

Giorgio Pastori

Le funzioni

(doi: 10.7390/20052)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 1, aprile 2005

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>

Il riordino del ministero nel sistema dei beni culturali
(giornata di studio, 25 novembre 2004, Roma, Musei capitolini)

Le funzioni

di [Giorgio Pastori](#)

Sommario: [1. La sfasatura fra ruolo del ministero e sistema di governo dei beni culturali nelle riforme del 1998-1999.](#) - [2. La conferma di tale sfasatura nelle riforme recenti: il sistema di governo dei beni culturali fra Codice e riforma del Titolo V.](#) - [3. Continuazione: il ruolo del ministero nelle recenti norme di riordino.](#)

1. La sfasatura fra ruolo del ministero e sistema di governo dei beni nelle riforme del 1998-1999

Circa le funzioni del ministero per i Beni e le Attività culturali vorrei fare solo alcune brevi considerazioni, anzi una sola considerazione di fondo.

Come in parte è già stato fatto intendere da Marco Cammelli, quando si va ad esaminare come sono individuate le attribuzioni e la struttura del ministero, sia nella normativa del 1998-1999 che lo ha in certa guisa modellato *ex novo*, sia nella normativa recente a cui si fa oggi specifico riferimento, ciò che colpisce sempre è lo stacco, lo iato fra le norme organizzative che ne individuano ruolo, strutture e modalità di funzionamento e la normativa generale, sia di legislazione ordinaria (il Codice) sia di rango costituzionale (la riforma del Titolo V), che disciplina quel che si può indicare per brevità come il sistema della tutela e della valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

Le attribuzioni del ministero ed il modo di concepirle, si può dire sinteticamente il ruolo del ministero, sono al crocevia e non possono che essere il riflesso del modo di impostare quello che è il sistema della tutela e della valorizzazione dei beni.

Ora, si tratta di un sistema che è necessariamente unitario da un punto di vista oggettivo-funzionale per la obiettiva convergenza e interdipendenza dei compiti, delle politiche e degli interventi di tutela e di valorizzazione, come risulta bene anche dal [Codice](#) del 2004, ma che è nello stesso tempo un sistema plurale per il concorso dei diversi soggetti istituzionali che lo compongono e dei diversi interessi in ordine ai beni di cui questi soggetti sono portatori (su tutto ciò ci si permette rinviare allo [scritto pubblicato in Aedon, 3/2004](#)).

Il che dovrebbe o avrebbe dovuto necessariamente ripercuotersi nel modo di pensare il ruolo e con ciò

anche la struttura del ministero come centro di governo di un sistema o meglio come punto d'incontro di una *governance* del sistema stesso, in cui le esigenze unitarie di disciplina della tutela e le esigenze di articolazione della valorizzazione in sede regionale e locale dovevano trovare un loro coordinamento. E ciò con riguardo alle principali funzioni di un tale sistema: alla programmazione, alla gestione e al controllo.

Invece, i provvedimenti del 1998-1999 e quelli recenti di quest'anno sul ruolo e sulle strutture del ministero hanno seguito un approccio del tutto tradizionale.

Già nell'incontro organizzato nel 1998 qui a Roma sempre da Marco Cammelli, in concomitanza con le riforme di quell'anno (e [i cui Atti sono pubblicati in Aedon, 1/1999](#)) si poté notare come vi fosse una discrasia non trascurabile tra ciò che contemplava il [decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112](#) e il modo in cui invece era impostato il [decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368](#) di istituzione del ministero (poi in parte recepito anche nel [decreto legislativo di riforma generale del governo 30 luglio 1999, n. 300](#)).

Il d.lg. 112/1998, pur entro i vincoli posti dalla [legge delega 15 marzo 1997, n. 59](#) sulla base della quale venne emanato (che disponeva in particolare la riserva allo Stato delle funzioni in tema di tutela), cercava, peraltro, di realizzare una convergenza ed una complementarietà di ruoli fra Stato, regioni ed enti locali riconoscendo a regioni ed enti locali il potere di concorrere alla conservazione dei beni, di intervenire per la valorizzazione e di provvedere anche alla gestione di beni e luoghi di cultura (compito quest'ultimo poi non realizzato in pratica).

Nel d.lg. 112/1998 si era anche individuata una sede di coordinamento su base regionale mediante l'istituzione delle Commissioni miste previste dagli articoli 154 e 155 del decreto.

Per contro, il d.lg. 368/1998 istitutivo del ministero, pur individuando come funzioni da esercitarsi da parte del ministero solo quelle spettanti allo Stato e pur facendo esplicito omaggio all'esigenza di operare mediante un'azione programmata (art. 1) e di cooperare anche con gli enti territoriali, oltre che con i privati, mostra, tuttavia, di pensare ancora al ministero come investito di un ruolo totalizzante in sé concluso di governo e insieme di amministrazione e di gestione, come si rilevò nell'incontro menzionato del 1998.

Tutto l'impianto organizzativo del ministero e le attribuzioni delle sue varie parti nella disciplina del decreto del '98 e del relativo regolamento di attuazione rispecchiano sempre l'idea che nel ministero si assommino di massima tutte le funzioni in tema di tutela e di valorizzazione, di programmazione, di gestione e di controllo, anche se non vanno certo dimenticate le aperture del decreto in favore di forme di collaborazione con soggetti privati (art. 10).

2. La conferma di tale sfasatura nelle riforme recenti: il sistema di governo dei beni culturali fra Codice e riforma del Titolo V

Ora, se adesso si guarda alla nuova e più recente normativa contenuta nel [decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 3](#) e nel regolamento attuativo emanato con [d.p.r. 8 giugno 2004, n. 173](#), pare che il medesimo iato si ripeta e, forse, in maniera aggravata, se si considera che, nel frattempo, è intervenuta anche la riforma del Titolo V, con quanto stabilito in tema di riparto delle competenze legislative ed amministrative ad opera dei novellati artt. 117 e 118 Cost. e che è stato adottato il Codice che ha avuto anche il dichiarato intento di adeguare la normativa ordinaria alla riforma costituzionale.

Lo iato è formalmente ed immediatamente visibile. Da un lato, il Codice stesso, che non è certo esente da più di una menda di impostazione, pare voler assicurare, almeno nelle sue disposizioni di quadro ([artt. 1 e 2 ss.](#)), la creazione di un sistema insieme unitario e plurale, come si diceva prima, per una realizzazione coordinata dei compiti e delle politiche di tutela e insieme di valorizzazione.

Vero è che, con disposizioni abbastanza discutibili, non solo si continua a riservare al ministero (neppure

allo Stato, come pure sarebbe stato corretto), la totalità delle funzioni amministrative in materia di tutela (si assume apoditticamente che nel caso si tratti di funzioni tutte ad esercizio unitario anche se si tratta piuttosto di funzioni a disciplina unitaria) facendo salve solo le funzioni amministrative già attribuite alle regioni nel 1972 e rinviando a future deleghe da parte del ministero sulla base di forme di intesa e di coordinamento, il conferimento di ulteriori funzioni, ai sensi della nuova normativa costituzionale (art. 118, 3° comma). Ed anche al riguardo si può notare che la previsione dell'art. 118 viene utilizzata per il conferimento di nuove funzioni, mentre, in realtà, l'art. 118 3° comma riguarda più precisamente le modalità di esercizio coordinato di funzioni già ripartite e conferite.

Il Codice interviene poi nel campo della valorizzazione, riservando sempre allo Stato e, per esso, al ministero, le funzioni amministrative in ordine ai beni di appartenenza statale e alla relativa gestione, come poi è stato avallato da una recente sentenza della Corte costituzionale ([Corte cost. 19 dicembre 2003 - 20 gennaio 2004, n. 26](#)). Riserva inoltre al ministero - per quanto da esercitarsi in forma concordata con le regioni - penetranti funzioni amministrative di regolazione e di coordinamento con riguardo in generale alla valorizzazione, sebbene questa sia materia di competenza legislativa concorrente fra Stato e regioni per cui non dovrebbe essere ammessa in materia, ai sensi dell'art. 117 Cost., alcuna potestà regolamentare statale.

Peraltro, il Codice non manca di porre fra le sue disposizioni fondamentali il principio di cooperazione fra Stato, regioni ed enti locali, oltre che con i privati, quanto all'esercizio degli stessi compiti di tutela sotto il profilo preminente della tutela conservativa prima ancora che giuridica, e per di più nel quadro (come dice [l'art. 29 del Codice](#)) di una prospettiva di conservazione programmata.

E lo stesso principio di cooperazione è ampiamente applicato, come appena ricordato, nel campo della valorizzazione ed è esteso ugualmente anche ai soggetti privati.

Vi è certo, quindi, nel Codice, una più ampia consapevolezza ed apertura, per quanto frenata da molti vincoli, verso la creazione di un sistema coordinato e programmato di tutela e di valorizzazione dei beni.

Ma è poi lo stesso Codice a non prevedere nulla di specifico circa l'organizzazione e la programmazione del sistema, circa i soggetti ed ai metodi di governo del sistema stesso. Si è detto al riguardo che gli aspetti organizzativi non sono stati disciplinati nel Codice in quanto per loro natura meritevoli di una normativa flessibile, ma è appena il caso di notare che, se si voleva effettivamente dar corpo al sistema, almeno i principi di base di organizzazione e di funzionamento andavano introdotti.

E' lo stesso Codice, quindi, per ciò che non contempla e non disciplina, a mettere in rilievo una cesura fra il ruolo del ministero e le prospettive di sistema delineate.

3. Continuazione: il ruolo del ministero nelle recenti norme di riordino

E se si guarda ora al d.lg. 3/2004 e al conseguente regolamento di cui al d.p.r. 173/2004 ci si accorge che la discrasia e lo iato si riconfermano e, come si notava prima, si rafforzano.

Il primo dato rilevante da sottolineare è che il d.lg. 3/2004 non incide né sulle disposizioni del d.lg. 368/1998 né su quelle del d.lg. 300/1999 concernenti le attribuzioni del ministero.

Vi è da questo punto di vista una continuità anche formale con la precedente disciplina precedente. Il che peraltro non può non sorprendere: è vero che il decreto 3/2004 precede numericamente e cronologicamente il Codice ma è di fatto concomitante al varo del Codice. Ci si poteva e doveva aspettare quindi un dialogo fra i due testi.

Il ruolo del ministero resta così delineato nella maniera totalizzante in sé conclusa come per il passato. Le modifiche recate del d.lg. 3/2004 cit. riguardano tutte l'assetto interno del ministero, in particolare le due principali: il passaggio dal modello a segretario generale a quello dipartimentale e l'istituzione delle

direzioni regionali.

Per vero si è affermato, da un lato, che il passaggio dal modello a segretario generale a quello dipartimentale è stato previsto per favorire una maggior coesione nella programmazione e nel coordinamento delle politiche e dell'azione del ministero e, dall'altro, che la creazione delle direzioni regionali è stata richiesta per l'esigenza di meglio confrontarsi con le corrispondenti realtà ed istituzioni regionali e locali in un quadro di maggior decentramento e di articolazione territoriale delle politiche stesse. Ma entrambi i principali interventi di riassetto sembrano guardare piuttosto all'interno e non all'esterno del ministero: avere una dimensione interna nel senso di voler realizzare un assetto più articolato delle strutture di governo sia al centro che alla periferia al fine di ampliare le posizioni di dirigente generale ed estendere l'influenza del momento politico rispetto a quello tecnico-amministrativo (come è stato spesso segnalato) senza modificare l'impostazione del ruolo del ministero stesso e delle modalità di *governance*.

Parimenti, se si considera il regolamento di cui al decreto 173/2004, si ha conferma di come nel riparto delle attribuzioni e nel disciplinare i meccanismi di integrazione organizzativa e funzionale si ha riguardo soprattutto alla dimensione interna, all'assetto organizzativo e funzionale di un ministero che guarda ancora alla totalità dei compiti di tutela e di valorizzazione e che assorbe in sé programmazione, gestione e controllo.

Si guardi soltanto esemplarmente alla funzione di programmazione che dal soppresso Segretariato generale viene spostata al neoistituito Dipartimento della ricerca e dell'innovazione. Al Dipartimento devono confluire sia le proposte degli altri dipartimenti, ciascuno dei quali coordina le proposte delle rispettive direzioni generali, sia le proposte delle direzioni regionali che, a loro volta, raccolgono le proposte delle rispettive soprintendenze.

Si tratta di un processo programmatico che si esaurisce all'interno del ministero (fra l'altro secondo uno schema basato su un duplice flusso di proposte e di decisioni che si intersecano fra loro) e che in ogni caso lascia inevasa l'esigenza di disporre di un processo di programmazione di sistema e non soltanto di ministero.

Si pensi che il Codice e gli altri provvedimenti normativi considerati si sono limitati a tenere in vita le norme sulle Commissioni regionali (artt. 154-155 d.lg. 112/1998 cit.) e sulla Conferenza dei presidenti di tali commissioni, quali unici tramiti di un sistema aperto e coordinato di programmazione.

Se si deve allora guardare alle norme per il riordino del ministero e del suo funzionamento non si può che concludere che esso rimane ancora identificato nel ruolo e nelle attribuzioni come un ministero di conio tradizionale in virtù di un riordino "fai da te" (come è stato detto), preoccupato soprattutto di aggiustare strutture, attribuzioni e ruoli interni. Tanto che, significativamente, nei confronti di queste norme si sono sviluppate polemiche soprattutto dall'interno dei corpi ministeriali e con particolare riferimento all'alterazione del rapporto tra momento politico e momento tecnico-amministrativo. Si tratta fra l'altro di conflitti che hanno già raggiunto anche la soglia della Corte costituzionale a cui è stata rimessa la questione di illegittimità per eccesso di delega del d.lg. 3/2004 cit.

Tuttavia, va anche detto che le formulazioni normative non rappresentano compiutamente e non esauriscono quelle che sono oggi le sedi e gli strumenti di *governance* del sistema. Se il ministero con il d.lg. 3/2004 ed il d.p.r. 173/2004 dà un'immagine di sé come di organizzazione chiusa in sé stessa, pur se articolata territorialmente, è anche vero che nei tempi recenti, anche ad opera dello stesso ministero, attraverso gli strumenti della cooperazione interistituzionale e della programmazione negoziata, di cui proprio nel campo dei beni culturali si sono avute applicazioni significative e importanti, mediante l'impiego di strumenti convenzionali coinvolgenti anche i privati, si è data attuazione ad iniziative ed interventi significativi, in maniera organica ed efficace, di tutela ed insieme di valorizzazione dei beni culturali.

Come già ricordato, il [Codice](#) contiene in tal senso non poche previsioni e sollecitazioni. E anche il regolamento di cui al d.p.r. 173/2004 nell'individuare le attribuzioni e i compiti delle varie strutture

organizzative non manca di far riferimento all'esigenza di promuovere la cooperazione interistituzionale e in genere la cooperazione con soggetti pubblici e privati.

Ma se così è ci si deve chiedere se non si sarebbe dovuto pensare ad un riordino del ruolo e delle attribuzioni del ministero che integrasse interno ed esterno, che si aprisse all'identificazione di un ministero al centro di un sistema di rapporti interistituzionali e di una rete di rapporti di cooperazione e di programmazione coordinata. E' solo una domanda. Ma è difficile trovare altro modo di superare quello iato tra strategie e strutture che in questo, come peraltro in altri campi, caratterizza le nostre istituzioni di governo in un ordinamento che si dice essere "a vocazione federale".

copyright 2005 by [Società editrice il Mulino](#)

[inizio pagina](#)