

Lorenzo Casini

Il ministero della Cultura di fronte al PNRR

(doi: 10.7390/101739)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 2, maggio-agosto 2021

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>



Organizzazione e riorganizzazione ministeriale

Il ministero della Cultura di fronte al PNRR [*]

di [Lorenzo Casini](#)

Sommario: [1. Un passaggio obbligato.](#) - [2. L'attuazione di disposizioni legislative e le strutture del Mic per attuare il PNRR.](#) - [3. Il potenziamento del sistema museale e i 4 nuovi istituti autonomi.](#) - [4. La manutenzione amministrativa.](#) - [5. Conclusioni: l'opportunità del PNRR e il nuovo ministero della Cultura.](#)

The Ministry of Culture before the NPRR

The Head of Cabinet of the Italian Ministry of Culture illustrates the main features of the latest regulation concerning the organization of the Ministry and the implementation of the Italian NPRR.

Keywords: Ministry of Culture; Organization of Mic; Italian NPRR.

1. Un passaggio obbligato

Il 24 giugno 2021, il Consiglio di ministri ha approvato il d.p.c.m. contenente le modifiche al regolamento di riorganizzazione del ministero della Cultura (già ministero per i Beni e le Attività culturali e per il Turismo), adottato nel dicembre del 2019 ([d.p.c.m. n. 169 del 2019](#)).

Il nuovo provvedimento è un atto obbligato per due ragioni.

In primo luogo, il [decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22, convertito, con modificazioni, nella legge 22 aprile 2021, n. 55](#) - che ha operato il trasferimento al nuovo ministero del Turismo delle relative competenze e ha denominato il ministero per i Beni e le Attività culturali come ministero della Cultura - prevedeva che, entro il 30 giugno 2021, i dicasteri interessati dal riordino conseguente alle scelte del nuovo Governo provvedessero all'adozione del proprio regolamento di organizzazione o alle modifiche di quello esistente.

In secondo luogo, vi era la necessità di dare attuazione alle norme di legge - in particolare, le disposizioni del [decreto-legge n. 77 del 2021](#) - nel frattempo approvate per disciplinare l'assetto delle amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel [Piano nazionale di ripresa e resilienza](#) (PNRR).

Nel caso del Mic, la scelta è stata quella di non sottoporre il ministero a un ulteriore intervento riorganizzativo dopo quello, importante, del 2019 - peraltro non ancora entrato completamente a regime, soprattutto per quel che riguarda le strutture periferiche, a causa della pandemia e delle ben note carenze di personale.

Il nuovo d.p.c.m. si limita dunque ad apportare poche modifiche al regolamento d.p.c.m. n. 169/2019, con riferimento a tre profili.

Il primo profilo concerne l'attuazione di specifiche misure legislative, con la espunzione dal regolamento di organizzazione delle norme sulle competenze in materia di turismo e con l'identificazione delle strutture del ministero dedicate all'attuazione, al coordinamento e al monitoraggio dei progetti del PNRR. Il secondo profilo attiene a un ulteriore potenziamento del sistema museale, con la creazione di nuovi istituti autonomi. Il terzo profilo, infine, interessa una serie di aggiustamenti organizzativi, anche richiesti dagli stessi direttori generali competenti, per apportare alcuni correttivi al funzionamento della macchina amministrativa.

In via preliminare, va ricordato che, a seguito del trasferimento delle competenze al ministero del Turismo, il ministero della Cultura ha comunque mantenuto la medesima dotazione organica di posizioni dirigenziali (27 di livello generale; 192 di livello non generale). Di conseguenza, con il nuovo d.p.c.m. era necessario riempire una casella dirigenziale di livello generale (corrispondente alla DG Turismo, passata al nuovo ministero competente) e tre caselle dirigenziali di livello non generale (vale a dire i 3 servizi della medesima DG Turismo).

2. L'attuazione di disposizioni legislative e le strutture del Mic per attuare il PNRR

Innanzitutto, sono state espunte dal d.p.c.m. n. 169/2019 tutte le disposizioni riferite a competenze in materia di turismo, così come sono stati soppressi l'articolo relativo alla direzione generale Turismo e quello sul Comitato

permanente di promozione del turismo in Italia.

Quanto all'attuazione del PNRR, è stato introdotto un nuovo capo dedicato alle strutture del Mic competenti in materia, inserendo così nel regolamento di organizzazione anche quanto previsto direttamente dalla legge. È il caso della Soprintendenza speciale per l'attuazione del PNRR, istituita dall'articolo 29 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77.

La Soprintendenza speciale è stata concepita come uno strumento di rafforzamento del ministero e dell'azione di tutela, al fine di coordinare i procedimenti complessi che si origineranno dall'attuazione del PNRR. In più occasioni, altre amministrazioni e diverse forze politiche, anche di Governo, hanno paventato il rischio che gli uffici periferici del Mic potessero rallentare i tempi di realizzazione dei progetti del PNRR. La Soprintendenza speciale offre una risposta a tali timori, perché con questa soluzione si rafforza la struttura centrale e si crea un ufficio *ad hoc*, affidato allo stesso vertice amministrativo delle soprintendenze, ossia il direttore generale Archeologia, Belle arti e Paesaggio [1]. Inoltre, è prevista una apposita segreteria tecnica per dotare la Soprintendenza speciale di 35 esperti di comprovata qualificazione professionale (ingegneri, architetti, archeologi e anche avvocati) che potrà supportare i funzionari e i dirigenti del ministero nell'attività istruttoria [2].

In questo contesto, non si comprendono i rilievi da taluni formulati avverso la Soprintendenza speciale, definita una forma di commissariamento delle soprintendenze o addirittura una sorta di ingerenza politica su attività tecniche. Il nuovo ufficio ha natura amministrativa e rafforza la direzione generale Archeologia, Belle arti e Paesaggio, da cui già dipendono le soprintendenze, proprio per meglio far fronte alle esigenze di celerità del PNRR. In altri termini, è lo stesso Mic che viene potenziato per offrire risposte tempestive con gli stessi uffici competenti in materia di tutela, vale a dire la direzione generale Archeologia, Belle arti e Paesaggio - il cui direttore è anche a capo della Soprintendenza speciale - e le soprintendenze.

Novità prevista direttamente dal d.p.c.m. è invece la creazione dell'Unità di missione per l'attuazione del PNRR. Qui la norma di legge di riferimento è l'articolo 8 del decreto-legge n. 77 del 2021, che avrebbe consentito l'istituzione di una vera e propria direzione, di livello dirigenziale generale, che si sarebbe potuta articolare a sua volta in tre uffici dirigenziali. A tale soluzione, è stato preferito il modello - già sperimentato al Mibact negli anni 2017-2018 in materia di sicurezza - dell'Unità di missione presso il segretariato generale. Quest'ultimo mantiene perciò la responsabilità e il coordinamento dell'attuazione del PNRR. L'Unità di missione, dal canto suo, potrà contare su un ufficio dirigenziale dedicato presso il segretariato generale e sugli altri uffici dirigenziali non generali competenti per la programmazione, l'attuazione e il monitoraggio dei progetti del PNRR.

Dal punto di vista delle posizioni dirigenziali, dopo lo scorporo del turismo, l'incarico dirigenziale di livello generale sarà occupato fino al 2026 dall'Unità di missione per l'attuazione del PNRR, alla quale è dedicato un nuovo servizio presso il segretariato generale. Al contempo, i due servizi del segretariato che fino ad oggi hanno più lavorato per la definizione del PNRR, ossia i servizi IV e V, continueranno a seguire l'attuazione del Piano per i profili di competenza, riportando all'Unità di missione.

Il Mic è perciò coinvolto nell'attuazione del PNRR con riferimento a due aspetti.

Il primo è quello che riguarda tutti i ministeri, ai sensi del decreto-legge n. 77 del 2021, e attiene all'attuazione, al coordinamento e al monitoraggio degli interventi inseriti nel PNRR (inclusi i progetti finanziati a valere sul fondo complementare nazionale, dove per il ministero sono previsti circa 1,5 miliardi da destinare a 14 grandi attrattori culturali). Qui, il Mic ha creato una struttura *ad hoc*, l'Unità di missione, ufficio di livello dirigenziale generale presso il segretariato generale. In sostanza, permarrà in capo al segretario generale la responsabilità di coordinamento, monitoraggio e rendicontazione sui progetti PNRR di competenza del Mic. Come anticipato, questa scelta è più "leggera", sotto il profilo organizzativo, rispetto a quella consentita ai ministeri dal d.l. n. 77 del 2021 e trova giustificazione nel fatto che proprio il segretariato, con i suoi uffici, ha seguito, in coordinamento con il Gabinetto e l'ufficio del consigliere diplomatico, tutte le fasi che hanno condotto all'approvazione del PNRR. Allo stesso tempo, l'attivazione di una nuova direzione generale straordinaria avrebbe comportato maggiori complessità e tempi più lunghi per la sua concreta operatività, soprattutto per quanto riguarda il personale.

L'Unità si occuperà di tutti i profili amministrativi, incluso il rapporto con la Presidenza del Consiglio dei ministri e con il ministero dell'Economia e delle finanze. Ad altri uffici del Mic spetterà l'attuazione dei progetti di competenza del ministero: a titolo di esempio, la Digital Library, per la digitalizzazione; la DG Musei, per i progetti sull'accessibilità e sull'efficientamento energetico dei luoghi della cultura; la DG Spettacolo per gli interventi *green* sui teatri e sui cinema.

Il secondo aspetto riguarda il ruolo chiave che il Mic è chiamato a svolgere come amministrazione competente per la tutela del patrimonio culturale, con particolare riguardo al paesaggio e ai beni paesaggistici. Qui le attività del ministero saranno numerose, se si pensa, per esempio, agli obiettivi connessi alle politiche energetiche o alla realizzazione delle infrastrutture di mobilità sostenibile previste nel PNRR. In questo caso, oltre alle novità procedurali introdotte con il d.l. n. 77 del 2021, in cui è stato fortunatamente salvaguardato il ruolo del Mic e si è evitato di ricorrere inopinatamente a nuove ipotesi di silenzio-assenso, l'innovazione organizzativa più importante è quella rappresentata dalla Soprintendenza speciale per il PNRR, sopra illustrata.

3. Il potenziamento del sistema museale e i 4 nuovi istituti autonomi

Il nuovo d.p.c.m. rafforza il sistema museale, grazie alla creazione di quattro nuovi istituti autonomi, tutti uffici di livello dirigenziale non generale:

- 1) il Parco archeologico di Cerveteri e Tarquinia, sito Unesco, che risponde ad un'istanza portata avanti negli ultimi anni e consente anche di ridurre il numero di istituti e luoghi della cultura assegnati alla direzione regionale Musei del Lazio;

2) il Parco archeologico di Sepino, sito di eccezionale valore culturale e il primo riconosciuto di rilevante interesse nazionale nella regione Molise;

3) la Pinacoteca nazionale di Siena, che da diversi anni attendeva questo riconoscimento e che consente anche di ridurre il numero di istituti e luoghi della cultura assegnati alla direzione regionale Musei della Toscana;

4) il Museo nazionale d'arte digitale, con sede a Milano, come progetto innovativo per dotare il Mic di una struttura capace di coordinare le iniziative, in fortissimo aumento, di digitalizzazione delle opere d'arte e uso dei cosiddetti NFT (*non-fungible token*) per riproduzioni digitali autenticate (tramite la tecnologia *blockchain*). È un investimento che il ministero vuole intraprendere per convogliare tutti questi progetti e iniziative, secondo una prospettiva diversa dalla *Digital Library*. E si è scelto di chiamarlo "museo" perché concepito anche come luogo di ricerca e di conoscenza.

Sul piano delle posizioni dirigenziali non dirigenziali, due di esse vengono recuperate dalla soppressa direzione generale Turismo. Una terza è ottenuta grazie al fatto che il Parco archeologico di Sepino, oltre a divenire istituto autonomo, svolgerà le funzioni di direzione regionale Musei del Molise, come già avviene nelle Marche, in Umbria, in Liguria e nel Friuli-Venezia Giulia, dove tale funzione è assolta dall'istituto autonomo presente nella regione. La quarta posizione dirigenziale è recuperata dalla soppressione del Servizio VI della direzione generale Archeologia, Belle arti e Paesaggio, dedicato alla tutela del patrimonio demotnoantropologico e immateriale, le cui funzioni saranno svolte dall'Istituto per il patrimonio immateriale: oltre a perseguire le attività di studio e ricerca, questo istituto opererà come un vero e proprio servizio della direzione generale con riguardo alla tutela, quale punto di riferimento per le aree funzionali a ciò dedicate nell'ambito delle soprintendenze.

La individuazione di questi nuovi quattro istituti autonomi - i cui direttori saranno selezionati con la consueta procedura internazionale, bandita a fine luglio 2021 - trova fondamento in quegli stessi fattori posti alla base di qualsiasi scelta fatta dal 2015 a oggi per creare nuovi musei o luoghi della cultura di interesse nazionale, come il prestigio, il rilievo scientifico, l'importanza delle collezioni o dei monumenti, il valore del progetto, le potenzialità di sviluppo e di crescita. Oltre a questi elementi, nel caso di Sepino, ha pesato anche il fatto che il Molise fosse l'unica regione in cui ancora mancava un museo autonomo - una presenza che crea maggiore attenzione da parte delle comunità territoriali e innesca dinamiche positive nella collettività e nel territorio di riferimento.

4. La manutenzione amministrativa

Infine, il d.p.c.m. introduce alcune importanti novità e opera diversi aggiustamenti organizzativi.

Il dato più rilevante è costituito dalla creazione dell'Osservatorio per la parità di genere, una struttura dedicata alle attività di monitoraggio, di studio e di approfondimento a carattere consultivo, ma anche di proposta per le politiche del ministero, in cui le questioni di genere sono fortemente implicate. L'organismo dovrà occuparsi delle questioni di genere nelle attività e nelle funzioni di competenza del ministero, non all'interno dell'amministrazione o con riguardo al suo personale (su cui vi è già il Comitato unico di garanzia).

Inoltre, gli uffici di diretta collaborazione del Mic si allineano a quelli degli altri ministeri, con la creazione di una segreteria tecnica del ministro, già presente in dieci dicasteri su quattordici. Essa rappresenta una struttura tipica degli uffici di diretta collaborazione dei ministeri: non è da intendere verticalmente rispetto agli organi amministrativi o al segretario generale, poiché la segreteria tecnica opera orizzontalmente a supporto del ministro, senza alcuna sovrapposizione rispetto alle direzioni generali. In tal modo, viene anche reso più riconoscibile il profilo specialistico delle figure dei consiglieri del ministro, ossia gli esperti chiamati a contribuire, sotto il profilo tecnico-scientifico, a meglio definire gli obiettivi e i programmi che competono alla parte politica, rafforzandone il coordinamento e il dialogo con l'amministrazione.

Vi sono, infine, alcuni aggiustamenti minimi, richiesti anche dai direttori generali, con riguardo alla definizione delle competenze delle direzioni; alla possibilità, per i segretariati regionali, di utilizzare le contabilità degli istituti di autonomia speciali presenti nella regione per alcuni pagamenti; all'aggiornamento in materia di lavoro agile e di benessere organizzativo.

5. Conclusioni: l'opportunità del PNRR e il nuovo ministero della Cultura

Il nuovo d.p.c.m. rappresenta, in conclusione, un intervento organizzativo puntuale e meno ampio rispetto a quelli realizzati nella storia recente del ministero [3].

Il Mic appare pronto, quanto al disegno organizzativo, a dare puntuale attuazione al PNRR [4]. Le linee di intervento della missione cultura, infatti, vedono nella struttura del ministero disegnata nel 2019 importanti soggetti attuatori.

La priorità resta quella di portare il più rapidamente possibile negli uffici le risorse umane di cui vi è assoluto bisogno. La situazione è drammatica, con carenze per oltre il 50 per cento nelle dotazioni dirigenziali e con migliaia di vuoti nell'area III e nell'area II [5]; né può dubitarsi che questo personale sia necessario, in quanto nel 2016, a séguito della riforma, le dotazioni organiche sono state distribuite tra gli uffici dopo una accurata valutazione dei fabbisogni.

Molte norme sono state approvate nell'ultimo anno, incluse quelle per un corso-concorso dedicato al reclutamento dei dirigenti tecnici, organizzato dalla Scuola del Mic e dalla Scuola nazionale dell'amministrazione. Bisogna ora dare veloce attuazione a tutte queste misure, perché senza adeguate risorse umane, nessuna organizzazione può funzionare.

Note

[*] Attualità - Valutato dalla Direzione.

[1] La Soprintendenza speciale per il PNRR non costituisce centro di responsabilità amministrativa, trattandosi, come prevede la norma, di un incarico affidato *ad interim* allo stesso direttore generale Archeologia, Belle arti e Paesaggio.

[2] <https://www.beniculturali.it/comunicato/soprintendenza-speciale-per-il-pnrr-avviso-pubblico-per-la-selezione-di-n-35-trentacinque-esperti-di-comprovata-qualificazione-professionale>.

[3] C. Barbati, *Organizzazione e soggetti*, in C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Scialoja, *Diritto del patrimonio culturale*, II ed., Bologna, Il Mulino, 2020.

[4] [Editoriale di Marco Cammelli](#).

[5] Alla data del 13 luglio 2021, l'Area II conta 5.190 carenze (di cui 2.496 nella vigilanza) e l'Area III 2227; nel complesso, quindi, su una dotazione di diritto di 18.854 unità, le carenze sono 7.443.

copyright 2021 by [Società editrice il Mulino](#)
[Licenza d'uso](#)

[inizio pagina](#)