

## **Premessa di Claudio Meloni e Rosario Ruggiero Terrone**

Nell'introdurre il tema del convegno si dovrà esaminare anzitutto il rapporto tra formazione e lavoro. Il settore dei beni culturali soffre di un cronico scompenso tra percorsi formativi e sbocchi occupazionali. Un'organizzazione del lavoro inattuale ed una acritica contrazione della spesa pubblica hanno determinato negli ultimi vent'anni l'apolidia di una generazione di dottori irretiti da una fallace retorica post-industriale. Si allude alle migliaia di laureati prodotti dalle 5 facoltà di Beni Culturali e da più di settanta Corsi di laurea attivati presso le Università italiane, laureati costretti, da un mercato del lavoro a dir poco inospitale, a sperimentare l'amaro risveglio dell'inoccupazione, del lavoro dequalificato e precario.

In merito alla capacità attuali delle pubbliche amministrazioni di intercettare l'offerta di lavoro qualificato dei giovani esperti in Beni Culturali potremmo prendere in prestito le considerazioni di Guido Melis riguardo la burocrazia del Regno d'Italia intorno al 1870: "L'esistenza di una fascia di personale assolutamente precario, sottoposto a forme intensive di tirocinio burocratico (e di sfruttamento), garantiva una riserva di lavoro sempre disponibile per le funzioni più umili e ripetitive".

L'inesorabile scadimento della qualità del lavoro nel settore in questione è testimoniata inequivocabilmente da un'indagine sulla condizione degli archeologi italiani, presentata di recente nel corso di un'iniziativa promossa dall'associazione Bianchi Bandinelli; una condizione tanto malferma da spingere la maggior parte di essi alla defezione, ovvero all'abbandono della professione, entro cinque anni dal conseguimento di un titolo post-lauream.

Il rapporto dell'Associazione nazionale archeologi evidenzia inoltre la frammentazione delle forme del lavoro, l'affastellarsi di partite IVA, co.co.Pro, occasionali, titolari di società, borsisti, lavoratori dipendenti privati e pubblici.

Quanto ai livelli salariali, va detto che circa tre quarti degli archeologi guadagna meno di 20000 euro annui. Il prevalente esercizio della professione in forma autonoma o para-subordinata preclude agli archeologi gli istituti fondamentali dello Stato sociale: il diritto alla salute, alla sicurezza, alla maternità/paternità e alla malattia.

Il rapporto Federculture 2012 ci consegna l'immagine di un'insensata divaricazione: la stretta sulle tutele e la sofferenza del mondo del lavoro appena delineata stridono con l'aumento dei consumi culturali e più in generale con la vitalità di un settore dalle forti potenzialità, meritevole piuttosto di investimenti pubblici di natura anticiclica.

Nel decennio 2001-2011 le spese per ricreazione e cultura sono cresciute del 26,3%.

Negli ultimi quindici anni si è registrato un aumento del 60% degli ingressi nelle aree archeologiche e nei musei statali, beneficiari, nel 2011 segnato dalla recessione, di un incremento dei visitatori nella misura del 6%.

Il sistema produttivo culturale italiano, ovvero il complesso delle industrie culturali, creative, del core delle arti e delle industrie collegate conta circa 1 milione 400 mila

addetti e ha registrato tra il 2007 e il 2011 un aumento medio annuo dell'occupazione dello 0,8 % a fronte di una flessione generale dell'occupazione dello 0,4%.

Restringendo il campo al Ministero per i beni e le attività culturali si cercherà di fare il punto sulle politiche occupazionali messe in campo dal soggetto responsabile di un servizio pubblico centrale per i destini del settore.

Non vale per il MIBAC la distinzione propria dei processi di esternalizzazione produttiva: il ricorso al lavoro esterno non riguarda infatti unicamente le funzioni di supporto, bensì permea e condiziona l'insieme delle filiere produttive riconducibili alla missione istituzionale del ministero. La gestione del lavoro esterno è dunque intrinseca alla resa dei servizi, e si attua, come si accennava poc'anzi, tramite il ricorso alle più disparate figure professionali e alle più variegate forme contrattuali.

Si tratta di un processo alimentato da fattori di crisi che affliggono la generalità dei servizi pubblici, vale a dire il blocco ventennale del turnover, il conseguente innalzamento dell'età media dei lavoratori di ruolo ed ancora il progressivo depauperamento delle professionalità impegnate nella tutela del nostro patrimonio. Consolidano la tendenza: le politiche di valorizzazione e il discendente protagonismo dei privati.

### **Le politiche dell'organico ufficiale.**

L'organico ufficiale MIBAC ha subito in un decennio una compressione di circa il 30 % delle previsioni occupazionali teoriche. Il fabbisogno teorico, corrispondente nel 2001 a 25.424 unità, è stato ridotto alle attuali 18947 unità, coincidenti con la dotazione di fatto al netto della spending review..

Si rilevano inoltre 150 lavoratori provenienti da Enti pubblici soppressi (ETI e Istituto Luce) aggregati in condizione soprannumeraria.

Si devono peraltro censire i circa 600 lavoratori in forza alla società in house Ales, provenienti in gran parte dal bacino dei lavoratori ex LSU. Addetti con funzioni di supporto attivo nella produzione ai quali si applica il CCNL del commercio.

Registriamo infine circa 400 lavoratori in comando pluriennale da altre amministrazioni, mai inseriti nei ruoli effettivi.

L'organico del MIBAC, compromesso dai tagli lineari, esprime oggi una dimensione teorica assolutamente insufficiente alla determinazione del fabbisogno effettivo.

Le politiche ufficiali di governo dell'organico hanno prodotto una questione anagrafica: il reclutamento di buona parte dell'organico risale infatti alla legge sull'occupazione giovanile del '77. Una gestione inadeguata del turnover ha innescato l'inesorabile incremento dell'età media degli addetti attualmente pari a 57 anni.

Quanto alla qualità delle politiche di reclutamento dell'organico di ruolo va notata la sopravvivenza di un approccio tayloristico distinguibile nella recente risoluzione di destinare, circa 800 giovani neo assunti, in buona parte pluriformati, al settore della vigilanza. Una scelta determinata dal fabbisogno di un ciclo, quello della vigilanza, afflitto dall'obsolescenza delle prassi organizzative.

Una storica sottovalutazione del fabbisogno dei settori tecnico-scientifici, ha causato peraltro grandi problemi di scostamento professionale. Accade pertanto che circa il 25% dell'organico assegnato alla vigilanza svolga funzioni diverse, in gran parte qualificate, nei settori tecnici e amministrativi. Tale scostamento non è tuttavia formalmente riconosciuto se non nei processi di riqualificazione professionale, carenti tuttavia in rapporto alle esigenze di mobilità verticale dei lavoratori. I processi di riqualificazione attuati recentemente hanno prodotto un numero considerevole di idonei al passaggio tra le aree, per i quali la normativa vigente impone il mancato scorrimento. La spending review ha accentuato tali problemi, determinando un esubero ingiustificato di 280 lavoratori nella prima area e una vacanza di circa 380

unità in terza area. L'indisponibilità di posti a livello complessivo impedisce purtroppo l'attivazione di "normali" processi occupazionali. L'operazione appena descritta ha comportato un esubero eccedente il 10% previsto dalla normativa di riferimento.

### **Le politiche di esternalizzazione produttiva.**

È pressoché impossibile oggi avere una dimensione statistica complessiva del lavoro esternalizzato concorrente al funzionamento dei servizi del MIBAC.

Il Ministero non dispone infatti di strumenti di rilevazione adeguati. Il lavoro esterno è quasi del tutto assente nelle statistiche ufficiali per il concorso di due cause:

La prima deriva dall'articolazione dei processi decisionali. Ciascun dirigente, infatti, può disporre esternalizzazioni senza alcun obbligo di comunicazione per via gerarchica. Le Direzioni Generali solitamente censiscono solo i processi di esternalizzazione attuati in ambito centrale ignorando viceversa quelli attivati nelle sedi periferiche. Non esistono studi interni sull'entità del fenomeno: l'ultimo, risalente agli anni 90, stimava circa 3000 collaborazioni professionali. Un numero impressionante probabilmente ridimensionato a seguito dei ripetuti tagli al bilancio. A tal proposito si dovranno ricordare le drastiche decurtazioni inflitte nell'ultimo decennio al budget del Mibac: equivalente nel 2001 allo 0,32% dell'intera dotazione dello Stato, rappresenta attualmente appena lo 0,19% del bilancio pubblico. Oggi si può ragionevolmente ipotizzare l'impiego di almeno un migliaio di collaboratori professionali.

La seconda causa dell'imperscrutabilità del lavoro esternalizzato attiene all'imputazione della spesa nel bilancio statale.

L'articolazione dei bilanci pubblici, infatti, non consente di classificare in modo adeguato il costo del lavoro determinato dai processi di esternalizzazione. Il costo del lavoro classico viene incasellato nei capitoli di spesa fissi, laddove quello esterno viene spesso imputato genericamente alle spese di funzionamento. Non è dunque praticabile la distinzione analitica, nell'ambito delle spese per beni e servizi, di quelle relative al costo del lavoro. Questa grave carenza impedisce di fatto una valutazione complessiva del costo del lavoro utile al funzionamento dell'amministrazione e pregiudica l'efficacia della spesa, non permettendo la stima del rapporto costi-benefici indotto dalle esternalizzazioni. A seguito di provvedimenti di contenimento della spesa risultano pertanto formalmente solo i risparmi derivanti dalla compressione del costo del lavoro ufficiale, mentre il lavoro esterno, non classificato, è sommerso nel mare magnum delle spese di funzionamento. Il Mibac non dispone di un sistema di contabilità analitica e di controllo di gestione mediante il quale valutare le condizioni e la convenienza del ricorso al lavoro esterno.

### **Natura dei processi di esternalizzazione.**

Come evidenziato in premessa la magmaticità del lavoro esternalizzato al MIBAC non consente una netta differenziazione delle tipologie di attività interessate.

Ricade entro i confini del lavoro esternalizzato il settore dei servizi aggiuntivi (bookshop, biglietterie..), che conta circa 1000 addetti, di cui il 16% di età inferiore ai 35 anni.

La legge Ronchey del '93 ha generato una prima grande fase di sviluppo del settore. L'ampliamento dell'offerta culturale ha indubbiamente comportato benefici sul versante della fruizione dei beni culturali e della qualificazione dei servizi. Le imprese del settore, depositarie di know how, hanno infatti determinato almeno nella fase iniziale sensibili processi di innovazione organizzativa.

Il settore sconta attualmente grandi criticità. L'assenza di politiche coordinate a livello territoriale rende economicamente non sostenibili molte gare d'appalto. La crescita del fatturato non garantisce gli interessi delle grandi imprese. Il mercato dei servizi aggiuntivi non consente attualmente alle imprese di operare con ragionevoli profitti nei circuiti dei siti minori, se non abbassando la qualità dei servizi e dell'occupazione. L'espansione costante del volume di affari del settore non ha insomma innestato processi virtuosi di valorizzazione del lavoro. Proliferano infatti pratiche di dumping contrattuale determinate dall'applicazione di forme contrattuali più convenienti o dal ricorso alle collaborazioni occasionali. La diminuzione sostanziale delle risorse disponibili e l'irrisolta questione delle royalties hanno di fatto incentivato l'abuso di procedure di appalto al ribasso, con conseguenze immediate sui trattamenti dei lavoratori del settore e sulla durata media dell'occupazione.

### **L'ALES.**

Attualmente la società in house Ales, datore di lavoro di 600 ex LSU, 70 dei quali con contratto a tempo determinato, tende a proporsi in qualità di serbatoio occupazionale del ministero. Tali aspirazioni contraddicono tuttavia la natura esclusivamente strumentale della società. Una deliberazione dell'autorità di vigilanza sui contratti pubblici, ha imposto ad Ales modifiche statutarie coerenti con la normativa comunitaria in materia di società in house. A noi risulta tuttavia che il proposito di adoperare ALES in sostituzione degli ordinari sistemi di reclutamento non sia per nulla sopito, riproponendosi con forza in conseguenza del blocco totale delle assunzioni. Accade pertanto che si avviino procedure di reclutamento di personale difforni ai criteri previsti per i concorsi pubblici.

### **Il grande mondo delle collaborazioni.**

Quello delle collaborazioni professionali è certamente il settore più sfuggente nelle dimensioni e nei trattamenti. Per poter apprezzare la dimensione del fenomeno basti spulciare i rendiconti di spesa allegati ai bilanci degli istituti dotati di autonomia: gli Istituti Centrali, le Direzioni Generali, le Soprintendenze autonome. Le collaborazioni professionali interessano i settori tecnico-scientifici, di ricerca e di innovazione tecnologica. Non si disdegna peraltro l'impiego di tale fattispecie lavorativa in funzioni amministrativo-contabili. I rapporti di lavoro sono per definizione a termine e subordinati al finanziamento annuale dei relativi progetti. Il trattamento economico ha subito forti decurtazioni conseguenti ai tagli al bilancio. Quello normativo risente delle variazioni prodotte dai periodici interventi legislativi. Tra gli effetti delle misure brunettiane si dovrà menzionare l'imposizione dell'onere dell'apertura di false partite IVA. Il Ministro Fornero, ha invece indotto il mancato rinnovo dei contratti annuali e l'imposizione di tipologie di sfruttamento indiretto, nelle forme dei contratti a voucher o delle associazioni in impresa.

Emerge con forza l'estrema vulnerabilità dei collaboratori, di età media inferiore ai 40 anni, privi di qualsivoglia tutela e dei diritti riconosciuti all'insieme dei lavoratori, destinatari di trattamenti economici mortificanti, malgrado l'alta formazione nelle discipline specialistiche e innovative afferenti ai beni culturali. Si tratta di lavoratori che garantiscono la copertura di cicli lavorativi interni al core business dell'amministrazione occupandosi tanto di processi di innovazione tecnologica, come la digitalizzazione del patrimonio bibliografico, quanto di attività tradizionali come gli scavi o i restauri. I collaboratori esprimono un fabbisogno professionale ignorato dalle politiche di reclutamento classiche, un fabbisogno irreperibile nell'organico ufficiale. Le attività svolte dai collaboratori sono strategiche per l'amministrazione e in molti casi propedeutiche ad una possibile riorganizzazione efficace dei cicli lavorativi. Tali

prestazioni lavorative sono assimilabili a prestazioni ordinarie dipendenti, per il tipo di permanenza nell'ambiente lavorativo ed i cogenti vincoli di subordinazione gerarchica. Vale quanto affermato in premessa a proposito degli archeologi: la condizione professionale autonoma serve solo a giustificare assenza di diritti e bassissimi salari.

### **Cooperative.**

Oltre alle suddette tipologie lavorative vanno annoverate le cooperative, utilizzate nelle funzioni di supporto di tutti i cicli lavorativi con trattamenti normativi e salariali minimali. Non è possibile, ad oggi, la quantificazione degli addetti.

Quanto alle associazioni no profit, esse sono spesso destinatarie di contributi mascherati funzionali alla sovvenzione di collaborazioni occasionali.

Si dovrà infine menzionare il volontariato, di per sé un non rapporto di lavoro. Il declino delle politiche occupazionali del Mibac è esemplificato dal ricorso intensivo al volontariato in alcune realtà della Campania al fine di consentire l'apertura di siti altrimenti chiusi per carenza di addetti alla vigilanza.

### **Proposte e conclusioni**

I delegati CGIL sono attualmente impegnati in una ricognizione di tutto il lavoro esternalizzato che attraversa i cicli produttivi del MIBAC. Una ricerca destinata a produrre una stima attendibile della natura e della consistenza del lavoro esterno, dei costi e dei trattamenti degli addetti. Un'attività di rilevazione complessa che vorrebbe porre rimedio all'inerzia degli organi deputati.

Noi riteniamo che un complessivo riordino del settore dei beni culturali non possa che muovere da una profonda riorganizzazione del lavoro e dei cicli produttivi caratteristici dei servizi pubblici del comparto.

Crediamo sia giunta l'ora di riprendere un confronto che esalti con l'orizzonte della qualità dei servizi, l'idea e la pratica della buona occupazione.

Urge la soluzione della questione generazionale: troppo grave è la frattura creata tra i lavoratori cosiddetti garantiti, invero presunti tali, ed i giovani, le cui condizioni di inserimento nei cicli lavorativi ormai segnano in prevalenza un crinale di ingiustizie e vessazioni.

Proporre un patto infragenerazionale all'insegna della buona occupazione significa agire in funzione della ricomposizione del lavoro.

Noi vogliamo oggi lanciare l'idea di un patto per la buona occupazione nella cultura che contempi impegni precisi e concreti, su cui lavorare, insieme.

Veniamo dunque alle proposte:

La prima va nella direzione del riconoscimento del fabbisogno professionale. Le politiche sulle dotazioni organiche vanno svincolate da forme di controllo centralistico propedeutiche ai tagli orizzontali. Le pubbliche amministrazioni non sono tutte uguali: Occorre che la politica maturi la capacità di calibrare i processi di riorganizzazione.

I dati di Federculture citati in premessa sollecitano la ripresa degli investimenti pubblici nel settore dei beni culturali, a partire dalla riattivazione di politiche occupazionali nei servizi pubblici connessi.

Invochiamo un piano di occupazione straordinaria che immetta nel Mibac almeno 5000 lavoratori nel prossimo triennio mediante nuove assunzioni e riconoscimenti di servizi prestati ove questi abbiano le caratteristiche sopra delineate.

Un piano occupazionale accompagnato da progetti di riorganizzazione delle linee produttive, veri e propri piani industriali finalizzati alla riprogettazione organizzativa, alla revisione dell'apparato burocratico e alla reinternalizzazione delle attività strategiche.

Vanno eliminate a nostro avviso le insopportabili sovrastrutture cagione della profonda burocratizzazione centralistica del Mibac, un processo che mortifica le professionalità ed impoverisce il front office attivo.

Va istituita e consolidata una linea di controllo di gestione, che sia indipendente e non coincidente con le funzioni di gestione.

Vanno ricondotte ad unitarietà di linee di governo tutte le politiche di esternalizzazione, introdotte clausole e tutele minime per tutti coloro che, indipendentemente dalle forme contrattuali, operano nei nostri servizi. E va riconosciuto e valutato il costo del lavoro naufragato tra le spese di funzionamento.

Sul fronte interno va finalmente affrontata la questione professionale, attraverso il riconoscimento degli scostamenti professionali e il ripristino delle occasioni di mobilità verticale. Va profondamente rivisto il ruolo della società in house, arrestando la sua mutazione in serbatoio occupazionale di sostituzione.

Occorre omogeneizzare i trattamenti economici e normativi di tutti i lavoratori, utilizzare forme contrattuali adeguate e coerenti con le caratteristiche dei cicli produttivi Mibac, come ad esempio il CCNL Federculture. Si devono abbattere forme di dumping normativo e salariale eliminando negli appalti il ricorso al massimo ribasso ed introducendo clausole che garantiscono la qualità e continuità dei rapporti di lavoro.

È necessario inoltre codificare il regime delle prestazioni professionali, garantire tariffe minime adeguate e tutele normative, usare trasparenza nei processi di reclutamento.

Ed infine rivendichiamo una condizione di rappresentanza che consenta di estendere la possibilità di tutela all'insieme delle condizioni lavorative.

Su questi temi la CGIL investe i risultati del confronto con la società civile maturato nella coalizione di Abbracciamo la cultura. E su questi temi auspichiamo le risposte della buona politica.

Roma, 28 gennaio 2013

**LA CULTURA AL LAVORO**  
Politiche per  
la buona occupazione  
nei Beni Culturali

**CONVEGNO**

Introduce  
**Rosario Ruggiero Terrone**, delegato RSU Polo Museale Eno  
amministratore

Salvatore Chiaramonte, segretario nazionale FP CGIL

Intervengono

**Marisa Dalai Emiliani**, pres. associazione Bianchi Bandinelli  
**Claudio Fava**, responsabile SEL per la Cultura  
**Alessandro Leon**, economista  
**Serena Morello**, Filea CGIL nazionale  
**Matteo Orfini**, responsabile PD Cultura  
**Rossana Dettori**, segretaria generale FP CGIL

conclude  
**Susanna Camusso**, segretaria generale CGIL

**CGIL**

Lunedì 28 gennaio 2013 - ore 9,30  
Sala delle Terme di Diocleziano - Roma