

# Organizzazione

---

Contributo alla riorganizzazione del MiBACT

# Contents

|  |          |
|--|----------|
| <b>PREMESSA</b>  | <b>3</b> |
| Dotazione del personale del Ministero dal 2006 ad oggi | 3        |
| <b>CONTESTO</b>  | <b>4</b> |
| Obiettivi  | 4        |
| <b>MIBACT</b>  | <b>5</b> |
| Fattori di rischio                                     | 7        |
| Pensionamenti  | 7        |
| Ex. Legge 104  | 8        |
| <b>ORGANIZZAZIONE</b>                                  | <b>9</b> |
| Conclusioni  | 10       |

# PREMESSA

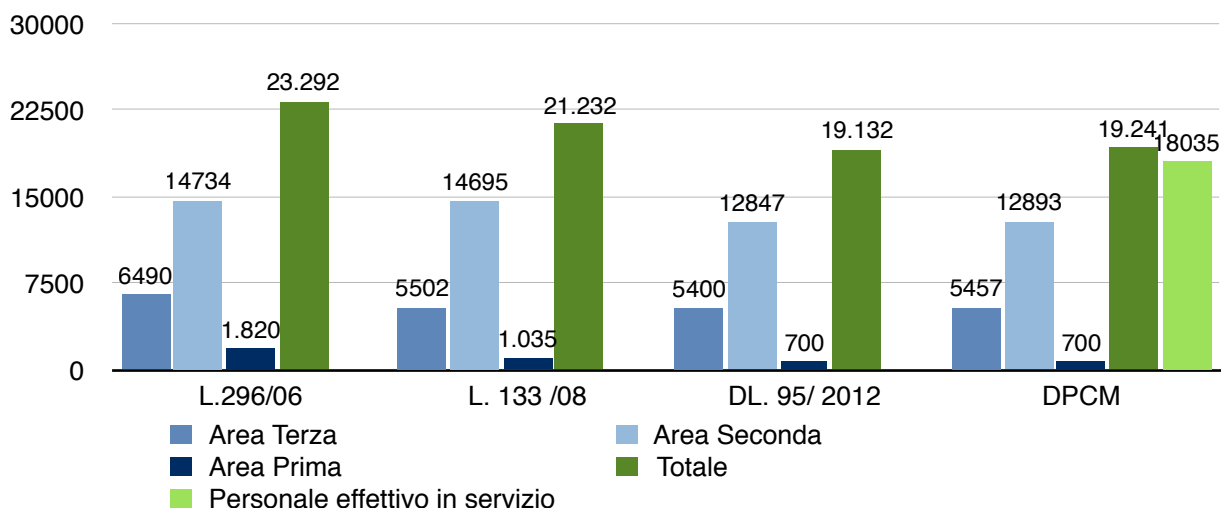
**Le organizzazioni non sono corpi statici. Per sopravvivere, si devono adattare continuamente ai cambiamenti dell'ambiente interno ed esterno. Oggi, molte amministrazioni pubbliche, stanno affrontando l'esigenza di trasformarsi in organizzazioni assai diverse a causa del rappresentarsi di nuove sfide nell'ambiente in cui operano.**

La discussione sulle proposte di modifica della struttura organizzativa del Ministero è sempre stata particolarmente accesa. Infatti, in pochi anni, di correzioni ne sono state approvate ben tre: nel 2002 con l'istituzione dei dipartimenti, successivamente soppressi nel 2006. Nel 2007 una nuova riorganizzazione istituì 9 direzioni generali (DG). Nel 2009, una nuova riorganizzazione voluta dal Ministro Sandro Bondi, ridusse le DG da nove ad otto.

La struttura organizzativa del dicastero, essendo stata oggetto di ripetuti mutamenti, rimane piuttosto complessa. Da dicembre 2014 è in vigore il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 171, recante il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'organismo indipendente di valutazione della performance.

## *Dotazione del personale del Ministero dal 2006 ad oggi*

- L.296/06 – Unità complessive 23.292.
- L.133/08 – Unità complessive 21.232.
- DL.95/12 – Unità complessive 19.132.
- DPCM 171/2014 – Unità complessive 19.241 di cui 18.035 in servizio effettivo.



# CONTESTO

**Il dizionario *De Mauro* qualifica la “diagnosi” come il “giudizio con cui si definisce un fenomeno dopo averlo esaminato in tutti i suoi aspetti”.**

Applicare tale definizione al metodo di studio delle organizzazioni, significa considerare l'insieme di tutte le dimensioni che concorrono a determinarne tale fenomenologia. L'approccio diagnostico implica il porsi di fronte all'organizzazione partendo da un problema, un nodo, una questione su cui si vuole focalizzare l'attenzione, al fine di agire rapidamente alla sua definizione.

In questo senso, la spending review, è diventata una vera e propria opportunità per intervenire sull'organizzazione del Ministero, allo scopo di porre rimedio ad alcuni problemi che da decenni segnano l'amministrazione dei beni culturali e del turismo in Italia.

## Sfida

La sfida consiste nel mettere al centro della propria azione le esigenze di ammodernamento e ristrutturazione necessarie per affrontare l'evoluzione del sistema pubblico, in modo specifico delle attività di tutele e conservazione nonché di valorizzazione.

## Obiettivi

## Esigenza

La riforma nella sua interezza, come già accennato, risponde ad esigenze di ammodernamento e riordino di una sistema della cultura inerte e burocratico. Una trasformazione sensibile ai cambiamenti della vita politica, economica e sociale. Attenta nel realizzare le condizioni utili per aumentare l'efficienza del servizio pubblico con positive ricadute sull'intero sistema economico nazionale.

**Il fine ultimo del MiBACT non solo è di rendersi più efficiente ma decisamente più competitivo.**

Sfortunatamente come caratteristica tipica, va tenuta in considerazione l'**inerzia** dalla quale sono spesso affette le organizzazioni pubbliche che, anche in ragione delle proprie dimensioni e complessità, trovano difficile trasformare rapidamente le proprie caratteristiche storiche in altre più vicine alle occorrenze contemporanee. Passare da un'impostazione burocratica ad una manageriale comporta una trasformazione radicale della cultura sedimentata negli anni, e può essere trasformata solo con grande impegno, determinazione e tempo.

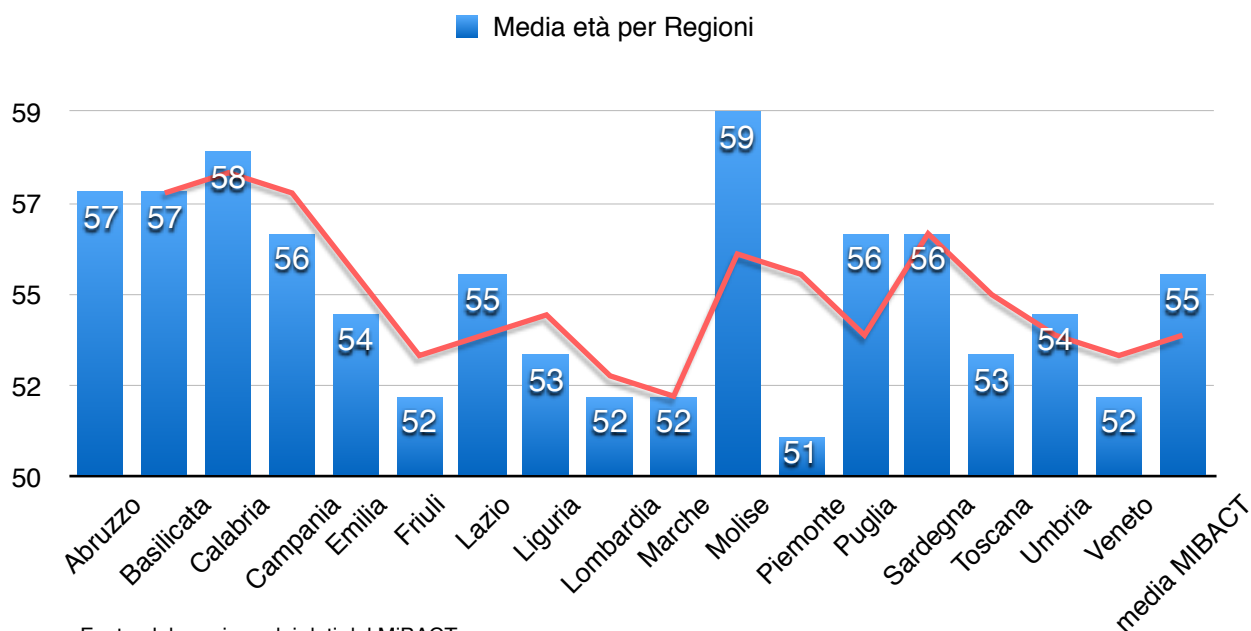
# MiBACT

Il MiBACT ha una struttura organizzativa complessa con collegamenti verticali, una gerarchia rigida nei sistemi di comunicazione periferici e un processo decisionale accentrato. Un'organizzazione in piena maturità e nel suo stadio di elaborazione.

Affetta da un'eccessiva burocrazia, è stata coinvolta negli anni da numerose riforme che ne hanno più volte modificato la propria struttura, con il risultato di moltiplicare linee di comando e complessità.

Il MiBACT ha un'età media elevata – 54,66 anni – che incide in modo robusto sulle categorie professionali che più lo caratterizzano (architetti, storici dell'arte, restauratori, archeologi).

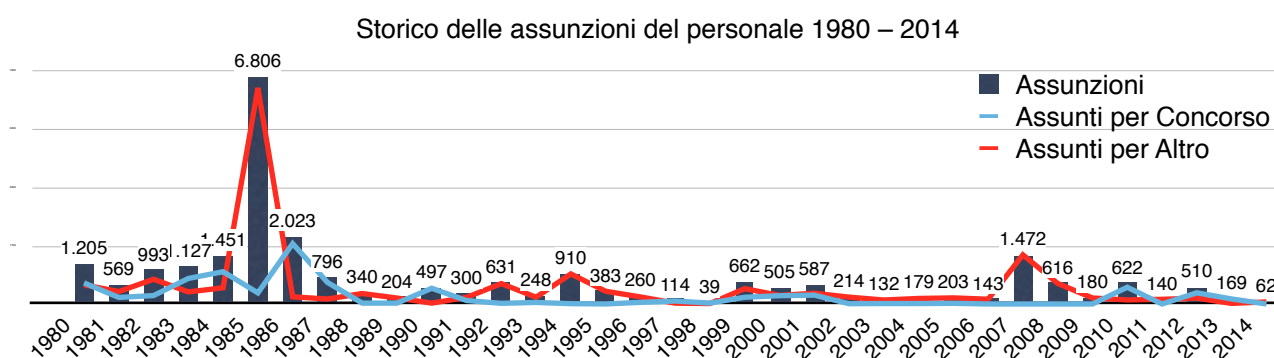
Il dato si rinforza ulteriormente se rapportato con altre amministrazioni pubbliche dove la media è di 48,7<sup>1</sup>anni. Messo in relazione con il solo comparto Ministeriale –caratterizzato da una componente storica di personale anziano– la media d'età passa a 51,9 anni; ben 3 punti sotto la media MiBACT.



<sup>1</sup>Fonte: Rapporto CENSIS 2013

Sprovvisto da tempo di un ricambio generazionale, a seguito di una dubbia programmazione sul personale, il MiBACT quando ha assunto, ha aumentato sensibilmente la disparità anagrafica tra territori. Osservando l'andamento degli ultimi 10 anni il Ministero ha integrato 4.312<sup>2</sup> unità (solo 1.020 tramite un concorso) che per il 30,75% è stato conferito alle sedi regionali del Nord (oggi mediamente più giovani) e solo per il 9,21%<sup>3</sup> destinato alle sedi territoriali del Sud .

Dal 1980 ad oggi il numero di assunzioni è stato di 25.308 con un picco massimo di 6.806 unità nel 1985. Del totale solo il 32,48% – equivalente a 8.219 dipendenti – è transitato tramite concorso pubblico stabilito dal Ministero.



Fonte:elaborazione dei dati del MiBACT

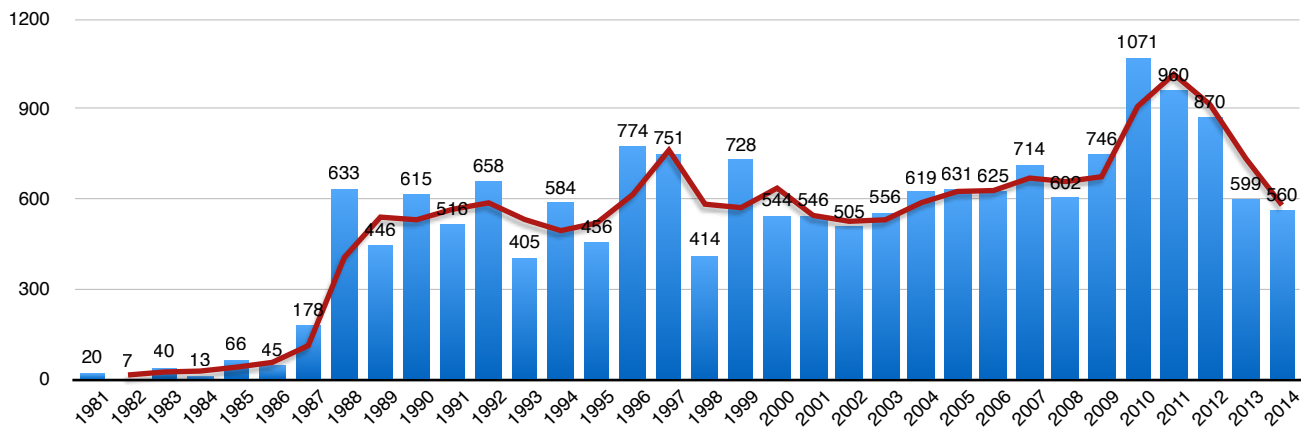
<sup>2</sup> Il 17% delle assunzioni totali dal 1980 ad oggi.

<sup>3</sup> Per non snaturare il dato ho escluso la Regione Campania per le sue particolarità storiche simile a Regioni quali Lazio e Toscana. Il dato comprensivo con la Regione Campania è del 20,64% 10 punti sotto il 30,75%.

### Fattori di rischio

Storicamente il rapporto tra entrate e uscite del personale è sempre stato a saldo positivo per il dicastero (su 25.308 assunzioni contro le 17.497 cessazioni dal 1980 al 2014).

■ Storico delle Cessazioni del personale 1981 – 2104



Fonte:elaborazione dei dati del MiBACT

### Pensionamenti

Elaborando il dato anagrafico del personale proveniente dal controllo di gestione è stato possibile simulare per il periodo 2015–2020 l’ipotesi d’impatto sull’organizzazione dovuta ai pensionamenti per vecchiaia; ripartito per regioni e dettagliato per funzione

Cessazioni 2011 – 2020

| Anno       | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Totale Cessazioni |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------------|
| Abruzzo    | 27   | 19   | 16   | 11   | 8    | 12   | 7    | 14   | 39   | 40   | 193               |
| Basilicata | 19   | 15   | 18   | 7    | 6    | 9    | 15   | 12   | 33   | 52   | 186               |
| Calabria   | 29   | 36   | 23   | 23   | 15   | 22   | 27   | 22   | 59   | 72   | 328               |
| Campania   | 139  | 181  | 101  | 106  | 60   | 100  | 84   | 97   | 224  | 246  | 1338              |
| Emilia     | 28   | 31   | 17   | 21   | 20   | 21   | 6    | 7    | 36   | 33   | 220               |
| Friuli     | 14   | 23   | 3    | 9    | 3    | 4    | 2    | 3    | 11   | 8    | 80                |
| Lazio      | 319  | 202  | 157  | 137  | 106  | 119  | 55   | 88   | 226  | 265  | 1674              |
| Liguria    | 14   | 21   | 10   | 13   | 3    | 6    | 7    | 5    | 16   | 24   | 119               |
| Lombardia  | 37   | 45   | 17   | 25   | 19   | 17   | 5    | 7    | 37   | 31   | 240               |
| Marche     | 22   | 13   | 13   | 15   | 3    | 9    | 1    | 6    | 17   | 25   | 124               |
| Molise     | 21   | 13   | 12   | 9    | 1    | 10   | 6    | 17   | 29   | 30   | 148               |
| Piemonte   | 31   | 26   | 21   | 17   | 11   | 13   | 5    | 4    | 24   | 28   | 180               |
| Puglia     | 29   | 44   | 20   | 23   | 12   | 34   | 14   | 15   | 57   | 61   | 309               |
| Sardegna   | 37   | 46   | 17   | 22   | 8    | 21   | 6    | 15   | 49   | 38   | 259               |
| Toscana    | 90   | 87   | 62   | 51   | 28   | 40   | 22   | 25   | 94   | 120  | 619               |
| Umbria     | 13   | 17   | 17   | 16   | 9    | 13   | 5    | 4    | 27   | 36   | 157               |
| Veneto     | 37   | 39   | 18   | 20   | 10   | 15   | 3    | 8    | 27   | 34   | 211               |
| TOTALE     | 906  | 858  | 542  | 525  | 322  | 465  | 270  | 349  | 1005 | 1143 | 6385              |

Rispetto all’andamento storico delle cessazioni si evidenzia una sorta di positiva “pancia bassa” della curva per il periodo 2015 – 2017 con una evidente ripresa dal

2018 – 2020. Informazione utile per comporre un'attenta politica di programmazione delle risorse umane del dicastero.

La tendenza non è omogenea in tutte le Regioni; il Lazio ad esempio, ha un picco proprio sul 2015 e 2016 dovuto:

- 1) al volume complessivo delle unità presenti nel Lazio (24,33% del totale nazionale).
- 2) alla maggior presenza femminile rispetto ad altre regioni (2.600 donne su 4.388 dipendenti del Lazio )
- 3) alla possibilità di pensionamento ai 65 anni d'età per le donne nel periodo preso in esame.

### **Ex. Legge 104 <sup>4</sup>**

Il MiBACT ha c.a 7.000 operatori addetti alla accoglienza e vigilanza (39% del totale generale), coinvolti abitualmente in attività di turno e rotazione.

In fase riorganizzativa si è ritenuto utile esaminare anche questa variabile, al fine di calibrare al meglio l'uso effettivo di questi profili, in un'ottica d'efficacia ridistribuita delle unità realmente disponibili.

In tal senso si è riuscito a ricostruire il dato della ex. Legge 104 – mai tracciato e solo per difetto<sup>5</sup> – utilizzata da 1.515 dipendenti dei quali 1.002 (equivalenti al 66,14% del totale) inquadrato in area II.

Nella lettura complessiva non si ravvisa una particolare relazione tra media d'età ed estensione all'uso della ex 104.

Interessante notare come il Lazio partecipi per il 32,15% sul totale generale. La Regione Campania – con una media d'età di poco superiore al Lazio e con un numero di dipendenti non così distante<sup>6</sup> – di personale in 104 ne ha solo 91.

---

<sup>4</sup>l'assistenza a familiari disabili impatta per tre giorni al mese o, nel caso di doppie procedure, anche per sei giorni al mese

<sup>5</sup> Fonte:elaborazione del dato sulle timbrature del personale MiBACT

<sup>6</sup> 3137 per la Regione Campania contro i 4388 del Lazio



# ORGANIZZAZIONE

**Particolarmente complessa è risultata la redistribuzione di tutto il personale in servizio, si è considerato dove possibile l'allocazione efficiente dei dipendenti in organico su base regionale.**

Le unità redistribuite sono 12.110 su 18.035 suddivise per fasce e funzioni. Aumenta il personale dei Segretariati Regionali del + 32%, i Poli Museali e le Speciali del +91%. Soprintendenza Archeologica e Belle Arti diminuiscono del -53% per la prima e del - 57% per la seconda. A seguito della riforma il fabbisogno complessivo di personale aumenta del +2% passando dalle attuali 18.035 unità alle 18.430 di previsione.

Per l'area II si registra una carenza, in particolare, di informatici e di addetti ai servizi di vigilanza.

Per l'area III le principali carenze di personale riguardano i profili di amministrativi, di restauratori, di funzionari per le tecnologie, di informatici, di addetti alla promozione e di archeologi.

Sono state considerate anche le variazioni in percentuale tra pre e post riforma per ogni regione così come le tendenze. È stato ipotizzato lo scostamento dei costi medi del personale pre-post riorganizzazione.

È stata fatta una ricognizione su tutte le Regioni sugli uffici disponibili, in merito alla effettiva capienza e possibile capacità.

È stata trasposta la riforma con una certa ragionevolezza nel modello organizzativo; simulando una variante ipotetica per dimensione e importanza, supposto un certo carico di lavoro, e "baricentrando" le strutture secondo la propria vocazione.

Le organizzazioni periferiche sono state fornite di tutte le risorse sufficienti per lo svolgimento delle proprie funzioni, ottimizzando il personale disponibile su scala regionale.

## Dati

I dati utilizzati per il lavoro di analisi delle nuove strutture MIBACT provengono dalla piattaforma operativa del controllo di gestione (CORIGE), relativo ai dati anagrafici del personale a livello regionale.

L'estrazione dei dati – aggiornata al 31 dicembre 2014 – è stata effettuata tenendo conto della sede di effettivo servizio del personale dipendente e suddiviso per centro di costo, fascia e funzione.

Poiché il monitoraggio del controllo di gestione rileva i dati ad un livello di aggregazione del solo centro di costo amministrativo/contabile (biblioteca, soprintendenza etc.) è stato necessario integrare tali informazioni con le risultanze

di un monitoraggio effettuato dalla Direzione Generale Bilancio nel mese di ottobre 2014, per tramite l'invio di un apposito file excel a tutti i referenti già incaricati a svolgere l'aggiornamento della banca dati del sistema. Con il suddetto monitoraggio si è chiesto di specificare la sede di servizio del personale che risultava in carico al centro di costo (singolo museo, area archeologica, eventuali sedi distaccate etc.).

Al monitoraggio non hanno risposto la Soprintendenza per i beni archeologici dell'Emilia Romagna e la Soprintendenza per i beni artistici e storici della Basilicata.

**Nell'organizzazione delle attività dei nuovi uffici si è tenuto conto tra l'altro:**

- di prevedere per ogni ufficio la presenza di un informatico, ormai sempre più necessaria non solo in relazione all'attività gestionale-amministrativa, ma anche a quella di promozione (siti web, gestione dei profili social media). Analogamente si è proceduto ad inserire un funzionario per la promozione e la comunicazione presso ogni Polo Museale e Museo autonomo.
- di prevedere per alcune Soprintendenze la presenza di personale di vigilanza, al fine di continuare ad assicurare l'apertura al pubblico di luoghi della cultura non attribuiti ai rispettivi Poli Museali.
- di considerare, laddove gli organici disponibili erano estremamente ridotti (tipo Veneto), tutte le professionali accentrate nella sede principale del Polo (ad esempio, in presenza di un solo tecnico di area III, è stata ipotizzata la sua normale sede di servizio al centro, in modo da poter risolvere le eventuali emergenze che si dovessero porre).
- È stato elaborato e non applicato il correttivo di rischio del personale che gode di permessi ex l.104 - assistenza a familiari disabili (tre giorni al mese o, nel caso di doppie procedure, anche di sei giorni al mese) e che in alcune regioni incide particolarmente sul personale di fascia II.
- È stato elaborato e non applicato il correttivo di rischio del personale in part-time (verticale-orizzontale)

**Conclusioni**

La conoscenza organizzativa rappresenta quello che la dottrina manageriale definisce quale "capitale intellettuale". Il capitale intellettuale è l'insieme di asset a disposizione, rilevanti per la sua capacità competitiva ed il suo valore.

Il Ministero è a serio rischio di dispersione del proprio patrimonio culturale e specialistico.

Sia per l'elevata media d'età (54,66 anni a livello nazionale che in diverse regioni supera addirittura i 57) sia per il **gap generazionale** che impedisce quel passaggio "naturale" di conoscenza che Nonaka e Takeuchi (1995) definiscono "**interazione tra conoscenza tacita ed esplicita**". Oltre modo, il MiBACT è decisamente privo di strumenti informatici utili alla gestione, l'archivio, il controllo e la tracciabilità delle informazioni necessarie alla consapevolezza decisionale (Business Intelligence).

Davvero impensabile per un Ministero di tali dimensioni e portata.

Nel caso del MiBACT è necessario rinforzare il cambiamento pianificato gestendo la fase di transizione e di follow-up.

Il follow-up può durare a lungo e numerose modifiche potranno essere necessarie prima che si sia raggiunto un livello accettabile di efficacia (già si ravvisa una necessaria definizione delle responsabilità tra i ruoli e le funzioni territoriali utili a delimitare alcuni processi d'ingaggio).

Risultati di miglioramento organizzativo quindi, possono ancora essere rinforzati attraverso un feedback valutativo sull'intero processo di cambiamento. In questo senso in appendice una proposta per la valutazione organizzativa tramite l'uso di uno strumento d'analisi con matrice a coppie (AHP).

Per attuare i cambiamenti ai diversi livelli (individuale, di gruppo od organizzativo) occorrono tempo e impegno manageriale. Per questa ragione è importante dotarsi di strumenti di valutazione e controllo (es. KPI, KRI) e obiettivi di prestazione da adeguare al cambio di paradigma che la riforma impone e che l'organizzazione deve tradurre in fatti di buona gestione.

Consapevoli che nell'intervallo di tempo tra l'implementazione e la valutazione organizzativa i risultati misurati potranno essere influenzati dalla stessa complessità della trasformazione.