

Roma, 6 novembre 2015

AI MIBACT

**Sig. Capo di Gabinetto
prof. Giampaolo D'Andrea**

Commissione sul Sistema Museale Nazionale

Oggetto: Osservazioni sull'impianto di riforma del sistema museale nazionale

La realizzazione della riforma avviata con il DPCM 171, tramite complesse fasi di attuazione, sta faticosamente completando il suo iter realizzativo. Ci pare utile una riflessione sullo stato dell'arte in riferimento agli obiettivi ambiziosi che il processo riformatore si è posto, alle contraddizioni che abbiamo più volte evidenziato rispetto all'impianto stesso e relativamente all'articolazione delle soluzioni organizzative proposte.

Il nostro giudizio sulla riforma del Ministero è stato da noi sempre stato espresso in modo articolato, in modo da rifuggire da giudizi generici e superficiali, non rispettosi dello sforzo concettuale alla base degli indirizzi definiti.

Nell'ambito dell'identificazione del nuovo modello di sistema museale nazionale abbiamo colto in particolare tre aspetti del processo di riforma:

il primo è relativo all'artificialità dell'operazione di separazione dei Musei dalle Soprintendenze. Una operazione artificiale non priva di un substrato ideologico che tende ad identificare nell'organizzazione sul modello delle Soprintendenze un effetto frenante rispetto alle potenzialità di fruizione del patrimonio. Tale impostazione è del tutto non condivisibile per i seguenti motivi:

- ribadendo che il mantenimento degli intrecci organizzativi tra i processi di tutela e quelli di valorizzazione è per noi condizione imprescindibile per garantire qualitativamente miglioramenti significativi nei livelli di fruizione del patrimonio culturale rinviamo ad una attenta lettura dei rilevamenti statistici ufficiali, pubblicati in apposita sezione nel sito del Ministero. Da tale lettura si possono evincere due valutazioni: la prima è che il sistema di valorizzazione precedente all'attuale ha prodotto un significativo incremento dei livelli di fruizione che passano dai 25 milioni di visitatori nel 1996 agli oltre 40 milioni di visitatori registrati nel 2014, con una tendenza ad un aumento progressivo consolidato nel corso degli anni. La seconda è che l'offerta ha prodotto una polarizzazione verso siti ad alta attrattiva del maggior numero di visitatori, determinando un effetto forbice rispetto ai livelli di fruizione. Ovvero ha determinato problemi rispetto alla necessità di valorizzazione del patrimonio diffuso, in particolare rispetto a criteri che ne possano determinare l'efficacia, non solo riferiti ai livelli di attrattività dei singoli siti ed alla capacità della gestione pubblica statale, ma rispetto alla compresenza di altri fattori, come ad esempio la presenza di un numero elevato di siti nell'ambito dello stesso territorio, le condizioni di accessibilità dei siti rispetto al livello qualitativo delle infrastrutture presenti, i livelli di investimento nei cosiddetti servizi aggiuntivi, le modalità di individuazione dei pacchetti turistici adottati dai tour operator, la presenza di filiere produttive direttamente o indirettamente connesse alla determinazione complessiva del livello di offerta dei servizi. Criteri questi che evidenziano le complesse problematiche che occorre affrontare se si vuole veramente affrontare la scommessa della fruizione del patrimonio diffuso come obiettivo perseguibile riferito al dato centrale che emerge rispetto ai livelli di integrazione tra i vari attori sociali, istituzionali e non, che concorrono ai processi di valorizzazione. Da questo punto di vista la creazione dei Poli Museali Regionali rischia di diventare una non risposta organizzativa: non si comprende infatti come l'accentramento su base regionale del sistema museale e la sua

separazione dal sistema delle soprintendenze possano incidere in maniera significativa sui fattori sopra elencati ed è facile prevedere una conseguente forte polarizzazione degli investimenti solo sui siti a maggiore attrattività. L'altro aspetto che ci preme evidenziare è la scarsità di investimenti organizzativi conseguenti al nuovo modello organizzativo. Partendo da un dato a nostro avviso essenziale, ovvero le carenze strutturali nella determinazione del fabbisogno professionale a partire dall'individuazione di un numero congruo di funzioni dirigenziali. Ricordiamo che il Mibact ha il più alto numero nei rapporti tra il personale dirigente e il personale delle aree. Ovvero un dirigente di seconda fascia ogni 100 unità circa di personale non dirigenziale e 1 dirigente generale circa ogni 800 unità di personale non dirigenziale. Un rapporto che, nella sua esplicazione pratica comporta un dimensionamento maggiore della correlazione evidenziata man mano che la struttura si dipana nella sua dimensione operativa. Un esempio eclatante nei numeri è la nuova Soprintendenza Archeologica romana, che mantiene al suo interno il circuito museale di riferimento, a cui la riforma assegna una sola funzione dirigenziale di livello generale a fronte di un organico di 800 persone. Al fine di dare un assetto coerente all'impianto organizzativo è del tutto evidente quantomeno la carenza di un dirigente addetto alla valorizzazione e di un dirigente amministrativo. Pertanto l'attuale assetto organizzativo riproduce la peculiarità del Ministero, ovvero una scarsità endemica di professionalità dirigenziali legate ai circuiti amministrativi e della valorizzazione. Siamo quindi di fronte ad una soluzione organizzativa che non risponde al problema, ma si limita ad impoverire altri settori strategici per la tutela del patrimonio operando una suddivisione funzionale incomprensibile rispetto a processi la cui natura è intrinsecamente connessa. Di conseguenza noi riproponiamo la questione, ovvero la necessità di riunificare i cicli organizzativi, tenendo conto che nell'ambito delle Soprintendenze nulla vietava l'individuazione di una figura dirigenziale esclusivamente legata ai processi di valorizzazione, con riflessi positivi rispetto al necessario mantenimento di unitarietà e uniformità dell'azione amministrativa, nonché al rafforzamento della dimensione operativa sul territorio, che rimane il vero banco di prova rispetto alla verifica dell'efficacia dei modelli organizzativi immaginati. La separazione delle funzioni incide peraltro pesantemente anche rispetto al dimensionamento territoriale del fabbisogno professionale, producendo una ulteriore parcellizzazione lavorativa delle figure professionali che prima operavano in modo integrato sulle linee della tutela e della valorizzazione e adesso si troveranno ad operare specialisticamente in un solo settore. L'effetto di questa scelta, produce un indebolimento generale della capacità operativa rispetto ai compiti istituzionali in capo al Ministero. Con pesanti riflessi sul sistema di tutela in capo alle Soprintendenze e agli altri settori, come Archivi e Biblioteche, settori tutti che rimangono esclusi dai poteri di spesa, demandati ai Segretariati regionali, le cui funzioni rimangono sostanzialmente inalterate rispetto alle vecchie direzioni generali regionali, tranne che per il declassamento subito. Infine molte scelte di accorpamento nei Poli regionali ci risultano tuttora incomprensibili in riferimento ai progetti culturali che hanno determinato la nascita di circuiti specifici nonché in riferimento all'ambiguità che la norma non dissolve in relazione all'attribuzione della titolarità sulle aree archeologiche. In tale contesto la scelta, ad esempio, di attribuire al Polo regionale Lazio l'ex Museo nazionale di Arte Orientale ed il museo Pigorini ci risulta tuttora incomprensibile in riferimento alle specificità evidenti di questi Istituti, che avrebbero potuto essere inseriti in un circuito con riferimento organizzativo nell'Istituto Demontopologico. Mentre la suddivisione delle aree archeologiche presenta evidenti criticità ad esempio in territori come il Lazio e la Basilicata. Ciò comporta la necessità di una continua revisione del DM Musei su cui è intervenuta già una modifica.

- Ben diverso è il giudizio che abbiamo dato sul modello di autonomia organizzativa previsto dalla riforma. Un modello che noi riteniamo coerente con una progettualità organizzativa efficace in rapporto alle forme di autonomia precedentemente sperimentate, derivanti dalla legge 368/98. Siamo in sostanza in presenza di una adeguata definizione dell'autonomia organizzativa, in particolare rispetto alla necessaria separazione tra le funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo con quelle gestionali. E in riferimento ad una maggiore autonomia nella capacità di spesa e di investimento rispetto al circuito o al sito di riferimento. Non ci convincono alcune scelte di applicazione dell'autonomia ad esempio tramite gli spaccettamenti degli ex Poli Museali, in particolare Roma e Firenze e Napoli, ad eccezione di Caserta. Mentre riteniamo coerente con una prospettiva di rilancio la scelta operata su alcuni siti, come Caserta, Taranto e Reggio Calabria. Ma quello che noi ci domandiamo è perchè tale modello non possa essere individuato in modo uniforme sul territorio, ovvero tramite la previsione di un modello di autonomia generalizzato a tutto l'apparato periferico, naturalmente tenendo in debito conto le peculiarità dei diversi settori e la diversa identificazione degli ambiti territoriali di riferimento. Ovvero un modello che si basi sulla determinazione concreta dei principi di responsabilità afferenti alle realtà operative, costruendo ed implementando un sistema di controllo di gestione attualmente assente anche nelle previsioni della riforma, tramite una opportuna revisione dei compiti dei segretariati regionali, che non possono certo rimanere strutture duali che contengono al proprio interno competenze gestionali e di controllo sulla gestione.

- Ci convince molto anche la strutturazione organizzativa dei Musei prevista dal DM relativo. Ovvero una identificazione organizzativa coerente con gli standard definiti a livello internazionale e garantita dalla previsione di uno Statuto per ogni Museo. Fermo restando che tale previsione è necessaria quanto indipendente dalla scelta di collocazione organizzativa del singolo Museo, ci chiediamo ancora una volta quali saranno gli strumenti e le risorse che si potranno in essere per mettere ogni singolo Museo in grado di rispondere al modello organizzativo proposto. In sostanza l'idea di organizzare il lavoro di ogni singolo museo con una linea organizzativa ben definita si scontra immediatamente con le note e strutturali carenze nell'organico, con i suoi fattori di sedimentazione presenti e che emergono sempre più dalle analisi dei fabbisogni organici svolte dall'Amministrazione, con una organizzazione dei lavori parcellizzata e priva di input volti alla necessaria integrazione dei cicli lavorativi afferenti ed alla necessaria revisione dei concreti fabbisogni professionali. Per scendere nel concreto noi pensiamo che ad ogni Museo dovrebbe essere attribuito un target di fruizione, la cui individuazione dovrebbe essere il frutto dell'analisi integrata dei fattori elencati nel punto relativo ai Poli regionali, ovvero i fattori che determinano complessivamente il livello di accessibilità del Museo alla fruizione e le politiche finalizzate poste in atto dai vari attori pubblici e privati. Che ogni singolo Museo debba essere posto in grado di corrispondere con una adeguata organizzazione interna tramite una revisione delle competenze e dei percorsi professionali interni unita ad una altrettanto adeguata programmazione assunzionale. Ovvero tramite la necessità di intervenire sulla riqualificazione dei lavori interni, utilizzando gli strumenti di gestione interna della mobilità professionale, della sua specializzazione, del riconoscimento della qualità degli apporti professionali. Sempre per rimanere nell'organizzazione immaginata per ogni singolo Museo, le specializzazioni previste per garantirne il minimo funzionamento hanno tutte bisogno di interventi di revisione ed integrazione funzionale. Basti pensare alla riorganizzazione dei servizi di vigilanza, legata ad una rimodulazione qualitativa dei compiti connessi, in particolare rispetto ai compiti di orientamento, visite guidate, didattica, catalogazione, ecc, nonché alla parte relativa alla comunicazione ed ai servizi amministrativi.

Conclusioni.

Il quadro che emerge dalla nostra visione sulle fasi di realizzazione della riforma è purtroppo contraddittorio e sta determinando effetti di sovrapposizione burocratica e di conflitti di competenze in tutte le realtà periferiche. Se buona parte di tali effetti sono addebitabili ad una sostanziale non governabilità di un apparato sostanzialmente autoreferenziale nei suoi circuiti decisionali a nostro parere sarebbe necessaria una verifica ed un deciso restyling del modello proposto rispetto ai limiti sopra evidenziati..

Noi riteniamo pertanto che sia necessario un forte ripensamento che tenga conto delle significative innovazioni organizzative esistenti nell'impianto di riforma, esattamente allo scopo di valorizzare alcuni strumenti previsti in un quadro di unitarietà dell'azione amministrativa. Auspichiamo pertanto un percorso di revisione che tenga conto delle osservazioni sopra esposte.

Distinti saluti

Claudio Meloni