

Prot. n. 402/07

Roma, 30 agosto 2007

A tutti i Dirigenti Sindacali CONFISAL-UNSA Beni Culturali

A tutte le R.S.U. CONFISAL-UNSA Beni Culturali

A tutti i lavoratori del Ministero per i Beni e le Attività Culturali

LORO SEDI

COMUNICATO N. 59/07

**RIFORMA DEL MINISTERO I RILIEVI DEL CONSIGLIO DI STATO
E SUCCESSIVO ITER PARLAMENTARE PER L'APPROVAZIONE**

Riportiamo per opportuna conoscenza, i rilievi formulati dal Consiglio di Stato in merito allo schema di Dpr per il riordino del Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

Come si può evincere, i rilievi formulati dal Consiglio di Stato sono per una parte comuni a quelli sollevati per altri Ministeri e specificatamente per il mancato rispetto delle previsioni indicate nelle linee guida diramate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri riferite all'attuazione della legge finanziaria del 2007.

Si sottolinea, inoltre, che i rilievi più interessanti, almeno da un certo punto di vista sindacale, sono quelli circoscritti all'assetto del Ministero e quindi riferiti alle osservazioni formulate dal Consiglio Superiore per i Beni Culturali e paesaggistici. Infatti, il Consiglio di Stato ha posto le proprie osservazioni sulla struttura centrale, pur tenendo in considerazione il parere del Consiglio Superiore che come è noto risulta essere abbastanza leggero e che ad ogni modo si allega alla presente.

Pertanto, il Consiglio di Stato nell'adunanza del 9 luglio 2007 (la riunione del 27 agosto non ha modificato nulla), ha emanato un parere sul nuovo Regolamento di organizzazione del MiBAC che modifica sensibilmente e riduce le Direzioni generali ed ha richiesto un nuovo intervento della Funzione Pubblica, al fine di consentire la trasmissione dello schema di Dpr alle Commissioni Parlamentari per eventuali emendamenti.

Inoltre, siamo a conoscenza, che i Direttori generali di nuova nomina operano di fatto senza essere legittimati formalmente: sono ancora tutti senza contratto e quindi privi del presupposto formale, necessario per l'esercizio delle loro funzioni, di questo il Ministro deve tenere conto.

IL SEGRETARIO NAZIONALE
Dott. Giuseppe Urbino

**CONSIGLIO DI STATO****Sezione Consultiva per gli Atti Normativi****Adunanza del 9 luglio 2007**

N. della Sezione:
2707/2007

OGGETTO:
MINISTERO PER I BENI E LE
ATTIVITA' CULTURALI.
Schema di decreto del Presidente
della Repubblica concernente
l'organizzazione del Ministero per
i beni e le attività culturali.

F. - Sezione

Vista la relazione trasmessa con
nota in data 22 giugno 2007, prot. n.
13805 U.D.C., con la quale il

Ministero per i beni e le attività culturali chiede il parere sullo schema di
regolamento in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Cons. Giovanni de
Cesare;

PREMESSO:

Lo schema del decreto del Presidente della Repubblica di riorganizzazione
del Ministero per i beni e le attività culturali all'esame di questo Collegio,
segue le modifiche legislative di recente intervenute sull'articolazione delle
strutture di primo livello ed è improntato al perseguimento delle finalità di
ottimizzazione e razionalizzazione indicate nella legge finanziaria 2007.

Il Ministero per i beni e le attività culturali, come afferma l'Amministrazione, già per effetto dell'art. 1, comma 19, lettera a), del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, come convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2006, n. 233, ha visto modificata le sue competenze in ragione del trasferimento delle funzioni in materia di sport alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Successivamente, l'art. 15 del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, come convertito con modificazioni, dall'art. 2, commi 94-99, della legge 24 novembre 2006, n. 286, ha modificato l'articolazione delle strutture di primo livello del Ministero, individuandole nelle Direzioni generali, coordinate da un Segretario Generale. Il dettaglio dell'organizzazione, di cui la norma primaria richiamata si è limitata a fissare le dimensioni compatibili con il principio dell'invarianza della spesa ("Il Ministero si articola in non più di dieci uffici dirigenziali generali centrali e in diciassette uffici dirigenziali periferici, coordinati da un Segretario Generale, nonché in due uffici dirigenziali generali presso il Gabinetto del Ministro. Sono inoltre conferiti... due incarichi di funzioni dirigenziali di livello generale presso il collegio di direzione del Servizio di controllo interno del Ministero") è stato rimesso ad un apposito regolamento di organizzazione, da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 4 bis, della legge 23 agosto 1988, n.400, che è costituito appunto dallo schema che qui si illustra.

Infine la legge 27 dicembre 2006, n. 296, all'articolo 1, commi 404-415, ha dettato nuove regole cui i Ministeri devono attenersi nella riorganizzazione, in via di complemento e ciò ai fini del contenimento dei costi.

L'articolato disciplina l'organizzazione degli uffici del Segretario generale e delle Direzioni generali, definendone anche le rispettive competenze.

Viene invece previsto (all'art. 20) che l'organizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale sia disposta con successivo decreto ministeriale da adottarsi entro 60 giorni dall'entrata in vigore del regolamento e che con d.P.C.M. vengano ridefinite le dotazioni organiche del Ministero.

3

Sullo schema sono stati acquisiti i pareri favorevoli del Dipartimento della funzione pubblica e del Ministero dell'economia e finanze - Ragioneria generale dello Stato -, sono state sentite le organizzazioni sindacali (riunione del 5 aprile 2007) e il parere del Consiglio Superiore dei beni paesaggistici e culturali (riunione del 15 maggio 2007) e lo schema è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 15 giugno u.s.

CONSIDERATO:

Innanzitutto il Collegio richiama le osservazioni contenute nel parere reso dal Consiglio Superiore per i beni culturali e paesaggistici ai sensi dell'art. 17, co. 2, lettera a) del d.P.R. 10 giugno 2004, n.173.

L'organo di consulenza non condivide la dislocazione delle competenze tra Direzioni generali così come elencate nell'art. 34 dello schema e prospetta le seguenti modificazioni:

- unificazione della Direzione generale per l'organizzazione, l'innovazione, la formazione, la qualificazione professionale e le relazioni sindacali con quella per il bilancio e programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure;
- unificazione della Direzione generale per il cinema e di quella per lo spettacolo dal vivo;
- ripristino della Direzione generale per i beni storico-artistici ed etnoantropologici;
- confluenza in unica Direzione generale delle competenze per i beni architettonici e per la qualità e tutela del paesaggio;
- ripristino delle originarie attribuzioni della Direzione generale per l'architettura e l'arte contemporanea.

Il Collegio ritiene opportune queste modificazioni proposte dal Consiglio Superiore, ed invita l'Amministrazione a valutare con ponderazione le osservazioni che ne scaturiscono.

In particolare la Sezione, in ordine allo schema di regolamento in esame, non può esimersi dal formulare le ulteriori osservazioni che seguono.

L'articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) dispone che "con regolamenti da emanare entro il 30 aprile 2007... si prevede: a) alla riorganizzazione degli uffici di livello dirigenziale generale e non generale...". Per l'attuazione di tale disposizione il Presidente del Consiglio dei Ministri ha diramato, con proprio decreto, la "linea guida" finalizzata, in particolare, a rendere più chiari gli obiettivi dall'intervento e fornire indicazioni operative.

Dalla disposizione contenuta nella legge finanziaria o dalle citate "linee guida" (v. I parte - Obiettivi - n.1, lett. b e n. 2, lett. a; II parte - Regolamenti di riorganizzazione - n.1) sembra evincersi che la riorganizzazione debba riguardare non solo gli uffici dirigenziali generali, ma anche gli uffici dirigenziali non generali.

Lo schema di regolamento in esame prevede, come si è ricordato nella premessa, la sola riorganizzazione degli uffici dirigenziali generali, elencando una serie di attribuzioni per ciascuna di esse, senza specificare gli uffici di livello dirigenziale non generale destinati ad operare nell'ambito delle stesse, e limitandosi ad indicare, nel successivo articolo 7 il numero complessivo di tali uffici (determinato in 21 unità o posti funzione).

E' dunque opportuno che sulla problematica evidenziata esprimano il loro avviso la Presidente del Consiglio dei Ministri - D.A.O.L. - e il Ministro per la funzione pubblica.

L'espressione del parere va dunque sospesa in attesa di tali adempimenti.

F.Q.M.

Esprimo parere interlocutorio nei sensi di cui in motivazione.

Il Presidente della Sezione
(Giovanni Coraggio)

L'Estensore
(Giovanni de Cesare)

Il Segretario d'adunanza
(Sara Federaro)

14.05.07 Bozza di parere

Il Consiglio Superiore per i beni culturali e paesaggistici, chiamato ad esprimersi sulla bozza di Regolamento di Organizzazione del MiBAC, ha dedicato tre sedute all'esame del testo : la seduta del 29 marzo 2007, dell'11 aprile 2007 e, infine, quella del 27 aprile 2007, nel corso della quale ha espresso il proprio formale parere.

Il Consiglio Superiore, prima di esporre il testo del parere reso, richiama, in via preliminare, il documento approvato nella seduta del giorno 11 aprile 2007, che qui si riporta integralmente:

“Il Consiglio ha espresso, da un lato, l'apprezzamento per il lavoro svolto dagli Uffici di diretta collaborazione del Ministro nell'elaborazione della bozza in parola, dall'altro, il proprio rammarico per il fatto che la discussione di un documento di tale importanza strategica in seno al Consiglio Superiore appena ricostituito debba svolgersi in tempi forzatamente brevi e con modalità di discussione di fatto inadeguate alla complessità della materia. Ciò è dovuto proprio al fatto che l'elaborazione di tale bozza si è incrociata e intrecciata con le procedure di riattivazione e riordino dello stesso Consiglio Superiore, generando, senza che ciò fosse nelle intenzioni, una tempistica di fatto inappropriata.

Ciò detto, il Consiglio ritiene di dover riportare, in questo primo documento, gli esiti della discussione svoltasi, pur coi limiti sopra riportati, nell'ambito delle prime due sedute, riservandosi di continuare l'esame dello schema di regolamento nella prossima seduta, fissata per il giorno 27 aprile p.v.. Il documento si compone di due distinte sezioni :

1) La prima sezione contiene, in forma riassuntiva quelle posizioni, preoccupazioni, critiche e suggerimenti che siano sufficientemente rappresentative di opinioni e riflessioni ampiamente condivise al suo interno. 2) La seconda sezione riporta, in forma estesa, alcuni documenti e/o interventi elaborati dal Presidente e/o da altri membri del Consiglio, che contengono più puntuali argomentazioni e proposte.¹

Si raccomanda al Signor Ministro e agli uffici di sua diretta collaborazione un esame attento di tutte e due le parti, poiché solo nel rapporto che le lega può risultare evidente la rete di criticità che il Consiglio ha ritenuto di individuare intorno alla bozza di Regolamento di Organizzazione del MiBAC. Altre osservazioni e proposte verranno discusse nella prossima seduta del 27 aprile.

I. Posizioni condivise.

1. Il Consiglio esprime l'opinione che la bozza di Regolamento di Organizzazione del MiBAC non rappresenta di fatto una riorganizzazione del Ministero sufficientemente mirata, informata da chiari obiettivi, indirizzata verso traguardi evidenziati come tali (anche se, per ipotesi, da raggiungersi per fasi). In tal senso, essa appare un testo deludente, un'impari e per più versi discutibile evoluzione della struttura attuale, senza alcuna vera progettualità ispiratrice.

2. Il Consiglio è consapevole che tali limiti, la cui significatività non sarebbe onesto sfumare, sono dovuti in parte all'obbligo di legge di non prevedere costi aggiuntivi, con le conseguenti limitazioni, fortissime, alle potenzialità di innovazione, le riforme “a costo zero” essendo assai spesso riforme “uguali a zero”, o ad esso prossime. Tuttavia, pur nei limiti di una riforma “a costo zero” e anzi con obbligate riduzioni di spesa, il Consiglio ritiene che si poteva e si potrebbe fare assai meglio, anche valutando comparativamente le osservazioni pervenute dalla Direzione Generali le osservazioni che seguono e quelle che sono da varie parti pervenute.

3. Il Consiglio esprime la preoccupazione che quanto meno in alcune sue parti assai significative il limite principale della bozza in discussione sia il fatto che essa è stata concepita considerando come acquisite alcune posizioni di fatto, piuttosto che nell'intento di ridisegnare in modo istituzionalmente coerente, partendo per così dire ab ovo, un complessivo assetto della tutela nel territorio della Repubblica.

4. A causa di queste ed altre preoccupazioni, il Consiglio ritiene opportuno che il provvedimento in parola preveda anche un osservatorio sul funzionamento della organizzazione parzialmente rinnovata e dei relativi decreti attuativi, con l'intento di suggerire un riesame del funzionamento dell'Amministrazione, che possa anche comportare le modifiche conseguenti alle principali disfunzioni che si fossero constatate. Tale osservatorio potrebbe operare avvalendosi degli organismi già esistenti presso il Ministero e in sintonia col Consiglio Superiore, secondo modalità da definirsi.

¹ I documenti in questione saranno trasmessi con separato invio.

5. Il Consiglio ritiene che le competenze del Segretario Generale debbano essere meglio precisate, in conformità con la sua funzione di legge di coordinamento, vigilanza e unità dell'azione amministrativa, in particolare con riferimento alle competenze di istruttoria per i programmi annuali e triennali.
6. Il Consiglio ritiene che il numero delle Direzioni Generali è troppo alto, a svantaggio delle strutture periferiche, e che la loro articolazione non è necessariamente la migliore. Numerosi Consiglieri hanno rilevato l'accorpabilità di alcune DG e la possibile migliore articolazione di altre. E' stato rilevato l'eccessivo numero di DG di contenuto burocratico-amministrativo a fronte di quelle a carattere tecnico-scientifico.
7. Molto condivisa è stata l'opinione che la funzione delle Direzioni Regionali resta incerta, mal definita e incoerente rispetto a un buon funzionamento delle strutture della tutela. Nella convinzione, da tutti condivisa, che è sul territorio e non altrove che la tutela ha da esercitarsi, la doppia dipendenza delle Soprintendenze territoriali di settore dalle rispettive Direzioni Generali centrali e dalle Direzioni Regionali è apparsa potenzialmente dannosa, mentre già è chiaro che la creazione delle DR ha impoverito gli organici delle Soprintendenze territoriali di settore, degli Archivi e delle Biblioteche, ne ha diminuito la progettualità, mortificato la capacità d'iniziativa, limitato l'autorevolezza nel contesto locale. A tal proposito, nessuno dei Consiglieri ha negato l'esigenza di riportare le strutture della tutela alle amministrazioni regionali e locali, ma la soluzione di farlo attraverso le Direzioni Regionali è generalmente apparsa meccanica e inefficace, anche perché ha generato risultati e procedure quanto mai differenziati da regione a regione.
8. Il Consiglio sottolinea con forza l'assoluta priorità della tutela sul territorio, e la necessità che ad essa corrisponda un crescente grado di autonomia delle Soprintendenze territoriali, degli Archivi e delle Biblioteche (del quale nella bozza in esame non v'è traccia). E' stato sottolineato che ad ogni livello (anche a quello delle Direzioni Regionali) è necessario salvaguardare il primato delle competenze tecnico-scientifiche, bilanciando opportunamente quelle dei vari settori (archeologia, architettura, storia dell'arte, archivi, biblioteche...), mentre si constata con preoccupazione il permanere della tendenza ad affidare posizioni di responsabilità a funzionari privi delle necessarie competenze tecnico-scientifiche. L'alta qualificazione tecnico-scientifica e professionale dei Direttori Regionali e dei Soprintendenti è infatti la miglior salvaguardia contro ogni pressione impropria, ed è il presupposto necessario di un alto giudizio tecnico-scientifico e di una piena indipendenza dai poteri politici.
9. Il Consiglio ha constatato che la struttura verticistica, piramidale e burocratica che questa bozza di fatto riconferma senza alcuna modifica sostanziale, mentre sottrae competenze e libertà di movimento alle Soprintendenze territoriali, agli Archivi e alle Biblioteche, può avere l'effetto di de-responsabilizzarne i titolari, rendendo l'intera struttura eccessivamente autoreferenziale in mancanza di veri controlli di qualità dei risultati legati a una più profonda e visibile assunzione di responsabilità, che sarebbe raccomandabile prevedere con forme di crescente autonomia organizzativa, amministrativa e contabile, opportunamente correlata con strumenti di valutazione.
10. Il Consiglio deplora la mancata revisione delle competenze delle Soprintendenze ai Poli Museali, de facto ibernata nella loro attuale e casuale struttura nonostante sia diventata ormai generalmente evidente, nella letteratura specializzata e nell'esperienza, l'esigenza di ricomporre l'unità museo-territorio, asse portante di tutta la storia italiana della tutela, trasformando tali Soprintendenze in Soprintendenze speciali territoriali.
11. Numerosi Consiglieri hanno espresso preoccupazioni di varia natura a proposito dell'assetto degli Istituti centrali del Ministero con attinenza a tematiche di ricerca, catalogazione, archiviazione, digitalizzazione, restauro. Su questo punto il Consiglio ritiene di potersi meglio esprimere e pertanto raccomanda una soluzione temporanea, in attesa di poter formulare una proposta organica. Essa potrebbe essere collegata al tema degli Istituti culturali che non dipendono direttamente dal Ministero ma sono da esso sovvenzionati in modo totale o parziale, altro tema che appare marginalizzato nella discussione degli ultimi anni.
12. E' stato ripetutamente evocato il tema del rapporto con il Ministero dell'Università e della Ricerca, nell'assunto che un più stretto rapporto con esso possa essere di mutuo giovamento, e che anche di questo debba occuparsi il tavolo di discussione MiBAC-MIUR recentemente attivato con decreto interministeriale.
13. Per quanto non strettamente pertinente alla bozza di riorganizzazione in quanto tale, il Consiglio non può fare a meno di evidenziare con unanime preoccupazione quella che uno dei Consiglieri ha chiamato la "desertificazione delle Soprintendenze e degli Istituti", suggerendo con ciò al Sig. Ministro di procedere nei tempi più brevi a nuove assunzioni di giovani scelti secondo accurate selezioni di merito. E' infine emersa l'opportunità che il Consiglio Superiore possa discutere questi ed altri problemi in presenza di un generale organigramma (o mappa) della tutela sul territorio, che si spera possa essere opportunamente presentato e illustrato".

Il Consiglio Superiore, tanto esposto in via preliminare, ha deliberato di adottare, in ordine allo schema di regolamento sottoposto al suo esame, **parere in linea di massima favorevole, a condizione che vengano recepite le osservazioni, qui di seguito formulate:**

- Con riferimento all'articolo 2 dello schema, ed ai compiti del Segretario generale, si esprime la necessità di una più puntuale indicazione delle competenze in materia di istruttoria per i programmi annuali e pluriennali e delle competenze trasversali di coordinamento in tema di catalogazione. Restano ferme le funzioni di "vigilanza", di cui alla lettera m) del citato comma 3, del Segretario generale, finalizzate a garantire l'uniforme applicazione della normativa e dell'azione amministrativa sul territorio nazionale.

- Con riferimento alla tematica della "valorizzazione", il Presidente riassume l'ampia discussione svolta sul tema, esprimendo un' indicazione di carattere generale, unanimemente condivisa, secondo la quale il Consiglio richiama l'attenzione del Ministro e degli Uffici di diretta collaborazione, sul tema della valorizzazione, non sufficientemente considerato nello schema all'esame, e sulla necessità di creare un'apposita struttura centrale dedicata. La proposta che tale struttura centrale debba prendere la forma di una Direzione generale, messa ai voti, non raggiunge la maggioranza dei componenti presenti e votanti.

- In ordine all'art. 3 dello schema di riorganizzazione, relativo all'individuazione degli Uffici dirigenziali generali centrali e dei relativi compiti, il Consiglio esprime le seguenti posizioni: è necessario riunificare le Direzioni generali di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a) e b), con la previsione di una delega, espressamente conferita dal Ministro ad un appartenente agli Uffici di Gabinetto, per la cura dei rapporti con le organizzazioni sindacali.

Il Consiglio, inoltre, all'unanimità, ritiene necessario unificare le Direzioni generali di cui alle lettere i) ed l), rispettivamente dedicate a cinema e spettacolo.

Il Consiglio ritiene, altresì necessario ripristinare la distinzione, peraltro esistente nel vigente D.P.R. n. 173/2004, tra Direzione generale per i beni architettonici e la tutela del paesaggio e Direzione generale per i beni storico-artistici ed etnoantropologici.

Il Consiglio esprime parere contrario alla unificazione, in una unica Direzione, delle competenze in materia di architettura e di arte contemporanea e di paesaggio.

- Sull'articolo 8 dello schema, il Consiglio esprime all'unanimità, il parere che al comma 2, lettera bb), sia inserita, tra le competenze del Direttore generale per l'architettura e l'arte contemporanea, l'espressione delle valutazioni di competenza ai fini dell'esercizio della vigilanza sulla Fondazione "La Biennale di Venezia", con conseguente eliminazione della successiva lettera cc).

- Sull'art.10 dello schema, il Consiglio evidenzia un'incompleta e quindi inefficace definizione delle competenze della Direzione generale per gli archivi, per la quale è stato seguito, in modo errato e difforme rispetto alle altre Direzioni Generali, il metodo dell'elencazione delle competenze residuali. In particolare, si richiama la necessità che siano espressamente indicate le ulteriori competenze in materia di : servizi archivistici nazionali, pubblicazioni scientifiche, riproduzione e restauro dei beni archivistici, istruttoria per la conservazione della memoria digitale, rapporti con gli organismi internazionali di settore. Inoltre, alla lettera g), andrebbe eliminato l'inciso "*in tema di censimento e inventariazione*" che limita ingiustificatamente le competenze della D.G. Non risulta, infine menzionato l'Istituto centrale per gli archivi.

- Il Consiglio richiama, infine, la necessità che nel nuovo regolamento di organizzazione sia utilizzato un linguaggio ed un metodo uniforme per l'indicazione delle competenze delle diverse Direzioni generali.

- In ordine ai Poli Museali, il Consiglio esprime un giudizio fortemente negativo circa la mancata revisione delle competenze delle Soprintendenze ai Poli Museali e formula la proposta unanime di ricomporre l'unità museo-territorio.

- Prendendo, poi, le mosse da quanto già indicato ai punti 7 e 8 del documento preliminare, il Consiglio ritiene necessaria una riconfigurazione delle competenze delle Direzioni regionali, con la previsione che esse vengano rette da persone dotate delle necessarie competenze tecnico-scientifiche e con la previsione, inoltre, della rappresentazione di tutte le professionalità tecnico-scientifiche nel loro ambito a livello nazionale; considera indispensabile conferire ad esse le funzioni di rapporto con le Regioni e le funzioni di coordinamento e programmazione, anche delle attività suscitate dagli enti locali, sulle quali le Direzioni regionali devono essere chiamate ad esprimere valutazioni. Il Consiglio, inoltre, rileva l'importanza di aumentare l'autonomia delle Soprintendenze territoriali, di Archivi e Biblioteche, ai quali andrà conferita una progressiva indipendenza, dapprima nelle sole attività di tutela e, in seguito, anche sotto i profili amministrativo, tecnico-scientifico e contabile.

- Sul tema degli Istituti centrali, di cui all'art. 16 dello schema all'esame, il Consiglio esprime il parere che tutti gli attuali istituti di ricerca applicata, con esclusione dell'Opificio delle pietre dure, vengano aggregati in due istituti superiori: un istituto deputato alla ricerca in materia di conservazione e restauro per i manufatti storico-artistici, ed un istituto dedicato alla ricerca in materia di conservazione e restauro di supporti scrittori, fotografici e digitali.

Il Consiglio, infine, propone, di modificare la denominazione dell'Istituto di cui all'articolo 16, comma 1, alla lettera e), nel seguente modo :*"Istituto centrale per la demotnoantropologia"*, eliminando l'inciso *"storica e contemporanea"*.

Il Consiglio si riserva di esprimere ulteriori osservazioni nella successiva seduta.