

Lorenzo Casini

La riorganizzazione del Mibact: dal "lego" istituzionale alla manutenzione amministrativa

(doi: 10.7390/96131)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 3, settembre-dicembre 2019

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

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.



Il nuovo regolamento del Ministero

La riorganizzazione del Mibact: dal "lego" istituzionale alla manutenzione amministrativa [*]

di [Lorenzo Casini](#) [**]

The reorganization of Mibact: from institutional "lego" to administrative maintenance

The Head of Cabinet of the Italian Ministry for cultural heritage and tourism illustrates the main features of the latest regulation concerning the organization of the Ministry.

Keywords: Ministry for cultural heritage and tourism; State Central and Field; Administration; Organization.

Perché un altro regolamento di organizzazione del ministero per i Beni e le Attività culturali e per il Turismo (Mibact)?

La [relazione illustrativa](#) del regolamento dà ampio conto delle ragioni che hanno portato a questo riassetto organizzativo che, a distanza di pochi mesi, ha sostituito il d.p.c.m. n. 76 del 2019 [1]. Lo stesso Ministro Dario Franceschini ha illustrato la riorganizzazione in più occasioni, anche in Parlamento [2].

Il nuovo regolamento risponde, in particolare, a cinque necessità.

La prima era quella di accogliere il ritorno del turismo nella macchina organizzativa del Mibact. Dopo la poco felice pausa del periodo giugno 2018-settembre 2019, in cui le competenze in materia di turismo erano state trasferite al ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali, il turismo torna nel suo ambito "naturale". Le politiche del turismo, infatti, stante la oggettiva difficoltà - a Costituzione invariata - di poter avere un ministero con portafoglio interamente a queste dedicato, trovano importanti connessioni con il patrimonio culturale, anche nella prospettiva di raggiungere obiettivi di sostenibilità ambientale. Basti menzionare le iniziative relative alla capitale italiana della cultura, ai borghi, alle ferrovie storiche o alle ciclovie, o anche gli interventi programmati nel Piano strategico del turismo.

La seconda necessità era quella di affinare e rafforzare le scelte organizzative compiute nel 2014, e in larga parte confermate anche dal d.p.c.m. n. 76 del 2019. Sono stati così adottati numerosi interventi puntuali mirati a razionalizzare e migliorare il coordinamento tra uffici e a potenziare la struttura periferica del ministero (notevolmente rafforzata grazie all'incremento di 25 posizioni dirigenziali di livello non generale disposta in conversione del decreto-legge n. 14 del 2019). Con l'occasione, sono state apportate misure di riequilibrio tra i diversi settori: si pensi all'Archivio centrale dello Stato che torna a essere ufficio dirigenziale di livello generale e alla prima Biblioteca - i Girolamini - inserita tra gli istituti della cultura di rilevanza nazionale, il cui direttore potrà essere selezionato con un bando internazionale. Si segnalano, inoltre, la creazione della Soprintendenza nazionale per il patrimonio culturale subacqueo, che dà finalmente attuazione alla Convenzione UNESCO del 2001, e della nuova Direzione generale per la Sicurezza del patrimonio culturale (con autonomo centro di responsabilità).

La terza necessità era quella di aggiornare e rafforzare anche la parte del ministero dedicata al contemporaneo e alle nuove tecnologie. Di qui il mantenimento e il potenziamento della Direzione generale Creatività contemporanea (che si occuperà anche di fotografia, design, moda e industrie culturali e creative) e la creazione di un nuovo istituto autonomo per la digitalizzazione del patrimonio culturale, la c.d. *Digital Library*.

La quarta necessità era quella di cogliere questa occasione per riordinare il quadro normativo, divenuto di non semplice lettura anche a seguito dei ripetuti interventi compiuti nel periodo 2014-2018. Sono quindi abrogati i decreti ministeriali 23 gennaio 2016 e 12 gennaio 2017 - che non erano stati "toccati" dal d.p.c.m. n. 76 del 2019 - e il testo è stato complessivamente rivisto allo scopo di meglio evidenziare il disegno organizzativo. Un disegno ispirato all'insegnamento di Massimo Severo Giannini ("in principio sono le funzioni"), il quale contribuì in modo importante alla nascita del ministero, negli anni Settanta del XX secolo [3]. Sotto questo profilo, l'articolo 1 del nuovo regolamento, dedicato alle "Funzioni", richiama espressamente l'articolo 1 del regolamento n. 805 del 1975, risultato del lavoro pluriennale svolto da Giannini per l'amministrazione dei beni culturali [4].

La quinta e ultima necessità, infine, era quella di intervenire su alcuni problemi affiorati con il d.p.c.m. n. 76 del 2019, in vigore a fine agosto, ma non entrato a regime. Tra questi problemi, per esempio, vi era il trasferimento agli uffici centrali di compiti che mai erano stati esercitati a Roma: il riferimento è alla verifica di interesse culturale, introdotta nel 2003-2004 e sempre effettuata da uffici periferici del ministero (prima le direzioni regionali, poi le commissioni regionali); il passaggio di questa attività alla direzione generale ha, in appena tre mesi, bloccato molte decine di

procedure, con conseguenti proteste degli enti locali, degli enti ecclesiastici e degli enti senza scopo di lucro coinvolti.

D'altra parte, il d.p.c.m. n. 76 del 2019 era stato oggetto di numerose critiche, come emerge anche dal parere reso dal Consiglio superiore Beni culturali e paesaggistici nel luglio 2019, dopo l'approvazione del provvedimento. Il nuovo regolamento, perciò, opera alcuni correttivi apparsi a tutti necessari: il ripristino delle commissioni regionali; l'abbandono dell'ipotesi di grandi uffici interregionali per segretariati e per musei; l'alleggerimento dei compiti attribuiti al segretario generale; il ripensamento di una Direzione generale Contratti e Concessioni quale centrale di committenza; la re-istituzione dei 3 musei e parchi archeologici autonomi soppressi. E vi sarebbero anche altri profili su cui soffermarsi - come per esempio le competenze in materia di esportazione (che rientrano nelle soprintendenze dove sono sempre state sin dal 1907) o il "rammendo" realizzato in materia di archivi e soprintendenze archivistiche - ma su questo e altri aspetti, come la individuazione dei criteri di scelta adottati per individuare le nuove strutture periferiche, in particolare musei e soprintendenze, si rinvia alla [relazione illustrativa](#).

Il regolamento, pertanto, non è l'ennesimo gioco del "lego" - per riprendere l'immagine usata oltre un decennio fa da Girolamo Sciullo proprio su questa *Rivista* [5] - ma punta a rappresentare un intervento di "manutenzione" amministrativa, nel segno della continuità tanto con la riforma del 2014, quanto con gli studi e i rapporti stilati in decenni di commissioni e analisi.

A conferma di ciò, è sufficiente ricordare che, con la creazione di nuovi musei autonomi, si attua di fatto quanto suggerito da Carlo Ludovico Ragghianti in seno alla Commissione Franceschini (1964-1967), con una proposta di legge che allora riconosceva lo *status* autonomo per trenta istituzioni (oggi pressoché tutte incluse nei 40 istituti dotati di autonomia speciale) [6]. In sostanza, anche quest'ultimo riassetto, come quello realizzato nel periodo 2014-2017, ha tenuto conto dell'importante lavoro condotto in passato da tutti coloro che hanno tentato di riorganizzare l'amministrazione del patrimonio culturale.

Inoltre, anche grazie ad alcune delle modifiche realizzate con il d.p.c.m. n. 76 del 2019, il regolamento corregge alcuni punti deboli della riforma del 2014. Il ruolo dei segretariati regionali del ministero è stato rafforzato, in virtù del loro collegamento gerarchico con il segretario generale. Sono stati riordinati gli istituti centrali del ministero, ora tutti dotati di autonomia speciale, senza ipotesi ibride o di semi-autonomia. I poli museali assumono la denominazione di "direzioni regionali Musei", anche con l'intento di rendere più esplicita la loro funzione di coordinamento dei musei e luoghi della cultura statali presenti nella regione; anche la previsione di una apposita Direzione Musei statali della città di Roma nasce dall'esigenza di alleggerire il carico di lavoro della Direzione regionale Musei (ex Polo museale) del Lazio.

In aggiunta, il nuovo regolamento rende auspicabilmente più nitidi alcuni tratti della riforma del 2014. Diversamente da quanto alcuni hanno sostenuto, la riforma c.d. Franceschini mai ha agito secondo una illogica - e irrealizzabile - scissione tra tutela e valorizzazione, spesso impossibile in natura, ma ha semplicemente riconosciuto che tutelare il territorio e i beni di proprietà privata, con i relativi poteri autorizzatori, è funzione diversa rispetto a quella di gestire un museo o un luogo della cultura. Ciò è vero soprattutto se un museo o un istituto o luogo della cultura deve essere un luogo di conservazione, ricerca, educazione e comunicazione, secondo le definizioni dell'ICOM e dell'UNESCO. La riorganizzazione ha lasciato alle soprintendenze il compito - in prevalenza, ma non solo - di prendersi cura del patrimonio culturale "diffuso" del Paese e ha creato, come strutture anche dirigenziali del ministero, musei, parchi archeologici o complessi monumentali. Il tutto secondo uno schema noto da tempo nei rapporti tra Stato e altre amministrazioni: si pensi ai numerosi musei civici, soprattutto archeologici.

La riorganizzazione appena compiuta, dunque, restituisce, rispetto a quanto aveva previsto il d.p.c.m. n. 76 del 2019, un ministero rinnovato nelle funzioni, potenziato nella struttura e sensibilmente rafforzato in periferia. Al centro, infatti, diminuiscono gli uffici dirigenziali di livello generale (nascono la DG Sicurezza del patrimonio culturale e torna la DG Turismo, ma sono soppressi la DG Contratti e Concessioni e le due Unità presso il segretariato), che sono anche superati nel numero dagli Istituti autonomi (ora saliti a 14, contro 12 direzioni generali e 1 segretario generale). Si sposta poi a vantaggio della periferia e degli istituti autonomi il numero di uffici dirigenziali di livello non generale (che in totale sale da 163 a 192): ora sono 45 centrali contro 147, mentre prima erano 40 contro 123. Ed è evidente che il rafforzamento dei presidi territoriali del ministero, con incremento e migliore distribuzione delle soprintendenze, è anche finalizzato a frenare le istanze regionali di autonomia differenziata in materia di tutela del patrimonio culturale.

In conclusione, il nuovo regolamento di organizzazione del Mibact guarda a un modello di amministrazione fondato sul principio del "learning by experience" di matrice anglosassone [7]. Una legislazione occasionale, infatti, non basta e non può funzionare, perché servono un processo continuo di *regulation* e un'amministrazione capace di far fronte ai problemi che via via si presentano. Occorre un dinamismo interno all'amministrazione, fondato sulla pratica di ogni giorno, in cui gli agenti del cambiamento sono, primi fra tutti, i tecnici sul campo. Sotto questo profilo, i rilievi che l'amministrazione e le organizzazioni sindacali hanno formulato in questi anni sulla riforma del 2014 sono stati di enorme utilità per compiere questo lavoro di affinamento e di manutenzione "programmata" della macchina del ministero. Proprio per questo è ora necessario dedicarsi con tutte le energie alla valorizzazione del personale in servizio - come già tenta di fare l'ultima legge di bilancio, che finalmente punta al livellamento delle indennità di amministrazione tra i diversi ministeri - e al reclutamento di nuove forze per colmare le consistenti lacune nelle dotazioni organiche del Mibact.

Note

[*] Attualità - Valutato dalla Direzione.

[**] Capo di Gabinetto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, e ordinario di Diritto amministrativo presso la Scuola IMT Alti studi di Lucca.

[1] Chi scrive aveva a suo tempo commentato il regolamento di organizzazione adottato con il [d.p.c.m. n. 76 del 2019](#) qui: <https://www.irpa.eu/insostenibile-leggerezza-ovvero-la-nuova-riorganizzazione-del-ministero-per-i-beni-e-le-attività-culturali->

[mibac/](#)

[2] Audizione dell'11 dicembre 2019 presso la VII Commissione permanente della Camera dei deputati: <https://webtv.camera.it/evento/15628>.

[3] M.S. Giannini, *In principio sono le funzioni* (1959), in Id., *Scritti. IV. 1955-1962*, Milano, Giuffrè, 2004, pag. 721 ss.

[4] M.S. Giannini, *Infine un'organizzazione per i beni culturali* (inedito, anni Ottanta circa), ora in Id., *Scritti, X*, Milano, 2008, pag. 405 ss.

[5] [G. Sciuillo, Il 'Lego' istituzionale: il caso del Mibac](#), in *Aedon*, 2006, 3.

[6] Proposta di istituzione e di ordinamento dell'amministrazione statale autonoma del patrimonio artistico e storico, presentata il 4 ottobre 1965 alla Commissione Franceschini da Carlo Ludovico Ragghianti (in *Per la salvezza dei beni culturali*, Roma, Colombo, 1967, II, pag. 881 ss.). All'articolo 26 venivano previsti 30 istituti autonomi: a Torino, il Museo Egizio e la Galleria Sabauda; a Milano, la Pinacoteca di Brera; a Venezia, la Galleria dell'Accademia e il Museo Orientale; ad Aquileia, il Museo e gli scavi; a Bologna, la Pinacoteca Nazionale; a Modena, la Galleria e le collezioni estensi; a Ferrara, il Museo e gli scavi di Spina; a Firenze, il Museo Archeologico, la Galleria degli Uffizi, il Gabinetto disegni e stampe degli Uffizi, la Galleria Palatina, il Museo del Bargello e il Museo degli argenti, la Galleria d'arte moderna; a Perugia, la Pinacoteca e il Museo nazionale; a Roma, il Museo preistorico ed etnografico, il Museo Arti e tradizioni popolari, il Foro e il Palatino, il Museo nazionale romano, il Museo d'arte orientale, il Gabinetto nazionale delle stampe, la Galleria Borghese, la Galleria nazionale d'arte antica, la Galleria nazionale d'arte moderna, il Medagliere nazionale; a Ostia, il Museo e gli scavi; a Napoli, il Museo nazionale d'arte antica, il Museo nazionale di Capodimonte e Floridiana; a Pompei, Ercolano e Stabia, gli Scavi e i musei.

[7] Il richiamo è qui al modello illustrato negli anni Cinquanta del XX secolo da Oliver MacDonagh per spiegare la genesi della c.d. "governmental devolution" britannica durante la metà del XIX secolo: O. MacDonagh, *The Nineteenth-Century Revolution in Government: A Reappraisal*, in *Hist. J.*, 1958, I, pag. 56 ss.; Id., *Early Victorian Government 1830-1870*, London, Weidelfend and Nicolson, 1977. Questo modello è stato in più occasioni ripreso dalla scienza giuridica del diritto amministrativo: per tutti S. Cassese, *La costruzione del diritto amministrativo in Francia e nel Regno Unito*, in *Trattato di diritto amministrativo*, (a cura di) S. Cassese, *Diritto amministrativo generale*, I, Milano, Giuffrè, 2000, pag. 24 s., e, più di recente, B. Sordi, *Revolution, Rechtsstaat and the Rule of Law. Historical Reflections on the Emergence of Administrative Law in Europe*, in *Comparative Administrative Law*, ed. by S. Rose-Ackerman and P. Lindseth, Yale, Yale University Press, 2010, pag. 23 ss., in particolare pag. 30.

copyright 2019 by [Società editrice il Mulino](#)
[Licenza d'uso](#)

[inizio pagina](#)