

Lidia Vignola

La nascita degli organismi di tutela del patrimonio archeologico in Italia meridionale.

La ricerca e la tutela del patrimonio archeologico in Italia meridionale sono da sempre state difficoltose, per varie ragioni, tra cui la carenza di strutture logistiche, di mezzi, di personale.

Il sottosuolo di questa parte d'Italia è particolarmente ricco di testimonianze archeologiche: un patrimonio ancora in gran parte da scoprire, ma già, in qualche modo, da salvaguardare e tutelare.

Chi conosce queste terre sa, infatti, che in questo contesto sociale e territoriale grava la costante minacciosa presenza della criminalità organizzata, che in diverse aree ha acquisito ormai un capillare controllo del territorio.

Territori molto vasti, con siti di difficile raggiungibilità, la presenza di una fitta vegetazione che nasconde le aree archeologiche, forniscono ai "tombaroli" la possibilità di agire indisturbati nella loro attività, che comporta la distruzione dei contesti archeologici e la conseguente perdita di dati scientifici fondamentali per la ricostruzione della storia dei territori.

Scavi clandestini e condizioni di abbandono possono provocare la definitiva perdita di un'incredibile quantità

di testimonianze archeologiche, minacciate al contempo anche da un altro fattore, l'abusivismo edilizio.

La pratica dello scavo clandestino in Italia meridionale ha radici antiche. Svetonio ricorda come a Capua i coloni scoprirono una gran quantità di vasi di antica fattura demolendo antiche tombe per costruirvi sopra case di campagna²⁴.

Strabone²⁵ racconta, invece, che negli anni successivi alla battaglia di Azio (31 a.C.) Ottaviano, particolarmente colpito dall'isola di Capri, la ridusse a sua proprietà privata, intraprendendovi un'imponente attività costruttiva e Svetonio narra di come egli si diletta a ornare la sua villa con resti di animali preistorici e di antichissimi manufatti scoperti a Capri²⁶, probabilmente proprio durante tali lavori edilizi.

Il Rinascimento ha segnato poi la fervente riscoperta delle antichità classiche, ma anche, proprio per questo, una stagione di saccheggio di monumenti e aree archeologiche: collezionisti, nobili, antiquari o semplici appassionati viaggiavano in Italia alla ricerca di oggetti antichi per ampliare le loro raccolte. Il Meridione, con i suoi siti archeologici, era una delle mete preferite.

Illustre esempio di quest'attività sono i famosi "cunicoli borbonici", le gallerie sotterranee fatte scavare dai sovrani del Regno di Napoli nel compatto strato di

²⁴ "[...] in colonia Capua deducti lege Iulia coloni ad exstruendas villas vetustissima sepulcra disicerent idque eo studiosius facerent, quod aliquantum vasculorum operis antiqui scrutantes reperiebant [...]" Svetonio, *De Vita Caesarum*, *Divus Iulius*, 81.

²⁵ Strabone, *Geografia*, V 4,9.

²⁶ "[...] Ampla et operosa praetoria gravabatur. Et neptis quidem suae Iuliae, profuse ab ea exstructa, etiam diruit ad solum, sua vero quamvis modica non tam statuarum tabularumque pictarum ornatu quam xystis et nemoribus excoluit rebusque vetustate ac raritate notabilibus, qualia sunt Capreis immanium beluarum ferarumque membra praegrandia, quae dicuntur gigantum ossa, et arma heroum [...]" Svetonio, *De Vita Caesarum*, *Divus Augustus*, 81.

²⁶ Strabone, *Geografia*, V 4,9.

fango vulcanico solidificato che per quasi 1700 anni aveva tenuto sepolta e nascosta l'antica Ercolano.

Se, però, possiamo giustificare che fino al XVIII secolo gli scavi fossero condotti senza alcun criterio scientifico, visto che è allora, in parte proprio grazie a quelle pratiche “non scientifiche”, che iniziava quel processo di studi che avrebbe portato alla nascita dell'archeologia moderna, non altrettanto si può fare per le attività di scavo clandestino dei discendenti degli antichi “*tymborichoi*”, i tombaroli che ancora oggi, nel terzo millennio, continuano ad imperversare nel Meridione.

La pratica dello scavo clandestino, condotto talvolta da tombaroli improvvisati, ma anche da vere e proprie organizzazioni criminali, le cosiddette “archeomafie”, continua a foraggiare un ricco mercato clandestino, incentivato dalla domanda di reperti archeologici e opere d'arte antica da parte di numerosi acquirenti: facoltosi collezionisti sia italiani che stranieri, che amano il passato di un amore distorto, incapaci di cogliere la differenza tra la passione per l'archeologia e il semplice desiderio di possedere l'oggetto “bello” da tenere in bella mostra in appariscenti, quanto sterili, musei casalinghi.

La situazione, come vedremo, è nettamente migliorata con l'istituzione del Ministero dei Beni Culturali e Ambientali e delle sue strutture periferiche le Soprintendenze Archeologiche, con personale qualificato dislocato su tutto il territorio nazionale.

Nel corso del tempo le Soprintendenze Archeologiche sono state poi a loro volta strutturate in modo ancor più capillare con una rete di basi operative, supportate anche dalle amministrazioni locali: un articolato sistema di Uffici Periferici dislocati in tutto il territorio di competenza della Soprintendenza, che nella loro attività si

servono anche della collaborazione degli enti locali soprattutto per questioni economiche, gestionali e di valorizzazione.

Le Soprintendenze Archeologiche hanno cercato di costruire una rete di musei e parchi archeologici, impostando modelli gestionali affidabili per tale strutture allo scopo di preservare e valorizzare il ricco patrimonio culturale di ciascuna regione nell'ottica dello sviluppo economico. Da qui l'impegno per la realizzazione di istituzioni culturali come musei, parchi archeologici e antiquaria, che costruiscano nella società una coscienza diffusa del patrimonio culturale, primo passo nella formazione di una identità collettiva.

Tale progetto, del resto, non è senza precedenti: basti ricordare il "Piano Arditì" del 1808 e l'istituzione del Museo Campano di Capua, aperto al pubblico nel 1874, che originò proprio dall'esigenza di conservare monumenti ed oggetti dell'antichità appartenenti alla Terra di Lavoro.

Per capire la funzione e l'identità stessa della soprintendenza archeologica bisogna ripercorrere, dunque, la vicenda della legislazione italiana in materia di tutela dei beni culturali, che ha avuto una storia lunga e complessa ed ha consentito la formazione di un articolato sistema di strutture centrali e periferiche²⁷.

Il rapporto fra aspetti culturali della conservazione e norme legislative è stato, da sempre, particolarmente significativo. La presenza di esigenze culturali pubbli-

²⁷ Per ulteriori approfondimenti su questo argomento si veda: A. Emiliani, *Leggi, Bandi e Provvedimenti per la tutela dei Beni Artistici e Culturali negli antichi Stati Italiani 1571-1860*. Bologna 1996; M. Bencivenni-R. Dalla Negra-P.Grifoni, *Monumenti e Istituzioni, Parte I La nascita del Servizio di tutela dei Monumenti in Italia 1860-1880*. Firenze 1987; M. Bencivenni-R. Dalla Negra-P. Grifoni, *Monumenti e Istituzioni, Parte II Il decollo e la riforma del Servizio di tutela dei monumenti in Italia 1880-1915*, Firenze 1992.

che e private in materia di tutela ha determinato un processo di maturazione legislativa.

I primi tentativi di elaborazione di provvedimenti riguardanti la tutela del patrimonio artistico si possono far risalire all'epoca degli stati preunitari.

Moltissimi contributi concernenti questo tipo di legislazione in Italia hanno approfondito principalmente due aspetti: uno riguardante questioni squisitamente giuridiche e un altro rivolto alla natura dell'oggetto tutelato. Scarsa, invece, è stata l'attenzione rivolta alle strutture tecnico-amministrative del servizio di tutela e alla loro evoluzione nel corso del tempo. Molte di queste strutture, che si erano formate prima dell'Unità d'Italia, furono lasciate in vita sia dai Governi Provvisori sia dal nuovo Stato italiano. Altre furono confermate nella sostanza, pur cambiando forma e attribuzioni. Altre ancora si persero completamente²⁸.

L'impostazione culturale ancor oggi presente nella legislazione di tutela del patrimonio culturale e nell'ordinamento giuridico italiano, si è formata nello Stato della Chiesa già a partire dal XV secolo, con la valorizzazione della tradizione classica attraverso strumenti giuridici di salvaguardia e con la costituzione di un sistema organico di tutela delle opere di antichità e d'arte.

Dalla lettera del Petrarca alle bolle di Pio II (1462) e di Sisto IV (1474), dall'incarico assegnato da Leone X a Raffaello (1516) agli interventi di Paolo III (1534), di Pio IV (1562) e di Gregorio XIII (1574), affiora già il segno di una preoccupazione costante verso la tutela dei beni architettonici e archeologici²⁹.

²⁸ Bencivenni- Dalla Negra-Grifoni 1987, pp. 3ss.

²⁹ Emiliani 1996, prefazione.

É, comunque, con il Chirografo di Pio VII (fig.1), inserito nell'editto del cardinale Doria Pamphili del 2 ottobre 1802, che la struttura di vigilanza dello Stato assume connotazioni ben delineate. Esso rappresenta uno spartiacque tra il vecchio e il nuovo modo di concepire l'intervento dello Stato nei riguardi delle testimonianze artistiche del passato e sarà riconfermato dall'editto del cardinale Pacca (fig.2) del 1820, che rimarrà in vigore per oltre cento anni.

Il Chirografo stabiliva che la massima autorità in materia di vigilanza e conservazione dell'intero patrimonio artistico fosse il cardinale camerlengo, affiancato dall'Ispettore di Belle Arti e dal Commissario delle Antichità. I compiti di questi funzionari spaziavano dalla concessione delle licenze per l'esportazione degli oggetti d'arte all'acquisto delle opere da collocare nei musei pubblici.

Affiancati al Commissario delle Antichità erano anche gli Assessori, che ricevevano un onorario fisso al mese ed avevano l'obbligo di non accettare altre ricompense per il loro operato, utile espediente preventivo per evitare corruzioni economiche, le "bustarelle", piaga evidentemente senza tempo.

Vediamo quindi delinearsi, a poco a poco, una struttura statale addetta alla vigilanza. Parallelamente si assiste al progressivo ampliarsi del concetto di "testimonianza" in riferimento non solo agli oggetti d'arte, ma anche ai monumenti architettonici del passato³⁰.

Con queste premesse venne promulgato, nel 1820, l'editto del Cardinal Pacca che, pur aggiungendo poco alle prescrizioni giuridiche del 1802, diede una nuova organizzazione al servizio di tutela, adeguandolo anche

³⁰ Bencivenni-Dalla Negra- Grifoni 1987, pp 30 ss.

alla nuova ramificata struttura amministrativa che lo Stato si era dato dopo il Congresso di Vienna.

A seguito dell'editto del Cardinal Pacca, infatti, anche se il cardinale camerlengo restava la massima autorità in materia di tutela, da lui dipendeva una Commissione di Belle Arti, a carattere consultivo, presieduta dal Monsignor Uditore del Carmerlengato, e composta dall'ispettore delle Pitture Pubbliche in Roma, dal Commissario delle Antichità, dal Direttore del Museo Vaticano, dal primo professore di scultura e da uno dei professori di Architettura dell'Accademia di San Luca. Erano inoltre riconfermati gli Assessori, in pratica gli odierni ispettori, posti sotto la diretta dipendenza del Commissario delle Antichità.

In tutte le province dello Stato vennero istituite Commissioni Ausiliarie di Belle Arti, composte da due professori e affidate alla responsabilità di cardinali legati o di prelati delegati.

Col regolamento dell'editto Pacca, emesso nel 6 agosto 1821, vennero ancor meglio delineati i compiti di questi organismi periferici, fornendo ad essi una serie di raccomandazioni su alcuni articoli dell'editto del 1820³¹. Essi dovevano occuparsi della vigilanza degli scavi archeologici e della loro documentazione, nonché svolgere un'azione di stimolo per la ricerca delle "antiche cose".

L'intera struttura di vigilanza dello Stato Pontificio rimase in vigore fino al 1860, data di nascita delle Commissioni Consultive Conservatrici dei Governi Provvisori, e per i territori laziali fino al 1870, con la Soprintendenza per gli Scavi d'Antichità per Roma e le province romane³².

³¹ Emiliani 1996, pp. 130-151.

³² Bencivenni-Dalla Negra-Grifoni 1987, p. 217.

Per quanto riguarda il Regno di Napoli e delle Due Sicilie, Carlo di Borbone³³ (fig.3), Re di Napoli e Sicilia dal 1735 al 1759, già nel 1755 diede il via a importanti provvedimenti di tutela del patrimonio artistico ed archeologico: sancì, infatti, il divieto di esportazione degli oggetti d'arte e incaricò tre esperti per il rilascio delle relative licenze³⁴.

Tali provvedimenti rimasero in vigore fino a quando un decreto di Giuseppe Bonaparte nel 17 marzo 1807 istituì a Napoli l'Accademia Reale di Storia e Antichità³⁵. In seguito Bonaparte, con un decreto del 1808, istituì la Società Reale di Napoli, che incorporò il precedente istituto. Tale Società fu divisa in tre Accademie: l'Accademia Ercolanese, l'Accademia delle Scienze e l'Accademia di Belle Arti³⁶. Tra gli accademici ricordiamo Michele Arditi, che nel 1807 fu nominato Direttore Generale del Museo di Napoli e Soprintendente agli Scavi d'Antichità.

Un altro decreto di Giuseppe Bonaparte, del 7 aprile del 1807, riconfermò il divieto di esportazione di oggetti antichi dal Regno, e ordinò la sospensione di tutte le campagne di scavo in atto, affidando all'Arditi la redazione di un progetto per regolarizzare tutto il settore. Tale progetto fu reso esecutivo con un decreto del 1808, che stabiliva che il rilascio delle licenze era di competenza del Ministero dell'Interno, che a sua volta ne dava comunicazione agli Intendenti delle Province e al Direttore Generale agli scavi. Questi, poi, a sua volta incaricava una persona di fiducia di vigilare sull'osservanza

³³ P. D'Alconzo, *L'anello del Re. Tutela del patrimonio storico-artistico nel Regno di Napoli (1734-1824)*, Firenze 1999, pp.20-32.

³⁴ L. Giustiniani, *Nuova collezione delle Prammatiche del Regno di Napoli*, Napoli 1803-1808, vol. IV, anno 1804, pp. 201-205.

³⁵ *Bollettino delle leggi del Regno di Napoli*, Napoli 1806-15, anno 1807, n. 67, pp. 23-25

³⁶ *ivi*, anno 1808, n. 139, pp. 204-208.

delle prescrizioni e di riferire sui risultati delle ricerche. Tali rapporti venivano, infine, comunicati all'Accademia di Storia e Antichità, che eventualmente proponeva di acquistare quegli oggetti utili all'istruzione e al decoro nazionale.

Lo Stato esercitava così una sorta di diritto di prelazione, analogamente a quanto disposto nello Stato Pontificio dal Chirografo di Pio VII del 1802³⁷.

Nel 1808 l'Arditi, prendendo spunto dall'idea del Ministro di Napoleone Chaptal, propose di spostare nelle province, istituendo in ciascuna di esse un museo, la grande quantità di opere conservate nel Regno, in modo da distribuirle in modo più omogeneo. L'innovazione era parte di un corpus di regole, stilate dall'Arditi, per porre freno agli scavi clandestini.

Con Giuseppe Bonaparte nel 1807 era già stato emanato un decreto che prevedeva la momentanea sospensione di tutte le campagne di scavo, nell'attesa della formazione di una nuova normativa che regolasse gli scavi nel Regno, ma la novità del "Piano Arditi" stava proprio nella proposta di istituire i musei provinciali: in ciascuna delle province del regno si sarebbe istituito un museo, all'inizio anche piccolo, collocato nel Seminario o nel collegio della città.

Questa rete di musei avrebbe, inoltre, avuto la funzione di attirare nelle province i viaggiatori che si fermavano solo nella capitale del Regno, il che avrebbe dato "dignità" ed anche un "lucro non mezzano" a quelle aree depresse³⁸.

L'intento era quello di stimolare nella popolazione che viveva nelle province una sensibilità più spiccata

³⁷ Per le leggi relative alle Province Meridionali vedi: Emiliani 1996, pp. 171-194.

³⁸ A. Milanese, *Il piano Arditi del 1808 sui musei provinciali: centro e periferia nella tutela della Magna Grecia*, in *La Magna Grecia nelle collezioni del Museo Archeologico di Napoli*, Napoli 1985, pp.275-276.

alla conservazione ed al mantenimento in loco delle testimonianze della propria storia.

Il “Piano Arditi” divenne decreto il 16 febbraio 1808. La parte relativa ai musei provinciali entrò nell’articolo 8. La proposta, però, non fu mai realizzata. Le intenzioni dell’Arditi erano, insomma, di una tale modernità che si scontrarono con la mentalità dell’epoca e di conseguenza non tutte le misure da lui previste furono attuate, perché considerate troppo innovative.

Dopo la Restaurazione seguita al Congresso di Vienna, le disposizioni di Giuseppe Bonaparte furono riconfermate dai provvedimenti emanati nel 1822 da Ferdinando I di Borbone. Un decreto del 13 maggio di questo stesso anno razionalizzò tutte le disposizioni emanate precedentemente e prevede l’istituzione di una Commissione di Antichità e Belle Arti, che avrebbe vigilato sul patrimonio artistico e rilasciato le licenze per l’esportazione. Essa era composta dal Direttore del Museo Reale, da due soci dell’Accademia Ercolanese e da altri due membri dell’Accademia di Belle Arti, che restavano in carica un anno³⁹. All’atto pratico, però, l’azione di questa commissione risultò poco efficace, non potendo essa disporre né di mezzi economici sufficienti, né di personale articolato nelle diverse province.

Qualche anno più tardi, nella sua relazione al Ministro della Pubblica Istruzione, l’archeologo Giuseppe Fiorelli (fig.4) scriverà che la Commissione si era limitata a vigilare che non venissero esportati da Napoli monumenti d’arte senza la sua autorizzazione e a proporre l’acquisto di qualche monumento ritenuto degno di essere acquistato dal Museo⁴⁰.

³⁹ *Collezione delle leggi e de’ decreti reali del Regno delle Due Sicilie, Napoli 1816-1824*, anno 1822, n. 230, p. 286.

⁴⁰ Cfr. *Relazione del soprintendente del Museo Nazionale e Scavi d’Antichità, Giuseppe Fiorelli, al Ministro della Istruzione Pubblica del 13 aprile 1864*.

Sempre nel 1822 il decreto di Ferdinando I del 14 maggio⁴¹ stabiliva le norme per gli scavi archeologici e la conservazione dei relativi reperti e affidava la sorveglianza delle campagne di scavo contemporaneamente agli Intendenti delle Province e al Direttore del Museo Reale. Questi avrebbe dovuto incaricare a sua volta uno dei corrispondenti dell'Accademia Ercolanese o una persona di fiducia, mentre l'Intendente avrebbe incaricato il Sindaco municipale.

Gli incaricati, in caso di ritrovamenti di reperti archeologici, avrebbero dovuto compilare un rapporto dettagliato da sottoporre all'esame della Commissione di Antichità e Belle Arti e a sua volta quest'ultima avrebbe giudicato sull'importanza dei ritrovamenti e proposto le misure necessarie per la migliore conservazione.

Notevoli furono le difficoltà incontrate da questa complessa macchina. Il Direttore del Museo Reale, il marchese Arditi, procedette, quindi, alla nomina di Ispettori degli Scavi nelle diverse province, con compiti di vigilanza. Ma anche tali sforzi, dice Fiorelli, risultarono inutili.

Tale stato di cose permase fino a quando un nuovo decreto di Ferdinando II, del 16 settembre del 1839, affidò la sorveglianza dei monumenti alle autorità amministrative, sotto il diretto controllo del Ministro Segretario di Stato per gli Affari Interni, con l'apporto consultivo dell'Accademia di Belle Arti. Il provvedimento, però, anziché risolvere la situazione, l'aggravò: ne derivò, infatti, un conflitto di competenze tra il potere politico, la Direzione del Museo Reale e l'Accademia di Belle Arti⁴².

⁴¹ *Collezione op. cit.*, anno 1822, p. 285 e ss.

⁴² Bencivenni-Dalla Negra- Grifoni 1987, pp.30 e ss.

Agli inizi del 1841 Francesco Maria Avellino, succeduto all'Arditi nella guida del Museo, chiese al Ministro dell'Interno che le persone chiamate a vigilare sugli scavi fossero ufficialmente investite del titolo di Ispettori. La proposta non ebbe seguito, né le richieste di delucidazioni da parte dell'Avellino al Ministro riuscirono a mutare le cose.

Particolare interesse rivestono le disposizioni in vigore in Sicilia. A partire dal 1778 l'isola era stata divisa in due grandi "circoscrizioni archeologiche": la Sicilia Orientale, affidata alla cura di Ignazio Paternò, principe di Biscari, e la Sicilia Occidentale, affidata a Gabriele Lancellotto Castelli, principe di Torremuzza. Essi erano anche incaricati di redigere un piano delle Antichità per le valli loro assegnate, finalizzato alla conservazione dei monumenti antichi. A capo di questa organizzazione, con compiti di coordinamento e programmazione, fu chiamato nel 1811 il Priore Francesco Scratti, con il titolo di Soprintendente Generale delle Antichità della Sicilia.

Nel 1814 tali circoscrizioni archeologiche furono ulteriormente suddivise in tre distretti. Nel 1827 vennero estese anche alla Sicilia le disposizioni in vigore nel a Napoli già dal 1822: infatti, con decreto ferdinandeo del 7 dicembre 1827 si stabiliva l'istituzione nella città di Palermo di una Commissione d'Antichità e Belle Arti.

Le difficoltà incontrate nel vigilare sull'intera isola portarono poi, nel 1830, all'individuazione di uno o più "corrispondenti" in ciascun luogo dove vi erano monumenti antichi, così come anche a Napoli era già stata istituita una rete di corrispondenti, dipendenti dal Direttore del Real Museo. Infine nel 1851 un ulteriore decreto ferdinandeo stabilì il modo con cui provvedere alle spese occorrenti per la conservazione e per il restauro

dei monumenti antichi o d'arte, onde salvaguardarli dal degrado. Il decreto stabilì che tali spese fossero a carico delle province, comuni o dei privati a seconda che prospettassero su strade provinciali, comunali o vicinali.

Con l'Unità d'Italia, la nascita del servizio di tutela dei monumenti impegnò il nuovo stato per circa quattordici anni, risentendo profondamente del travagliato processo di unificazione politica. Nei primi anni dell'Unità la classe politica era, infatti, impegnata in grandi questioni che riguardavano l'unificazione reale del paese e la definizione di un modello per la struttura amministrativa dello stato.

Proprio quest'ultimo problema fu sottoposto alla particolare attenzione del nuovo Parlamento, fino al 1865, quando, con l'incalzare della questione del Mezzogiorno e del potere detenuto dalla Chiesa cattolica, furono abbandonati i primi progetti che tendevano alle autonomie locali, per orientarsi verso un modello che si basava sui principi dell'accentramento amministrativo e del decentramento burocratico.

Nel campo della politica di tutela, il nuovo stato unitario si limitò a riprendere l'articolato patrimonio di norme legislative e di strutture ereditate non solo dagli stati preunitari, ma anche dai Governi Provvisori che dopo Villafranca si costituirono nell'Italia centrale e meridionale, dando vita ad una rete di organismi molto disomogenei per genesi, struttura ed attribuzioni. Questa rete costituì, comunque, l'origine di quel servizio di tutela dei monumenti su scala nazionale che acquisterà una fisionomia degna di tal nome soprattutto a partire dal 1874-75⁴³.

⁴³ M. Musacchio (a cura di)- Archivio Centrale dello Stato, *L'archivio della Direzione generale delle antichità e belle arti (1860-1890)*, Roma 1994, pp. 60-76.

Per quanto riguarda le regioni meridionali, subito dopo l'arrivo di Garibaldi, le strutture e gli organi di sorveglianza e tutela del patrimonio artistico non subirono grosse trasformazioni. Il quadro normativo e istituzionale ereditato dal governo borbonico venne sostanzialmente accettato dalle nuove autorità.

Alcune novità furono apportate da Michele Amari (fig.5), Ministro della Pubblica Istruzione nel 1862, che con regolamento approvato il 3 maggio 1863, precisò la composizione e le incombenze della Commissione di Antichità e Belle Arti, specificandone la natura principalmente archeologica⁴⁴.

La Commissione, che era stata creata nel 1822, fu abolita con un decreto luogotenenziale del 7 dicembre 1860. Le sue attribuzioni furono trasferite al Consiglio di Soprintendenza degli scavi del Museo Nazionale, organismo che era stato creato pochi decenni prima durante il governo di Gioacchino Murat in Italia meridionale e poco dopo dotato di quattro ispettori.

Ricostituita da Garibaldi, la Commissione continuò poi ad operare fino al 1875, quando fu nuovamente abolita per far posto alle nuove strutture periferiche di tutela varate dal Governo unitario su tutto il territorio nazionale. Tutti questi provvedimenti non riuscirono, tuttavia, a risolvere i problemi che avevano portato ai vari conflitti di competenza sorti nell'età preunitaria.

⁴⁴ Dal punto di vista organizzativo la Commissione, concepita come organo di tutela centralizzato e con sede a Palermo, doveva essere composta da cinque membri di nomina regia triennale con possibilità di riconferma. Inoltre, fu riconosciuta ad essa la facoltà di servirsi dei corrispondenti nominati dal Ministro. La novità più interessante di questo regolamento è che ora i loro compiti vengono dettagliatamente descritti. Inoltre, nel dicembre dello stesso anno venne approvato, sempre su proposta dell'Amari, il primo ruolo degli impiegati e serventi della Commissione di Antichità di Palermo, che fu, così, una delle prime strutture periferiche ad avere personale retribuito alle sue dipendenze, dai Direttori del museo e delle Antichità e dal segretario economico ai copisti e ai custodi. La Commissione nel 1864 iniziò a pubblicare anche un suo bollettino per rendere nota la scoperta e le illustrazioni dei monumenti e delle opere d'arte della Sicilia, ma anche per rendere pubblicamente conto della propria azione di tutela.

Le osservazioni avanzate dal Fiorelli nella già citata relazione al Ministro della Pubblica Istruzione⁴⁵ documentano come già all'inizio del 1864 il Ministro Amari avesse intenzione di dar vita ad un servizio di tutela dei monumenti con caratteristiche definite nelle sue strutture periferiche. Le richieste non ebbero immediata risposta e solo dopo due anni trovarono attuazione con la costituzione della Commissione Consultiva di Belle Arti di Napoli che sostituì il Consiglio di Soprintendenza come organo del Ministero in materia di tutela.

I primi cinque anni dell'Unità d'Italia sono di fondamentale importanza, perché vengono determinate le specifiche competenze del Ministero degli Interni e di quello della Pubblica Istruzione, anche se per la nascita di una vera e propria struttura centrale di tutela bisognerà attendere ancora qualche anno.

È proprio dal Ministero degli Interni che venne la prima proposta di istituire su tutto il territorio nazionale Commissioni locali composte persone scelte tra Università, Istituti ed Accademie, che cooperassero, ciascuno con le proprie specifiche competenze, alla conservazione e alla scoperta di antichità. Ma la risposta del Ministro della Pubblica Istruzione fu che commissioni del genere sovrabbondavano in Italia e costituirne delle nuove avrebbe comportato solo disgregazione delle funzioni e conflitti di competenze⁴⁶.

Tra i due dicasteri fu, in seguito, trovato un accordo, in virtù del quale si stabilì che la tutela e la conservazione dei monumenti antichi sarebbe spettata al Ministero degli Interni, che si sarebbe, comunque, avvalso, con funzione consultiva, delle Commissioni Conserva-

⁴⁵ Cfr. *Relazione del soprintendente del Museo Nazionale e Scavi d'Antichità, Giuseppe Fiorelli, al Ministro della Istruzione Pubblica del 13 aprile 1864.*

⁴⁶ Bencivenni-Dalla Negra-Grifoni 1987, pp. 30 e ss.

trici esistenti e dei dipendenti dalla Pubblica Istruzione. In seguito a ulteriori successivi chiarimenti tra i due Ministeri, fu stabilito anche lo stretto rapporto tra Stato e Province nell'esecuzione di lavori di conservazione dei monumenti.

Per completare il quadro delle competenze centrali dello Stato in materia di conservazione, occorre ricordare che, in base alla legge sulle opere pubbliche (contenuta nell'allegato F della legge per l'Unificazione Amministrativa del Regno d'Italia del marzo 1865), al Ministero dei Lavori Pubblici fu affidata anche la conservazione dei pubblici monumenti per quanto riguarda la parte tecnica, il che spiega l'importanza del ruolo esercitato nei primi decenni dell'unità d'Italia dagli uffici provinciali del Genio Civile.

L'approvazione del regolamento della legge sulle Opere Pie⁴⁷ e il varo della legge sulla soppressione degli Ordini e delle Corporazioni Religiose del 7 luglio 1866⁴⁸, che avevano accelerato il dibattito sulla formazione di una legge organica di tutela artistica, contribuirono a rendere nuovamente attuali le acute proposte avanzate dal Giovan Battista Cavalcaselle nel 1863 al Ministro della Pubblica Istruzione⁴⁹.

È significativo che proprio dal celebre storico dell'arte prenda avvio il dibattito vivacemente sviluppa-

⁴⁷ Il 3 agosto 1862 il Parlamento italiano aveva promulgato la cosiddetta Grande Legge sulle Opere Pie, considerate dei precedenti storici delle attuali organizzazioni no profit. Una nuova importante riforma si ebbe con la legge 17 luglio 1890 n. 6972, detta anche "Legge Crispi", dall'allora Presidente del Consiglio.

⁴⁸ Con la L. n. 3036 del 7 luglio 1866, e la L. n. 3848 del 15 agosto 1867, lo Stato italiano toglieva il riconoscimento di "ente morale" a tutti gli ordini, corporazioni nonché congregazioni di carattere ecclesiastico ed il demanio dello Stato acquisì tutti i beni ecclesiastici. In queste due leggi non furono previste forme particolari di tutela dei beni artistici di molte chiese, provocandone la dispersione. Per evitarne la chiusura e l'acquisizione al demanio, alcune chiese vennero indicate come "monumentali".

⁴⁹ Cfr. G.B. Cavalcaselle, Sulla conservazione dei Monumenti e degli oggetti di belle arti e sulla riforma dell'insegnamento accademico (1863), Atti e Memorie dell'Accademia Clementina, n.20-21, 1988, p. 84 e sg.

tosì tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70 del XIX secolo sulle pagine della "Nuova Antologia", un dibattito che influenzerà profondamente i successivi provvedimenti a favore della nascita di un servizio di tutela precisato nelle sue articolazioni al centro come in periferia.

Con la ristrutturazione della II Divisione affidata a Giulio Rezasco nel 1866-67, la creazione di una Giunta di Belle Arti nel 1867 e le Giunte Consultive di Storia, Archeologia e Paleografia nel 1872, sostituite nel 1874 dal Consiglio Centrale di Archeologia e Belle Arti, la struttura centrale del servizio di tutela cominciò ad acquistare una fisionomia più precisa.

Anche la vicenda delle strutture periferiche è contraddistinta da alcuni importanti provvedimenti, che culmineranno nel decreto del '74 col quale si tentò di coprire tutte le province del territorio nazionale.

Altri provvedimenti arricchirono la rete delle strutture periferiche dell'Italia meridionale, costituita fino alla metà degli anni sessanta quasi esclusivamente dalla Commissione Siciliana e dal Consiglio di Soprintendenza di Napoli. A quest'ultimo organismo fu affiancata una nuova Commissione Consultiva di Belle Arti, con competenze limitate alla sola provincia napoletana.

La novità più interessante della nuova Commissione consisté nell'assegnare la sua presidenza al Soprintendente del Museo Nazionale di Napoli e nella riconferma della Soprintendenza e del Direttore degli Scavi come uniche autorità locali competenti per il settore degli scavi e del Museo di antichità.

Nel 1869 anche la vasta provincia di Terra di Lavoro fu dotata di una Commissione per vigilare sulla conservazione e sui restauri dei monumenti antichi. Sempre in Campania è da segnalare l'esistenza, tra il 1869 e il 1874, a Salerno e a Benevento di una Commissione Ar-

cheologica locale, che nel 1873 aveva acquistato connotati provinciali.

Contemporaneamente al sempre crescente affermarsi degli studi di archeologia, il Ministero della Pubblica Istruzione, con alcuni importanti provvedimenti, potenziò lo sviluppo delle strutture periferiche incaricate di tutela.

Con la creazione della Soprintendenza di Napoli, della Commissione di Palermo, della Consulta per l'ordinamento dei musei e la conservazione dei monumenti antichi a Firenze, della Direzione degli scavi di Veleia, l'Italia viene dotata di una significativa serie di strutture periferiche, dotate di personale appositamente preparato.

Tuttavia le difficoltà incontrate da questi organismi periferici, responsabili di aree a scala regionale o addirittura interregionale (come nel caso della Soprintendenza di Napoli), fecero sì che nel 1865 il Ministro inviasse ai prefetti una circolare con alcune istruzioni sugli scavi di antichità: un documento fondamentale perché per la prima volta si cerca di fornire agli organi periferici delle direttive operative omogenee.

Un nuovo processo di riorganizzazione inizierà con Ruggero Bonghi (fig.6), Ministro della Pubblica Istruzione dal 1874 al 1876. Con lui il servizio di tutela sembra trovare una fase di normalizzazione.

Egli pose al massimo vertice dell'amministrazione pubblica di tutela l'archeologo Giuseppe Fiorelli, al quale si deve, tra l'altro, anche la raccolta sistematica⁵⁰ più esauriente che abbiamo dei provvedimenti sulla tutela del patrimonio artistico negli stati preunitari. Anche

⁵⁰ G. Fiorelli (a cura di), *Leggi, decreti, ordinanze e provvedimenti dei cessati Governi d'Italia per la conservazione dei monumenti e la esportazione delle opere d'arte*, Roma 1881.

se non priva di lacune, essa vuole riaffermare il diritto dello Stato a esercitare la propria autorità per la conservazione delle “memorie patrie”, in contrapposizione a quanti ritenevano tale diritto un’ingerenza governativa che offendeva il principio della proprietà privata. Riproposta da Filippo Mariotti nel 1892⁵¹, la raccolta è stata ripubblicata da Andrea Emiliani⁵².

Con Fiorelli, docente di archeologia all’Università di Napoli, Direttore del Museo Nazionale napoletano e Soprintendente agli scavi, si ebbe una vera e propria svolta nella gestione complessiva del Servizio di tutela. Grazie a lui, infatti, si realizzò una prima centralizzazione dell’amministrazione attraverso provvedimenti di natura organizzativa⁵³.

In due relazioni sul servizio archeologico del Regno, nel 1883 e nel 1885, Fiorelli formulerà chiaramente il suo programma teso al raggiungimento di quello che egli definiva il fine superiore della conservazione. Egli sarà un convinto assertore della necessità di ordinare i musei con i soli reperti archeologici della regione di appartenenza. Il suo grande obiettivo, inoltre, era quello di procedere alla riorganizzazione di tutti i rami del servizio di tutela, perseguendo scopi che non fossero soltanto quelli dell’insegnamento artistico o dell’educazione classica.

Tale processo riorganizzativo inizierà proprio con i provvedimenti attuati dal Ministro Bonghi e ulteriormente definiti sotto il dicastero di Michele Coppino. Essi possono essere così riassunti: definitiva separazione tra i due rami fondamentali del Servizio, quello archeologico e quello delle Belle Arti; diversa concezione degli organi consultivi centrali e riorganizzazione dell’

⁵¹ F. Mariotti, *La legislazione delle Belle Arti*, Roma 1892, pp. 203-308.

⁵² Emiliani 1996; vedi anche D’Alconzo 1999, p. 16, n.12.

⁵³ Bencivenni-Dalla Negra- Grifoni 1992, pp. 69-91.

amministrazione centrale; nuova e più completa strutturazione degli organi periferici con compiti di vigilanza⁵⁴.

Sulla base di queste premesse nel 1875 Bonghi, con un provvedimento assai discusso per il suo carattere accentratore, istituì presso il Ministero della Pubblica Istruzione la Direzione Centrale degli scavi e musei del Regno. Questa scelta fu sostenuta anche dallo stanziamento delle risorse finanziarie necessarie all'espletamento del servizio e diede avvio a un processo di centralizzazione ministeriale delle funzioni di tutela.

Egli sostituì anche il Consiglio Centrale di Archeologia e Belle Arti con una Giunta di Archeologia e Belle Arti, più snella ed efficiente, e suddivise il territorio nazionale in tre grandi regioni: settentrionale, centrale e meridionale, creando inoltre in Sicilia e in Sardegna due Commissioni speciali per gli scavi e musei d'antichità.

Affiancò, inoltre, le Commissioni Conservatrici provinciali con Commissioni Consultive e con una rete di Ispettori ad ufficio gratuito, con il compito di vigilare sul territorio e di tenere i collegamenti con la Direzione Centrale, completando, così, la riorganizzazione centrale e periferica del servizio.

Ricordiamo, d'altronde, che in questo processo di centralizzazione il R.D. 2440 del 1875 prevedeva anche la possibilità di accordi con un comune o una provincia, nel caso che questi volessero assumere la conservazione degli scavi e dei monumenti esistenti nel loro territorio, sempre sotto la vigilanza della Direzione Centrale che determinava i modi della conservazione stessa.

Nel 1881, la Direzione Centrale degli scavi e dei musei fu trasformata in Direzione Generale delle Anti-

⁵⁴ Bencivenni-Dalla Negra-Grifoni 1987, pp. 200-276.

chità e Belle Arti, estendendo le sue competenze ai monumenti medievali e agli oggetti d'arte.

Dopo che il R.D. 678 del 1882 aveva decretato la separazione delle gallerie, delle pinacoteche e dei musei di antichità dagli istituti di insegnamento a cui erano uniti, venne istituito un nuovo ruolo unico comune agli addetti ai musei, gallerie, scavi e monumenti nazionali, abrogando i ruoli istituiti tra il 1878 e il 1881.

Nel 1889 vennero istituiti dodici Commissariati Regionali per le Antichità e Belle Arti, ridotti a dieci nel 1891 e trasformati in Uffici Regionali per la conservazione dei monumenti con personale proveniente in parte dal ruolo unico degli impiegati del servizio archeologico e in parte dagli Istituti di Belle Arti, compresi in un ruolo amministrativo.

Possiamo quindi vedere come con questi interventi la Direzione stava incominciando ad aprirsi, dopo anni di forte centralismo, verso una prospettiva più decentrata dell'amministrazione statale di tutela.

È tra il 1904 e il 1907 che si giunge, tuttavia, alla definitiva strutturazione degli organi periferici in sovrintendenze, che sostituirono gli uffici regionali del 1891, estendendo all'intero territorio nazionale un tipo di struttura destinata a costituire il fulcro del decentramento territoriale e operativo dell'amministrazione statale.

Le sovrintendenze furono tripartite, in base alle competenze, in quelle sui monumenti, quelle sugli scavi e sui musei e oggetti d'antichità, e quelle per le gallerie ed oggetti d'arte, rette da sovrintendenti nominati in seguito a concorso per titoli. Oltre ad assumere le nuove incombenze tecniche sia degli Uffici Regionali che dei musei d'antichità, le sovrintendenze venivano ad assolvere i nuovi compiti stabiliti dalla legge in materia di vigilanza sul patrimonio artistico, compiti questi ritenuti

fino ad allora accessori delle direzioni degli uffici tecnici dei musei e degli scavi.

La legge n. 386/1907 differenziò sensibilmente le figure dei soprintendenti da quelle dei direttori; ai primi era affidata la responsabilità dell'indirizzo scientifico e del coordinamento dei vari istituti ricadenti nel territorio di competenza; ai secondi spettava, invece, la direzione vera e propria tanto dei musei, quanto degli uffici per i monumenti e per gli scavi. Furono aggiunte, nello stesso anno, quindici sovrintendenze alle gallerie, ai musei medievali e moderni e agli oggetti d'arte e venne anche prevista la costituzione di sovrintendenze miste con competenze sia sugli oggetti d'antichità che quelli posteriori all'età classica ⁵⁵.

Nel 1923, con l'avvento del fascismo, si stabilisce che tutti i funzionari, compresi i soprintendenti, possano essere trasferiti dall'amministrazione centrale da una sede all'altra. In questo modo il soprintendente, già presidente elettivo degli uffici periferici, è impiegato dallo stato e inserito nell'organico.

Le sovrintendenze furono ridotte a venticinque e suddivise in tre tipi: alle antichità; all'arte medievale e moderna; alle antichità e all'arte con competenza mista. Nel 1939 furono nuovamente aumentate di numero fino a cinquantotto e furono, inoltre, istituite sovrintendenze speciali: una per l'egittologia a Torino; una per la preistoria e l'etnografia a Roma; una terza per l'arte moderna, sempre a Roma.

Nel 1974 l'istituzione del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, con Giovanni Spadolini (fig.7) determinò lo scorporo della Direzione Generale delle Antichità e Belle Arti e della Direzione delle Accademie e Biblioteche dal Ministero della Pubblica Istruzione e

⁵⁵ Bencivenni-Dalla Negra-Grifoni 1992, pp. 184ss.

della Direzione Generale degli Archivi dal Ministero dell'Interno, affidando, così, a un nuovo e unico Ministero la tutela e la valorizzazione dell'insieme dei beni culturali e ambientali, archeologici, storici, artistici, archivistici e librari⁵⁶.

Gli anni '70 si caratterizzano per la preoccupazione prestata al problema della conservazione del patrimonio inteso nella sua globalità, per la volontà di recepire l'estensione del concetto di "bene culturale", di rinnovare di conseguenza la legislazione di tutela e di assegnare un peso nuovo alla valorizzazione, prevedendo un raccordo tra legislazione statale e regionale.

Erano gli anni in cui nasceva la Regione e su di essa si ponevano le maggiori speranze di una nuova politica dei beni culturali. Si parlava di autonomia degli enti locali, di decentramento, di pianificazione, di identità culturale. Si voleva riavvicinare il bene culturale alla comunità e si pensò che proprio le regioni potessero adempiere a questo compito.

Vero fine della conservazione era adesso considerata la restituzione alla comunità del proprio patrimonio culturale: occorre, perciò, passare inevitabilmente attraverso il decentramento dei poteri e l'azione degli enti locali per realizzare il fondamentale rapporto fra volontà comunitaria e organi direttivi.

Si sentì l'esigenza di far rientrare la tutela nell'assetto pianificato del territorio: essa così, veniva a coincidere con l'azione di governo. In un paese come il nostro, considerato grande depositario di storia, ogni atto economico, ogni iniziativa industriale o edilizia doveva passare inevitabilmente nel corpo di questa storia ed archeologi, architetti, storici dell'arte chiedevano di lavo-

⁵⁶ D. Jalla, *Il museo contemporaneo. Introduzione al nuovo sistema museale italiano*, Torino 2000, pag. 40ss.

rare allo stesso tavolo dove questi interventi venivano decisi.

Proseguire nell'accentramento delle decisioni sarebbe stato un errore gravissimo: un secolo di storia insegnava che quanto più il possesso culturale si allontana dai luoghi dove il patrimonio si trova, tanto più la coscienza diviene indifferente e disposta a ogni tipo di distruzione.

Purtroppo queste considerazioni, questi buoni propositi finirono in gran parte nel nulla, perché molti avevano paura che avvicinare il potere decisionale ai cittadini fosse rischioso per i monumenti. Inoltre preoccupazioni di categoria e di ruoli professionali scambiavano il decentramento con la cessione dell'autorità e del prestigio di imporre vincoli, autorizzare restauri ecc. Dagli anni '80 in poi più nulla è stato fatto in direzione di un reale decentramento⁵⁷.

Negli ultimi dieci anni il Ministero dei Beni Culturali è stato oggetto di nuove riforme, che si sono ulteriormente discostate dall'evidenza di una stretta interazione tra sopravvivenza del bene culturale e vitalità del suo ambiente.

Il Testo Unico emanato nell'ottobre del 1999 e il D.lgs. 112/98 procedono, anzi, nella direzione opposta, rafforzando il centralismo e separando la tutela dalla valorizzazione, assegnando allo Stato la prima e alle Regioni la seconda. Da questo momento in poi l'attenzione per la politica dei beni culturali e per la conservazione globale e programmata si è attenuata e ha iniziato a mutare rapidamente orientamento.

⁵⁷ Dal 1981 gli antichi siti di Pompei, Herculaneum, Stabiae ed Oplontis e tutta l'area vesuviana sono affidati alla competenza della Soprintendenza Archeologica di Pompei.

Con il D.lgs. 368/98 il dicastero competente ha preso la denominazione di Ministero per i Beni e le Attività Culturali, ampliando le sue competenze alla promozione delle attività culturali, delle arti e dello spettacolo, del libro e della lettura, dell'urbanistica, dell'architettura e dello sport. Il nuovo Ministero, conservando le precedenti competenze e assumendone delle nuove che in precedenza spettavano alla Presidenza del Consiglio, si configura, quindi, come Ministero alla cultura.

Lo scopo di tale riorganizzazione era quello di snellire l'apparato burocratico centrale, ma secondo alcuni analisti esso ha invece determinato significativi arretramenti, con risultati negativi nel campo della tutela e dei rapporti tra centro e periferia, tra stato ed enti locali, per effetto di un disegno organizzativo complesso e conservatore che vede con sospetto e timore ogni forma di autonomia e decentramento.

Anche se tale riforma prevedeva per le soprintendenze maggiore autonomia scientifica, organizzativa e finanziaria, al contrario, la costituzione di soprintendenze regionali in aggiunta a quelle esistenti, ha complicato i rapporti nell'articolazione periferica, tra il soprintendente regionale e quelli di settore, senza chiarire in che modo questi organi periferici possano conciliarsi con le nuove funzioni di coordinamento assegnate alle soprintendenze regionali.

Ad una più ampia applicazione della legge 142/90 hanno mirato le ulteriori disposizioni della legge 265/99 e, più ancora, il D.lgs. 112/98 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), in cui è sancito che *“i Comuni esercitano le funzioni in forma associata”* e che le regioni debbono attribuire a comuni, province e comunità montane la *“generalità dei compiti e delle funzioni*

amministrative” e attivare “*appositi strumenti di incentivazione per favorire l’esercizio associato delle funzioni*”⁵⁸. Il decreto definisce, separandoli nettamente, i concetti di tutela, di gestione, valorizzazione e promozione, e stabilisce che attraverso una apposita commissione saranno individuati i musei e i beni culturali statali la cui gestione verrà trasferita agli enti locali, mentre la tutela rimane di competenza statale.

Questo decreto, adottato nel maggio 2001, si pone come risposta ad una esigenza avvertita in misura sempre maggiore, quella di fissare un sistema condiviso e certo di requisiti, regole e parametri che, pur nel rispetto delle diverse realtà locali, assicurino un’omogeneità di base a livello funzionale e gestionale⁵⁹.

Le riforme amministrative (leggi Bassanini) e costituzionali (nuovo Titolo V) dell’ultimo decennio, non solo hanno trasferito al sistema regionale e locale una quantità di poteri senza precedenti, ma implicano un radicale ripensamento dell’intero sistema amministrativo italiano che, dal 2001, è destinato ad essere non più statale ma locale, non più autosufficiente ma sussidiario, non più centralizzato ma autonomo, non più uniforme ma diversificato. Il problema, dunque è come ridefinirne le basi e il funzionamento rispetto ad un impianto istituzionale ormai radicalmente cambiato⁶⁰.

L’attività legislativa è continuata con il “Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio” (D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 41). Il ministro Urbani, inoltre, ha promosso una riforma (D. Lgs. 8 gennaio 2004, n. 3; D.P.R. 8

⁵⁸ D. Jalla, *Il museo contemporaneo. Introduzione al nuovo sistema museale italiano*, Torino 2000., pp. 179-186.

⁵⁹ Per una più approfondita conoscenza dell’Atto di Indirizzo si veda il sito: www.beniculturali.it/normative

⁶⁰ M. Cammelli, *Italia S.p.a.: sul saggio di Salvatore Settis (e dintorni)* in <http://aedon.mulino.it/archivio/2002/3-3-2002/autor302.htm>.

giugno 2004, n. 173 contenente il regolamento) che è sembrata mirare ad uno smembramento del sistema di tutela territoriale, fondato fino a quel momento sulle Soprintendenze territoriali di settore (archeologiche, architettoniche, artistiche e storiche) attraverso gli uffici stabilitisi sul territorio. Un sistema non perfetto, ma sicuramente ancora perfezionabile, se adeguatamente potenziato, soprattutto con il ricorso a personale con competenze specifiche.

Nel 2005 è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il Regolamento interno nel cui schema, all'articolo 17, compariva l' "eventuale soppressione" delle Soprintendenze archeologiche di Roma e di Pompei, oltre che dei "Poli museali" di Firenze, Roma, Napoli e Venezia.

Questo Regolamento, proprio in conseguenza del suddetto articolo, preannunciava un distacco della tutela dei monumenti e dei musei (che potrebbero finire in una Fondazione, dove interverrebbero anche i privati) da quella tutela del territorio, che passerebbe alle Soprintendenze regionali.

Si è aggiunto anche un cambio di terminologia e di personale: le Soprintendenze regionali sono diventate Direzioni regionali, con la possibilità di acquisire maggiori poteri e di essere dirette non solo da archeologi, ma anche da storici dell'arte o architetti, persino da personale esterno al ministero, amministrativi o manager.

In conclusione nel settore dei beni culturali la tanto discussa devolution sembra essersi rivelata piuttosto complessa nell'attuazione pratica, con il pericolo di compiere dei passi indietro, come la temuta soppressione, poi scongiurata, della Soprintendenza Archeologica di Pompei, che fin dagli anni '80 del secolo scorso era stata, invece, considerata come la giusta soluzione per sostenere meglio il peso in termini operativi della tutela

di un patrimonio immenso come quello dei siti archeologici dell'area vesuviana.

Il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, inoltre, ha deciso l'unificazione delle due Soprintendenze per i Beni Archeologici della Sardegna, sdoppiate nel 1958 in due sedi distinte: una a Cagliari con competenza sui territori delle Province di Cagliari e Oristano, e l'altra a Sassari con competenza sui territori delle Province di Sassari e Nuoro.

La storia della gestione dei beni culturali nel nostro paese, mostra, invece, che per migliorare il livello di tutela del patrimonio culturale sono necessari, invece, il consenso, il buonsenso e la consapevolezza di tutti i cittadini, partendo dai politici e dal Ministro, che deve progettare non solo la presenza di funzionari con compiti di controllo dislocati capillarmente sul territorio, ma anche idee e iniziative a lunga scadenza, accettabili dal punto di vista culturale e non legate alle contingenze della situazione politica, soprattutto evitando che ogni nuova riforma decada ogni volta che cambia la maggioranza politica al governo del Paese, per cui ogni volta chi viene dopo si trova a dover iniziare a riprogettare tutto da capo.

Occorre, in conclusione, diffondere la consapevolezza che la piena salvaguardia e valorizzazione del nostro patrimonio culturale, inteso come insieme armonico di memoria, cultura e comunità, è un nostro dovere, un diritto delle generazioni future e non una moda passeggera o un vezzo da salotto o da intellettuali.

Abstract

Lidia Vignola, *La nascita degli organismi di tutela del patrimonio archeologico in Italia meridionale.*

La ricerca e la tutela del patrimonio archeologico in Italia meridionale sono da sempre state difficoltose, per varie ragioni, tra cui la carenza di strutture logistiche, di mezzi, di personale, ma anche la presenza della criminalità organizzata, che in diverse aree ha un capillare controllo del territorio. La pratica dei tombaroli qui affonda le sue radici nell'antichità e nel Rinascimento, quando fioriva per alimentare le raccolte dei nobili, appassionati collezionisti di antichità.

Oggi un'efficace ruolo di contrasto del fenomeno degli scavi clandestini è affidato alle strutture periferiche del Ministero dei Beni Culturali dislocate su tutto il territorio nazionale, le Soprintendenze Archeologiche. Queste strutture in Italia meridionale hanno importanti precursori sin da prima dell'unificazione dell'Italia, nelle strutture di tutela presenti già nello Stato della Chiesa e nel Regno di Napoli e delle Due Sicilie. Alcuni progetti adottati in Italia meridionale nei secoli scorsi, come il "Piano Arditi", erano così innovativi per l'epoca da sembrarci attuali ancora oggi.

Dopo l'unificazione dell'Italia il nuovo stato italiano spesso si limitò a riprendere l'articolato patrimonio di norme legislative ereditate dagli stati preunitari e dai governi provvisori. Poi dalla fine del XIX secolo in poi un contributo fondamentale nella concezione del servizio di tutela delle antichità fu dato da diversi legislatori e intellettuali, tra cui soprattutto Giuseppe Fiorelli, docente di archeologia all'Università di Napoli, Direttore del Museo Nazionale napoletano e Soprintendente agli scavi.

Tappe fondamentali nel XX secolo sono state la legge Bottai del 1939 e l'istituzione del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali nel 1974. Dalla fine degli anni '90 ad oggi il Ministero dei Beni Culturali è stato poi oggetto di continue riforme, che hanno prodotto nuovi rapporti tra autorità centrale ed enti locali. Questo processo, tuttavia, non è ancora approdato ad una forma stabile e consolidata e vi è il rischio che proprio i continui, lenti e talvolta contraddittori interventi legislativi nel settore dei beni culturali operati in questi anni possano provocare degli effetti negativi sulla qualità della tutela del patrimonio archeologico.



Fig.1 (in alto a sinistra): Papa Pio VII. Con lui si delinea il sistema di tutela archeologica dello Stato della Chiesa; Fig.2 (in alto a destra): Ritratto del Cardinale Pacca, olio su tela del XIX sec. (1800-1849). Centro Culturale "Le Cappuccine", Bagna-cavallo (RA); Fig.3: Carlo di Borbone, Re di Napoli e Sicilia dal 1735 al 1759; Fig.4: L'archeologo Giuseppe Fiorelli, uno dei pionieri in Italia della tutela del patrimonio archeologico.



Fig.5: Michele Amari, Ministro della Pubblica Istruzione dal 1862 al 1864; Fig.6: Ruggero Bonghi, Ministro della Pubblica Istruzione dal 1874 al 1876; Fig.7: Giovanni Spadolini, nel 1974 fu il primo Ministro dei Beni Culturali e Ambientali della Repubblica Italiana.