

Marco Cammelli

Il decentramento difficile

(doi: 10.7390/9214)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 1, giugno 1998

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

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Il decentramento difficile

di [Marco Cammelli](#)

Una prima lettura del decreto attuativo del capo I della l. 59/1997 per la parte dedicata ai beni e alle attività culturali può essere operata scegliendo diversi punti di osservazione: le esigenze di riforma del settore e il dibattito che ne ha accompagnato la discussione; il più ampio scenario delle riforme istituzionali, e la coerenza o meno con cui quanto disposto in materia vi fa riferimento; il significato delle disposizioni adottate e gli effetti che presumibilmente ne discendono.

Naturalmente, si tratta di letture tutte legittime ma certo assai distinte e dunque tali da poter condurre a valutazioni conclusive anche fortemente differenziate sicché l'importante è precisare, fin dall'inizio, l'angolazione prescelta. In queste brevi considerazioni, ed in coerenza con la natura di "Aedon" che esamina le problematiche del settore dal punto di vista giuridico e istituzionale, affronteremo in particolare due aspetti: il significato e la valutazione da assegnare al titolo IV, capo V, artt. 148 ss. del d.lg. 112/1998, in sé e in quanto (appunto) decreto legislativo, e il suo rapporto con la più generale riforma del nostro sistema amministrativo.

In questo modo, è possibile che si manifestino opinioni diverse ma almeno questo non sarà dovuto al fatto di discutere di cose distinte.

La legge delega

La lettura di un decreto legislativo, sempre ma in particolare in questa occasione, deve muovere dalla base e cioè dalle prescrizioni della delega ([l. 59/1997, cd. "Bassanini 1"](#)).

Come si sa, questa legge si è proposta tre obiettivi strategici: un sistema amministrativo più leggero (semplificazione), decentrato (fondato cioè sul governo locale piuttosto che sulla amministrazione statale), interamente ripensato sul piano organizzativo e funzionale tanto al centro che alla periferia.

Come è ovvio, in questa sede l'attenzione verrà portata sul decentramento ma altrettanto fondanti sono anche le altre indicazioni: la semplificazione, che all'interno del capo I deve portare (prima ancora del decentramento) alla soppressione delle funzioni e dei compiti "divenuti superflui" (art. 4, comma 3, lett. c)) e, a regime, alla semplificazione dei procedimenti (art. 21); la modernizzazione, da attuarsi secondo i

principi di specializzazione funzionale, di superamento (o riduzione) del modello ministeriale, di dipartimentalizzazione, ecc. elencati dall'art. 12.

Tornando al decentramento, i principi ispiratori ruotano come si sa intorno ai principi di sussidiarietà, di adeguatezza funzionale ed organizzativa, di differenziazione e di cooperazione (tra amministrazioni pubbliche). Quanto tutto questo abbia davvero a che fare con il "federalismo", e quanto in ogni caso ne sia possibile la realizzazione a "costituzione invariata", non è chiaro: è invece chiarissimo il fatto che il legislatore ha inteso porre mano alla modernizzazione dell'intero sistema amministrativo e che lo ha fatto ispirandosi a questi tre principi di fondo a cui corrispondono infatti i primi tre capi della legge.

Ora, questo comporta alcune conseguenze: primo, che l'attuazione della delega deve porsi all'interno di queste direttrici, pena la sua illegittimità (sul piano giuridico) e la sua incoerenza (su quello dell'indirizzo politico); secondo, che singole soluzioni diverse sono da considerarsi eccezioni rispetto alla scelta generale e come tali (ed entro questi limiti) vanno trattate; terzo, che il capo I (decentramento), il capo II (riordino del centro) e il capo III (semplificazione) sono tra loro strettamente collegati e presuppongono un'azione congiunta proprio perché funzionali allo stesso obiettivo di fondo.

Sta all'interno di questa intelaiatura generale, naturalmente, anche il settore dei beni culturali le cui peculiarità hanno peraltro portato il parlamento ad escludere dal decentramento non l'intera materia ma "le funzioni e i compiti riconducibili alla ... tutela dei beni culturali e del patrimonio storico artistico" (art.1, comma 3, lett. d)), da mantenersi allo Stato. Che cosa poi debba intendersi per "Stato" sarà, appunto, compito dell'azione di riordino prevista dal capo II per *tutta* l'amministrazione statale, e dunque tanto per quella coinvolta dai conferimenti che per quella rimastane esclusa.

Il decreto delegato

La disciplina dei beni culturali, e si tratta di un primo dato che rischia di essere sovente trascurato, non è racchiusa soltanto nel capo V del titolo IV del [d.lg. 112/1998](#) : vi sono norme specifiche in altre parti del provvedimento (come ad esempio la sottoposizione del piano territoriale di coordinamento provinciale ai poteri mantenuti allo Stato in materia di beni ambientali: v. art. 57, comma 3) ma soprattutto non vanno dimenticate le *norme in materia ordinamentale* dettate in sede di disposizioni generali (titolo I): norme che in parte ampliano i conferimenti (includendovi i cd. poteri strumentali, quali i compiti di programmazione di settore, di vigilanza, ecc. di cui all'art. 1, comma 2), in parte li limitano (prevedendo inedite ipotesi di potere sostitutivo, art. 5), in parte li garantiscono sia in termini sostanziali (v. il divieto assoluto di interpretare il decreto nel senso di riportare allo Stato funzioni già decentrate, art.1, comma 4) sia in senso procedimentale (v. poteri sostitutivi della presidenza del Consiglio a fronte di comportamenti omissivi in materia di decreti di trasferimento delle risorse, art. 7, commi 10 e 11).

Si tratta di aspetti di per sé rilevanti e che ancor più avrebbero dovuto esserlo se fossero stati adeguatamente considerati nella fase della individuazione delle funzioni da conferire. È chiaro, infatti, che rispetto alla scelta se mantenere o decentrare una determinata funzione non è irrilevante la disponibilità di leve atte a garantire poteri particolarmente incisivi ai poteri centrali rispetto ad eventuali inerzie regionali o locali.

Detto questo, e passando al *merito* del capo V, il primo dato da sottolineare (art.148) è l'adozione da parte del legislatore delegato di una serie di *definizioni* relative agli oggetti della disciplina (beni culturali, beni ambientali, attività culturali) e alle funzioni svolte nei confronti di questi ultimi (tutela, gestione, valorizzazione e promozione). Si tratta di un passaggio metodologico fondamentale e sicuramente da condividere (anche se ne derivano problemi delicati, come mette in luce [l'intervento di Mario Chiti](#)) sia perché imposto dalla legge di delega, che prevedendo un diverso regime per la tutela rispetto alle altre funzioni ne ha imposto il relativo scorporo, sia perché permette di separare tra loro compiti materialmente eterogenei e fino ad oggi o non individuati o assoggettati al medesimo regime. Se si considera la strenua esistenza opposta da più parti e in particolare dall'amministrazione interessata a qualunque distinzione in materia sul presupposto della necessaria unità del bene culturale su cui sono esercitate (ove il difetto,

come è evidente, riguarda non già l'obbiettivo perseguito ma le conseguenze che ne vengono tratte), è innegabile il rilevante valore metodologico e giuridico da riconoscersi alle tipologie tracciate dal decreto.

Assai diversa, invece, è la valutazione da farsi nel merito poiché l'accezione estremamente lata accolta in ordine al concetto di *tutela* solleva perplessità da vari punti di vista.

Che l'ambito della tutela sia definito in termini assai ampi e per certi aspetti quasi onnicomprensivi, è innegabile. Si tratta di un effetto che, oltre a provenire dall'estensione operata nella definizione di bene culturale definitivamente liberato dall'originario riferimento alla "materialità", discende in primo luogo dalla definizione di tutela, intesa come "ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali ed ambientali" a cui si aggiungono, sia pure indirettamente, il richiamo generale alla tutela operato in sede di riserva di funzioni allo Stato dall'art.149, comma 1 e soprattutto dalla lett. *h*) del comma 3 del medesimo articolo, la funzionalizzazione alla tutela anche delle attività di gestione (art.148, comma 1, lett. *d*) e di valorizzazione (v. lett. *e*) del medesimo articolo). Non è esagerato affermare almeno in termini di principio che, date queste premesse, potrà essere escluso con sicurezza dalla tutela solo ciò che non attenga né interferisca, neppure indirettamente, con gli ambiti e le finalità appena richiamate.

Può inoltre aggiungersi che:

- sul piano concettuale, l'ambito della gestione e della valorizzazione risulta assai limitato e comunque *costantemente limitabile* in ragione della consistenza che, di volta in volta, si riconosca alla necessità di "riconoscere", "conservare" e "proteggere" il bene in questione;
- sul piano dell'ambito dei conferimenti, l'estensione e la indeterminatezza riconosciuta alla tutela mal si conciliano con il carattere derogatorio (rispetto al criterio generale di assoggettabilità ai conferimenti) del mantenimento allo Stato non "della materia" ma di "funzioni e compiti" a questa riconducibili, e dunque con criteri tali da escludere interpretazioni estensive. Una cautela ancor più doverosa quando si consideri che, ben al di là della l. 59/1997, la tutela del paesaggio e del patrimonio storico artistico è consegnata dall'art. 9 Cost. non allo Stato ma, come si sa, alla Repubblica;
- sul piano della tecnica legislativa del decreto delegato (cui la delega impone ambiti individuati e distinti di azione e di responsabilità) e degli effetti che ne derivano, una accezione così estesa pone le premesse di inevitabili sovrapposizioni con le attività di valorizzazione e gestione, e dunque di conflitti con le competenze (trasferite) a regioni ed enti locali. Il che, peraltro, avviene già nelle disposizioni del decreto, basti pensare alla doppia lettura cui è assoggettata la conservazione: quella all'interno della definizione di tutela, e dunque come competenza riservata allo Stato, e quella come componente della valorizzazione, ex art.152, comma 3, lett. *a*), in quanto tale trasferita a regioni e enti locali;
- sul piano istituzionale più generale, l'estensione ben oltre i limiti originari della nozione stessa di tutela solleva da un lato il problema della compatibilità con le riserve di legge dettate dalla Costituzione in generale per l'attività autoritativa della p.a. e in particolare per i limiti posti alla proprietà e all'iniziativa privata, dall'altro la delicata questione della conformità di queste disposizioni alla legge delega in base alla quale, non lo si scordi, trattandosi di conferimenti (capo I) non è possibile intervenire sul regime sostanziale della disciplina vigente se non per procedere a limitati alleggerimenti della regolazione pubblica, e dunque solo per finalità e in una direzione del tutto opposte a quella qui individuata.

Fin qui (art.149, commi 1 e 3) l'esclusione dal conferimento di funzioni e compiti comunque riferibili alla tutela, in applicazione dell'art.1, comma 3, lett. *d*) della l. 59/1997. A questi si aggiungono poi quelli conservati ad altro titolo (art. 149, comma 4), perché ritenuti comunque da assicurare al livello centrale (controllo esportazioni, recupero, repressione reati, ecc.), secondo una logica del tutto condivisibile.

Problemi non minori sono posti *dall'oggetto e dalle modalità dei conferimenti*, due aspetti come si vedrà tra loro strettamente connessi. Come si è detto, infatti, in linea di principio il trasferimento è frazionato in ragione della funzione: resta allo Stato la tutela, mentre sono conferiti (o, più esattamente, sono conferibili) a regioni ed enti locali i compiti relativi alla gestione, alla valorizzazione e alla promozione. Il

problema, però, è complicato da altre due variabili: quella (generale) della titolarità dei beni e quella (particolare) dei beni che per la loro caratteristiche non possono che rimanere in mano allo Stato.

Nella logica della legge delega è indubbio che i beni, qualora in mano statale, seguono le funzioni sia perché non si vede come sia possibile scindere la titolarità del bene dalla titolarità della maggior parte delle funzioni che lo riguardano, sia perché questo è in linea con i principi generali della completezza delle attribuzioni e della responsabilità e unicità della amministrazione competente (art. 4, comma 3, lett. b) ed e)) sia, infine, perché il trasferimento dei beni è esplicitamente disposto dall'art. 3, comma 1, lett. b) della l. 59/1997 (peraltro ripreso dall'art. 150, comma 5, d.lg. 112/1998) opportunamente distinguendo tale elemento da quello delle risorse (finanziarie, umane, strumentali e organizzative). Sicché proprio ispirandosi a tale principio lo schema elaborato in sede tecnica aveva previsto il generale trasferimento della titolarità salvo, ovviamente, i beni che una apposita procedura avrebbe identificato come da mantenere (insieme alle relative funzioni) allo Stato.

Gli artt.150 e ss. capovolgono radicalmente la questione, sia per il fatto che l'elenco non è più solo dei beni da conservare ma anche di quelli da trasferire (affidando così all'identificazione in via amministrativa, e non al disposto generale della legge, l'oggetto del decentramento, con il risultato pratico che l'eventuale insuccesso dei lavori della commissione paritetica non blocca la riserva allo Stato ma il trasferimento a regioni ed enti locali, in chiaro contrasto con il principio della l. 59/1997 secondo cui l'inattività è posta a carico delle sole competenze centrali) sia, e soprattutto, perché non prevede *in nessun caso* il passaggio della titolarità del bene.

La commissione dell'art.150, comma 1, infatti, non identifica i musei che restano statali da quelli che passano a regioni o ad enti locali, come da alcuni si è detto, ma semplicemente si limita a prevedere la distinzione tra quelli la cui *gestione* resta allo Stato e quelli la cui *gestione* passa agli enti regionali e locali: nello stesso modo, ed inequivocabilmente, dispongono i successivi commi 4, 5 e 7 dello stesso articolo.

Si può dunque concludere che *tutti* i beni statali sono destinati a rimanere tali quanto alla titolarità e che, in ogni caso, solo per *una parte* dei medesimi (si vedrà in quale numero) è *possibile* che le funzioni di gestione (e, per connessione, quelle di valorizzazione e promozione) siano trasferite. Che si tratti di mera possibilità è dimostrato dalla anodina espressione utilizzata ("un elenco", comma 3), dall'assoluta mancanza di un criterio selettivo per la determinazione delle ipotesi di mantenimento di beni allo Stato (v. particolare rilievo, entità o altro), dalle prevedibili difficoltà che incontreranno i lavori della commissione paritetica (nella quale l'ago della bilancia è ovviamente il presidente, nella fattispecie il ministro per i Beni culturali ed ambientali) e dal dato, infine, che non è disposta nessuna sanzione (effetti *ex lege*, o altro) nel caso in cui una delle parti miri ad ostacolare l'andamento dei suoi lavori. Un aspetto, peraltro, forse avviabile ricorrendo alle iniziative e all'intervento sostitutivo garantiti al presidente del Consiglio dai commi 9-11 dell'art. 7 d.lg.112/1998.

Sono convincenti le considerazioni svolte in questo numero da [Luigi Bobbio](#) sulla necessità di affiancare ai meccanismi giuridico-amministrativi del trasferimento la progettazione culturale e scientifica (estesa, ovviamente, anche ai musei locali) delle nuove e future istituzioni museali. Ma l'impostazione data dal decreto non mi sembra facilitare l'auspicata cooperazione ed anzi sotto questo profilo appare ancora più pesante il limite rappresentato dal mantenimento della titolarità del bene allo Stato. Come consolidate esperienze in materia dimostrano (tanto da aver portato il legislatore di recente, vedi in materia di servizio scolastico, al trasferimento agli enti locali di tutti i propri immobili) la istituzionale divaricazione tra proprietà (statale) e attività (gestione, valorizzazione, promozione) a regioni ed enti locali è destinata a generare difficoltà e conflitti (positivi e negativi) di ogni genere. A facilitare, cioè, situazioni e comportamenti rivendicativi più che cooperativi.

Un ultimo profilo, altrettanto rilevante, è infine rappresentato dalle forme di raccordo tra i diversi livelli e tra i settori limitrofi. Si tratta di vere e proprie *cerniere* sempre importanti ma determinanti in una materia che, come questa, è per definizione trasversale e dunque tale da collegare tra loro livelli pubblici (centrali e locali), politiche di settore (territorio, ambiente, scuola, turismo, trasporti, artigianato, formazione, ecc.) e soggetti pubblici e privati. Anche in questo caso non si può fare a meno di sollevare qualche

interrogativo.

Se è vero che non mancano aspetti apprezzabili (si veda in particolare il riconoscimento a regioni ed enti locali della facoltà di proporre interventi di tutela, art. 149, comma 5), è anche vero che queste relazioni sono tenui ed appena abbozzate, in parte perché la prospettiva è concentrata solo sul pubblico (un esempio: le azioni di valorizzazione e promozione, artt. 152 e 153, sono concepite come cooperazione solo tra Stato, regioni ed enti locali), in parte perché ci si affida interamente al ruolo delle commissioni miste a livello regionale (cui sono riservate le proposte di programma annuale e le azioni di promozione e coordinamento), in parte perché il forte ruolo mantenuto al ministero e al centro (qui come altrove: v. [L. 352/1997](#)) riduce l'ampiezza della questione o soddisfa tali esigenze per linee interne. Sicché, da un lato non è facile individuare quali nuovi elementi garantiscano alle commissioni regionali un successo maggiore di quello (assai scarso) delle già esistenti sedi di coordinamento a livello decentrato, dall'altro anche quando si accenna alla collaborazione, lo si fa in chiave aggiuntiva e dunque marcatamente residuale: cfr. la formula utilizzata in ordine alle metodologie comuni della catalogazione o del restauro, art.149, comma 4, lett. e) e f), la cui definizione è effettuata "anche con la cooperazione delle regioni".

In definitiva il decreto, esaminato nella prospettiva della capacità di interpretare i criteri generali della legge delega nel settore dei beni culturali, offre i suoi frutti migliori nella parte iniziale, quella cioè delle definizioni: per il resto il decentramento è limitato, potenziale e (anch'esso) sotto la "tutela", pervasiva e determinante, del ministero per i Beni culturali al punto che se non vi fosse nelle disposizioni generali una clausola di salvaguardia con la quale si impedisce che il decreto delegato possa in ogni caso essere interpretato nel senso della riattribuzione allo stato di funzioni già decentrate (art.1, comma 4), qualche effetto del genere potrebbe essere realmente ipotizzato.

È vero che in alcuni settori (e in particolare in quello, assai importante, della gestione dei musei) si potranno forse fare passi avanti anche significativi ed è possibile che, in sede di decreti correttivi (da adottarsi entro il marzo '99) alcuni aspetti potranno essere chiariti o migliorati. Ma, nel suo insieme, il contrasto tra legge delega e decreto attuativo appare così marcato da risultare apprezzabile anche sul piano della legittimità costituzionale: sicché, al netto di ragioni squisitamente politiche, c'è da chiedersi perché il governo, dinanzi a posizioni al proprio interno così palesemente contrarie al disegno tratteggiato dalla legge delega, non abbia optato per la soluzione più semplice (e certo più chiara) consistente nell'astenersi dall'esercitare la delega in questo settore.

Beni culturali e riforme istituzionali: scenari possibili

Fin qui l'analisi, forzosamente tutta interna ai contenuti del [d.lg.112/1998](#) e al rapporto tra quest'ultimo e la legge delega: si tratta ora di allargare il discorso alle soluzioni possibili, tenendo conto insieme delle esigenze del settore e delle prospettive che emergono sul terreno delle riforme amministrative e istituzionali.

Da questo punto di vista, le soluzioni che concretamente oggi si fronteggiano sono tre: l'innesto dei beni culturali, sia pure con le cautele del caso, nel progetto di generale decentramento amministrativo imperniato sui livelli regionali e locali; il mantenimento del settore al sistema statale, anzi più precisamente al sistema ministeriale (sia pure razionalizzato e innovato); una *contaminatio* tra i due modelli, basata sul modello ministeriale doppiato da forme di decentramento (anche spinto) a geometria variabile, cioè limitato ad aree che diano garanzia di potervi fare fronte in modo adeguato.

Il primo modello è quello che proponeva la l. 59/1997 e che, come si è visto, è stato sostanzialmente rigettato sia per il favore accordato ad ipotesi opposte (il modello ministeriale) sia, è giusto riconoscerlo, per la rigidità delle modalità di decentramento ritenute (forse al di là di quanto richiesto dalla legge delega) necessariamente uniformi per l'intero territorio nazionale.

Il secondo, quello cioè che punta sul ministero dei beni culturali e in prospettiva della cultura, è manifestamente sullo sfondo di tutte le scelte già operate sul piano legislativo (oltre al d.lg.112/1998, si

veda la l. 352/1997) e sarà tra breve confermato dalle proposte in materia di riordino dei ministeri (cd. bozza Cheli).

Il terzo, è indicato con chiarezza dal testo attuale dei lavori per la riforma costituzionale che da un lato riserva allo Stato, e per intero, la potestà legislativa in materia di tutela dei beni culturali e ambientali ([art. 58, testo dell'aprile 1998](#)), dall'altro ammette condizioni speciali di autonomia per singole regioni. È appena il caso di osservare che si tratta ancora di una soluzione solo tratteggiata poiché restano da definire questioni importanti (come lo statuto delle funzioni amministrative in materia o le forme possibili di autonomia speciale).

Non è possibile, in questa sede, affrontare in modo approfondito i vantaggi e gli svantaggi di ognuna delle tre ipotesi. Per il momento, è sufficiente osservare che:

- restano tutte e tre sul tappeto, il che significa che il dibattito (del tutto mancato, anche nelle fasi finali di stesura del d.lg.112/1998) va aperto e condotto in modo approfondito;
- è onesto riconoscere che la prima ha perso numerose posizioni non solo per le forti (e determinanti) opzioni contrarie del ministero per i beni culturali, che pure evidentemente ci sono state ma, e più a fondo, per una vistosa mancanza di consenso tra le forze politiche e i gruppi parlamentari, tra i soggetti più rappresentativi (o almeno più attivi) della società civile, tra le stesse regioni e gli enti locali che sono apparsi in buona parte i primi ad apparire poco convinti delle praticabilità di soluzioni in senso decentrato;
- la terza soluzione certamente va precisata e chiarita in molti aspetti, alcuni dei quali determinanti.

Detto questo, se la prima sembra recessiva, è altrettanto vero che restano seri dubbi sulla bontà e sulla praticabilità della seconda. Malgrado quanto si è detto, infatti, la soluzione ministeriale (peraltro non ancora del tutto definita) non convince perché:

- in piena controtendenza con l'intero sistema, regge su una fortissima centralizzazione di modelli organizzativi (il ministero) anche rispetto ai propri organi decentrati (soprintendenze), del potere della borsa (disponibilità delle risorse finanziarie), del quasi-monopolio nei rapporti con i privati (v. l. 352/1997), dell'aumento della regolazione pubblica;
- sovraccarica il centro di compiti rispetto ai quali il centro medesimo si è mostrato tradizionalmente inidoneo;
- divarica, in modo ancor più marcato di quanto oggi avvenga, il settore dei beni culturali da tutte le altre funzioni a questi intimamente connesse (territorio, ambiente, trasporti, scuola, formazione, artigianato, ecc.) e che, dopo il d.lg.112/1998, saranno ancora più decentrate al sistema locale;
- omette di individuare credibili sistemi di cooperazione, che reggono sul presupposto di un bilanciamento (di poteri) e di incentivi (alla collaborazione) di cui non è dato vedere traccia né nel d.lg. 112/1998 né nelle bozze di riordino del ministero fino ad oggi circolate;
- affida il (limitato) decentramento (non della titolarità dei beni ma di alcune funzioni che li riguardano) a sedi paritetiche e a strumenti convenzionali che fatalmente scontano l'evidente divario tra stato e sistema locale e che in ogni caso sono esposte ad ogni pratica dilatoria;
- crea le condizioni di sovrapposizioni e incertezze tradizionalmente generatrici di conflitti e inefficienze, oltre che di deresponsabilizzazione.

Due considerazioni finali

La prima riguarda un necessario *caveat* in ordine alle ipotesi di contrattualizzazione, cioè dell'affidamento ad accordi bilaterali tra ministero e altri soggetti pubblici della definizione di elementi decisivi in ordine alla titolarità delle funzioni (v. trasferimenti) o alle modalità di gestione, cui sempre più frequentemente si opera ricorso negli ultimi tempi. Le forme pattizie sono certamente le più flessibili, ma richiedono presupposti chiari e regole del gioco riconoscibili, poiché se allo stesso tavolo siedono parti con un potere contrattuale fortemente diseguale il risultato è del tutto opposto rispetto a quello desiderato, basti pensare alla logorante esperienza in materia di norme di attuazione delle regioni a statuto speciale.

La seconda riguarda invece il dato sistemico di un quadro quale quello che viene delineandosi e i suoi probabili costi in termini istituzionali e politici. La forte concentrazione di poteri in tutto il settore delle attività culturali, destinata peraltro ad aumentare se al futuro ministero per la Cultura fossero trasferiti anche i compiti in materia di editoria oggi allocati presso la presidenza del Consiglio dei ministri, solleva evidenti e fondate preoccupazioni.

Preoccupazioni, si badi, fondate in ogni caso e cioè sia nell'ipotesi di esecutivo forte, qualora il sistema politico italiano approdi definitivamente alla sponda di una legge elettorale maggioritaria, perché la concentrazione in un unico punto di una massa di poteri così ingente e su materie di tanta delicatezza priva il sistema del bilanciamento assicurato anche dal pluralismo di articolazioni istituzionali decentrate, sia nel caso opposto di esecutivi deboli e di maggioranze di coalizione, perché la straordinaria strumentazione di cui si sta dotando il ministero facilmente cadrebbe in mani non affidabili o ad apparati non in grado di assicurarne un adeguato esercizio.

Il minimo che si possa dire, in conclusione, è che non vi sono allo stato attuale né modelli riconoscibili né soluzioni appaganti: una ragione in più per discuterne senza pregiudizi. In tempi come questi, di intensa e rilevante innovazione legislativa, di certo non lo si è fatto.

copyright 1998 by [Società editrice il Mulino](#)

[inizio articolo](#)