

Siracusa e coordina, a livello nazionale, l'attività teatrale presso i teatri greco romani. A tale fine si avvale dei redditi del suo patrimonio, dei contributi ordinari dello Stato stanziati nel Fondo unico dello spettacolo e di eventuali altre entrate (contributi straordinari dello Stato e di altri Enti pubblici, proventi di gestione, altri contributi).

Sotto il profilo finanziario, la flessione del valore della produzione del periodo 2009-2011 (sia nell'ambito dei contributi pubblici che dei ricavi della vendita dei biglietti) e la contenuta crescita dei costi per il personale (che assorbe un terzo delle entrate), hanno consentito alla Fondazione di realizzare un utile di esercizio stabile nel triennio; crescono inoltre sotto il profilo patrimoniale i crediti verso gli Enti territoriali, anche in relazione alle risorse di cofinanziamento dei progetti finanziati in ambito UE¹⁸.

La Fondazione, in quanto inserita nel conto economico consolidato delle PA individuata dall'ISTAT, è destinataria delle specifiche misure di contenimento delle spese correnti previste dal decreto legge n. 78 del 2010 e alla riduzione degli organi collegiali di amministrazione e controllo da approvare in sede di modifiche statutarie.

Anche la Fondazione Centro sperimentale di cinematografia ha personalità giuridica di diritto privato, non ha scopo di lucro e persegue finalità pubbliche, trattandosi di una delle più antiche Istituzioni di alta formazione, conservazione e ricerca nel campo della cultura cinematografica. Si articola in due distinti settori che fanno capo alla Scuola nazionale di cinema – che provvede allo sviluppo dell'arte e della tecnica cinematografica e audiovisiva – e alla Cineteca nazionale, che provvede alla raccolta delle opere della cinematografia alla loro conservazione e al restauro anche con la ricerca di tecnologie più avanzate.

I dati finanziari registrano nel 2011 una leggera crescita del valore della produzione, ascrivibile in gran parte ai contributi assegnati dallo Stato (11,3 milioni nel 2011), che consente una chiusura dei bilanci in utile negli ultimi due esercizi¹⁹.

Nell'ambito delle politiche di riduzione della spesa, di rilievo appare la proposta di razionalizzazione delle funzioni della Scuola nazionale del cinema e della Cineteca nazionale con la conseguente trasformazione della Fondazione Centro sperimentale di cinematografia in Istituto centrale del Ministero dei beni culturali avente autonomia speciale e il trasferimento della gestione della Cineteca nazionale all'Istituto Luce Cinecittà S.r.l., con contemporanea soppressione dell'Istituto centrale per i beni sonori e audiovisivi.

La Fondazione La Biennale di Venezia (d.lgs. n. 1 del 2004), di preminente interesse nazionale e con personalità giuridica di diritto privato, promuove a livello nazionale e internazionale lo studio, la ricerca e la documentazione nel campo delle arti contemporanee attraverso attività stabili di ricerca, manifestazioni, sperimentazioni e progetti.

I dati di bilancio mostrano nel 2011²⁰ un incremento del valore della produzione (24 per cento) e al costo della produzione (16 per cento) derivanti dalla peculiarità biennale della programmazione delle attività, mentre i contributi in conto esercizio evidenziano una contrazione particolarmente sensibile relativamente agli Enti territoriali e molto più contenuta nei confronti del MIBAC. Il risultato finale dell'esercizio risulta comunque positivo (2,2 milioni) ed ascrivibile ai cospicui ricavi della vendita e delle prestazioni (che rappresentano più del 51 per cento del valore della produzione) nonché ai contributi provenienti da privati (cresciuti di oltre il 79 per cento).

La Fondazione MAXXI – Museo nazionale delle arti del XXI secolo - istituita nel 2009 in attuazione della legge n. 69 del 2009, si occupa della gestione, della conservazione e della conduzione del proprio patrimonio di arte e architetture contemporanee (compiti prima del Centro per la documentazione e la valorizzazione delle arti contemporanee); promuove inoltre la creatività culturale contemporanea e nazionale svolgendo attività di ricerca e la realizzazione, gestione e promozione dei musei MAXXI Arte e MAXXI Architettura; gestisce inoltre, sulla base di apposito protocollo di intesa con il MIBAC, il museo della fotografia.

¹⁸ Corte dei conti – Sezione di controllo sugli Enti – determinazione n. 101 del 2012.

¹⁹ Corte dei conti – Sezione di controllo sugli Enti – determinazione n. 37 del 2013.

²⁰ Corte dei conti – Sezione di controllo sugli Enti - determinazione n. 6 del 2013.

Consistenti appaiono gli apporti a carico del Ministero che interviene con l'erogazione di contributi, con interventi in materia di personale e con il conferimento in uso di beni culturali e beni immobili.

Relativamente ai primi, la Fondazione fruisce di un contributo per spese di funzionamento in progressiva riduzione nel triennio (1,130 milioni nel 2011, al netto delle decurtazioni disposte dalla legge di stabilità, a fronte dei 1,815 milioni del 2010) nonché della metà delle risorse destinate annualmente al Piano per l'arte contemporanea.

Quanto al personale, la Fondazione, che ha la possibilità di avvalersi di risorse del MIBAC, fruisce di personale appartenente alle aree II e III sulla base di uno specifico protocollo di intesa, rinnovato al termine del 2012 con l'assegnazione di 15 unità, i cui costi gravano interamente sul Ministero.

La Fondazione Triennale di Milano – istituita nel maggio 2001 (d.lgs. n. 273 del 1999) – svolge e promuove attività di ricerca, di documentazione e di esposizione settoriale ed interdisciplinare di rilievo nazionale e internazionale con particolare riguardo ai settori dell'architettura, dell'urbanistica, delle arti decorative e visive, del *design*, dell'artigianato, della moda, della produzione audiovisiva²¹.

Attualmente le risorse finanziarie provengono in gran parte da contributi pubblici nel cui ambito un calo registrano, al termine del 2010, i contributi ordinari, sia per la parte ministeriale che per quella proveniente dagli Enti territoriali, mentre crescono i contributi straordinari per attività e progetti; i proventi da attività proprie, seppure in aumento nell'ultimo triennio, rappresentano meno di un terzo del totale delle entrate.

La spiccata crescita dei costi di produzione, in particolare per la remunerazione di servizi, ha determinato, a chiusura del 2010, un disavanzo di circa 1,3 milioni; chiudono invece in avanzo le Società controllate²².

La coeva Fondazione “La quadriennale di Roma” – il cui Statuto è stato approvato nel 2007 - svolge e promuove attività di ricerca, documentazione, catalogazione e pubblicazione editoriale nei settori delle arti visive, dell'architettura, delle arti decorative e del *design*; provvede all'organizzazione e alla gestione delle esposizioni quadriennali d'arte e delle manifestazioni annuali nel contesto metropolitano di Roma.

Le risorse finanziarie provengono in gran parte da contributi pubblici nel cui ambito un calo registrano, nel 2011, i trasferimenti del Ministero (incisi dai tagli lineari), mentre crescono significativamente i contributi provenienti da Enti pubblici; nettamente inferiore il contributo offerto dall'autofinanziamento che rappresenta appena il 3,4 per cento delle entrate.

Negli esercizi 2009-2010, il conto economico chiude in disavanzo mentre di segno opposto risulta nel 2011 con un utile di circa 272 mila euro²³.

Di minor rilievo appare la Scuola archeologica italiana di Atene che, malgrado la contenuta dimensione finanziaria, evidenzia una gestione in cui le spese di funzionamento sono di gran lunga superiori a quelle destinate alle attività istituzionali²⁴.

Sempre nell'ambito delle Fondazioni di diritto privato si segnalano anche le Istituzioni culturali sottoposte alla vigilanza della Direzione generale per le biblioteche, gli Istituti culturali e il diritto d'autore tra i quali: il Centro Internazionale di studi di architettura “A. Palladio”²⁵, la Fondazione “Festival dei due mondi”²⁶ e la Fondazione Guglielmo Marconi.

²¹ Sono Società controllate dalla Fondazione: la Triennale di Milano Servizi S.r.l., che svolge attività commerciali, strumentali e accessorie connesse agli scopi della Fondazione, e la Fondazione Museo del *design*.

²² Corte dei conti – Sezione di controllo sugli Enti – determinazione n. 30 del 2012

²³ Corte dei conti – Sezione di controllo sugli Enti – determinazione n. 2 del 2013

²⁴ Corte dei conti – Sezioni di controllo sugli Enti: determinazione n. 106 del 2012.

²⁵ La Fondazione – che chiude in equilibrio il consuntivo 2011 – fruisce di un contenuto contributo del MIBAC (pari al 4 per cento delle entrate) ma vanta un più consistente credito verso le pubbliche Amministrazioni con cui intercorrono rapporti disciplinati da convenzioni (Corte dei conti – Sezione di controllo sugli Enti, determinazione n. 4 del 2012).

²⁶ La Fondazione – che chiude in avanzo il consuntivo 2011 – fruisce di contributi annuali provenienti dal Fondo unico per lo spettacolo pari al circa il 14 per cento delle entrate (Corte dei conti – Sezione di controllo sugli Enti, determinazione n. 65 del 2011).

Quanto infine agli Enti vigilati, il Ministero ha provveduto ad un'ampia attività di riordino al fine di ottemperare agli obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento anche in attuazione della legge n. 122 del 2010, mentre l'unica soppressione riguarda l'Ente Teatrale Italiano (ETI)²⁷.

Tali Enti²⁸, alcuni dei quali inseriti nel conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, rappresentano realtà, in genere, di piccola dimensione e fruiscono essenzialmente di contributi pubblici annuali o straordinari.

4. Analisi finanziarie e contabili

4.1. Analisi della gestione delle spese

Le politiche in materia di attività culturali sviluppate dal Ministero e indirizzate a perseguire l'azione di tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio artistico e culturale si sono sviluppate in un quadro economico caratterizzato dalla perdurante riduzione dei finanziamenti pubblici, solo in parte compensati da ulteriori risorse, tra cui quelle provenienti dai Fondi derivanti dal Gioco del Lotto, da Fondazioni bancarie e da erogazioni liberali.

Le riduzioni operate in tutti i Ministeri in base alle manovre che si sono succedute hanno infatti determinato per il MIBAC una flessione degli stanziamenti definitivi che, attestandosi a 1.808,3 milioni (erano 2.116,3 nel 2008), segnano una diminuzione di circa il 17 per cento nell'ultimo quinquennio.

Consistenti risultano gli effetti delle misure di contenimento anche nell'esercizio 2012 che risente, in primo luogo, delle riduzioni disposte in attuazione del DL n. 78 del 2010 (per un ammontare di 71,5 milioni) e dei tagli disposti dai decreti-legge adottati nell'estate del 2011 (art. 10 comma 1 e 2 del DL n. 98 del 2011 convertito dalla legge n. 111 del 2011 e dall'art. 1, co. 1 e 2 del DL n. 138 del 2011 convertito dalla legge n. 148 del 2011) che hanno determinato minori risorse per 60,3 milioni.

Hanno inciso inoltre sull'esercizio 2012 le disposizioni riconducibili al decreto-legge n. 16 del 2012 (convertito dalla legge n. 44 del 2012) che ha disposto un ulteriore taglio delle spese rimodulabili per un ammontare di 10,4 milioni, le misure di cui all'art. 1, comma 21 del DL n. 95 del 2012, che hanno previsto una nuova riduzione delle spese per l'acquisto di beni e servizi delle Amministrazioni centrali dello Stato pari a 4,2 milioni (3,8 milioni sulla missione 21) ed il più recente taglio lineare disposto in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 2012 per un ammontare superiore a 4,5 milioni (quasi interamente a carico della missione 21).

Consistenti restano, inoltre, gli effetti finanziari riconducibili a provvedimenti normativi che hanno apportato nel tempo riduzioni strutturali al bilancio del Ministero come la legge n. 133 del 2008, la legge n. 189 del 2008, la legge n. 1 del 2009, la legge n. 25 del 2010, la legge n. 30 del 2010.

Malgrado tali riduzioni, gli stanziamenti definitivi relativi al 2012, pur in forte calo rispetto agli esercizi pregressi, non si discostano significativamente da quelli relativi al precedente esercizio (al lordo delle maggiori risorse derivanti dal decreto-legge n. 64 del 2011 adottato in corso di esercizio), cui tuttavia segue una nuova e più profonda flessione in sede di bilancio previsionale per il 2013.

²⁷ Dalla soppressione dell'ETI, è conseguito un risparmio pari a circa 1,2 milioni per il funzionamento dell'Ente, a cui vanno aggiunti 700 mila euro per la cessazione della gestione dei teatri. L'Amministrazione ha, tuttavia, precisato che la soppressione dell'Ente in realtà non ha generato risorse finanziarie disponibili per altre finalità, poiché le risorse che costituivano il contributo a favore dell'Ente sono rimaste nel Fondo unico per lo spettacolo, da ripartire secondo le norme vigenti.

²⁸ Accademia Nazionale dei Lincei, Accademia della Crusca, Giunta centrale degli studi storici, Museo storico della liberazione, Istituto italiano per la storia antica, Istituto italiano di numismatica, Istituto storico italiano per il Medioevo, Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea, Istituto nazionale per la storia del Risorgimento italiano, Domus Mazziniana, Unione Accademica Nazionale.

Alle risorse assegnate allo stato di previsione si affiancano ulteriori disponibilità provenienti dai fondi del Lotto (48,5 milioni in netta diminuzione nel triennio), da Fondazioni di origine bancaria e da erogazioni liberali di imprese, Enti e privati.

A decorrere dal 2012 spetta inoltre al Ministero una quota pari al 3 per cento degli stanziamenti previsti per il “Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali”, nei passati esercizi assegnata dal CIPE, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, a favore della Società Arcus e destinata ad interventi di tutela e promozione dei beni e le attività culturali.

(in milioni)

Es. fin.	Stanziamiento iniziale di competenza	Stanziamiento definitivo di competenza	% Stanz. def. su es. prec.	Pagato competenza	Pagato conto residui	Residui definitivi iniziali	Residui finali	% Res. Fin. su es. prec.
2007	1.987,00	2.230,28	-	1.607,05	570,69	2.104,06	1.284,58	-
2008	2.037,45	2.116,33	-5,11	1.583,16	479,36	1.315,45	860,64	-33
2009	1.718,60	1.937,31	-8,46	1.699,12	683,76	893,65	390,24	-54,66
2010	1.710,41	1.795,54	-7,32	1.499,87	203,43	396,40	399,09	2,27
2011	1.425,04	1.807,89	0,69	1.566,20	276,64	399,09	317,34	-20,49
2012	1.687,42	1.808,32	0,05	1.608,79	249,76	317,19	215,13	-32,20

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'analisi degli stanziamenti per missioni e programmi individua, nello svolgimento delle funzioni assegnate al Ministero, due missioni tipiche: la missione “Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici”, cui fanno capo nove programmi che rappresentano le attività svolte da ogni Centro di responsabilità amministrativa, e la missione “Ricerca e innovazione” cui fa capo invece un solo programma condiviso da sei Centri di responsabilità.

La concentrazione delle risorse assegnate al Ministero nella missione “Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali e paesaggistiche”, che assorbe la maggior parte delle risorse, ha suggerito in sede di Nucleo di analisi e valutazione della spesa un'analisi volta a modificare l'attuale configurazione dei programmi di spesa del MIBAC nell'ambito dell'attività di individuazione delle azioni ai sensi della delega di cui all'art. 40 della legge n. 196 del 2009.

E' allo studio anche la possibilità di uno snellimento dei programmi inseriti nella missione “Ricerca e innovazione”, tra i quali il programma “Ricerca in materia dei beni culturali” spesso, come nel caso del MIBAC, necessariamente comune a più Centri di responsabilità in difformità a quanto previsto dalla legge di contabilità.

Sempre in tema di struttura del bilancio deve anche sottolinearsi la parziale conformità delle attività svolte dal MIBAC alla classificazione COFOG, atteso che la classe *Attività culturali* non è rappresentativa della missione propria del Ministero, mancando qualunque riferimento all'attività di tutela del patrimonio culturale.

L'andamento degli stanziamenti assegnati alle missioni e ai programmi evidenzia, nel confronto con il precedente esercizio, una sostanziale stabilità diversamente ripartita tra i diversi programmi che sconta, come nel 2011, la quota aggiuntiva di risorse stanziata, in misura permanente, dal decreto-legge n. 34 del 2011 nell'ambito della missione “Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistiche” (236 milioni) e destinate in gran parte (149 milioni) al Fondo unico per lo spettacolo.

Nel confronto con gli esercizi pregressi, restano pertanto sensibili gli effetti negativi derivanti dalla flessione delle risorse stanziata per le finalità di tutela, come emerge dalle linee programmatiche delle principali attività del Ministero, che ha spesso fatto fronte ai soli interventi di emergenza con le risorse stanziata per l'esercizio di attività di tutela.

Significativa appare infatti la riduzione delle risorse destinate nel 2012 ad interventi urgenti al verificarsi di emergenze (37 milioni, a fronte dei 46 milioni del 2011 e dei 65,8 del 2008) e dei Fondi destinati al Programma ordinario di lavori pubblici finalizzato all'attività di tutela del patrimonio culturale (70,5 milioni, a fronte dei 110,8 milioni del 2011 e degli oltre 201 milioni stanziati per le medesime finalità dieci anni prima).

Sostanzialmente stabili risultano invece le risorse provenienti dagli introiti del gioco del Lotto (48,4 milioni; 47,7 milioni nel 2011), anch'esse finalizzate all'attività di tutela, che tuttavia segnano una forte diminuzione rispetto agli anni fino al 2007.

L'analisi economica mette invece in luce una crescita delle somme stanziare e spese nell'ambito dei redditi da lavoro dipendente, anche in relazione alle assunzioni effettuate in deroga ai vincoli di legge, e una spiccata flessione delle somme stanziare e spese nell'ambito dei consumi intermedi.

L'andamento di tali spese si riconduce sostanzialmente alle riduzioni lineari conseguenti alle manovre finanziarie dell'ultimo triennio; minore è risultato peraltro l'impatto delle specifiche misure di contenimento previste dall'articolo 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 nel cui ambito si rilevano risparmi in linea con le disposizioni di legge solamente per le attività di formazione, acquisto noleggio e manutenzione di autovetture e studi e consulenze (ove tuttavia l'anno 2009 comprendeva anche le spese non comprimibili conseguenti a obblighi di legge connessi all'insieme delle attività relative ai lavori pubblici e a quelle pertinenti alla sicurezza e alla salute dei lavoratori).

Ampia risulta invece la deroga alle disposizioni di legge nell'ambito delle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, che registrano impegni vicini ai valori del 2009, trattandosi di spese connesse alle finalità di valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale che rientrano nei fini istituzionali del Ministero.

Analoga la situazione nell'ambito delle spese di missione (2,6 milioni in termini di impegno, pari al 70 per cento delle somme impegnate nel 2009) ove la rilevazione è stata articolata in missioni a carattere ispettivo di verifica e controllo finalizzati alla tutela del patrimonio culturale e in missioni all'estero strettamente connesse ad accordi internazionali; missioni entrambe escluse dai vincoli di contenimento della spesa pubblica.

Rispettano invece i vincoli di legge le altre missioni la cui spesa, pari a 608.405 euro, non supera il 50 per cento delle somme impegnate nel 2009.

Quanto alle altre categorie economiche, non evidenziano scostamenti di rilievo i trasferimenti correnti, mentre più spiccata appare la flessione delle risorse destinate agli investimenti (la flessione maggiore si rileva nell'ambito del programma "Tutela del patrimonio culturale e tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanea") e ai contributi agli investimenti (sempre nell'ambito del programma "Tutela del patrimonio culturale").

In controtendenza i contributi agli investimenti a famiglie e Istituzioni sociali private i cui stanziamenti passano dai 39,7 nel 2011 ai 70,5 milioni del 2012.

Il conto dei residui mostra importi iniziali riferiti ad anni precedenti pari a 317 milioni che si attestano, alla fine dell'esercizio, a più di 215,1 milioni dei quali circa 165,7 di nuova formazione mentre solo 2,3 milioni si iscrivono tra i residui di stanziamento.

L'analisi per missione evidenzia una spiccata diminuzione dei residui nell'ambito della missione "Ricerca e innovazione" in relazione alla forte contrazione degli stanziamenti registrata nel 2012; flettono anche i residui finali della missione "Tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici", concentrati, anche nell'esercizio 2012, nel Programma "Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo", mentre si dimezzano nell'ambito dei programmi concernenti beni archeologici, le belle arti e la tutela del patrimonio culturale.

Una leggera crescita si rileva, infine, nell'ambito dei Fondi da ripartire ove, tuttavia, transita tra i residui l'intero stanziamento destinato al Fondo unico di amministrazione.

4.1.1. Analisi delle criticità emerse dall'esame del rendiconto

Passando ad esaminare le principali criticità emerse dall'analisi del rendiconto, emergono, in primo luogo, il fenomeno delle eccedenze di spesa e dei debiti progressivi.

Quanto alle eccedenze di spesa, anche nell'esercizio 2012, come nei tre esercizi precedenti, i dati di consuntivo ne evidenziano un consistente ammontare che raggiunge 33,4 milioni in conto competenza e 23,2 milioni in termini di cassa.

Tali eccedenze riguardano in prevalenza i capitoli stipendiali e quelli inerenti ai relativi oneri riflessi in relazione alla perdurante problematica, già segnalata nel precedente esercizio, della errata associazione delle partite stipendiali di ruoli di spesa fissa ai relativi capitoli.

Presentano inoltre eccedenze di spesa anche i capitoli destinati al pagamento di affitto di locali e oneri, riconducibili sia ad una dotazione di bilancio non sempre sufficiente, sia ai significativi mutamenti strutturali che hanno negli anni interessato il Ministero e che hanno, tra le altre cose, provocato il frazionamento e il riaccorpamento dei relativi capitoli.

L'insufficienza degli stanziamenti e le difficoltà di programmazione in ordine alla forbice sempre più ampia tra stanziamenti iniziali e stanziamenti definitivi sta alla base della consistente esposizione debitoria del Ministero che, a fronte dei circa 14 milioni relativi agli anni 2009 e 2010 (assegnati nel 2011), segna un ulteriore incremento a seguito della ricognizione delle posizioni debitorie al termine del 2011 raggiungendo i 23,1 milioni cui è seguita nel 2012 una assegnazione nello stato di previsione del Ministero di soli 4,3 milioni.

Di tale ammontare, assorbito interamente da spese per consumi intermedi, solo 2,1 milioni attengono a debiti pregressi, mentre oltre 20,9 milioni si riferiscono a debiti fuori bilancio accumulatisi nel 2011 riconducibili a servizi indispensabili per il funzionamento degli uffici; fenomeno che sembra confermare il *trend* anche nel 2012²⁹ per il cui ripiano il recente decreto-legge n. 35 del 2013 ha già previsto uno stanziamento complessivo per le Amministrazioni dello Stato fino a 500 milioni per quelli maturati entro il 31 dicembre 2012.

Strettamente connesso con il fenomeno della formazione dei debiti fuori bilancio è l'andamento dei residui passivi e la formazione dei residui passivi perenti che, se riferiti ad obbligazioni verso terzi giuridicamente perfezionate rappresentano un'ulteriore fonte di debito dell'Amministrazione.

L'ammontare registrato nel 2012 segna una spiccata flessione rispetto al precedente esercizio, attestandosi a 215,1 milioni concentrati, anche nel 2012, nell'ambito delle risorse assegnate alla Direzione generale per lo spettacolo dal vivo (70,8 milioni a fronte di risorse attribuite al relativo programma per oltre 273 milioni) e alla Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione e il bilancio (63,6 milioni a fronte di risorse stanziare sul programma "Tutela del patrimonio culturale" pari a 272 milioni).

Da segnalare, nell'ambito della classificazione economica, la consistente quota dei residui di parte corrente (129,4 milioni) assorbiti in gran parte da trasferimenti di parte corrente (60,8 milioni) e da consumi intermedi (43,1 milioni).

Nettamente inferiori al 2011 risultano invece i residui delle spese in conto capitale, concentrati nella voce investimenti fissi lordi, che contava su uno stanziamento nettamente inferiore a quello degli esercizi pregressi, e nella voce trasferimenti di parte capitale nel cui ambito significativa appare la quota degli impegni non ancora pagati relativi ai contributi alla spesa per ristrutturazioni operate dai proprietari di beni culturali. Esposizione debitoria che, come già rilevato, ha indotto il Ministero, in sede di predisposizione del programma di *spending review*, ad inserire la proposta - poi attuata con l'art. 1, comma 77 della legge 228 del 2012 - di sospendere l'erogazione dei contributi fino al 2015.

In flessione anche l'ammontare dei residui perenti che passano dai 48,2 milioni del 2010 (due terzi dei quali in parte corrente) ai 15,6 del 2011 (di cui 5 milioni circa di parte corrente e 10,6 milioni di parte capitale) pur in vigenza della normativa concernente la riduzione dei termini temporali di mantenimento in bilancio dei residui passivi.

Cresce tuttavia lo *stock* al termine dell'esercizio che registra ben 984,9 milioni di residui di parte corrente a fronte di 268,6 milioni di parte capitale.

Quanto alla gestione delle reiscrizioni del 2012, concentrate nella parte in conto capitale, la quota assentita (3 milioni di parte corrente e 17,6 milioni di parte capitale) supera il 70 per cento delle somme richieste, cui sono seguiti pagamenti pari al 68 per cento delle reiscrizioni correnti e vicini al 100 per cento di quelle in conto capitale.

²⁹ Le prime stime evidenziano circa 40 milioni dovuti principalmente al mancato pagamento di canoni e utenze.

Tra le criticità resta infine da segnalare anche per il 2012, il fenomeno delle giacenze presso le contabilità speciali del Ministero³⁰ che, al 31.12.2012, registrano un importo complessivo pari a 457,7 milioni sul cui rilevante ammontare influisce sia la lentezza con cui i Fondi vengono messi a disposizione dei funzionari delegati, sia la stessa normativa che consente di riprogrammare le risorse non impegnate.

Malgrado la consistenza delle somme trasportate all'esercizio 2012, migliore risulta la capacità di spesa evidenziandosi, nell'anno in esame, un andamento più equilibrato nel confronto tra il totale delle entrate dell'esercizio pari a 267,1 milioni e delle uscite pari a 322,3 milioni, con un resto disponibile inferiore di circa il 7 per cento rispetto al precedente esercizio.

4.2. Analisi della gestione delle entrate extratributarie

L'ammontare delle entrate extratributarie, tratto dai dati del rendiconto del Ministero, evidenzia anche nell'esercizio 2012 importi consistenti cui tuttavia conseguono riassegnazioni nettamente inferiori.

Nell'anno 2012 sono stati effettuati sui capitoli di entrata di pertinenza del MIBAC (capo XXIX) i seguenti versamenti in conto competenza: 13,7 milioni derivanti dalla vendita dei biglietti d'ingresso per l'accesso ai monumenti, musei, gallerie e scavi (capitolo 2584/01), 5,6 milioni derivanti da canoni di concessione ed altre somme derivanti dai servizi aggiuntivi offerti al pubblico (cap. 2584/03), 0,4 milioni derivanti da somme versate da Enti e privati per scopo determinato, rientrante nei fini istituzionali (cap. 2584/04) la cui riassegnazione al Ministero, a decorrere dal 2012, si riconduce all'entrata in vigore dell'articolo 42, comma 9, del DL n. 201 del 2011, come convertito con modifiche in legge n. 214 del 2011.

A ciò si aggiungono gli introiti derivanti dalla estrazione infrasettimanale del gioco del Lotto (versati al capitolo 1801 del MEF), pari complessivamente a 2.505 milioni, dei quali una quota riservata al MIBAC, per il recupero e la conservazione dei beni culturali, archeologici, storici, artistici, archivistici e librari, nonché per interventi di restauro paesaggistico e per attività culturali in base all'art. 3, comma 83 della legge n. 662 del 1996.

A fronte delle somme introitate, è stato ripartito un importo complessivo di circa 26 milioni a carico del Fondo, istituito ai sensi del comma 616 del citato art. 2 il cui stanziamento, pari a circa 29 milioni, ha subito un accantonamento di 3 milioni in attuazione del DL n. 16 del 2012 convertito nella legge n. 44 del 2012.

Le predette somme sono state destinate, in coerenza con le relative finalità normative alla conservazione, potenziamento e realizzazione di progetti sperimentali relativi a modelli di gestione, esposizione e fruizione per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali e del paesaggio (per 4,4 milioni), del patrimonio culturale nazionale (per 15,7 milioni); del patrimonio archeologico (per 0,35 milioni), della sicurezza del patrimonio culturale (per 5,5 milioni).

Nel 2012 si è ulteriormente ridotto l'importo affluito al capitolo 2584/2010 relativo alle *“somme versate da enti e privati per scopo determinato, connesse allo svolgimento dei compiti e delle funzioni facenti capo al soppresso Ente Teatrale Italiano”* che è risultato pari a 1,5 milioni (a fronte dell'importo introitato lo scorso anno pari a circa 1,6 milioni). Le predette somme sono state riassegnate al capitolo 6631 destinato a finanziare le *“spese connesse allo svolgimento di tutte le funzioni e attività già svolte dal soppresso ETI incluse quelle relative alle risorse umane e strumentali”*.

Ancora in corso di riassegnazione risulta, invece, la richiesta relativa alle somme pari a 2,9 milioni affluite al capitolo 2584/2011 *“introiti derivanti dalla riscossione di crediti tributari*

³⁰ Il regime di contabilità speciale è proprio di tutte le strutture periferiche del Ministero (tra cui le Direzioni regionali, le Soprintendenze, le Soprintendenze speciali) che operano tramite i funzionari delegati ai quali vengono accreditate le risorse dal centro; la modalità è stata introdotta, in alternativa alla contabilità ordinaria, allo scopo di migliorare le procedure di spesa degli Istituti, ed abbattere l'ammontare dei residui.

connessi allo svolgimento dei compiti e delle funzioni facenti capo al soppresso ente teatrale italiano”.

5. Le missioni e i programmi

Passando più allo specifico dei dati contabili, la tabella che segue illustra l'andamento delle missioni e dei programmi del Ministero negli esercizi 2011 e 2012.

(in migliaia)

Missione	Esercizio	2011				2012			
		Programma	Stanziamiento definitivo di competenza	Impegni di competenza (RGS)	Res N Form Totali (RGS)	Pagato competenza (RGS)	Stanziamiento definitivo di competenza	Impegni di competenza (RGS)	Res N Form Totali (RGS)
017.Ricerca e innovazione	Ricerca in materia di beni e attività culturali	102.070,77	72.833,42	11.886,45	135.180,30	70.837,66	63.314,27	5.400,13	80.235,55
	totale	102.070,77	72.833,42	11.886,45	135.180,30	70.837,66	63.314,27	5.400,13	80.235,55
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	474.467,26	471.366,97	70.469,91	402.443,76	449.538,98	444.381,32	60.720,28	387.998,33
	Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	6.003,02	6.002,64	5,94	5.996,70	6.292,20	6.252,11	5,89	6.246,22
	Tutela dei beni archeologici	251.811,01	185.931,58	18.016,98	171.219,24	253.578,95	230.276,21	7.625,75	223.052,90
	Tutela dei beni archivistici	120.149,78	119.773,41	7.818,84	119.192,83	140.697,08	140.642,48	7.760,31	133.698,47
	Tutela dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria	152.493,57	152.016,92	24.908,25	129.962,22	157.885,80	154.634,90	6.123,41	150.712,43
	Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanee; tutela e valorizzazione del paesaggio	304.617,59	301.550,93	32.482,03	300.665,51	327.079,53	320.212,83	15.575,97	305.053,87
	Valorizzazione del patrimonio culturale	27.588,85	27.535,95	10.395,84	17.458,75	29.379,13	28.661,52	10.884,07	17.960,83
	Coordinamento ed indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale	7.215,26	7.063,48	1.447,23	9.395,08	8.516,69	8.363,85	373,72	8.451,31
Tutela del patrimonio culturale	298.406,61	283.994,80	39.168,04	244.826,76	277.687,81	270.879,40	20.644,38	250.328,70	
totale	1.642.752,95	1.555.236,68	204.713,07	1.401.160,86	1.650.656,18	1.604.304,63	129.713,79	1.483.503,06	
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Indirizzo politico	6.723,12	6.639,24	466,34	7.436,84	10.350,79	8.863,46	757,76	8.358,12
	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	41.056,14	38.292,99	15.988,72	22.420,94	57.805,99	50.589,53	14.134,57	36.700,69
	totale	47.779,26	44.932,23	16.455,05	29.857,79	68.156,78	59.452,99	14.892,33	45.058,81
033.Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	15.285,29	0,00	15.285,29	0,00	18.676,52	0,00	18.676,52	0,00
	totale	15.285,29	15.285,29	15.285,29	15.285,29	15.285,29	15.285,29	15.285,29	15.285,29
TOTALE GENERALE	1.807.888,27	1.673.002,33	248.339,86	1.566.198,95	1.808.327,13	1.727.071,88	168.682,77	1.608.797,42	

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La missione 21, “Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici”, che assorbe il 91,3 per cento della spesa del Ministero (1.650 milioni), evidenzia stanziamenti definitivi in linea con quelli del precedente esercizio. Non registrano forti scostamenti neanche gli stanziamenti destinati ai 9 programmi di spesa, nel cui ambito si rileva, tuttavia, una contrazione del 5,5 per cento relativamente al programma “Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo” e del 7,5 per cento in relazione al programma “Tutela del patrimonio

culturale”; in crescita si rilevano, invece, gli stanziamenti destinati ai programmi “Tutela dei beni archeologici” (+ 0,7 per cento), “Tutela dei beni archivistici” (+17 per cento), e “Tutela dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell’editoria” (+ 3,5 per cento).

Al programma 13 “Tutela delle belle arti, dell’architettura e dell’arte contemporanea; tutela e valorizzazione del paesaggio” è assegnato il 20 per cento circa dello stanziamento dell’intera missione 21, mentre al programma 15, “Tutela del patrimonio culturale”, è attribuito il 16,8 per cento della missione cui fa seguito il programma 6, “Tutela dei beni archeologici” che incide per il 15,3 per cento sulla missione.

Il programma 2 “Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo”, che assorbe il 27 per cento della missione, registra impegni pari al 98,8 per cento dello stanziamento e pagamenti pari all’86 per cento.

In tale ambito gli interventi adottati si riconducono alla normativa di urgenza del 2010 e del 2011, in particolare nel settore lirico-sinfonico, mentre non sono giunti a conclusione i progetti di legge relativi allo spettacolo dal vivo che, nel definire un quadro normativo organico, individuavano le attribuzioni spettanti ai singoli livelli di governo e raffrontavano il supporto economico al settore, attualmente ancora assicurato dalle risorse assegnate al Fondo unico per lo spettacolo, la cui dotazione, pari a 513 milioni nel 2008 segna una diminuzione l’anno successivo e una più spiccata crescita negli anni successivi, a seguito del rifinanziamento disposto con la legge 34 del 2011.

Il Fondo - istituito dalla legge n. 163 del 1985 al fine di ridurre la frammentazione dell’intervento statale e la conseguente approvazione di specifiche leggi di finanziamento - attualmente rappresenta il principale strumento di sostegno del settore dello spettacolo dal vivo e della cinematografia ed ha come obiettivo il sostegno finanziario ad Enti, Istituzioni, Associazioni, Organismi ed Imprese operanti nei settori delle attività cinematografiche, musicali, di danza, teatrali, circensi e dello spettacolo viaggiante, nonché nella promozione e nel sostegno di manifestazioni ed iniziative di carattere e rilevanza nazionali da svolgere in Italia o all’estero.

L’importo complessivo, stabilito annualmente in tabella C della legge di stabilità, pari a 411,4 milioni è stato ripartito tra i diversi settori con decreto ministeriale di intesa con la Conferenza unificata Stato-Città, attenendo la promozione e l’organizzazione di attività culturale alla competenza legislativa concorrente.

In attuazione del citato decreto, nel 2012 le risorse sono state assegnate: per il 47 per cento alle Fondazioni liriche, per il 14,1 per cento alle attività musicali, per il 2,5 per cento alle attività di danza, per il 16 per cento alle attività teatrali di prosa, per l’1,5 per cento alle attività circensi e spettacolo viaggiante, per il 18,6 per cento alle attività cinematografiche.

La ripartizione per capitoli ha evidenziato la distribuzione sotto riportata dalla quale può rilevarsi un contenuto ammontare di residui di nuova formazione, indice di una buona capacità di impegno nell’esercizio considerato. Consistente resta peraltro la quota dei residui pregressi concentrati nelle quote destinate al sovvenzionamento delle attività musicali e delle attività teatrali di prosa svolte da soggetti privati.

La quota più consistente del FUS (193,3 milioni, interamente utilizzati) si riferisce, anche nell’esercizio 2012, ai contributi a favore delle Fondazioni lirico-sinfoniche che segnano una contenuta flessione rispetto al precedente esercizio, destinata a contrarsi nuovamente nel 2013 che prevede uno stanziamento pari a 182 milioni.

CAPITOLI DEL FUS

Capitolo di Spesa	Stanziamen- to definitivo di competenza	Impegni Lordi	Pagato totale	Res N Form Stanz	Residui finali	Economie di competenza	Economie in c/residui
1390 spese per il funzionamento, per la dotazione dei mezzi e degli strumenti dell'osservatorio dello spettacolo, nonché per l'affidamento di incarichi e la stipula di convenzioni	822.850,00	762.313,10	409.179,04	0,00	491.441,13	60.536,90	0,00
1391 quota del fondo unico per lo spettacolo da ripartire per far fronte agli oneri relativi al consiglio nazionale dello spettacolo e all'osservatorio dello spettacolo, nonché per provvedere ad eventuali interventi integrativi in base alle esigenze dei singoli settori.	78,00	0,00	0,00	0,00	0,00	78,00	0,00
6120 spese per il funzionamento - compresi i gettoni di presenza, i compensi e le indennità di missione ai componenti delle commissioni concernenti l'erogazione dei contributi connessi all'attività dello spettacolo.	80.000,00	60.554,25	56.769,34	0,00	18.653,16	19.445,75	13.632,74
6620 spese per il funzionamento - compresi i gettoni di presenza, i compensi e le indennità di missione ai componenti delle commissioni concernenti l'erogazione dei contributi connessi all'attività dello spettacolo.	43.439,00	14.046,50	16.464,16	0,00	6.097,93	29.392,50	14.011,81
6621 quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare a favore delle fondazioni lirico sinfoniche	193.388.080,00	193.388.080,00	193.382.439,32	0,00	1.875.125,68	0,00	0,00
6622 quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare per il sovvenzionamento delle attività musicali in Italia e all'estero	58.021.624,00	58.021.265,43	55.575.912,15	0,00	23.815.335,51	358,57	740.627,67
6623 quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare per il sovvenzionamento delle attività teatrali di prosa	21.197.867,00	21.197.261,75	23.810.174,68	0,00	5.295.854,43	605,25	93.576,59
6624 quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare per il sovvenzionamento delle attività di danza in Italia e all'estero	10.323.647,00	10.323.513,00	10.292.744,26	0,00	4.427.708,01	134,00	132.707,18
6626 quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare per il sovvenzionamento delle attività teatrali di prosa svolte da soggetti privati	45.300.000,00	45.268.736,00	42.854.641,26	0,00	19.126.488,32	31.264,00	961.273,51
8570 quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare per il finanziamento delle attività di produzione cinematografica	20.000.000,00	19.999.998,19	19.985.764,71	0,00	371.243,18	1,81	72,81
8571 fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche	21.000.000,00	21.000.000,00	21.504.784,00	0,00	3.351.216,00	0,00	0,00
8573 quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare per il finanziamento delle attività di promozione cinematografica	35.493.858,00	35.493.858,00	41.753.780,24	19.158,00	5.023.584,81	0,00	45.417,16
8721 quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare per il sovvenzionamento delle attività circensi e dello spettacolo viaggiante.	6.339.795,00	6.339.795,00	4.772.294,04	3.553.938,00	8.803.607,91	0,00	940.533,43
Totale	412.011.238,00	411.869.421,22	414.414.947,20	3.573.096,00	72.606.356,07	141.816,78	2.941.852,90

Fonte: Elaborazioni Cdc su dati RGS

Sempre in materia di spettacolo dal vivo si segnala ancora l'interruzione dell'*iter* parlamentare in materia di tutela professionale dei lavoratori dello spettacolo e la promozione di attività cinematografiche e audiovisive, mentre sono stati prorogati fino a dicembre 2013 gli incentivi fiscali previsti dalla legge finanziaria 2008 per il settore cinematografico (decreto-legge n. 225 del 2010, art. 2, comma 4 *ter*, convertito dalla legge n. 10 del 2011).

Il programma "Tutela dei beni archivistici", che ha una dotazione finanziaria pari a 140,7 milioni, registra impegni pari a 140,6 milioni e pagamenti pari a 133,7 milioni, cui segue un ammontare di residui passivi di 7,8 milioni, mentre il programma "Tutela dei beni librari", nel cui ambito si inseriscono le risorse stanziare per il piano straordinario per le biblioteche statali per interventi di carattere strutturale e di sicurezza delle sedi, evidenzia impegni pari a 154,6 milioni (il 98 per cento di capacità di impegno) e pagamenti pari a 150,7 milioni (95,4 per cento della capacità di spesa).

Il programma "Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanea; tutela e valorizzazione del paesaggio", che rappresenta il 19,8 per cento degli stanziamenti della missione, fa riferimento alla Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanea e ha una dotazione complessiva di competenza pari a 327 milioni (erano 304,6 milioni nel 2011). La gestione evidenzia, sotto il profilo finanziario, una capacità di impegno pari al 97,9 per cento, e una capacità di spesa del 93,3 per cento.

Quanto al programma "Tutela del patrimonio culturale", il relativo stanziamento (277,7 milioni, in flessione rispetto a precedente esercizio) fa riferimento unicamente alla Direzione per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio e il personale che gestisce capitoli con tipologie di spesa diverse quali ad esempio investimenti, contributi e trasferimenti.

Tali risorse, in gran parte destinate alla conservazione, al potenziamento e alla realizzazione di progetti sperimentali, evidenziano impegni pari a 270,9 milioni e pagamenti (in crescita rispetto ai risultati del 2011) pari 250,3 milioni che registrano una capacità di impegno pari al 97,5 per cento e una capacità di spesa pari al 90 per cento.

Di particolare rilievo infine il programma "Tutela dei beni archeologici", che ha una dotazione definitiva di competenza pari a 253,5 milioni (251,8 milioni nel 2011) e fa capo alla Direzione generale per le antichità.

Nell'ambito delle competenze della Direzione generale, merita particolare attenzione l'avvio del Progetto Pompei conseguente alla chiusura degli interventi adottati a seguito dello stato di emergenza, dichiarato con il dPCM del luglio 2008, prorogato fino al giugno 2010 e anticipatamente revocato nello stesso mese.

Il decreto-legge n. 34 del 2011 (convertito dalla legge n. 75 del 2011), ha previsto infatti, oltre a nuovi fondi per la cultura, il potenziamento delle funzioni di tutela dell'area Archeologica di Pompei e nei luoghi ricadenti nella competenza territoriale della Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Napoli e Pompei attraverso la predisposizione di un programma straordinario ed urgente di interventi conservativi di prevenzione, manutenzione e restauro.

Il programma iniziale, che faceva riferimento non solo a Pompei ma anche alle zone di Ercolano, Pozzuoli e Campi Flegrei, è stato successivamente rimodulato, concentrando tutte le risorse disponibili solo sull'area di Pompei ed è stato firmato, in data 6 ottobre 2011, un accordo tra il MIBAC ed il Ministro per i Rapporti con le Regioni che, sulla base delle risorse disponibili, ha effettuato una selezione degli interventi previsti nel primo programma straordinario, escludendo tutto ciò che non riguardasse Pompei "anche al fine di porre le condizioni per poter costruire l'intervento come Grande Progetto previsto nei regolamenti dei fondi strutturali".

L'attuazione dell'intero progetto è affidata ad un comitato direttivo composto da rappresentanti della Commissione europea, del MIBAC, del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero dell'interno a cui compete di vigilare affinché i lavori siano preservati dal rischio di infiltrazioni della criminalità organizzata.

Si tratta di un investimento straordinario, finanziato nell'ambito del PON 2007-2013³¹, per un ammontare pari a 105 milioni, in gran parte assorbiti dai lavori indicati nel Piano delle Opere cui, peraltro, si affiancano altri contenuti che includono attività concernenti rilievo e diagnosi (piano della conoscenza), sicurezza (piano della sicurezza), promozione, comunicazione e valorizzazione (piano della valorizzazione), arricchimento delle capacità gestionali della Soprintendenza per i beni archeologici di Napoli e Pompei (piano di *capacity building*).

Nell'ultimo anno è stata effettuata una prima, complessiva ricognizione dell'area archeologica, al fine di individuare le maggiori criticità per la conservazione delle strutture antiche; tale operazione, condotta dall'Ufficio Tecnico della Soprintendenza e in particolare dalle squadre di archeologi e architetti assunti a gennaio 2012 in attuazione del citato decreto-legge 34 del 2011³², ha consentito l'ispezione sistematica della città antica e la schedatura - per ora relativamente alle *Regiones VI-VII-VIII* - dei fenomeni di degrado "gravi". Sulla base di tale ricognizione, è seguita l'elaborazione dei progetti per i lavori di messa in sicurezza del sito, già previsti nel Piano delle Opere (interventi nn. 2-9) in relazione ai quali è stato affidato alla Direzione generale per le antichità il compito di approntare i capitolati tecnici relativi al Piano della conoscenza, che riguarda tutte le attività diagnostiche finalizzate alla valutazione dello stato di conservazione del sito, e procedere alla successiva programmazione delle attività di restauro e di manutenzione, sulla base di una scala di priorità.

Per quanto riguarda lo stato di attuazione dei sei bandi espletati (per un ammontare di 14,5 milioni), si evidenzia l'avvio dei cantieri per il restauro architettonico e strutturale della Casa dei Dioscuri e i lavori per il restauro architettonico e strutturale della Casa del Criptoportico. I lavori di restauro architettonico e messa in sicurezza della Casa delle Pareti Rosse, malgrado la conclusione della gara, non sono stati avviati in pendenza di un contenzioso amministrativo, mentre per quanto concerne il progetto di restauro architettonico e strutturale della Casa di Sirico è stata decretata l'aggiudicazione definitiva e sono in corso le verifiche previste dalla legge, propedeutiche alla stipula del contratto e alla consegna dei lavori.

Ancora in corso risultano le procedure di gara del restauro e consolidamento delle strutture della Casa del Marinaio e i lavori di messa in sicurezza, previo assetto idrogeologico, dei terreni demaniali al confine dell'area di scavo - *Regiones III e LX*, bandita agli inizi di novembre 2012. Per i primi cinque bandi, in accordo con il Gruppo di coordinamento istituito presso il Segretariato generale del MIBAC e il Gruppo per la legalità istituito presso la Prefettura di Napoli, si è prevista la procedura ristretta ai sensi dell'art. 3, co. 38, del d.lgs. n. 163 del 2006, mentre con il successivo bando relativo ai lavori di riassetto idrogeologico si è optato per la procedura aperta ai sensi dell'art. 55 c. 5 e 122 del Codice degli appalti.

Da novembre 2012 è stata attivata inoltre la piattaforma telematica "GareMiBAC", messa a disposizione dall'Agenzia Invitalia; piattaforma sulla quale si stanno svolgendo le gare relative a tale ultimo intervento e che sarà utilizzata per il seguito del programma, anche al fine di superare le criticità derivanti dalle stringenti tempistiche previste dalla Commissione europea per l'utilizzo dei Fondi comunitari. In relazione infine agli altri contenuti del progetto, il piano della Sicurezza, che prevede il potenziamento del sistema di telesorveglianza del sito archeologico, risulta in fase di elaborazione anche in riferimento al finanziamento aggiuntivo messo a disposizione nell'ambito del PON sicurezza, mentre il piano della *Capacity Building*, è stato preso in carico dal Segretariato generale che sta elaborando i relativi capitolati tecnici e di attuazione.

³¹ Nell'ambito del PON 2007-2013 - Attrattori culturali, naturali e turismo, sono stati previsti, in fase di riprogrammazione, sull'Asse 1 finanziamenti per 634,5 milioni che comprendono: Grande Progetto Pompei: 105 milioni assegnati (Decisione Comunitaria 2154/2012); Poli museali di eccellenza nel Mezzogiorno e altri attrattori: progetti cantierabili proposti dal MIBAC per 178,9 milioni nelle Regioni Calabria, Campania e Puglia.

³² In attuazione della citata normativa è stata disposta l'assunzione di 22 funzionari (8 architetti, 13 archeologi e 1 amministrativo)

MINISTERO DELLA SALUTE

Considerazioni di sintesi

- 1. Profili istituzionali e programmazione strategica:** 1.1. *La programmazione*; 1.2 *La spending review*
- 2. Analisi della struttura organizzativa:** 2.1. *Articolazione delle strutture periferiche*; 2.2. *Organi collegiali*; 2.3. *Quadro enti vigilati*
- 3. Analisi finanziarie e contabili:** 3.1. *Analisi della gestione delle entrate extratributarie*; 3.2. *Analisi della gestione delle spese*: 3.2.1. *Le misure di contenimento della spesa*; 3.2.2. *I residui passivi*: 3.2.2.1. *Residui perenti*
- 4. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali:** 4.1. *Tutela della salute (missione 20)*: 4.1.1. *Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza e assistenza in materia sanitaria umana*; 4.1.2. *Prevenzione e comunicazione in materia sanitaria umana e coordinamento in ambito internazionale*; 4.1.3. *Sanità pubblica veterinaria, igiene e sicurezza degli alimenti*; 4.1.4. *Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano e di sicurezza delle cure*; 4.2. *Ricerca e innovazione (missione 17)*: 4.2.1. *Ricerca per il settore della sanità pubblica*

Considerazioni di sintesi

Anche il 2012 ha confermato i progressi già evidenziati negli ultimi esercizi nel contenimento dei costi e nel riassorbimento dei disavanzi gestionali nel settore sanitario. Un dato che rappresenta solo in parte la sintesi dell'attività svolta dal Ministero che, in raccordo con il MEF e le Regioni, ha rilevanti compiti di monitoraggio e di coordinamento in questo determinante comparto del welfare. Nell'azione sviluppata nell'anno sembra potersi distinguere anche l'avvio di una nuova fase. Una graduale uscita dal prevalere degli obiettivi di "messa in sicurezza dei conti sanitari" per affiancarvi una più forte attenzione all'individuazione delle condizioni necessarie ad un miglioramento nella qualità e nell'appropriatezza della assistenza garantita a livello locale in tutti i settori di competenza dell'amministrazione. Un'attenzione da sempre presente tra gli obiettivi del Ministero ma che assume maggior rilievo nell'esercizio appena concluso. Ciò per la consapevolezza delle forti tensioni che si cominciano a manifestare sul fronte della garanzia dei livelli di assistenza, ma anche, e soprattutto, come evoluzione naturale di un progetto che in questi anni, con continuità tra diverse gestioni e in raccordo con le regioni, è stato tracciato per garantire l'adeguamento e la sostenibilità di un settore strategico per il benessere della collettività.

Per il consolidamento dell'aggiustamento dei conti della sanità e per il recupero del governo della spesa, determinante è l'attuazione del d.lgs. 118/2011. Un percorso particolarmente complesso come ha messo in evidenza la valutazione straordinaria delle procedure amministrativo-contabili condotta nell'anno e che richiederà un attento monitoraggio delle gestioni regionali per pervenire, come previsto, ad una certificazione dei bilanci degli enti. Affinché la adozione di procedure contabili e la revisione complessiva delle norme contabili possa produrre un risultato strutturale, l'amministrazione ha puntato, poi, su un adeguamento

delle capacità gestionali. Investire nella formazione professionale nella convinzione che lo sviluppo di queste competenze costituisca uno strumento ulteriore di affiancamento alle Regioni impegnate in percorsi di riqualificazione e di riorganizzazione per il perseguimento ed il mantenimento dell'equilibrio economico e dei livelli essenziali di assistenza.

Nel corso del 2012 sono stati predisposti, inoltre, i provvedimenti per la fissazione delle tariffe in materia di assistenza specialistica ambulatoriale e assistenza ospedaliera: sono state individuate le tariffe nazionali massime di riferimento per la remunerazione delle prestazioni di assistenza ospedaliera per acuti, di riabilitazione e di lungodegenza post acuzie e di quella specialistica ambulatoriale, valide per gli anni 2012-2014. Ma anche i criteri generali in base ai quali le Regioni adottano il proprio sistema tariffario, nel rispetto dei principi di appropriatezza e di efficienza; ed è stato confermato il vincolo costituito dalle tariffe nazionali.

E' proseguito poi il percorso di individuazione dei criteri di qualità dei servizi erogati, di appropriatezza e di efficienza, per consentire la scelta delle Regioni di riferimento per il passaggio ai costi standard ed è stata predisposta una analisi dei nuovi pesi da utilizzare per il riparto tra le Regioni delle risorse finanziarie del SSN.

Sul fronte della qualità dell'assistenza, particolare attenzione è stata rivolta all'attività tesa ad integrare tra loro la rete ospedaliera, la rete dell'emergenza urgenza e le reti socio-sanitaria, territoriale e di prevenzione, cosicché l'erogazione delle prestazioni sanitarie trovi collocazione all'interno di percorsi strutturati che si svolgono nell'ambito delle reti cliniche. La conclusione della legislatura, ma anche contrasti tra Stato e Regioni, hanno impedito l'approvazione in Conferenza Stato-Regioni del regolamento che definisce le condizioni necessarie per garantire livelli di assistenza ospedaliera omogenei nell'intero territorio nazionale, sia in termini di adeguatezza delle strutture, sia in termini di risorse umane impiegate in rapporto al numero di pazienti serviti e al livello di complessità della struttura.

Una linea di intervento che ha riguardato anche le problematiche connesse alla creazione della rete assistenziale di cure palliative, di terapia del dolore e della rete specifica per i pazienti in età pediatrica, sia a livello regionale che a livello aziendale. Mentre è proseguita l'attività volta alla riorganizzazione dell'assistenza territoriale, diretta a garantire una copertura completa durante le 24 ore e per 7 giorni a settimana.

Di rilievo per la gestione e la verifica nella qualità delle prestazioni rese sono i sistemi informativi realizzati o avviati nel corso del 2012: quello dell'assistenza erogata presso gli Hospice, dell'assistenza sanitaria in condizioni di emergenza-urgenza, dell'Assistenza Domiciliare (SIAD) e dell'Assistenza Residenziale e Semiresidenziale (FAR). Tutti diretti a raccogliere con sistematicità le informazioni associate alle prestazioni erogate specie per anziani o soggetti non autosufficienti. Ad essi va ad aggiungersi il flusso informativo per la rilevazione delle prestazioni farmaceutiche effettuate tramite le strutture ospedaliere e i presidi delle aziende sanitarie locali (distribuzione diretta) o attraverso specifici accordi con le farmacie territoriali, pubbliche e private (distribuzione per conto). Per quanto concerne il settore dei dispositivi medici il Ministero, al fine di assicurare il potenziamento dei sistemi di tracciabilità degli stessi, sta lavorando ad un progetto comunitario riguardante un codice unico identificativo. L'Italia al riguardo vanta un potenziale tecnico-strumentale costituito dalla classificazione nazionale e dalla banca-dati dei dispositivi medici, un patrimonio informativo unico nel suo genere, rispetto agli altri paesi europei, che rappresenta una solida base di partenza per realizzare il rilascio per ogni singolo dispositivo medico di un numero progressivo di sistema, una salvaguardia importante per la salute del cittadino.

Nell'anno si è, poi, data attuazione al Piano nazionale integrato dei controlli, con riferimento ai contaminanti ambientali, all'igiene degli alimenti di origine animale e non animale, all'igiene delle tecnologie alimentari e OGM, ai prodotti destinati ad un'alimentazione particolare e integratori alimentari, agli alimenti addizionati con vitamine e minerali, all'importazione di alimenti. Dal 2012 tali controlli sono ricompresi tra gli adempimenti del Comitato LEA in tutte le Regioni italiane. Un sistema che quanto agli scambi commerciali con l'estero, può contare su un data base (SINTESI) che raccoglie gli elenchi di tutti gli stabilimenti italiani che trattano alimenti di origine animale che, ai sensi del regolamento (CE) 853/2004,

hanno ottenuto il riconoscimento e possono quindi immettere i propri prodotti sul mercato comunitario; e che per le importazioni di animali e di prodotti di origine animale, si avvale degli uffici veterinari periferici dell'Amministrazione.

Sono inoltre proseguite le attività di prevenzione con il programma Guadagnare salute che hanno visto, tra le altre, il consolidamento della collaborazione con il settore scolastico finalizzata a favorire negli istituti di ogni ordine e grado la promozione della salute come proposta pedagogica. Così come le attività collegate a progetti internazionali e tra essi il progetto EUROMED diretto a rafforzare i sistemi sanitari e l'offerta di salute della regione mediterranea. Nel corso degli anni i progetti - cui hanno partecipato tutti i Paesi dell'area compresa la Libia in qualità di Paese osservatore, più Albania, Bosnia-Erzegovina e Macedonia - hanno consentito di contribuire ad una crescita culturale, tecnica e scientifica che sta mostrando un impatto positivo sul miglioramento dei sistemi sanitari dei paesi dell'area. Il tutto, a fronte di investimenti piuttosto contenuti, che conferiscono ai progetti euro-mediterranei promossi e finanziati dal Ministero della salute un rapporto costo/efficacia favorevole.

Sull'operatività dell'Amministrazione hanno necessariamente inciso le misure di contenimento della dinamica della spesa. Con il DL 95/2012 anche il Ministero della salute ha avviato un processo di analisi e revisione della spesa, dei meccanismi che la regolano e dell'efficacia degli interventi adottati. Di particolare rilievo al riguardo l'avvio dell'attività di ricognizione delle tariffe introitate per l'erogazione dei servizi. Una revisione finalizzata ad un aggiornamento delle stesse in considerazione degli effettivi costi dei servizi. Tra i settori interessati vi è quello dei dispositivi medici e del servizio farmaceutico, in particolare delle tariffe versate dalle imprese farmaceutiche per il rilascio delle autorizzazioni all'immissione in commercio di medicinali ad uso umano. Anche nel settore veterinario sono state oggetto di revisione le tariffe per i medicinali omeopatici, per l'importazione parallela di specialità medicinali, per la sperimentazione clinica, nonché per i servizi resi dagli uffici periferici relativamente ai controlli sull'importazione di alcune merci. Ulteriori interventi riguardano le tariffe versate dai privati per la registrazione di nuovi fitofarmaci. Dal processo di revisione delle tariffe il Ministero stima maggiori entrate pari a un milione per il 2012 e 8,5 milioni a regime. Consistente è infine il risultato ottenuto nel riordino degli organi collegiali e degli altri organismi operanti presso il Ministero della salute. Complessivamente la riorganizzazione comporta una riduzione degli organismi collegiali da 30 ad 8 e una riduzione di 22 componenti.

In conclusione, nel 2012 sembra essersi avviata una nuova fase nella gestione del settore sanitario che dovrà trovare impulso nella definizione del nuovo Patto della salute di cui, nell'esercizio appena concluso, è mancata la definizione. Fugati gli elementi di preoccupazione che non possono non trarsi dal recente riemergere di squilibri finanziari su cui è intervenuto il DL 35/2013, sarà possibile destinare i miglioramenti della gestione ad un recupero di qualità ed effettività dei servizi resi ai cittadini, utilizzando al meglio il ruolo di coordinamento ed impulso garantito dalla amministrazione della salute.

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

1.1 La programmazione

L'attività del Ministero della salute nel 2012 è stata riferita principalmente al potenziamento della programmazione, dell'autonomia organizzativa e delle responsabilità finanziarie delle Regioni, attraverso un'azione di stimolo al miglioramento degli indicatori di impatto, di efficacia e di efficienza nell'erogazione dei servizi sanitari ai cittadini. La situazione socio-economica del Paese ha imposto, tuttavia, un rigoroso sforzo di coerenza tra efficienza sanitaria ed impiego delle risorse disponibili. Le linee strategiche su cui si è sviluppata l'attività del Ministero sono state definite nell'ambito del processo di pianificazione e programmazione

che ha preso avvio con l'Atto di indirizzo ministeriale del 4 agosto 2011 in cui sono state individuate le priorità politiche per il nuovo anno¹.

Gli obiettivi strategici individuati, unitamente agli obiettivi istituzionali sono stati posti a base del processo di compilazione, elaborazione e trasmissione della Nota integrativa al bilancio di previsione per l'anno 2012 e per il triennio 2012-2014. L'intero procedimento si è concluso con la predisposizione della Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione (emanata in data 19 gennaio 2012). Contestualmente al procedimento volto all'adozione della Direttiva di I livello, è stato avviato il processo di programmazione dell'attività istituzionale (Direttive di II e III livello).

C.d.R	Missione	Programma	Priorità politica	Obiettivo strategico
Dipartimento della sanità pubblica e dell'innovazione	Tutela della salute	Prevenzione e comunicazione in materia sanitaria umana e coordinamento in ambito internazionale	Prevenzione e comunicazione	Consolidare l'azione finalizzata alla tutela e alla promozione della salute umana in tutte le età della vita, attraverso interventi di prevenzione primaria, secondaria e terziaria Realizzare interventi di comunicazione, anche on line, nelle aree di preminente interesse per la tutela della salute, attraverso iniziative di informazione, pubblicazioni e studi, anche in collaborazione con organismi istituzionali e associazioni del terzo settore
			Politiche sanitarie internazionali	Promuovere il ruolo dell'Italia per la tutela della salute in ambito internazionale, anche in coerenza con le linee strategiche definite a livello comunitario e internazionale, alla luce dell'esperienza del SSN
	Ricerca e innovazione	Ricerca per il settore della sanità pubblica	Rilancio della ricerca sanitaria	Riqualificazione della spesa sanitaria attraverso l'aumento della qualità e della trasparenza della ricerca biomedica italiana
Dipartimento della programmazione sanitaria e dell'ordinamento del SSN	Tutela della salute	Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza e assistenza in materia sanitaria umana	Promozione della qualità dell'assistenza sanitaria	Individuare indicatori della programmazione sanitaria nazionale idonei a consentire la conoscenza ed il monitoraggio dei sistemi regionali di erogazione dei LEA, al fine di garantire, in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale, l'appropriatezza, la qualità, l'efficacia e l'efficienza delle prestazioni sanitarie Realizzazione di una scheda metodologica di analisi per la lettura integrata delle prestazioni nell'ambito dei LEA Promuovere la qualità dell'impiego delle risorse umane in assistenza sanitaria, privilegiando l'integrazione professionale nelle cure primarie e in quelle ospedaliere e implementando collaborazione professionale nel rapporto funzionale tra ospedale e territorio
			Dispositivi medici	Lotta alla contraffazione dei prodotti cosmetici finalizzata alla tutela della salute del cittadino Implementazione delle attività finalizzate al miglioramento del sistema di monitoraggio dei consumi dei dispositivi medici direttamente acquistati dal SSN
Dipartimento della sanità pubblica veterinaria della sicurezza alimentare e degli organi collegiali della salute	Tutela della salute	Sanità pubblica veterinaria igiene e sicurezza degli alimenti	Promozione della salute pubblica veterinaria e sicurezza degli alimenti	Rafforzamento della sorveglianza epidemiologica Standardizzazione delle procedure di controllo all'importazione di prodotti di origine non animale e di materiali a contatto, con particolare riguardo all'attività di campionamento e alla formazione del personale Elaborazione di nuove procedure e modalità operative in applicazione del nuovo assetto regolamentare del settore dei prodotti fitosanitari previsto dal regolamento CE 1107/2009 e dai regolamenti comunitari collegati emanati ed in via di emanazione Aggiornamento delle metodologie di valutazione del rischio della catena alimentare
			Politiche per l'efficienza gestionale	Razionalizzare e contenere la spesa per il funzionamento del Ministero e dei NAS attraverso modelli organizzativi e gestionali innovativi Garantire i livelli di servizio resi dall'Amministrazione potenziando il benessere organizzativo attraverso modalità innovative di organizzazione del lavoro e di valorizzazione del personale a fronte delle riduzioni di risorse umane e finanziarie

¹ L'Organismo Indipendente di Valutazione ha fornito gli elementi conoscitivi e gli strumenti metodologici per l'elaborazione da parte dei Capi Dipartimento di proposte di obiettivi strategici e dei connessi obiettivi operativi. In particolare, l'OIV ha provveduto ad avviare il processo di pianificazione strategica attraverso gruppi di lavoro a cui hanno preso parte i tutor di dipartimento/direzione, per l'esame preliminare degli obiettivi strategici e dei connessi obiettivi operativi con i relativi indicatori e valori attesi.