologico i provvedimenti attuati dai vari governi, producendo misure che hanno sostanzialmente impoverito i bilanci pubblici afferenti, decurtato pesantemente le prospettive occupazionali all'interno dei servizi pubblici, deregolamentato le norme della tutela del patrimonio, liberalizzato le forme di gestione privatistica, dequalificato il mercato del lavoro.

L'Italia è un paese saldamente ancorato agli ultimi posti della classifica internazionale per spesa sulla cultura. I dati che ogni anno vengono registrati nelle statistiche ufficiali sono impietosi e definiscono un impoverimento del tessuto culturale del nostro paese che, a nostro avviso, rappresenta il dato più significativo e incidente della generale crisi del modello di sviluppo economico e sociale vissuto in questi anni.

La spending review e il triennio renziano

La stagione "riformista" inaugurata dalla manovra di spending review ha dato il via ad un programma di governo che ha prodotto, in perfetta linea di continuità, una serie di norme che hanno inciso pesantemente sulle prospettive di sviluppo dei settori connessi alle attività culturali. Elenchiamole:

La manovra spending: è stata adottata una politica di tagli orizzontali indifferenziati sulle Pubbliche Amministrazioni che hanno particolarmente colpito i bilanci ed il costo del lavoro dei settori che si occupano di cultura. In sostanza, solo per fare l'esempio del MIBACT, i tagli hanno prodotto (sommandosi ai tagli precedenti derivanti dalle manovre Tremonti) quasi il dimezzamento degli stanziamenti disponibili nel 2001. I tagli orizzontali del costo del lavoro hanno prodotto la perdita di circa un quarto delle sue capacità occupazionali;

le riforme del mercato del lavoro: i dati sulla precarizzazione del lavoro nel settore dei beni e delle attività culturali sono impressionanti. I salari medi si aggirano sugli 800 euro, il ricorso a forme di dumping contrattuale è pervasivo, con utilizzo massiccio di voucher, di rapporti di lavoro atipici, di sfruttamento vero e proprio attuato tramite l'utilizzo del falso volontariato "a scontrini" e nella logica dei massimi ribassi negli appalti. Di converso il blocco ultradecennale del turn over nei cicli interni, oltre a determinare un forte impoverimento professionale e una carenza strutturale in tutti i cicli lavorativi afferenti, ha prodotto un vero e proprio gap anagrafico: la media di età degli addetti di settore è notevolmente più alta rispetto alle pur significative medie generali (il Mibact registra una età media intorno ai 55 anni contro i 49 del dato generale). Il mancato ricambio generazionale è uno dei fattori più evidenti del declino dei cicli lavorativi pubblici. Sempre sul lavoro si è concentrato l'attacco ai diritti tramite la modifica alla legge di regolamentazione del diritto al sciopero, che ha prodotto una vera e propria lesione di un diritto primario dei lavoratori, sulla base di motivazioni contingenti e strumentali, ma in realtà con lo scopo di ridurre il peso specifico delle rappresentanze dei lavoratori nel contrasto agli indirizzi di governo sul settore;

la riforma del MIBACT: le cosiddette riforme Franceschini non possono essere liquidate con un atto riorganizzativo interno. La dimensione ideologica che ha ispirato questi interventi ha teorizzato la separazione dei cicli di tutela del patrimonio da quelli della sua valorizzazione, sulla

base del principio che esplicitamente imputa alla tutela la responsabilità della presunta scarsa fruizione del patrimonio. Il binomio cultura-turismo invece propone l'idea che lo sfruttamento a fini commerciali del patrimonio culturale possa avere un riflesso positivo sulle politiche di incremento del turismo e, di conseguenza, possa portare effetti benefici sull'economia del paese. Una scommessa illusoria e pericolosamente fuorviante: gli effetti sono stati deleteri per tutto il sistema di tutela del patrimonio. Il sistema delle Soprintendenze, considerato nell'accezione renziana un vero e proprio armamentario obsoleto, esce pesantemente ridimensionato dalla ristrutturazione operata, tramite la progressiva marginalizzazione del suo peso specifico nell'organizzazione interna. Di converso lo sganciamento del sistema museale statale dalle Soprintendenze ha prodotto i Poli Museali Regionali, strutture che si stanno dimostrando del tutto incapaci di raccogliere le potenzialità del patrimonio diffuso, e la scommessa manageriale sui Musei autonomi, finalizzata esclusivamente alla cosiddetta valorizzazione, con operazioni di marketing e di sponsorizzazione interessata le cui finalità sono del tutto estranee alle vere finalità di fruizione (fitto di siti per eventi vari, dai matrimoni alle cene di lusso alle cene esclusive). In tale contesto gli investimenti più significativi sono stati indirizzati verso questo nuovo sistema e la situazione della tutela ne esce con le ossa rotte, basti pensare allo stato in cui è ridotto il sistema di Archivi e Biblioteche pubbliche, che pagano lo scarso appeal alla nuova valorizzazione e agli accorpamenti "olistici" operati sul sistema delle Soprintendenze, nel nome di una presunta semplificazione, in realtà per sottrarre risorse da riversare sul sistema museale;

lo "Sblocca Italia": la deregolamentazione ha interessato tutta la gestione dei vincoli paesaggistici, che già paga il fallimento delle riforma del Titolo V della Costituzione rispetto all'obbligo di predisposizione dei piani paesaggistici regionali, sta mettendo in discussione principi cardine delle legislazione precedente e tutto il sistema della tutela del paesaggio, a partire dalla sterilizzazione dei vincoli sulle aree protette e sul sistema dei Parchi nazionali;

la riforma Madia di riforma della PA e della "semplificazione" delle procedure autorizzative in materia di tutela: la previsione del silenzio assenso sulle pratiche che riguardano i vincoli di tutela, la revisione dei meccanismi di composizione e partecipazione alle conferenze dei servizi, la previsione che assoggetta tutti gli Uffici statali sul territorio ai prefetti con potere sostitutivo sui Dirigenti delle Amministrazioni assoggettate (tra cui i Soprintendenti) sono norme pericolose e antidemocratiche i cui effetti sono quotidianamente denunciati dagli addetti ai lavori. La cosiddetta semplificazione procedurale nelle pratiche riguardanti i vincoli non è altro che un favore alla speculazione che aggredisce il territorio, mentre la riforma della conferenza dei servizi marginalizza ulteriormente l'incidenza dei pareri rilasciati dalle Soprintendenze, mettendone pesantemente in discussione persino la possibilità di presenza effettiva alle conferenze;

la riforma (abortita) della Costituzione; pur essendo stata fortunatamente rigettata dalla stragrande maggioranza dei cittadini, il progetto che stava alla base di questa riforma era già in atto da tempo e ha comportato, oltre alla disastrosa gestione dell'abolizione delle Province, una serie di atti e norme propedeutiche che hanno via via sottratto competenze agli Enti locali. Basti pensare agli effetti disastrosi della legge 125/2013 sulla tutela del patrimonio archivistico e bibliografico, passata da un giorno all'altro e senza alcun coinvolgimento degli Enti interessati, dalle Regioni allo Stato. Affidando ad una struttura già gravata da forti carenze operazioni di tutela che riguardano circa 17 mila Biblioteche pubbliche, a fronte delle 46 precedenti e la gestione di tutti gli Archivi storici e delle istituzioni culturali che facevano capo alle province. La prefigurazione di una visione centralistica e burocratica dello Stato è passata esattamente da queste misure.

QUALE OPPOSIZIONE

l'affermazione delle politiche di gestione neo liberista nel campo della cultura ha trovato terreno fertile nella disarticolazione di ogni possibile progetto alternativo. La crisi della sinistra con le sue conseguenti frammentazioni organizzative, l'assunzione di queste politiche da parte di un soggetto (il PD) al cui interno erano collocati pezzi importanti della sinistra, hanno prodotto flebili e disarticolate iniziative di dissenso. In sostanza non si è stati capaci di produrre, a livello politico, elementi di aggregazione che rappresentassero l'insieme delle ragioni del dissenso verso gli indirizzi di governo e che coagulassero intorno ad un riconoscibile progetto politico una opposizione strutturata e riconoscibile.

La crisi della politica, la messa in discussione delle rappresentanze sociali e dei corpi intermedi ha di conseguenza prodotto iniziative perlopiù legate alla specificità dei temi e delle situazioni, ad esempio l'opposizione sociale messa in campo dal sindacato e l'opposizione culturale espressione del mondo dell'associazionismo. L'unica vera iniziativa unificante, secondo noi, è stata quella messa in campo dalla coalizione di Emergenza Cultura. I motivi sono semplici: Emergenza Cultura nasce esattamente dalla esigenza di riunificare le istanze prodotte da soggetti di rappresentanza sociale diversi e uniti dalla preoccupazione per gli effetti esiziali degli indirizzi di governo sull'intero sistema afferente alle politiche culturali. Non certo un mero movimento di protesta ma una riunificazione programmatica che si riconosce nel manifesto fondante della coalizione (a cui hanno aderito più di 120 associazioni del settore, compresi i Sindacati e numerose personalità di spicco del mondo della politica e della cultura, tra cui gli stessi esponenti di Possibile) e ha trovato il suo culmine nella manifestazione del 7 maggio scorso. Emergenza Cultura è un esperimento unico e certamente non è finalizzato alla costruzione di una forza politica, ma può diventare un modello di riferimento sia sul piano della capacità di aggregazione che sul piano programmatico.

QUALI PROPOSTE:

L'idea fondante è quella di ripartire dall'articolo 9 della Costituzione. Ovvero dalla messa in discussione di tutti gli atti che ne hanno messo in discussione la piena attuazione o che addirittura hanno subordinato principi primari, quali quello della tutela del patrimonio culturale, ad una visione estrema della valorizzazione come messa a reddito del patrimonio stesso.

Occorre pertanto una revisione radicale degli indirizzi politici che ne hanno governato le politiche, a partire dalla riaffermazione del ruolo pubblico nella gestione del patrimonio e delle politiche sulla cultura. Un ruolo del pubblico rinnovato nelle sue visioni organizzative che ridefinisca funzioni e gestioni in rapporto ai parametri di qualità e di prossimità dei servizi offerti ai cittadini. Per fare questo occorre riproporre una politica di intervento pubblico che sia di stimolo e di finanziamento ai processi di innovazione organizzativa e un radicale ripensamento delle riforme attuate.

Elenchiamo di seguito una serie di proposte da offrire ad un dibattito più ampio:

- **Una ripresa significativa degli investimenti pubblici nelle politiche culturali.** L'obiettivo minimo è quello di portare il livello di spesa pubblica a parametri quanto meno omogenei a quanto si spende in Europa e in particolare il raggiungimento di una quota pari almeno al 1% del PIL;
- **un piano di occupazione straordinaria per i settori pubblici della cultura.** Gli Enti pubblici devono poter rivedere il proprio fabbisogno professionale interno, valutare il recupero delle prospettive occupazionali decurtate dalle manovre spending, avviare processi occupazionali qualificati e funzionali ai processi di innovazione organizzativa e di riqualificazione dei servizi ai cittadini. Questo comporta l'abbandono di una gestione centralistica delle politiche di reclutamento e il superamento definitivo del blocco del turn over.

- **una reinternalizzazione delle attività core delle Pubbliche Amministrazioni.** Occorre ripensare le modalità di cessione di sovranità a privati, Fondazioni e alle gestioni in house: la gestione del patrimonio culturale è un costo incompressibile e le cosiddette privatizzazioni, dirette o indirette, scaricano i costi di gestione sul bilancio pubblico e sul costo del lavoro e incassano profitti. Va rivisto ed equilibrato tutto il sistema delle concessioni, la cui gestione ha prodotto monopoli e sfruttamento dei lavoratori. Vanno internalizzate tutte le attività ad alta qualificazione professionale legate ai processi di digitalizzazione e innovazione organizzativa;
- **una regolamentazione adeguata del mercato del lavoro delle prestazioni professionali.** Il nostro riferimento è in questo caso il PLAC (Patto per il Lavoro Culturale) presentato di recente dal gruppo "Mi riconosci? Sono un professionista della cultura", che contiene una adeguata analisi e una serie di proposte operative e deontologiche. Occorre combattere con misure concrete la deregolamentazione del mercato del lavoro, a partire dalla regolamentazione dell'esercizio delle professioni per le quali, malgrado la norma approvata da tre anni, ancora non si è proceduto all'emanazione dei regolamenti attuativi. E' necessario altresì definire parametri minimi con i quali vengono identificate le prestazioni professionali, l'abolizione dei massimi ribassi negli appalti, l'emanazione di codici etici che impongano ai datori di lavoro clausole sociali e comportamenti rispettosi della dignità e professionalità dei lavoratori. Proponiamo pertanto che il PLAC venga assunto programmaticamente;
- **una revisione dell'offerta formativa universitaria e specialistica.** L'eccessiva proliferazione di corsi di laurea nelle materie attinenti le attività culturali è una delle cause principali della crisi del mercato del lavoro. Occorre rivedere l'offerta formativa e adeguarla meglio alle necessità ed alle richieste che provengono dal mondo del lavoro. Occorre definire il rapporto tra gli Enti pubblici e le Università determinando intrecci che possano consentire una relazione diretta tra le opportunità di lavoro e la formazione ricevuta. In tale contesto è necessaria la rivalutazione del ruolo scientifico ed educativo delle nostre istituzioni culturali, che vanno valorizzati non soltanto in quanto custodi preziosi di memoria ma anche in quanto attori capaci di generare conoscenza
- **un ripensamento radicale della riforma del MIBACT:** il sistema macro organizzativo messo in piedi dagli interventi di Franceschini va rivisto profondamente a partire dalla riunificazione dei cicli lavorativi afferenti alla tutela ed alla valorizzazione. Va abbandonato il modello di separazione incentrato sui Poli Museali regionali e definito il modello di autonomia come modello di riferimento per le Soprintendenze che di conseguenza devono avere poteri certi e investimenti organizzativi finalizzati alla ripresa dell'efficacia delle attività di tutela sul territorio. Il Ministero deve operare una forte sburocratizzazione delle sue procedure interne, accompagnando un processo di revisione organizzativa con la definizione di un adeguato fabbisogno professionale. L'idea della valorizzazione deve essere ricondotta nell'ambito della concezione della fruizione come servizio culturale alla comunità, vanno prodotti interventi finalizzati alla integrazione dei servizi e dell'offerta con gli altri Enti pubblici che esercitano competenze in materia di gestione/fruizione dei beni culturali. Va ricondotto il sistema di Biblioteche e Archivi al centro di un progetto di servizi che li renda maggiormente fruibili e accessibili ai cittadini;
- **un ripensamento radicale della riforma Madia;** va abolito il cosiddetto silenzio assenso sulle pratiche che riguardano i vincoli di tutela e ripristinato un ruolo forte del Ministero nell'ambito delle conferenze dei servizi. Va cassata la previsione di assoggettamento delle Soprintendenze ai prefetti e garantito al tutto il sistema di tutela sul territorio la necessaria autonomia di intervento e autorevolezza decisionale;
- **un ripensamento radicale rispetto alle politiche di tutela del paesaggio:** occorre riprogettare l'ambiente urbano e rurale in maniera tale che patrimonio e paesaggio siano in armonia e che la ricchezza diffusa e specifica dei nostri territori venga resa fruibile dai cittadini. Questo implica, da un lato, la salvaguardia del nostro sistema di tutela, tra i più

avanzati del mondo, e la lotta contro i tentativi di decontestualizzazione del nostro patrimonio artistico ed archeologico; dall'altro, il ripensamento del nesso tra patrimonio ed ambiente urbano, con l'introduzione di pratiche di cogestione con il territorio che tendano a socializzare i benefici ed a creare valore condiviso.

- **una revisione del Titolo V della Costituzione:** il fallimento della riforma del 2001 impone una revisione rispetto alla definizione della concorrenzialità su alcune competenze, in particolare quelle che riguardano i cicli di valorizzazione. Questo non può avvenire tramite una ricentralizzazione delle competenze, ma con strumenti di modifica normativa e costituzionale che impongano strumenti certi e non bypassabili di integrazione dei cicli afferenti. Vanno superate dicotomie antistoriche tra le gestioni degli Enti locali e quelle statali (il caso romano con le due Soprintendenze è emblematico al riguardo) e definita una regia condivisa sulla gestione delle politiche che riguardano la tutela e la fruizione del patrimonio culturale specificamente allocato nei singoli territori. La riconoscibilità del patrimonio diffuso deve essere lo strumento tramite cui una comunità si identifica con il proprio patrimonio specifico. La sua attrattività, ai fini della fruizione turistica e culturale, parte esattamente da questo e solo in questo modo può essere foriera di sviluppo economico e sociale. Riconoscersi nella specificità della propria storia non è solo una mera riaffermazione di identità, ma il modo per dare valore alla crescita culturale di una comunità, per riaffermare valori sociali condivisi, per offrire al viaggiatore elementi di conoscenza complessiva del territorio e della sua storia.

•

Roma 23 febbraio 2017

Valentina Bianchi, Giuseppina Lo Turco, Claudio Meloni e Alessandro Sitta