CAMERA DEI DEPUTATI N. 1306

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato SCOCA

Istituzione del Ministero delle politiche e delle attività culturali e della comunicazione

Presentata il 30 maggio 1996

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La presentazione di questa proposta di legge discende dal convincimento che siano ormai maturati i tempi per dare all'industria e al sistema italiano della cultura e della comunicazione un nuovo e più consono assetto di governo.

Le carenze della situazione attuale sono sotto gli occhi di tutti: lo Stato è ampiamente presente, nella cultura e nella comunicazione, ma tale presenza è sovente frammentaria ed incoerente, in ragione della disarticolazione delle competenze istituzionali, ripartite tra un ampio numero di dicasteri; le risorse pubbliche destinate al settore, oltre che inadeguate in valori assoluti, sono spesso disperse in rivoli che non consentono di perseguire un disegno razionale di programmazione; il sistema pubblico, mentre per ragioni d'ordine strutturale e finanziario non può farsi carico di una adeguata salvaguardia e valorizzazione dei beni e delle risorse culturali, non è neanche in grado di dialogare in modo organico e sistematico con il settore privato, al quale va invece riconosciuto, in una società aperta, un ruolo essenziale.

Non va poi trascurato che l'assenza di un chiaro disegno organizzativo, nell'ambito dello Stato, si ritorce negativamente sul sistema delle autonomie locali, che finisce così per svolgere il proprio fondamentale ruolo in forme spesso confuse, nell'assenza di un riconoscibile quadro di riferimento nazionale.

Nel sistema della cultura e dell'informazione, dunque, si può registrare, sia pure in presenza di importanti indirizzi di riforma di settore, quali quelli della recente normativa sulle radiodiffusioni, un'azione pubblica caratterizzata da gravi

carenze d'ordine quantitativo e forse più ancora qualitativo, che si traducono, non di rado, in visioni staticamente conservative e assistenzialistiche.

Ma, come si ricordava, vanno maturando nuove condizioni, nuove consapevolezze politiche al riguardo: oggi, superate diffidenze spesso immotivate e preconcette, si può serenamente aprire un confronto sulla istituzione di un Ministero delle politiche e delle attività culturali e della comunicazione, anche in ragione dei segnali di disponibilità che provengono dalle principali forze politiche.

La istituzione di un Ministero delle politiche e delle attività culturali e della comunicazione, quale quello che viene proposto, deve rappresentare l'esigenza di concepire la cultura, l'informazione, lo spettacolo, quali elementi di un sistema che sta diventando sempre più interconnesso e interdipendente, in ragione sia dello sviluppo delle tecnologie, che alimenta il fenomeno della multimedialità, sia della internazionalizzazione.

Tecnologie e internazionalizzazione condizionano in modo sempre più stretto i processi ideativi, produttivi, distributivi, rompendo le tradizionali ripartizioni e specificità settoriali.

Il Ministero, dunque, raccordando orizzontalmente un intervento pubblico che si è finora espresso in forme settoriali, deve rappresentare il livello politico-organizzativo capace di interpretare attivamente le esigenze nascenti da un processo di trasformazione dell'industria della cultura e della comunicazione ormai avviato ed irreversibile, su scala planetaria.

A questa istanza di fondo si coniuga quella di valorizzare al meglio il sistema della cultura e della comunicazione sia quale fattore di crescita della comunità nazionale (e, dato il ruolo del « giacimento culturale » Italia nel mondo, anche di quella internazionale), sia quale vettore di fondamentale importanza per lo sviluppo economico del Paese.

Il Ministero potrà dunque rappresentare il referente di una domanda di cultura e di comunicazione in progressiva ascesa, alimentata dalla disponibilità di tempo libero, dalla sempre più estesa possibilità di viaggiare, dalla diffusione di tecnologie che permettano di comunicare, in tempo reale, con ogni parte del globo.

Non va poi trascurato che l'industria della cultura e della comunicazione ha una rilevanza economica importante e strategicamente significativa, per i suoi effetti sia diretti (occupazione, *export*, tecnologia, professionalità) sia indiretti (turismo, promozione a livello mondiale dell'immagine del « sistema Italia » e del *made in Italy*), ed è poi evidente che tale rilevanza è destinata a crescere, man mano che si consolida il passaggio delle realtà economicamente e culturalmente più evolute verso il modello della così detta « società dell'immateriale ».

Alle soglie della unificazione europea, alle soglie del terzo millennio, il nostro Paese presenta nel campo della cultura e della comunicazione grandissime potenzialità, in grado di garantire ad esso una collocazione precisa e di grande prestigio nei nuovi scenari internazionali; potenzialità che tuttavia rischiano di essere vanificate se, attraverso una accorta politica che trovi il suo fulcro nel nuovo Ministero, non si agisca tempestivamente per il superamento delle attuali carenze di natura organizzativa, finanziaria, tecnologica.

Il nostro Paese può vantare un patrimonio storico, artistico, monumentale, di straordinaria importanza, ancora non del tutto esplorato, che richiede una costante azione di catalogazione, tutela, restauro, valorizzazione, per essere fruito e trasmesso, accresciuto, alle generazioni venture.

Lo stesso presente non è meno del passato ricco di fermenti, testimonianze, talenti creativi universalmente riconosciuti, nella musica, nel cinema, nelle arti visive, nel teatro, nella letteratura, nell'architettura, come pure in settori come il *design*, la moda, i nuovi *media*.

Una eguale ricchezza si ritrova nella società dell'informazione (radiodiffusione, editoria, pubblicità): il nostro Paese può vantare una delle televisioni pubbliche più qualificate su scala mondiale, ed una televisione privata in continua crescita che è

diventata, nel volgere di pochi anni, un importante punto di riferimento nel mercato internazionale.

La valorizzazione di questo insieme di risorse richiede cure assidue ed indirizzi politici coerenti, che permettano di superare gli attuali scompensi finanziari, tecnologici ed organizzativi.

Il Ministero di cui si propone la istituzione deve dunque esprimere un indirizzo che concepisca la cultura e l'informazione insieme come valore individuale e collettivo e come risorsa; che valorizzi attivamente un patrimonio storico-artistico sterminato, perché solo questo può garantire una conservazione che non può certo gravare sulle esauste finanze pubbliche; che garantisca una collocazione non subalterna del Paese nel controllo delle tecnologie di comunicazione (satelliti, alta definizione, fibre ottiche, informatica, telematica); che assicuri, in una logica di pluralismo e di decentramento, un dialogo costante tra il settore pubblico e quello privato, tra lo Stato, le istituzioni di alta cultura, le autonomie territoriali.

Solo nella creazione del Ministero potrà infine trovare impulso e sintesi l'azione riformatrice che molti settori – dal cinema, al teatro, alla musica – attendono vanamente da anni.

Nel delineare l'assetto strutturale e funzionale del nuovo Ministero, quale indicato nella presente proposta di legge, si è dovuto tenere conto della esigenza di salvaguardare una serie di istanze fondamentali, così riassumibili:

a) necessità di definire un sistema che si ponga in una linea di assoluto rispetto delle libertà fondamentali costituzionalmente garantite ai singoli e alle formazioni sociali dagli articoli 2, 21 e 33 della Costituzione, come delle autonomie riconosciute agli enti territoriali dal Titolo V della Costituzione, bandendo quindi ogni sorta di dirigismo culturale di infausta memoria e rimuovendo quei fattori che al contrario, nella situazione attuale, possono alimentare un rapporto distorto tra politica, burocrazia, cultura nelle forme di uno statalismo assistenziale.

Il Ministero deve quindi operare in un contesto particolarmente « sensibile », nel rispetto del ruolo e delle prerogative del Parlamento e di autorità indipendenti (il Garante delle radiodiffusioni e dell'editoria); la individuazione delle funzioni di cui all'articolo 1 gradua ed accentua diversamente la qualificazione politico-giuridica del ruolo del Ministero, in ragione della natura dei valori costituzionali che stanno a fronte di esso;

b) necessità di dare attuazione piena, al pari di quanto si sta facendo nel settore dell'università e della ricerca, al precetto contenuto nell'articolo 33, ultimo comma, della Costituzione, che riconosce alle istituzioni di alta cultura il diritto di darsi ordinamenti autonomi, nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato, e ciò non soltanto in doveroso ossequio al dettato costituzionale, ma anche per la necessità di dar corpo ad una rete di interlocutori « forti » in grado di dialogare col Ministro (al pari di quanto avviene nel rapporto tra il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e il sistema autonomo degli atenei e degli enti di ricerca), come pure per l'esigenza di staccare dal corpo dell'« amministrazione diretta » del Ministero quei complessi di attività con un carattere prevalentemente tecnico-culturale. Ciò comporta che la istituzione del Ministero non vada concepita come una mera scelta di riaccorpamento di spezzoni di organizzazione ministeriale, ma come un processo in sviluppo che ridefinisca l'intero modo di essere del rapporto tra Stato ed enti ed istituti di alta cultura, attraverso adempimenti specifici di carattere legislativo e governativo (vedi al riguardo le prescrizioni di cui all'articolo 5);

c) necessità di aggregare nel Ministero l'insieme delle funzioni oggi esercitate nell'ambito di più dicasteri, secondo una logica organica ed integrata.

Questa sistematicità di approccio, espressa nelle scelte contenute negli articoli 2 e 3, si impone sulle istanze settoriali, le quali restano pur tuttavia significative ed ineludibili, sia in ragione della necessità di introdurre i necessari princìpi di program-

mazione, nell'obiettivo di ridurre gli sprechi, razionalizzare e finalizzare gli interventi, creare sinergie tra pubblico e privato; sia per proiettare i beni culturali in una logica dinamica, che ne valorizzi il carattere di risorsa collettiva, superando così le tradizionali visioni statiche di mera e peraltro carente conservazione; sia, infine, per la necessità, resa ineludibile dal processo di mondializzazione degli scambi culturali ed economici, di dotare il sistema italiano della cultura e della comunicazione di strumenti che gli garantiscano una proiezione diretta nell'ambito sovranazionale ed internazionale.

La istituzione di un Ministero delle politiche e delle attività culturali e della comunicazione consentirà poi di meglio rappresentare le istanze nazionali in sede comunitaria, superando l'attuale situazione di frammentazione.

Non può infine trascurarsi che la completezza delle competenze incardinate nel Ministero rappresenti la premessa perché esso possa svolgere un efficace ruolo di interlocutore col sistema delle autonomie locali, le quali sono, come noto, depositarie di poteri in materia di cultura e di comunicazione da ampliare e precisare, nel quadro di un corretto rapporto istituzionale tra Stato ed autonomie;

d) necessità di realizzare un assetto organizzativo snello e flessibile rispetto alla articolazione e variabilità delle esigenze: il nuovo Ministero, ove si limitasse a coammassare indistintamente una serie di uffici di varia provenienza, con ciò stesso verrebbe a vanificare la possibilità di perseguire e svolgere gli indirizzi riformatori che ne costituiscono il fondamento.

Tale istanza trova nella proposta di legge un complesso organico di risposte, ampiamente modellate sull'esperienza seguita alla istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, e così riassumibili (articoli 5 e seguenti):

1) definizione legislativa di un modello organizzativo di base articolato per dipartimenti e servizi, che combini in modo equilibrato istanze « orizzontali » e « settoriali »;

2) delegificazione ampia per quanto attiene alla istituzione di dipartimenti, servizi e uffici periferici, secondo le modalità ed i criteri già seguiti nella legge 9 maggio 1989, n. 168;

3) decentramento massimo di funzioni a favore di enti ed istituti di alta cultura, già istituiti o istituendi a norma dell'articolo 5;

4) riconoscimento della possibilità di operare un ampio ricorso all'impiego di esperti esterni a tempo pieno e di elevata qualificazione, anche per la copertura temporanea di funzioni dirigenziali;

e) necessità di inquadrare la istituzione del Ministero in una logica di complessivo riordino e semplificazione della struttura del Governo.

Va sottolineato, sotto tale profilo, che la istituzione del Ministero, mentre vale a ridurre l'intreccio spesso inestricabile delle relazioni d'ordine procedimentale che attualmente intercorrono tra le amministrazioni operanti nel campo della cultura e della comunicazione, ostacolandone il funzionamento, viene a determinare una riduzione dell'attuale numero dei Ministeri con la soppressione del Ministero per i beni culturali ed ambientali.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. È istituito il Ministero delle politiche e delle attività culturali e della comunicazione, di seguito denominato « Ministero ».

2. Il Ministero, nel rispetto delle libertà fondamentali garantite ai singoli ed alle formazioni sociali dagli articoli 2, 21 e 33 della Costituzione e delle autonomie riconosciute agli enti territoriali dal titolo V della Costituzione:

a) promuove la conservazione, la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e culturale del Paese, al servizio della comunità nazionale ed internazionale;

b) promuove e favorisce le condizioni per il pieno esercizio della libertà di espressione e della creatività artistica e culturale;

c) assicura le condizioni per la salvaguardia del diritto all'informazione e per lo sviluppo della comunicazione anche sotto il profilo tecnologico ed imprenditoriale;

d) promuove e favorisce le attività di spettacolo di competenza dello Stato.

ART. 2.

1. Il Ministro delle politiche e delle attività culturali e della comunicazione, di seguito denominato « Ministro »:

a) elabora un piano organico triennale di interventi per la realizzazione delle finalità di cui all'articolo 1 che viene approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari;

b) acquisisce dati ed informazioni, promuove ricerche e studi, anche nell'ambito delle iniziative adottate da organismi internazionali e dall'Unione europea, finalizzati allo svolgimento delle attività di propria competenza ed a quelle degli altri soggetti pubblici operanti nell'ambito della cultura, della comunicazione e dello spettacolo;

c) propone ed adotta gli atti di programmazione generali, settoriali e speciali, in attuazione degli indirizzi del piano organico triennale previsto nella lettera *a)*;

d) procede alla ripartizione degli stanziamenti iscritti nel bilancio del Ministero, secondo la previsione delle leggi di settore, in base a criteri definiti con proprio decreto;

e) organizza, di concerto con il Ministro degli affari esteri, la partecipazione dell'Italia alle esposizioni universali e alle manifestazioni internazionali attinenti alle attività culturali e della comunicazione;

f) promuove, di intesa con gli organismi comunitari e con le amministrazioni e gli enti competenti degli altri Paesi membri, di concerto con il Ministro per il coordinamento delle politiche dell'Unione europea, lo scambio e la circolazione delle attività culturali, della comunicazione e dello spettacolo, nell'ambito dell'Unione europea anche al fine di eliminare le barriere tra le diverse culture nazionali, coordinando altresì le iniziative regionali, delle province autonome e degli enti locali nell'ambito comunitario;

g) promuove il decentramento e dà attuazione all'indirizzo ed al coordinamento delle attività delle regioni, delle province autonome e degli enti locali in materia di cultura, comunicazione e spettacolo;

h) promuove l'iniziativa privata, anche a carattere d'impresa, finalizzata alla gestione e alla valorizzazione del patrimonio storico, artistico e culturale del Paese;

i) esercita funzioni di regolazione e di finanziamento delle attività pubbliche e

private della comunicazione nei casi e con le modalità previste dalla legge;

l) promuove e coordina la comunicazione istituzionale d'interesse pubblico;

m) promuove programmi e ricerche finalizzati allo sviluppo dei mezzi di comunicazione, con particolare riguardo alle nuove tecnologie, nonché alle multimedialità ed alla integrazione dei sistemi informativi e telematici, a tal fine individuando opportune forme di coordinamento e cooperazione in soggetti pubblici e privati operanti nel settore;

n) presenta al Parlamento un rapporto annuale sulla propria attività istituzionale.

ART. 3.

1. Al Ministero sono trasferite le funzioni in materia di cultura e di comunicazione, ivi comprese quelle relative ai ruoli organici del personale ad esse addetto, attribuite:

a) alla Presidenza del Consiglio dei ministri, e, in particolare, al Dipartimento per lo spettacolo;

b) al Ministero degli affari esteri;

c) al Ministero per i beni culturali ed ambientali;

d) al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni.

ART. 4.

1. Il Ministro, d'intesa con le altre amministrazioni dello Stato e con istituti, enti pubblici ed enti territoriali, definisce iniziative di comune interesse e ne promuove la coordinata attuazione. A tale fine il Ministro conclude specifici accordi con i quali sono definiti i programmi, con l'indicazione dei relativi obiettivi, i tempi d'attuazione, il reperimento delle risorse finanziarie e le modalità di finanziamento.

2. Le norme relative alle procedure di formazione degli accordi ed alla loro applicazione, nonché gli strumenti organizzativi e contabili, sono fissate con decreto del Ministro, di concerto con il Ministro del tesoro, anche in deroga alle norme sull'ordinamento contabile dello Stato e degli enti pubblici.

ART. 5.

1. Gli enti e le istituzioni pubbliche nazionali di alta cultura hanno autonomia culturale, organizzativa, finanziaria e contabile ai sensi dell'articolo 33 della Costituzione e si danno ordinamenti autonomi, nel rispetto delle loro finalità istituzionali, con propri regolamenti.

2. Gli enti e le istituzioni di cui al comma 1 sono individuati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentite le competenti Commissioni parlamentari. Con la medesima procedura sono eretti come istituti autonomi i complessi organizzatori che operano all'interno dell'amministrazione dello Stato per la conservazione e la fruizione dei beni storici ed artistici di proprietà dello Stato.

3. Gli enti e le istituzioni di cui al presente articolo:

a) svolgono attività culturale, nel rispetto della libertà di cultura degli operatori, in coerenza con le rispettive funzioni istituzionali e nel quadro della programmazione nazionale;

b) gestiscono programmi di cultura di interesse nazionale, attuati anche in collaborazione con altri enti pubblici e privati, e partecipano alla elaborazione, al coordinamento ed alla esecuzione di programmi culturali comunitari ed internazionali;

c) esercitano la propria autonomia finanziaria e contabile ai sensi del comma 2.

4. I regolamenti di cui al comma 1 sono deliberati nel rispetto dei limiti e delle procedure stabiliti dalla apposita legge di attuazione dei princìpi di autonomia di cui al presente articolo.

ART. 6.

1. L'organizzazione del Ministero è articolata in dipartimenti e servizi. I dipartimenti, in numero di sei, esercitano le funzioni del Ministero previste all'articolo 2; i servizi esercitano funzioni di supporto al complesso delle competenze dei dipartimenti.

2. I dipartimenti sono strutture organizzative di pari livello preposte a settori omogenei, individuabili nelle seguenti aree: programmazione e coordinamento generale; promozione e conservazione del patrimonio artistico e culturale; spettacolo; editoria e comunicazione; relazioni comunitarie ed internazionali, affari giuridici e legislativi.

3. I servizi sono strutture distinte dai dipartimenti, preposte, tra gli altri, ai seguenti settori: studi e documentazione; supporto degli organi collegiali; vigilanza sugli enti; personale del Ministero; verifica della funzionalità della organizzazione; servizi di supporto tecnico ed organizzativo; stampa e relazioni esterne.

4. Il Ministero ha una organizzazione periferica propria, articolata in soprintendenze, e può avvalersi di uffici di altre amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo.

5. L'istituzione dei dipartimenti, dei servizi e delle soprintendenze, la distribuzione tra esse dei posti di funzione dirigenziale, nonché le successive modificazioni dell'organizzazione centrale e periferica sono operate con regolamento, secondo i criteri di cui all'articolo 12, commi da 4 a 8, della legge 9 maggio 1989, n. 168.

ART. 7.

1. In sede di prima applicazione della presente legge, la dotazione organica dei

posti dirigenziali del Ministero e del personale appartenente alle qualifiche funzionali è determinata dalla somma dei corrispondenti posti previsti dalle piante organiche degli uffici trasferiti alle dipendenze del Ministero.

2. È estesa al Ministro la facoltà di avvalersi di esperti a tempo pieno e di elevata qualificazione, per le finalità e secondo la disciplina di cui all'articolo 13, commi 4 e 5, della legge 9 maggio 1989, n. 168.

ART. 8.

1. Presso il Ministero è istituita una ragioneria centrale dipendente dal Ministero del tesoro. La ragioneria centrale istituita presso il Ministero per i beni culturali ed ambientali è soppressa.

ART. 9.

1. Fino alla data di entrata in vigore del regolamento di organizzazione di cui all'articolo 6, comma 5, il Ministro esercita le funzioni attribuitegli ai sensi dell'articolo 2 avvalendosi degli uffici del Dipartimento per l'informazione e l'editoria e del Dipartimento per lo spettacolo della Presidenza del Consiglio dei ministri, della Direzione generale delle relazioni culturali del Ministero degli affari esteri, e del Ministero per i beni culturali ed ambientali. Tali uffici sono a tale fine trasferiti al Ministero, che potrà utilizzare le attuali strutture e sedi; essi mantengono in via transitoria le proprie competenze e ad esso rimane addetto il personale con le attuali mansioni.

ART. 10.

1. In sede di prima applicazione della presente legge, alla copertura dei posti in organico si provvede mediante inquadramento nei ruoli del Ministero, con la conservazione della qualifica assunta e del-

l'anzianità di servizio complessivamente maturata:

a) del personale dei ruoli del Ministero per i beni culturali ed ambientali;

b) del personale dei ruoli della Presidenza del Consiglio dei ministri e in servizio, alla data di entrata in vigore della presente legge presso:

1) il Dipartimento per l'informazione e l'editoria;

2) il Dipartimento per lo spettacolo;

c) del personale in servizio, alla data di entrata in vigore della presente legge, presso la Direzione generale delle relazioni culturali del Ministero degli affari esteri;

d) del personale in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge in posizione di comando o fuori ruolo presso il gabinetto del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni, in numero non superiore a venti unità. Tale personale è individuato dal Ministro delle poste e delle telecomunicazioni, di concerto col Ministro.

2. All'inquadramento del personale di cui al comma 1 si estendono, in quanto applicabili, le norme di cui ai commi 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10 e 11 dell'articolo 19 della legge 9 maggio 1989, n. 168.

3. All'esito delle procedure di inquadramento sono ridotte le corrispondenti dotazioni organiche della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero degli affari esteri.

ART. 11.

1. Il Ministero per i beni culturali e ambientali è soppresso.

2. Le funzioni già attribuite al Ministero per i beni culturali e ambientali in materia di tutela del paesaggio e degli altri beni ambientali sono trasferite al Ministero dell'ambiente.

3. Il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto le-

gislativo per la individuazione delle funzioni previste nel comma 2 e per la riorganizzazione delle strutture amministrative all'uopo occorrenti, in conformità ai princìpi e criteri direttivi desumibili dalla presente legge.

ART. 12.

1. Fino all'approvazione dello stato di previsione del Ministero, alle spese occorrenti si provvede con gli stanziamenti già iscritti negli stati di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri indicati all'articolo 3 per le esigenze degli uffici operanti in materia di cultura e di comunicazione.