

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

**consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa  
ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59**

---

*Giovedì 24 settembre 1998. — Presidenza del Presidente, Vincenzo CERULLI IRELLI. — Intervengono il Vice Presidente del Consiglio dei Ministri, deputato Valter Veltroni, in qualità di ministro dei beni culturali, ed il Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, senatore Franco Bassanini.*

**La seduta comincia alle 13,50.**

**Schema di decreto legislativo recante l'istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali, in attuazione dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59.**

*(Inizio dell'esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI, *relatore*, fa presente che il provvedimento in esame costituisce il primo testo relativo al riordino dei ministeri di cui al Capo II della legge delega n. 59 del 1997 che prevede anche la razionalizzazione dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio. Richiama la risoluzione approvata dalla I Commissione Affari Co-

stituzionali con cui si invitava il Governo a realizzare la riforma dell'organizzazione amministrativa all'interno di un quadro normativo unitario a cui seguisse una opera di delegificazione per la organizzazione dei singoli ministeri ai sensi dell'articolo 13 della stessa legge n. 59. Il provvedimento in esame risulta conforme a quell'indirizzo visto che sotto il profilo delle fonti normative riserva ad una fonte primaria quale il decreto legislativo la disciplina generale sulla struttura del ministero, lasciando a livello regolamentare la restante normativa. Entrando nel merito del provvedimento, fa presente che il Ministero per i beni e le attività culturali nasce a seguito della aggregazione di una parte significativa delle strutture organizzative attualmente presenti presso la Presidenza del Consiglio. Il testo del Governo è sicuramente ispirato ai principi che devono presiedere alla disciplina generale della organizzazione degli apparati ministeriali. Fa presente che sotto il profilo organizzativo il Governo ha adottato per il Ministero in esame, in alternativa al modello dipartimentale, il modello del segretario generale. Il Ministero mantiene inoltre una significativa struttura periferica visto che il patrimonio culturale del Paese è dislocato su tutto il territorio e concen-

trato in alcune zone con conseguente particolare responsabilità per gli uffici ivi collocati. L'esigenza di mantenere una struttura periferica impone uno snellimento della struttura amministrativa a livello centrale: è pertanto condivisibile la scelta di una struttura diversa da quella dipartimentale. Aggiunge che l'esigenza di snellire la struttura amministrativa centrale renderebbe opportuna anche la riduzione del numero degli uffici dirigenziali. Fa presente che — nell'ambito della struttura periferica — si affida il coordinamento delle sovrintendenze ad uno dei sovrintendenti locali: in tal modo non si istituisce una nuova struttura organizzativa, ma si affida semplicemente un incarico. Condivide tale scelta al pari della previsione di un aumento del trattamento economico del sovrintendente a cui viene affidato il compito di coordinamento. Fa notare che lo schema in esame riconosce ad alcune sovrintendenze di rilievo la possibilità di essere elevate al rango di sovrintendenze regionali. Si domanda a tal proposito se non sia il caso di affidare a tali sovrintendenze compiti chiaramente più elevati — magari riducendo le funzioni delle direzioni generali — visto che non sono soggette al coordinamento.

Conclude rilevando che anche per il Ministero per i beni e le attività culturali è necessario procedere alla individuazione dei beni e delle risorse agli enti locali ai sensi del decreto legislativo n. 112 del 1998. A tal proposito ritiene opportuno inserire nel testo del Governo un richiamo esplicito.

Il Vice Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro dei beni culturali, Valter VELTRONI, nel fornire elementi di valutazione alla Commissione, ricorda che in quasi tutti i Paesi europei — fatta eccezione per la Germania che vanta una tradizione diversa — esiste un ministero per la cultura che in alcuni casi ha competenze anche in materia di comunicazioni oppure in materia di formazione, come accade in Spagna. Per l'Italia è stato scelto un modello di ministero coerente con la peculiarità della grandezza del

patrimonio culturale e della responsabilità che discende dai compiti di tutela. Nasce così l'idea di unire le competenze del Ministero per i beni culturali alle competenze del Dipartimento per lo spettacolo, rimaste sospese dopo il referendum che ha soppresso il Ministero per il turismo. A tali competenze si aggiungono compiti di vigilanza sullo sport. A tale proposito fa presente che è sicuramente positivo il modello italiano della autonomia nell'organizzazione sportiva, diversamente pertanto dal modello esistente in altri Paesi, quali la Francia, dove l'organizzazione sportiva rientra fra le competenze del ministro o del sottosegretario. Il modello italiano rende però opportuno un adeguato esercizio della funzione di vigilanza da parte del potere politico. Fa presente che il Ministero per i beni e le attività culturali nasce con l'ambizione di essere un ministero importante per funzioni, ma leggero sotto il profilo strutturale. Ricordando che il testo in esame è frutto del lavoro di una Commissione presieduta dal professor Enzo Cheli, osserva che il Governo ha deciso di procedere anticipatamente — rispetto al quadro normativo unitario — al riordino del Ministero in questione vista l'esigenza di razionalizzare competenze che erano rimaste sospese. La struttura ministeriale proposta è caratterizzata non solo da una forte vocazione nell'indirizzo e nella strategia della politica culturale, ma anche da un rafforzamento della autonomia che diventa così aspetto fondamentale nella gestione del sistema museale ed artistico-culturale. Ricorda a tale proposito l'esperienza di Pompei, che vanta una struttura moderna ed efficiente: ritiene opportuno estendere tale esperienza anche ad altre grandi sovrintendenze o a grandi musei. Non è infatti pensabile che esistano musei di importanza mondiale in cui non è ravvisabile alcuna autonomia della gestione: tale profilo finisce per incidere nelle relazioni tra il nostro sistema museale e quello internazionale. Il rafforzamento dell'elemento autonomistico deve riguardare anche il settore dello spettacolo, dove ad una struttura di vertice amministrativa

snella corrisponde una articolazione dei centri nazionali all'interno dei quali sarebbe opportuno garantire la presenza di rappresentanti degli enti locali. Relativamente alla scelta di uffici dirigenziali in luogo dei dipartimenti fa presente che si tratta di una scelta dettata dalla esigenza di evitare una struttura piramidale eccessivamente burocratica. Quanto, poi, alle sovrintendenze, osserva che è opportuno unificare le politiche di tutela. A tal proposito ricorda che attualmente esistono sessantasette sovrintendenze che vantano esperienze diverse e, quindi, modalità di applicazione della tutela differenti. Da tale quadro deriva l'esigenza di una struttura più razionale in cui vi sia un filtro tra il momento in cui la proposta di tutela viene elaborata ed il momento in cui viene trasmessa per l'apposizione del vincolo. In tale ottica si inquadra la scelta di un sovrintendente regionale scelto fra i sovrintendenti locali a cui vengono affidate funzioni di coordinamento. In tal modo si intende valorizzare il rapporto con le Regioni: il provvedimento in esame, infatti, è in raccordo con il decreto legislativo n. 112 del 1998. Relativamente, poi, alle direzioni generali, che attualmente sono sette, fa presente che la decisione di portarne il numero a dieci nasce dalla esigenza di aprirsi a campi nuovi quali possono essere l'architettura — occorre infatti una politica che miri alla qualità dell'architettura — e l'arte contemporanea, in relazione alla quale l'Italia ha dimostrato scarsa attenzione. Ritiene inoltre opportuno creare una direzione per i musei analogamente a quanto accade in Francia. Ravvisa inoltre l'opportunità che il Ministero per i beni e le attività culturali possa partecipare con quote che non necessariamente devono essere di maggioranza a strutture che abbiano come scopo la valorizzazione del patrimonio culturale. Il provvedimento in esame potenzia inoltre anche le scuole di formazione e di studio individuate presso l'Istituto centrale del restauro, l'Opificio delle pietre dure, l'Istituto centrale per la patologia del libro.

Conclude rilevando che il Ministero in questione si presenta come struttura più aperta sia nella direzione del mercato che nella direzione del rapporto con le istituzioni locali. L'unione delle competenze in materia di cultura con quelle in materia di spettacolo consente di realizzare politiche di sinergia e di rilanciare una politica culturale più precisa che deve avere confini molto definiti. L'istituzione del Ministero in questione non risponde all'esigenza di gestire la vita culturale del Paese, ma di creare strutture entro le quali la produzione culturale possa liberamente svilupparsi.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI, *relatore*, fa presente che dall'intervento del Ministro Veltroni emergono due chiarimenti. In primo luogo, i sovrintendenti regionali non costituiscono ulteriori figure organizzative, trattandosi di incarichi di coordinamento conferiti ad uno dei sovrintendenti locali. In secondo luogo, l'autonomia riconosciuta ad alcune sovrintendenze di particolare rilievo è da intendersi sia come autonomia dal sovrintendente regionale che come autonomia nella gestione organizzativa e finanziaria secondo linee che potranno essere successivamente attuate in sede regolamentare.

Conclude chiedendo se non sia il caso di aggregare al Ministero per i beni e le attività culturali anche altre strutture esistenti presso la Presidenza del Consiglio quali, ad esempio, il Dipartimento sulla proprietà letteraria.

Il Ministro dei beni culturali, Valter VELTRONI, rispondendo al Presidente, fa presente che il Governo ha deciso di attendere la riforma della Presidenza del Consiglio prima di allocare altre strutture esistenti presso la stessa.

Il senatore Ettore ROTELLI esprime perplessità sul titolo del provvedimento in esame ritenendo preferibile non utilizzare la parola « istituzione » per un Ministero già esistente a cui si aggregano con il testo in esame nuove strutture. Aggiunge che era forse opportuno che il provvedimento

in esame si inquadrasse nel contesto unitario di riforma di tutti i ministeri al fine di una valutazione più completa. L'anticipazione del riordino di un singolo ministero rischia di compromettere il disegno di riordino degli altri dicasteri. Fa presente — in merito alla definizione dei compiti del Ministero per i beni e le attività culturali indicati all'articolo 1 del testo in esame — che la tutela, la gestione e la valorizzazione dei beni culturali non possono essere ritenuti compiti esclusivi del Ministero e, quindi, dello Stato. Si tratta infatti di compiti spettanti all'intera Repubblica, come previsto dall'articolo 9 della Costituzione. Ricordando che la Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali aveva evidenziato il rischio di un eccessivo centralismo nella gestione dei beni culturali ed ambientali, rileva che all'articolo 2 del testo in esame viene indicato un criterio di devoluzione di competenze alle Regioni ed agli enti locali diverso da quello dettato dalla legge n. 59 del 1997. Sotto il profilo strutturale esprime perplessità sulla esigenza di istituire nuove direzioni generali per valorizzare determinati campi. Non condivide inoltre la scelta di mantenere un numero consistente di organi periferici con conseguente necessità di individuare un momento di coordinamento. Condivide la opportunità di specificare la natura della autonomia prevista all'articolo 8 per alcuni musei o sovrintendenze.

Conclude ravvisando il rischio che lo schema in esame non segni una svolta nella organizzazione degli apparati ministeriali dopo l'emanazione delle « leggi Bassanini ».

Il deputato Franco FRATTINI rileva la necessità di chiarire che nel momento in cui in un Ministero di settore viene creato un organo di raccordo a livello tecnico, tale organismo attua le linee che la concertazione politica ha definito in sede di Conferenza Stato-Regioni. Nel caso di specie occorre evitare che si creda esistente un organismo consultivo del Ministro per i beni e le attività culturali — quale è la Conferenza dei Presidenti delle

Commissioni riunite di cui all'articolo 154 del decreto legislativo n. 112 del 1998 — indipendente dalle posizioni che lo stesso Ministro ha espresso a livello politico in sede di Conferenza Stato-Regioni. Relativamente alla figura del sovrintendente regionale, fa presente l'opportunità di informare preventivamente i Presidenti delle Regioni interessate, ferma restando la nomina degli stessi sovrintendenti da parte del Ministro. Quanto, poi, al Segretario Generale ritiene opportuno affrontare in tale occasione la questione del rapporto tra lo stesso Segretario Generale e il Gabinetto del Ministro. Considerando che il Segretario Generale è legato alla durata in carica del Governo, il ruolo del Capo di Gabinetto rischia di diventare quello di un « super direttore generale » che delegittima così tutta la struttura organizzativa introdotta. Ritiene opportuno affrontare definitivamente tale aspetto in tale occasione in modo da inquadrarla e definirla in via generale.

Conclude rilevando la necessità di chiarire che la partecipazione per il Ministero per i beni e le attività culturali alle associazioni e fondazioni deve essere tale da lasciare una significativa presenza dei privati nell'opera di valorizzazione dei beni culturali. Occorre pertanto evitare che si riproducano aziende speciali mascherate.

Il deputato Valter BIELLI concorda con l'impianto del provvedimento in esame nonché con le considerazioni che sono state sviluppate dal Vice Presidente del Consiglio dei Ministri. Sottolinea come si sia avuto poco coraggio nell'opera di accorpamento ipotizzato: è infatti forse possibile andare con più decisione in una direzione europea. Ribadisce che la scelta che viene fatta è per alcuni versi obbligata e politicamente giusta perché prende atto di una esperienza che in tale settore si era consolidata e che, a questo punto, sotto il profilo normativo, si va a definire. Fa presente che è in corso un processo che forse dovrebbe riguardare anche la struttura di altri Ministeri. Occorre valorizzare l'idea di Ministero « leggero », con funzioni

di programmazione e di promozione con devoluzione a livello decentrato della gestione. Ribadisce che si assiste a un dato che è più che positivo in quanto si vanno a creare nuove strutture che non sono rigide come lo sono state fino ad oggi. Crede che sarebbe opportuno definire meglio, per come lo si può determinare, il discorso dell'apertura all'esterno. Nel ribadire il giudizio positivo sul provvedimento in esame, sottolinea come quest'ultima particolare questione meriti un approfondimento che consenta poi anche di fornire risposte altrettanto serie e soddisfacenti rispetto all'impianto del provvedimento stesso.

Il Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, Franco BASSANINI fa presente che il provvedimento in esame, pur essendo emanato in assenza del quadro complessivo di riforma dell'apparato organizzativo ministeriale, è perfettamente coerente con lo stesso. Ciò non significa che debba considerarsi conclusa anche la riorganizzazione di questo settore: è possibile che nell'ambito del riordino della Presidenza altri compiti possano essere accorpati per affinità di materia al nuovo Ministero per i beni e per le attività culturali. Sottolinea come tale lavoro sia necessariamente *in progress* e come sia opportuno che parti del lavoro arrivate ad un grado di completa maturazione possano intanto essere definite. Ricorda come invece si sia evitato di moltiplicare le riforme settoriali quando era ancora necessario completare il quadro d'insieme. Osserva che il provvedimento in esame come pure, per altre ragioni, quello per la riorganizzazione del Ministero per le politiche agricole, rappresentino quasi certamente le due uniche anticipazioni rispetto al disegno generale di riordino dei ministeri. Fa presente che l'Italia rispetto ad altri Paesi non dispone di uno strumento costituzionale, che faciliti una drastica riduzione del numero dei ministeri, strumento che invece hanno quei Paesi che sono in grado di organizzare una strut-

tura per grandi ministeri affidando poi settori o responsabilità specifiche all'interno degli stessi grandi ministeri a responsabili politici che hanno rango di ministri a tutti gli effetti, facendo però parte di una unità ministeriale più ampia. Ciò accade per esempio in Francia e in Gran Bretagna, solo per citare i due casi, seppure diversi fra loro, più vicini a noi. In questi Paesi è possibile una drastica riduzione del numero dei ministeri, senza depotenziare la rappresentanza del Paese laddove sia necessaria una rappresentanza politica, a livello in primo luogo internazionale. Intende comunque far presente che tutto ciò non esclude una riduzione dei ministeri come previsto dalla legge n. 59. L'attuale fase di riorganizzazione della struttura ministeriale deve essere considerata come un momento di passaggio verso la riforma costituzionale delle norme sul Governo, in particolare l'articolo 95. Aggiunge che il provvedimento in esame presenta una struttura ministeriale suscettibile di ulteriori arricchimenti di compiti e di funzioni e che riunisce le competenze statali in un'area omogenea che attiene non solo alla tutela, ma anche alla valorizzazione del patrimonio storico-artistico e delle attività culturali. Precisando che occorre puntare alla semplificazione dei grandi apparati di governo seguendo non un principio di giustapposizione, ma un principio di omogeneità, fa presente che nel caso di specie è stata individuata una area omogenea che corrisponde ad uno dei compiti propri di uno Stato moderno. Rileva, in riferimento a quanto osservato dal deputato Frattini, che nella legge delega n. 59 è stato rafforzato il principio della distinzione tra compiti di direzione politica e compiti e responsabilità amministrative. Tale distinzione è stata ribadita nel decreto legislativo n. 80 del 1998 dove sono state introdotte precisazioni in merito alla diversificazione indicata già negli articoli 12 e 13 della legge n. 59 del 1997 tra i compiti degli uffici di Gabinetto dei Ministri e compiti degli

uffici dell'amministrazione. Non è pertanto superflua la figura del Capo di Gabinetto laddove esiste un Segretario Generale. Se così fosse, si rimetterebbe in discussione la distinzione tra compiti politici e compiti amministrativi. Nel caso di specie del Ministero per i beni e le attività culturali è stata individuata nel Segretario Generale la figura organizzativa con compiti di coordinamento generale nel settore dell'amministrazione. Diverso è il caso, invece, del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica, dove il coordinamento è stato affidato ai quattro Capi di Dipartimento in virtù delle di-

mensioni e dei settori di intervento del Dicastero.

Conclude ribadendo la necessità di mantenere ferma la scelta organizzativa fatta nel provvedimento in esame secondo cui vanno distinte le funzioni amministrative spettanti al Segretario Generale e le funzioni di coordinamento delle attività di indirizzo politico affidate al Capo di Gabinetto.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 15.**