

## CAMERA DI DEPUTATI

COMM. AFFARI COSTITUZIONALI – 11/09/2023

INTERVENTO :

**DOTT. ZANE MASSIMILIANO – CONSULENTE IN ECONOMIA DELLA CULTURA**

OGGETTO: AUDIZIONE TECNICA IN MERITO LA “RIFORMA” DEL MINISTERO DELLA CULTURA.

Contenute nel disegno di legge **C. 1373 (D.L. 105/2023)**, approvato dal consiglio dei ministri del 7 agosto 2023, all’articolo 10 intitolato “Disposizioni urgenti in materia di processo penale, di processo civile, di contrasto agli incendi boschivi, di recupero dalle tossicodipendenze, di salute e di cultura, nonché in materia di personale della magistratura e della pubblica amministrazione”, si presentano alcune rilevanti novità nel merito dell’assetto del Ministero della Cultura.

Pur convenendo che la struttura gestionale ministeriale abbisognasse di una revisione, in questa sede vorrei portare alla Vostra attenzione alcune asperità della norma che nel suo compimento potrebbero rendere poco efficace questa riorganizzazione o creare condizioni di criticità tali da rendere ancor più complesso e macchinoso lo svolgersi dei lavori delle differenti aree ministeriali coinvolte.

Non entrerò nel merito dello scopo e della necessità o meno di questo intervento, né delle pieghe puramente tecniche e della teoria amministrativa della norma, tuttavia occorre procedere per punti chiari. Innanzitutto la annotazione più rilevante riguarda il principio espresso nella norma secondo cui la **tutela viene definitivamente separata dalla valorizzazione**.

Ciò si evince dalla rimodulazione delle aree funzionali espressione di questo riassetto, che risulteranno essere le seguenti:

- a) tutela dei beni culturali e paesaggistici;
- b) gestione e valorizzazione del patrimonio culturale, degli istituti e dei luoghi della cultura;
- c) promozione dello spettacolo, delle attività cinematografiche, teatrali, musicali, di danza, circensi, dello spettacolo viaggiante; promozione delle produzioni cinematografiche, audiovisive, radiotelevisive e multimediali;
- d) promozione delle attività culturali; sostegno all’attività di associazioni, fondazioni, accademie e altre istituzioni di cultura;
- e) studio, ricerca, innovazione ed alta formazione nelle materie di competenza;

---

**Massimiliano Zane - Progettista culturale**  
**Consulente in Economia della Cultura**

P.iva 04664530278 - C.F. ZNAMSM79R29L736U

Phone +39 3286635105  
Mail msm.zane@gmail.com  
Skype max.zane

- f) promozione del libro e sviluppo dei servizi bibliografici e bibliotecari nazionali; tutela del patrimonio bibliografico; gestione e valorizzazione delle biblioteche nazionali;
- g) tutela del patrimonio archivistico; gestione e valorizzazione degli archivi statali;
- h) diritto d'autore e disciplina della proprietà letteraria;
- i) promozione delle imprese culturali e creative, della creatività contemporanea, della cultura urbanistica e architettonica e partecipazione alla progettazione di opere destinate ad attività culturali.

La distinzione tra tutela e valorizzazione fu già accentuata a suo tempo dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Con tale legge, infatti, vengono assegnati allo Stato la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e dei beni culturali» e, invece, si attribuisce attività concorrente con le Regioni «la valorizzazione dei beni culturali e ambientali». Un quadro normativo in cui il Codice riconosce già un duplice riparto di competenze legislative: orizzontale (allo Stato va la disciplina dei beni di sua appartenenza e disponibilità ex comma 2 degli Artt. 102 e 112) e verticale (per gli altri beni riparto fra Stato e Regioni secondo lo schema della legislazione concorrente ex Art. 117, comma 3, Cost.).

Da cui, innanzitutto, la scissione oggetto del DL in discussione, appare quantomeno un rafforzativo ridondante, forse eccessivo, che rimanda direttamente alla dialettica dei rapporti Stato-Regioni sovrapponendovisi, circa l'attribuzione di competenze in materia di beni culturali e ambientali, in cui una scissione nella forma rischia di portare ad una scissione nella sostanza, separando di fatto non solo le competenze amministrative tra due soggetti, stato e regioni, ma separando anche attività, funzioni, organizzazione e gestione operative delle stesse.

Eppure, la divisione dei concetti di tutela e valorizzazione venutasi a creare dopo la riforma del 2001, ritrova soluzione nei principi alla base del concetto di fruizione dei beni. Secondo tale prospettiva **la fruizione è lo scopo stesso della tutela e della valorizzazione considerate unitariamente**: «rappresenta la sintesi tra funzione e servizio pubblico di gestione del bene culturale al fine di conservarlo in maniera adeguata per permettere una idonea fruizione da parte di tutti». Ciò significa che per il Codice dei Beni Culturali la fruizione riguarda molte delle attività che, ai sensi del precedente D. L. del 1998, erano elementi propri della gestione, scavalcando la separazione formale tra tutela e valorizzazione.

Secondo questa stessa accezione, ancora, il ruolo della fruizione viene richiamato in diversi articoli del Codice (ad esempio, esplicitamente, nell'articolo 2 e nell'articolo 3) ma nell'articolo 101 comma 3, la fruizione viene addirittura a precedere la valorizzazione, in quanto «connessa alla tutela proprio in virtù del fatto che la valorizzazione interviene su un bene già tutelato e quindi, di regola, già fruibile».

Infine, dall'unione dei tre articoli del D.L. (Art.102 in merito alla fruizione, Art. 112 per la valorizzazione e l'Art. 115 per quel che riguarda la gestione) deriva il principio secondo cui alla base di una gestione condivisa dei beni culturali vi è una congrua progettazione di percorsi integrati di fruizione e valorizzazione dei beni stessi, attraverso l'individuazione di adeguate forme di gestione. Queste ultime, ai sensi dell'articolo 115 del Codice.

---

**Massimiliano Zane - Progettista culturale**  
**Consulente in Economia della Cultura**

P.iva 04664530278 - C.F. ZNAMSM79R29L736U

Phone +39 3286635105  
Mail [msm.zane@gmail.com](mailto:msm.zane@gmail.com)  
Skype max.zane

Secondo questa prospettiva, quindi, il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio individua nella fruizione il centro delle forme di gestione, *trait d'union* tra la tutela e la valorizzazione, unificate in un progetto unico di gestione, il quale rappresenta il fulcro del Titolo II, parte II, proprio del Codice.

**La direzione proposta dall'atto normativo oggetto di questa audizione, pare tuttavia ostacolare il compiersi di questi principi**, e ciò nonostante la Corte Costituzionale definisca l'unitarietà degli stessi con la sentenza n. 9 del 2004 in cui si indica chiaramente come:

[...] non è ravvisabile alcuna differenza tra i due concetti, in quanto: la tutela è diretta ad impedire che un bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale intrinseco; la valorizzazione interviene su un bene già tutelato e, invece, è diretta alla fruizione del bene culturale stesso; infine, la gestione occorre alla libera fruizione e va considerata funzionale sia alla tutela, sia alla valorizzazione.

Il problema circa la nuova definizione delle funzioni di "tutela" e "valorizzazione" dei beni culturali quindi è centrale e di grande importanza, perché è proprio sulla distinzione tra tali concetti che si basano i criteri di riparto delle attribuzioni, non solo normative (legislative e parallelamente regolamentari), ma anche amministrative, dei diversi livelli istituzionali nella materia dei beni culturali: la valorizzazione senza la tutela non si compie e viceversa, sono l'una propedeutica all'altra. E nel mezzo si trova la gestione/fruizione.

E ciò si pone quale nodo problematico soprattutto se inserito nel prossimo futuro quadro normativo dato dall'Autonomia regionale differenziata, in cui sostanzialmente, si propone una competenza esclusiva delle regioni in capo gestionale (e di valorizzazione) dei Beni Culturali e del Paesaggio. Una prospettiva che in sostanza vuole rendere, se possibile, ancora ulteriormente incisiva la separazione tra i principi di tutela, in capo allo stato, e di valorizzazione, in capo alle Regioni, relegando di fatto la pura conservazione ad attività delle diramazioni periferiche dello stato (soprintendenze) lasciando l'intero impianto gestionale alle regioni da compiersi in via autonoma, senza una strategia comune nazionale dove lo stato si fa amministratore dei beni e le regioni gestori degli stessi.

Questa prospettiva, se da un lato può avere in nuce anche dei principi buoni, come facilitare la sussidiarietà gestionale del patrimonio e del paesaggio, ponendo il bene del territorio e delle sue specificità al centro delle future politiche locali (di contro una generalista centralizzazione statale); dall'altro pare porre le basi per una rischiosa (ulteriore) frammentazione nell'attività di gestione strategica del nostro bene comune, amplificando, se possibile, differenze geografiche e una già grave polarizzazione di investimenti e interventi territoriali su poche aree del paese.

---

**Massimiliano Zane - Progettista culturale**  
**Consulente in Economia della Cultura**

P.iva 04664530278 - C.F. ZNAMSM79R29L736U

Phone +39 3286635105  
Mail [msm.zane@gmail.com](mailto:msm.zane@gmail.com)  
Skype max.zane

Infine, questa diversificazione di responsabilità e competenze conduce, sommandovisi, alla seconda e duplice asperità della norma che sottopongo alla Vostra attenzione: il primo comma dell'articolo **estende le aree funzionali del ministero**; e alla lettera b del comma 1, indica il **ritorno ai dipartimenti**, che andranno a sostituire le **direzioni generali**. Allo stesso punto, poi, viene anche stabilito un **aumento dei dirigenti**, che da 27 passano a 32: "Il Ministero si articola in dipartimenti, disciplinati ai sensi degli articoli 4 e 5. Il numero dei dipartimenti non può essere superiore a quattro, in riferimento alle aree funzionali di cui all'articolo 53, e il numero delle posizioni di livello dirigenziale generale non può essere superiore a trentadue, ivi inclusi i capi dei dipartimenti".

Indipendentemente che tale struttura rimandi direttamente alla sperimentazione introdotta nel 2005 con la riforma dell'allora ministro Rocco Buttiglione (dove nel 2006, poi, si tornò poi alle direzioni generali), va acclarato che la somma di tali interventi incideranno inevitabilmente e fortemente sulla "catena" di comando dell'intera struttura del sistema culturale nazionale: dalle responsabilità oggettive di funzione a quelle di gestione, dove una moltiplicazione del numero dei dirigenti potrebbe portare all'incremento della frammentazione organizzativa, almeno nel primo periodo, rischiando di rallentare i lavori del ministero per mesi. Ed in un momento storico in cui perdere la reattività decisionale, gestionale, programmatica e progettuale, con centinaia di milioni di euro del PNRR da investire e migliaia di gare da fare e valutare, potrebbe essere un problema. Soprattutto perché il decreto legge dovrà comunque essere **convertito in legge** per far sì che abbia effetto anche oltre i canonici sessanta giorni nei quali un decreto legge può produrre i suoi effetti.

### **Eventuale proposta emendativa:**

Stante a quanto di cui sopra, una possibile indicazione migliorativa, potrebbe sussistere nel considerare l'accorpamento dei punti A, B, G delle aree funzionali ipotizzate nel DL in una unica area consolidata.

Ciò, innanzitutto, per ristabilire un equilibrio tra le attività di Tutela e Valorizzazione, indicandole quindi come attività gestionale unitaria e condivisa a garanzia di collegamento tra la funzioni concorrenti di Stato e Regioni ed evitare frantumazioni gestionali; secondo poi, per ricondurre ad una strategia culturale organica di valorizzazione e tutela anche il comparto archivistico statale, in quanto i beni archivistici sono già considerati beni culturali in sé dal Codice, e gli Archivi di Stato individuati quali Istituti e Luoghi della Cultura.

---

**Massimiliano Zane - Progettista culturale**  
**Consulente in Economia della Cultura**

P.iva 04664530278 - C.F. ZNAMSM79R29L736U

Phone +39 3286635105  
Mail [msm.zane@gmail.com](mailto:msm.zane@gmail.com)  
Skype max.zane