

Stato ed enti locali nella organizzazione del MiBACT

INTRODUZIONE

Il MiBACT (**Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo**) rappresenta il dicastero del Governo della Repubblica Italiana preposto alla conservazione del patrimonio artistico e paesaggistico, nonché allo sviluppo della cultura, dello spettacolo e del turismo.

I due principi fondamentali del sistema dei beni culturali e del turismo sono ricavabili dall'*articolo 117 della Costituzione*, che disciplina il riparto delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali: da un lato la **tutela** e dall'altro la **valorizzazione**. Nozioni apparentemente semplici, ma straordinariamente complesse nella loro applicazione pratica. In coerenza con la Costituzione, il *Codice dei beni culturali e del Paesaggio* demanda alla Repubblica il compito di tutelare e valorizzare il patrimonio culturale, ponendo in primo piano la cooperazione tra lo Stato, le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali ed estendendo questo dovere anche ai soggetti privati. L'organizzazione attuale del MiBACT rispecchia questi due capisaldi: il nucleo è composto dalla **struttura organizzativa centrale** che, partendo dal Ministro, si articola per materie e funzioni, sotto un impulso di coesione e sovranità statale. Il filo conduttore del lavoro degli organi centrali è la **tutela**, intesa come ogni attività diretta a proteggere e conservare il bene, per renderlo disponibile al godimento della collettività. Un particolare risvolto pratico della tutela è la **conservazione**, che si attua attraverso le attività di studio, manutenzione, restauro e prevenzione dei beni. Gli **organi periferici** si occupano invece della **valorizzazione**, un concetto squisitamente giuridico che rispecchia il testo della nostra Costituzione: propositivo e

proiettato verso il futuro. Un bene culturale viene valorizzato mantenendo viva la sua natura e la sua bellezza, così da garantire la trasmissione del messaggio di cui è portatore alle nuove generazioni. Si tratta dell'essenza del **particolarismo giuridico necessario**: il soddisfacimento delle esigenze specifiche e la salvaguardia dell'identità locale, da attuare attraverso strutture amministrative decentrate, avendo come punto di riferimento l'indirizzo politico statale. La **tutela** è di **competenza esclusiva** dello Stato, mentre per la **valorizzazione** è prevista una **competenza concorrente** tra Stato ed enti locali, con la partecipazione dei soggetti privati. Nella pratica queste due energie finiscono per sovrapporsi, in una **imperfetta armonia**. Ed è qui che trova spazio l'oggetto di questo elaborato: **il rapporto tra Stato ed enti locali** nella regolamentazione del settore culturale, paesaggistico e turistico. Il Ministero per i Beni Culturali e Ambientali è nato nel 1974, con il *decreto-legge n. 657*, convertito nella legge n.5 del 29 gennaio 1975. Il primo Ministro ai Beni culturali è stato **Giovanni Spadolini** che, nei discorsi pronunciati durante quel periodo, ha spesso evidenziato la *ratio* di questo organismo, definendolo come "*risposta ad un antico voto del mondo della cultura*". Il Ministero è stato il risultato di un percorso culturale e dottrinale, che ha seguito di pari passo quello storico e sociale del nostro Paese. L'Italia ha dovuto da sempre affrontare la complicata gestione delle risorse storico-artistiche e, in quel momento, i tempi erano ormai maturi per un organo di governo *ad hoc* che si occupasse della loro tutela e valorizzazione. Gli anni Sessanta sono stati una fase di fervore e di reazione nei confronti della cattiva gestione amministrativa e delle problematiche del sistema, culminata nella formazione della cd. *commissione Franceschini*. Questa commissione, formata da esperti del settore storico-culturale, ha avuto il compito di portare avanti un'indagine sulle condizioni ed esigenze del patrimonio culturale

italiano. Proprio da questa ricerca si è poi sviluppato il concetto moderno di “*bene culturale*”: un qualsiasi bene che abbia un valore artistico, storico, archeologico o paesaggistico. Gli anni Settanta sono stati il banco di prova pratico, per l’evoluzione teorica portata avanti dagli esponenti della dottrina: nasce ufficialmente il *Ministero per i Beni Culturali e Ambientali*. Gli sviluppi successivi sono stati complessi e sono tuttora in continua evoluzione: le problematiche principali riguardano, oltre alla struttura organizzativa, alcuni determinati settori, che vengono ripetutamente inclusi o esclusi dall’apparato. Il settore dello spettacolo, quello dello sport e quello del turismo sono spesso oggetto di revisione e rielaborazione della disciplina. Negli ultimi anni il *Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo*, di seguito **MiBACT** (questa la denominazione attuale) è stato riorganizzato più volte, da ultimo attraverso il *decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n.76/2019*. Il percorso di approfondimento della struttura del MiBACT sarà affiancato, parallelamente, da un viaggio attraverso le meraviglie d’Italia. Il primo sarà il più possibile organizzato, chiaro e ordinato: caratteristiche a cui il legislatore tende nell’elaborare una disciplina giuridica. Il secondo, sarà volutamente astratto, da intraprendere senza porsi una meta, ma per il solo gusto di viaggiare. I beni culturali, le testimonianze, le iniziative del Ministero e le fattispecie concrete ad esse collegate, consentono di osservare da vicino l’efficacia, l’adeguatezza e le problematiche da risolvere, all’interno del sistema del MiBACT.

CAPITOLO PRIMO

-

Nascita ed evoluzione del MiBACT

Il Ministero per i Beni Culturali e Ambientali è stato istituito nel 1974, con il *decreto-legge n. 657*, convertito nella legge n.5 del 29 gennaio 1975, per ottemperare all'esigenza di gestire in modo uniforme il settore legato ai beni culturali e all'ambiente.

1. La necessità di un organo amministrativo per la tutela e valorizzazione dei beni culturali

La tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale rappresentano, da sempre, una delle principali sfide per gli organi governativi. La complessità e la mutevolezza di questo settore, unite alla eterogeneità del nostro tesoro culturale, rendono sempre più ardua questa missione: l'intento primario è quello di utilizzare al meglio le risorse a disposizione nell'ambito sociale, giuridico ed economico. Il rapporto tra Stato ed enti locali ci conduce all'analisi dell'*articolo 117 della Costituzione*, il perno intorno al quale ruoterà questo elaborato. Con la *legge costituzionale n.3 del 2001* e la relativa *revisione del titolo V della Costituzione*, il riparto delle competenze tra lo Stato e le altre istituzioni della Repubblica si è delineato in modo più netto e preciso. Prima di tutto, si specifica che "*la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*¹". Successivamente, le attribuzioni vengono suddivise attraverso tre macro-gruppi: le materie di **competenza esclusiva** dello Stato, le materie di **competenza concorrente** tra Stato e Regioni e le **materie residuali**, per le quali la potestà legislativa spetta

¹ Comma 1, articolo 117 della *Costituzione della Repubblica Italiana*

alle Regioni. In riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane, è prevista la potestà regolamentare, in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. Tra le materie di competenza esclusiva, alla lettera s) è specificata la *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*. Nel corso del tempo, la *Corte costituzionale* ha ridimensionato il concetto di esclusività: proprio riguardo alla tutela, ha ribadito un concetto già espresso nella *sentenza 282/2002*, precisando che non tutti gli ambiti materiali specificati nel *comma due dell'articolo 117*, possano essere ritenuti come "*materie in senso stretto*". A questa sentenza hanno fatto seguito numerose altre, relative alla materia dell'ambiente: la Corte ha definito l'ambiente come una "*non materia*", dal momento che "*non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata*": al contrario, investe e si intreccia in modo naturale ed indissolubile, con altri interessi e competenze. L'ambiente è considerato quindi "*un valore costituzionalmente protetto che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali*"². Spettano comunque allo Stato le determinazioni utili a soddisfare le esigenze meritevoli di una disciplina uniforme a livello nazionale. Su questo stesso schema logico-giuridico è stata ricostruita la materia relativa alla tutela dei beni culturali³. La Corte costituzionale ha dichiarato che la tutela (inclusa nel secondo comma dell'art. 117, lettera s) appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, evidenziando lo *status* di "*materia che condivide con altre alcune peculiarità*". Essa ha un proprio ambito materiale, ed è considerabile come una finalità generale, da perseguire in ogni

² Corte costituzionale, sentenza n. 407 del 2002

³ Eva Rook Basile, *Dopo la modifica dell'art. 117 cost.: problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura. Atti del Convegno (Siena, 25-26 Novembre 2005)*, Giuffrè, 2006

situazione legata ai beni culturali: la tutela dei beni culturali è, a tutti gli effetti, una *materia-attività*. Diversamente, la tutela dell'ambiente è stata considerata dalla Corte come un **principio programmatico**, su cui si basa l'esercizio del potere da parte dello Stato di dettare le linee guida uniformi a livello nazionale. Questo modello di base non è derogabile dalle Regioni, ma ciò non esclude la possibilità che *leggi regionali*, emanate nell'esercizio della potestà concorrente o residuale, possano assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale. La Corte ha ribadito che *"i beni immobili di valore culturale caratterizzano e qualificano l'ambiente"* e ha posto come principio amministrativo e legislativo, la **cooperazione tra Stato ed enti locali**⁴. Nella fattispecie, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'*art. 40 della legge della Regione Veneto n. 11 del 2004*, sollevata, in riferimento all'*art. 117, secondo comma, lettera s)*. Il *Codice dei beni culturali e paesaggistici* infatti, ribadisce l'esigenza di un esercizio unitario delle funzioni di tutela dei beni culturali⁵ e stabilisce che siano non soltanto lo Stato, ma anche le Regioni, le città metropolitane, le Province e i Comuni, ad assicurare e sostenere la conservazione del patrimonio culturale e ambientale, oltre che a favorirne la pubblica fruizione e la valorizzazione. Per le materie di **competenza concorrente**, l'*articolo 117* della Costituzione prevede che la potestà legislativa spetti alle Regioni, mentre allo Stato resta la determinazione dei principi fondamentali da perseguire. In questo ambito rientra *"la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, oltre che la promozione e l'organizzazione di attività culturali"*. La ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali, deve quindi proseguire in un'azione collaborativa, da ricercare ed innovare

⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 232 del 2005, in materia di *"Governo del territorio: rapporti con la tutela dei beni culturali e l'ordinamento civile"*

⁵ Art 4, comma 1, decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42

continuamente, al passo con l'incessante scorrere della società. E se il diritto viene spesso considerato un prodotto della storia, anche le istituzioni sono il risultato di percorsi intrapresi da personalità con idee e progetti politico-sociali. A metà degli anni Settanta, le istituzioni, la dottrina e in generale l'intero panorama italiano, hanno avvertito l'esigenza di costruire un nuovo apparato governativo, delegato a regolamentare la gestione della ricchezza storico-culturale. Il percorso che ha portato alla nascita del Ministero dei Beni culturali e ambientali **non è stato un arido iter parlamentare**⁶, ma il frutto di un momento di straordinaria evoluzione, che ha coinvolto ogni settore giuridico e politico. La personalità di spicco in questa vicenda è stato colui che ha poi assunto, per primo, il ruolo di Ministro per i Beni Culturali: **Giovanni Spadolini**. Nei suoi discorsi al Senato e nelle interviste rilasciate in quegli anni, ha spesso definito l'istituzione di tale Ministero, come *"la risposta ad un antico voto del mondo della cultura"*⁷. L'auspicio era quello di organizzare un apparato del tutto peculiare, con autonomia anche dal punto di vista finanziario, per accogliere le richieste e i problemi sorti dal dibattito culturale del dopoguerra che si è poi sviluppato negli anni Sessanta.

1.1 La spinta degli anni Sessanta – La commissione Franceschini

La *commissione Franceschini* (denominata *commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*) è stata istituita dal Parlamento italiano con la *legge 26 aprile 1964 n.310*, su proposta del *Ministero della Pubblica Istruzione*. Nasce come *"commissione d'inchiesta"* presieduta da Francesco Franceschini, con il compito di condurre un'indagine sulle condizioni e sulle esigenze del

⁶ Ilaria Bruno, *La nascita del Ministero per i beni culturali e ambientali*, LED, 2011

⁷ Espressione utilizzata in un'intervista nel programma *AZ: un fatto, come e perchè*, RAI, 1975

sistema dei beni culturali e ambientali. Il punto fondamentale restava la tutela e la valorizzazione delle cose di interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio. Il gruppo di lavoro ha formulato proposte concrete, al fine di perseguire i seguenti obiettivi: revisione delle leggi di tutela, ordinamento del personale e adeguamento dei mezzi finanziari⁸. Il risultato della ricerca ha portato la Commissione a stilare ben 84 *dichiarazioni di principio* e 9 *raccomandazioni*, in cui si contesta fortemente lo stato di abbandono e degrado dei beni culturali in Italia, oltre che alla scarsa valorizzazione da parte delle istituzioni di questo patrimonio. Le prime dichiarazioni riguardano i profili generali della materia (da 1 a 21), mentre le altre sono suddivise in quattro categorie: beni archeologici (22-31), beni artistici e storici (32-38), beni ambientali (39-49), beni archivistici (50-53), beni librari (54-57). Infine, le ultime dichiarazioni si occupano di materia amministrativa e finanziaria (57-84). Proprio la *commissione Franceschini* ha proposto la creazione di una *amministrazione autonoma* dei beni culturali, elencando tutte le misure urgenti per difendere il patrimonio artistico italiano. Nella prima dichiarazione di principio si afferma che bisogna «*riconoscere al patrimonio storico, archeologico, artistico e paesistico, un preminente valore di civiltà, assoluto, universale e non transeunte, tale da caratterizzarlo come patrimonio dell'umanità di cui ogni possessore singolo, ogni Paese, ogni generazione debbono considerarsi soltanto depositari, e quindi responsabili di fronte alla società, a tutto il mondo civile e alle generazioni future*»⁹. Allo Stato viene attribuito il dovere di provvedere, con tutti i mezzi necessari, alla salvaguardia e alla valorizzazione di questo patrimonio, guidando l'azione decentrata delle altre istituzioni. Per il possesso e il godimento dei beni, è fondamentale una concreta applicazione del concetto di *bene comune*: bisogna rafforzare

⁸ Art 1, legge 310/1964 (G.U. 26 maggio 1964)

⁹ *Atti della commissione Franceschini*, 1967, Titolo I, Dichiarazione I

il controllo delle pubbliche autorità e, quando è necessario, subordinare i diritti e gli interessi privati alle esigenze collettive. Anche la valorizzazione presuppone una chiara delimitazione dei fini e dei mezzi, con la priorità per gli aspetti scientifici e culturali. I lavori della Commissione hanno rappresentato una spinta fondamentale, che porterà successivamente il problema all'attenzione dell'intero panorama politico: un primo passo concreto, dopo anni di dibattiti astratti e fini a sé stessi. L'elaborato finale ¹⁰ è una testimonianza ancora oggi fondamentale, che fotografa la situazione dei maggiori monumenti, siti archeologici, archivi e luoghi di cultura italiani. La commissione non si è limitata ad analizzare e sollevare le problematiche principali, ma ha intrapreso un percorso di studio e ricerca delle soluzioni: il tutto attraverso una serie di incontri, riunioni e dibattiti. I membri hanno organizzato conferenze e discussioni con figure professionali consapevoli: archeologi, storici, direttori di musei e gallerie, architetti e archivisti. Raccogliere testimonianze dirette e concrete ha permesso di valutare l'opinione di chi effettivamente ogni giorno si trovava ad affrontare queste realtà. Il lavoro è stato innovativo e lungimirante: non si è limitato a categorizzare in anonimi elenchi tutti i beni culturali, ma ha portato avanti un percorso di approfondimento, per comprendere tutte le sfaccettature nascoste dietro ad ogni singola categoria di bene. Come scrisse Massimo Severo Giannini, illustre componente della commissione, essa *“non tanto si preoccupò dell'incompletezza, quanto ebbe presente l'obsolescenza di ogni criterio fondato sulle enumerazioni anche con valore esemplificativo¹¹”*. Con questa profonda consapevolezza, è stato attribuito al bene culturale un valore *“storico”*, dando vita ad un

¹⁰ I lavori della Commissione sono stati pubblicati in tre volumi, dal titolo, *Per la salvezza dei beni culturali in Italia*, Casa Editrice Colombo, Roma, 1967;

¹¹ Michele Ainis, *Beni Culturali*, Enciclopedia Treccani, 2009

innovativo concetto dal carattere estensivo e mutevole, così da poter essere compreso anche dalle nuove generazioni. Un fondamentale merito che va riconosciuto alla *commissione Franceschini*, è quello di aver superato i confini sociali della cultura e dell'arte: aprendo nuovi orizzonti di destinazione e rivolgendosi ad un pubblico molto più vasto, ha gettato le basi per raggiungere l'intera collettività. La commissione ha tracciato la strada verso l'istituzione di un apparato amministrativo *ad hoc*, basando il suo operato su due concetti che, ancora oggi, costituiscono i principi fondamentali di questo sistema: *tutela* e *valorizzazione*.

1.2 La nozione giuridica di bene culturale

La prima dichiarazione programmatica contiene una delle definizioni più moderne di bene culturale: "*Appartengono al patrimonio culturale tutti i beni aventi riferimento alla storia della civiltà. Sono assoggettati alla legge i beni di interesse archeologico, storico, artistico, ambientale e paesistico, archivistico e librario, ed ogni altro bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà.*"¹² Questa nuova concezione supera la visione tradizionale della "*cosa d'arte*", ormai anacronistica e basata su convinzioni superate da tempo. Si allargano dunque i confini della materia, che arriva a comprendere tutto il patrimonio creativo della civiltà umana: archivi, libri e produzioni di musica, teatro, spettacolo e cinema. Includendo tutte le forme di espressione sociale e culturale¹³, si cambia rotta: dal pensiero tipico "*estetizzante*" si va verso un concetto rivoluzionario sul piano collettivo, che fa riferimento al valore storico-sociale del bene¹⁴.

¹² *Per la salvezza dei beni culturali in Italia*, Casa Editrice Colombo, Roma, 1967

¹³ *La stagione della Commissione Franceschini*, Massimo Pallottino, in *Memorabilia: il futuro della memoria. Beni ambientali, architettonici, archeologici, artistici e storici in Italia*, Ministero per i beni culturali e ambientali, Laterza, Roma-Bari, 1987

¹⁴ Alibrandi-Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, 2001

1.3 La commissione Papaldo

Nel 1968, sulle orme della precedente, viene istituita una nuova commissione, presieduta da *Antonio Papaldo*, anch'essa composta da esperti, studiosi, professori e politici, tanto da essere definita "*parlamentino dei beni culturali*¹⁵". L'obiettivo questa volta diventa la revisione e il coordinamento delle norme di tutela. La riorganizzazione della struttura amministrativa sarà poi rimandata ad una ulteriore commissione che, sotto la presidenza dello stesso Papaldo e poi di Massimo Severo Giannini, stilerà un progetto che rimarrà tale. I lavori della commissione Papaldo si sono sviluppati su due fronti: la riaffermazione di un interesse pubblico per favorire la conoscenza e la fruizione, e allo stesso tempo il ridimensionamento dell'ingerenza pubblica sugli interessi dei privati proprietari. Per fare un confronto con la nozione elaborata dalla commissione Franceschini, appare utile riportare l'articolo 1 del progetto Papaldo, in cui si afferma: "*Le cose che presentano interesse archeologico, artistico, storico, etnografico, ambientale, archivistico, bibliotecario, audiovisivo nonché ogni altra cosa che comunque costituisca materiale testimonianza di civiltà, sono beni culturali ed appartengono al patrimonio culturale del popolo italiano*". Sono inclusi anche tutti quei beni di interesse archeologico e paleontologico, oltre alle singolarità geologiche, botaniche e faunistiche. Lo scopo diventa quello di creare un sistema amministrativo e legislativo per disciplinare la conoscenza, la documentazione, la catalogazione, la salvaguardia, il restauro, la circolazione, il godimento e la funzione educativa dei beni culturali. Anche il progetto della Commissione Papaldo ambiva dunque a costruire un Ministero dei beni culturali: un apparato amministrativo centralizzato e collegato con le istituzioni periferiche.

¹⁵ Claudio Pavone, *La commissione Papaldo*, Il Mulino, Rivisteweb, 2013

2. Le tre fasi fondamentali della storia del Ministero

Dalla nascita del Ministero fino ad oggi, possiamo identificare tre momenti tra loro ben distinti, che sono però legati in modo indissolubile: l'istituzione, la fase del potere centralizzato in chiave monistica e l'attuale fase duale. Il **primo momento** riguarda il periodo che va dall'istituzione del **Ministero per i Beni Culturali e Ambientali** (*decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657*, poi convertito nella *legge 29 gennaio 1975, n. 5*) fino alla fine degli anni Novanta. Nel 1998 si passa al **secondo momento**, perché con il *decreto legislativo n. 368 del 20 ottobre*, viene istituito il nuovo **Ministero per i Beni e le Attività Culturali**: oltre ad ereditare le competenze del precedente, il nuovo Ministero viene demandato alla promozione dello sport e dello spettacolo in tutte le sue forme. Il **terzo momento** è quello attuale, ed è iniziato con il *decreto del Presidente della repubblica del 26 novembre 2007, n. 233* con il quale è stato approvato il nuovo Regolamento di riorganizzazione del Ministero. Negli ultimi anni, come vedremo, ci sono state numerose modifiche alla struttura organizzativa, che oggi fa riferimento al *decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2 dicembre 2019, n.169* e alla denominazione di **Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo**.

2.1 Il Ministero per i Beni Culturali e Ambientali

Il 14 dicembre 1974, con il *decreto-legge n. 657*, nasce il *Ministero per i Beni culturali e ambientali*. Proprio in questa occasione, si tenne il primo Consiglio dei ministri del nuovo Governo detto "*Moro-La Malfa*", presieduto da **Aldo Moro**. La formazione della compagine governativa era avvenuta da poco e includeva anche **Giovanni Spadolini**, scelto come ministro del nuovo Dicastero appena istituito. In realtà il quarto governo **Rumor** (*luglio 1973 - marzo 1974*), aveva già previsto un Ministero affine, che tuttavia era senza portafoglio e aveva rivestito di

fatto un ruolo pressoché simbolico¹⁶. La materia dei beni culturali, fino a quel momento, apparteneva ancora alla competenza del *Ministero della Pubblica Istruzione*, ma ormai i tempi erano maturi per arrivare alla svolta tanto attesa. Gli anni Settanta si ricordano come un periodo intenso, caratterizzato dalle crisi economiche, ma anche dalle battaglie per i diritti civili: il mondo giuridico ha affrontato tematiche come il divorzio e l'aborto, nonché la riforma del diritto di famiglia del 1975. Un periodo a tratti oscuro, generato dalle minacce alla democrazia, che portano a definire gli anni Settanta come gli "*anni di piombo*", espressione coniata dal film di *Margareth Von Trotta*¹⁷. Un momento di profonde trasformazioni per il nostro Paese, con la sensazione di una netta divaricazione tra società civile e società politica: si tratta di una stagione che segna un punto di svolta nella storia politica e sociale repubblicana¹⁸. Se guardando alla società civile del tempo troviamo una voglia di innovamento, analizzando invece la sfera politica si avverte un certo immobilismo da parte delle istituzioni. La vicenda relativa all'istituzione del Ministero, può dunque rappresentare una delle poche risposte concrete istituzionali ai cambiamenti sociali del tempo. In uno dei discorsi pronunciati negli anni successivi all'istituzione, Spadolini afferma che l'idea di creare un'amministrazione autonoma, nel settore culturale, nasce proprio dai lavori della *commissione Franceschini*: "*Ebbene, di lì partì l'idea, non tanto e non ancora del Ministero, quanto dell'amministrazione autonoma dei Beni culturali, svincolata dagli organi burocratici centralizzati e spesso centralizzanti e quindi paralizzanti*". Nel corso dell'investitura alle due Camere, il presidente del Consiglio Aldo

¹⁶ Ilaria Bruno, *La nascita del Ministero per i beni culturali e ambientali*, LED, 2011

¹⁷ G. Crainz, op. cit.; A. Giovagnoli, *Gli anni Settanta e la storiografia sul'Italia repubblicana*, in "Contemporanea" a.XIII n.1 gennaio, Bologna, 2010

¹⁸ G.De Rosa, A.Monina (a cura di), *Sistema politico e istituzioni*, in *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2003, vol.4, p.10.

Moro ha manifestato la precisa volontà dell'esecutivo di affidare a Spadolini il nuovo Ministero, attraverso uno strumento legislativo tanto urgente quanto l'esigenza richiedeva: il decreto-legge¹⁹. Alla luce dello studio della *commissione Franceschini*, la situazione dei beni culturali in Italia era gravemente compromessa e l'intervento doveva essere imminente. Una delle tematiche fondamentali, riguardava proprio il rapporto tra lo Stato e le Regioni, nate a livello amministrativo da pochi anni. Il dibattito parlamentare si sviluppa su vari punti e Spadolini si trova spesso a dover giustificare determinate scelte, come quella di trasferire le competenze dalle precedenti strutture ministeriali a quella nascente. Proprio su questo delicato passaggio dichiara: *"Il trasferimento meccanico delle varie competenze da solo non basta a generare la trasformazione del settore; ma basta se non altro a dare anche a questi nuclei dell'amministrazione delle belle arti e delle accademie, negletti e in posizione periferica, un nuovo slancio, un nuovo fervore, una nuova coscienza dell'autonomia, un nuovo senso di priorità che il governo, che il potere politico, dopo tre decenni di proteste e di denunce, compie in loro favore"*²⁰. Il modello ministeriale è stato oggetto di due forze contrapposte: la necessità di uniformarlo agli altri ministeri e la sua natura di settore peculiare²¹. Da questo punto di vista, Spadolini ha mostrato una profonda consapevolezza, visto che il sistema complessivo stava mutando in senso pluralistico: il nuovo Ministero doveva assicurare una diretta collaborazione tra Stato e Regioni, a garanzia di unitarietà di intenti ed efficienza amministrativa. In questa prima fase però esso viene costruito

¹⁹ G. Spadolini, *Una politica per i beni culturali. Discorsi alla Camera e al Senato della Repubblica per la conversione del decreto istitutivo del Ministero*, Firenze, Casa editrice Colombo, 1975

²⁰ Cit. Senato della Repubblica, VI legislatura, 375° seduta, resoconto stenografico, 16 gennaio 1975, p. 17926.

²¹ Marco Cammelli, *Il MiBACT: dalle origini ad oggi*, articolo su *"il Giornale delle Fondazioni"*, 2017