

rideterminazione dei principi del sistema della contribuzione per i settori della musica, della prosa, della danza, del circo e dello spettacolo viaggiante³⁷.

Relativamente alle risorse stanziare per il settore del cinema, la Direzione generale per il cinema provvede all'attuazione degli interventi finanziari a favore della produzione, della distribuzione, dell'esercizio cinematografico, nonché di quelli a sostegno alle industrie tecniche (Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche, art. 12 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28 e successive modificazioni), oltre ad erogare e monitorare i contributi percentuali sugli incassi realizzati in sala dalle opere cinematografiche; inoltre, finanzia iniziative di promozione della cultura cinematografica.

Nell'ultimo triennio, accanto alle misure di sostegno previste dalla legge cinema (d.lgs. n. 28 del 2004) ha assunto un ruolo sempre più rilevante il regime di agevolazione fiscale introdotto dalla Legge finanziaria n. 244 del 2007 (*tax credit*) che ha consentito una riduzione della pressione fiscale gravante sugli operatori del settore, i quali hanno potuto compensare debiti fiscali e previdenziali con il credito maturato a seguito di investimenti nella produzione, distribuzione ed esercizio. Tali misure, rinnovate per il triennio 2010-2013 e prorogate nel DL n. 69 del 2013 per il 2014, sono state rese permanenti (con tetto di spesa annuale di 90 milioni) con il decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91 recante "*Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo*".

I dati forniti dalla Direzione generale competente sull'andamento delle agevolazioni concesse al settore cinematografico nel quinquennio, evidenziano la trasformazione nella composizione degli schemi di aiuto: a una riduzione del contributo diretto (91,9 milioni nel 2013) è corrisposto un incremento di quello indiretto (94,4 milioni), con uno spostamento dell'intervento pubblico verso misure automatiche e immediate, particolarmente vantaggiose sia sul piano del consolidamento dell'industria cinematografica, sia per l'effetto volano sulle entrate fiscali, derivato dalle maggiori risorse investite.

4.2. *Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale*

I capitoli inseriti in questo programma, gestiti dal Gabinetto e dagli Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, riguardano il funzionamento del comando dei Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale (inserito tra gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, al quale risponde funzionalmente) e le somme da assegnare all'Agenzia del Demanio per il pagamento dei canoni di locazione.

Lo stanziamento definitivo, pari a 5,8 milioni di euro (con una riduzione di 443.193 euro rispetto al dato assestato 2012), è stato quasi interamente impegnato e speso.

4.3. *Tutela dei beni archeologici*

Il programma, gestito dalla Direzione generale per le antichità e dalla Direzione per la programmazione, relativamente alle spese per il personale fruisce di uno stanziamento iniziale pari a 202,7 milioni di euro (con una riduzione di 7,3 milioni di euro rispetto al dato del 2012) ed uno stanziamento definitivo di 237,7 milioni di euro (253,6 milioni nel 2012).

La maggior parte delle risorse del programma concernono le competenze fisse e accessorie al personale con uno stanziamento iniziale di 174,4 milioni di euro (circa l'86 per cento delle risorse globali) ed uno stanziamento definitivo pari a 198,1 milioni di euro (pari all'83,4 per cento del totale), destinato al funzionamento della Direzione generale e delle

³⁷ Sotto tale ultimo profilo, in linea con i principi di trasparenza, semplificazione, apertura e programmazione, i criteri proposti si articolano in: programmazione triennale e certezza dei termini per la presentazione delle domande, apertura alle formazioni giovanili, multidisciplinarietà e trasversalità, introduzione di nuovi metodi di valutazione delle attività; revisione delle regole di rendicontazione e ammissibilità dei costi; nuova articolazione delle Commissioni di valutazione qualitativa.

relative strutture periferiche (17 Sovrintendenze e due musei) comprese le due Sovrintendenze speciali.

Solo 1,7 milioni (0,7 per cento dello stanziamento definitivo) vengono dedicati agli investimenti, mentre 4,6 milioni sono classificati tra gli interventi e si riferiscono, quasi per intero, agli indennizzi e ai premi da corrispondere in dipendenza di ritrovamenti e di recuperi di oggetti d'arte.

La distribuzione delle risorse risponde alla struttura ministeriale ed alle competenze assegnate. Le principali attività svolte nel 2013 si sono concentrate nel settore relativo alla circolazione nazionale e internazionale di beni di interesse archeologico. Intensa inoltre l'attività di controllo e autorizzativa in tema di scavi e ricerche e archeologia preventiva.

4.4. Tutela dei beni archivistici

Il Programma presenta uno stanziamento pari a 138 milioni (in diminuzione rispetto al 2012), dei quali più di 132 milioni impegnati e 133 spesi.

Anche le somme assegnate a questo programma, gestito dalla Direzione generale per gli archivi, concernono, essenzialmente, le competenze fisse e accessorie al personale: il relativo stanziamento definitivo ammonta a 98,8 milioni di euro, pari ad oltre il 71,6 per cento dello stesso.

La Direzione generale, nella funzione di Centro di Responsabilità amministrativa, detiene infatti gli stanziamenti di bilancio dei capitoli di parte corrente – anche delle strutture periferiche³⁸ - in cui sono comprese le spese di personale, le spese per acquisto di beni e servizi e le spese d'investimento, inerenti alle spese per l'informatica, per l'acquisto e l'esproprio di archivi di notevole interesse, per la tutela di beni archivistici non statali, per la ricerca scientifica e tecnologica nel settore dei beni archivistici.

Tra le spese di funzionamento, spicca l'ammontare delle risorse destinate all'acquisto di beni e servizi (28,8 milioni di euro pari al 20,5 per cento dello stanziamento), assorbito in gran parte dalla categoria "Fitto di locali ed oneri accessori" (sia pur in flessione rispetto al precedente esercizio).

Tra le attività svolte nel 2013, in coerenza con la programmazione strategica, di rilievo appare, a seguito dell'accordo Stato-Regioni 27.3.2003, l'accordo, concluso tra il Ministero, le Regioni e Province Autonome, l'UPI e l'ANCI, per la promozione e attuazione del Sistema Archivistico Nazionale (SAN) che costituisce un punto di accesso integrato al patrimonio archivistico italiano, rendendo disponibili, attraverso il proprio "Catalogo delle risorse archivistiche" e la *Digital Library*, descrizioni di archivi e oggetti digitali di natura eterogenea, statali e non statali, pubblici e privati, finora consultabili separatamente.

4.5. Tutela dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria

Lo stanziamento definitivo del programma, gestito dalla Direzione generale per le biblioteche, gli Istituti culturali ed il diritto d'autore, ammonta a circa 137 milioni (-20,9 milioni di euro rispetto al 2012), gran parte dei quali destinati a spese di personale, in coerenza con la funzione di Centro di Responsabilità rivestita dalla Direzione generale verso le 44 Biblioteche Pubbliche Statali. Queste svolgono funzioni tipiche di conservazione e raccolta della produzione editoriale italiana a livello nazionale e locale, tutelano e valorizzano le proprie raccolte storiche, acquisiscono la produzione editoriale straniera in base alle specificità delle proprie raccolte e tenendo conto delle esigenze dell'utenza, documentano il posseduto, forniscono informazioni bibliografiche e assicurano la circolazione dei documenti.

³⁸ A livello periferico sono dislocati n. 101 Archivi e 19 Soprintendenze archivistiche che dipendono funzionalmente dalle Direzioni regionali per i beni culturali paesaggistici, ma si rapportano per gli aspetti tecnico-scientifici alla Direzione generale per gli Archivi

Per quanto riguarda il settore dei contributi, la Direzione generale per le Biblioteche gli Istituti Culturali ed il Diritto d'Autore ha amministrato sia contributi erogati ai sensi di leggi che ne determinano l'ammontare e il destinatario, sia contributi erogati ai sensi di leggi e circolari che regolano modalità, criteri e termini di ammissione al contributo (legge n. 420 del 1997, e successiva circolare n. 84 del 2006, legge n. 534 del 1996 e relative circolari, legge n. 416 del 1981).

Nel complesso, nell'anno, sono stati erogati contributi per un ammontare di 26,3 milioni³⁹.

L'importante quota del bilancio del MIBACT assorbita dalla spesa per l'erogazione di contributi sia ad Enti vigilati che all'ampia platea di Enti pubblici e privati che svolgono attività rilevanti nel settore dei beni culturali suggerisce un'attenta verifica nella distribuzione e rendicontazione dei Fondi trasferiti.

La natura di contributi a pioggia, privi di ogni ricaduta positiva, unito ai costi di gestione ed al rallentamento delle procedure di erogazione, ne suggerisce una profonda razionalizzazione, rendendo, in ogni caso, preferibile una distribuzione fondata su progetti concreti da finanziare e rendicontare piuttosto che attraverso un sovvenzionamento diretto agli Enti.

Rispondono a tale esigenza i nuovi criteri per la concessione dei contributi statali agli Istituti culturali individuati con legge 17 ottobre 1996, n. 534, previsti nella legge di stabilità per il 2014 improntati a principi di trasparenza e pubblicità nell'assegnazione dei finanziamenti statali e diretti alla semplificazione e celerità dei procedimenti, nonché alla definizione dei requisiti degli Istituti culturali beneficiari.

Nell'ambito delle attività finanziate si rileva, infine, che il decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, nella legge n. 135 del 2012, ha previsto la soppressione, dal 1° gennaio 2014, della Fondazione Valore Italia con la quale il Ministero aveva siglato una convenzione per la realizzazione, all'interno del Palazzo della Civiltà Italiana all'Eur, del Museo dell'Audiovisivo.

Le risorse stanziare andranno a finanziare il progetto per un intervento straordinario di sostegno al settore delle biblioteche pari a 6,6 milioni.

Il piano risponde alla necessità di tutela del patrimonio librario e prevede interventi di carattere strutturale e di sicurezza delle sedi di un numero rilevante di biblioteche nazionali.

4.6. Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanea

Il programma, gestito dalla Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanea, presenta nel 2013 uno stanziamento definitivo di 331,6 milioni di euro (4,5 milioni in più rispetto agli stanziamenti del 2012), quasi interamente impegnato e speso e in gran parte destinato alle spese di funzionamento sia a livello centrale che periferico.

Le spese di personale dipendente della Direzione generale e di tutti gli Uffici periferici assorbono circa il 78,5 per cento degli stanziamenti definitivi, mentre le spese per i consumi intermedi per tutte le strutture (con esclusione dei poli museali) passano da 9,72 milioni di stanziamenti iniziali a oltre 21,7 milioni di stanziamenti definitivi, quasi interamente impegnati e spesi; incremento ascrivibile in modo particolare alle spese per le utenze (pagamento dei canoni acqua, luce, energia elettrica, gas e telefoni, conversazioni telefoniche nonché per la pulizia, riscaldamento ed condizionamento d'aria dei locali) che passa dai 2 agli oltre 11,9 milioni (nel 2012 raggiungeva i 4 milioni).

³⁹ Si segnalano al riguardo: i contributi a Istituzioni sociali per 4,4 milioni; le somme da erogare ad Enti, Istituti, Associazioni, Fondazioni ed altri Organismi, per oltre 9,6 milioni di euro; i contributi ad Enti e Istituti culturali, per 6,4 milioni (circa 691 mila euro in più rispetto al 2012); il contributo all'Accademia Nazionale dei Lincei pari 2,4 milioni (- 483 mila euro rispetto al 2012); il contributo da corrispondere al Centro di Documentazione Ebraica Contemporanea con sede in Milano con circa 182 mila euro (68 mila euro in meno rispetto al 2012); i contributi a Istituzioni sociali private per il finanziamento della ricerca sulla storia e sulla cultura del Medioevo italiano ed europeo, con stanziamenti di circa 1,5 milioni di euro.

Rientrano nell'attività amministrativa gli interventi di assistenza tecnica e amministrativa sul sistema informativo nel settore della tutela dei beni architettonici, le attività collegate alla circolazione dei beni in territorio nazionale (per prestiti a mostre) e internazionale nell'ambito della tutela del patrimonio storico-artistico ed etnoantropologico e le attività in tema pianificazione paesaggistica congiunta tra Stato e Regioni nell'ambito della tutela del paesaggio.

La spesa per interventi, pari a circa 14,1 milioni, risulta utilizzata in gran parte per contributi in conto interessi per interventi di conservazione e restauro, nonché per le spese di funzionamento del Museo Nazionale dell'Ebraismo italiano e della *Shoah*, per le annualità per gli interventi di competenza della Società di cultura La Biennale di Venezia, per il Comitato tecnico-scientifico speciale per il patrimonio storico della prima guerra mondiale.

Tra gli investimenti, significative appaiono le acquisizioni di opere di rilevante interesse storico, artistico ed etno-antropologico e le risorse utilizzate, in materia di arte e architettura contemporanee, per la cura delle attività gestionali promosse attraverso il Piano per l'arte contemporanea. Detto Piano, regola e distribuisce le risorse affidate alla Direzione generale secondo un programma di interventi e acquisizioni di opere d'arte, su attività istruite, valutate e condivise, che coinvolgono oltre 25 soggetti diversi per un importo complessivo di 1,6 milioni, di cui il 50 per cento attribuito alla Fondazione MAXXI.

4.7. Valorizzazione del patrimonio culturale

Il programma, gestito dall'omonima Direzione generale, presenta uno stanziamento iniziale di 22,6 milioni che ha raggiunto i 25,4 milioni in termini di stanziamenti definitivi.

Considerato l'organico estremamente ridotto della Direzione (2 dirigenti e 42 dipendenti tra cui cinque professori comandati dal MIUR), le spese di funzionamento non espongono valori rilevanti.

Nell'ambito della spesa per gli interventi, pari a 2,22 milioni, la maggior parte è destinata a favore della Fondazione MAXXI-Museo nazionale delle arti del XXI secolo mentre le spese di investimento si articolano in interventi per la valorizzazione del patrimonio culturale (con stanziamenti iniziali e definitivi di circa 1,3 milioni) e somme occorrenti per la tutela e fruizione dei siti Unesco italiani, ivi compresi i servizi di assistenza (2,3 milioni).

La maggior parte delle risorse è assorbita dalle spese di investimento e si riferisce alla "conservazione, potenziamento e realizzazione di progetti sperimentali, finalizzati alla valorizzazione del patrimonio culturale nazionale ivi compresa la salvaguardia e la fruizione" con stanziamenti iniziali di 13,4 milioni di euro (circa il 60 per cento del totale) e stanziamenti definitivi per 15,7 milioni di euro (pari al 61,8 per cento del totale).

Tra le attività di particolare rilievo si segnalano, in primo luogo, le nuove linee guida per l'affidamento in concessione dei servizi di accoglienza al pubblico negli Istituti e nei luoghi della cultura statali (visite guidate, *bookshop*, caffetterie e punti di ristoro) presente solo in una piccola parte del complesso degli Istituti culturali. Si tratta infatti di elementi di supporto fondamentali nella gestione di un museo, suscettibili anche di produrre una fonte di reddito per sostenere spese necessarie di gestione e manutenzione.

Tra le altre azioni avviate si segnalano inoltre: l'avvio di una consultazione pubblica *online* sul proprio sito istituzionale dal titolo "Il museo che vorrei" per conoscere le reali aspettative dei cittadini, e in particolare di coloro che non frequentano i musei; l'organizzazione dell'evento "Una notte al museo" con aperture serali straordinarie di luoghi d'eccellenza della cultura tra musei e aree archeologiche statali; iniziative finalizzate a migliorare l'accessibilità fisica ai luoghi del patrimonio culturale statale; accordi di *partnership* con i principali vettori di trasporto aereo e ferroviario per consentire una promozione diffusa della cultura destinata a raggiungere i principali flussi turistici interni ed esterni; la Carta della qualità dei Servizi nei luoghi della cultura statali; progetti di comunicazione del patrimonio culturale attraverso i canali *social network*.

4.8. Tutela del patrimonio culturale

Il Programma, che evidenzia uno stanziamento definitivo pari a 245,31 milioni (-11,7 per cento rispetto al 2012) interamente impegnato e pagato per il 90 per cento, fa capo alla Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali competente per il riparto delle risorse assegnate ai Centri di Responsabilità, cui sono trasferite le somme per la realizzazione di interventi a favore di beni e attività culturali.

Si tratta di interventi che, coinvolgendo tutti i settori di competenza del Ministero, determinano non facili raccordi con gli altri programmi di bilancio, anch'essi destinati ad interventi di tutela del patrimonio culturale.

Le risorse relative alle spese di funzionamento vengono assorbite per circa la metà dal finanziamento di interventi urgenti al verificarsi di emergenze, relativi alla salvaguardia dei beni culturali e paesaggistici. Lo stanziamento iniziale, pari a 31,2 milioni di euro (13,7 milioni di euro in meno rispetto al dato assestato 2012), subisce un'ulteriore diminuzione in sede di assestamento, raggiungendo lo stanziamento definitivo di 27,6 milioni (-10,5 milioni di euro rispetto al 2012) per far fronte alla gestione corrente del Ministero.

Le spese per interventi si concentrano invece nelle somme destinate al rimborso di interessi passivi per le operazioni finanziarie per la realizzazione degli interventi di ripristino, recupero e restauro del patrimonio danneggiato da eventi naturali, nonché per il pagamento delle quote di interessi sui mutui contratti per la realizzazione del programma di interventi già attuati con la Società Arcus S.p.A.

La categoria che assorbe la maggior parte degli stanziamenti definitivi concerne le spese di investimento che rappresentano il 53 per cento del totale (nel 2012 era tuttavia il 67,9 per cento).

Alla flessione degli stanziamenti hanno contribuito: la diminuzione dei trasferimenti a favore della Società Arcus S.p.A., la forte contrazione delle risorse destinate a contributi ad Istituzioni sociali, la riduzione delle somme provenienti dal Fondo del "Lotto" e quelle destinate a "Contributi finanziari a favore di proprietari, possessori o detentori di beni culturali".

4.9. La missione "Ricerca e innovazione" e il programma "Ricerca in materia di beni e attività culturali"

La missione n. 17, articolata in un solo programma, "Ricerca in materia di beni e attività culturali (2.1)", viene gestita da più Direzioni generali.

Per il 2013 lo stanziamento iniziale in conto competenza è stato di 41,9 milioni di euro (circa il 2,7 per cento dello stanziamento totale del MIBACT) e lo stanziamento definitivo di 45,8 milioni di euro (-35,3 per cento rispetto al dato 2012).

Di questo circa il 65 per cento è dedicato alle competenze fisse ed accessorie per il personale; i capitoli assegnati al Segretariato generale, alla Direzione per gli archivi e alla Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanea assorbono il 52 per cento dello stanziamento definitivo dell'intero programma.

Nell'ambito della voce "interventi" si iscrivono risorse destinate prevalentemente a Istituzioni sociali, nonché il contributo – di natura obbligatoria – alla Scuola archeologica italiana di Atene (375.552 euro, con una diminuzione di 24.047 euro rispetto al dato assestato 2012).

Il 15 per cento del totale di stanziamento è dedicato alle spese di investimento, nel cui ambito elevata resta la quota di trasferimenti per il funzionamento di Enti con finalità di restauro e conservazione del patrimonio⁴⁰.

⁴⁰ Nel programma rientrano: le assegnazioni per il funzionamento dell'Istituto superiore per la conservazione e il restauro (594 mila euro, con una diminuzione di 203 mila euro rispetto al dato assestato 2012), dell'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione (448 mila euro, con una diminuzione di 153 mila euro rispetto al dato assestato 2012), dell'Istituto centrale per il restauro e la conservazione del patrimonio archivistico e librario (405 mila euro, con una diminuzione di 139 mila euro rispetto al dato assestato 2012), dell'Opificio delle pietre dure di Firenze (237.090 euro, con un aumento di euro 184.215 euro rispetto al dato assestato 2012).

Solo 6,4 milioni sono invece destinati alla progettualità e ad attività di ricerca nel cui ambito si segnalano i progetti in tema di digitalizzazione e informatizzazione del patrimonio culturale⁴¹.

4.10. Stato di attuazione degli interventi finanziati con i Fondi europei

4.10.1. programmi, progetti e attività del MIBACT nel quadro della politica di coesione europea 2007-2013 e 2014-2020

Nel corso del 2013, il MIBACT ha proseguito le attività connesse all'attuazione dei diversi programmi e progetti operativi afferenti al Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 cofinanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e/o da altri Fondi comunitari, nei quali è coinvolto con diverse funzioni e responsabilità.

Da maggio 2013 il MIBACT ha assunto, in forza della delega dell'Autorità di Gestione del programma (PCM-DISET), il ruolo di Organismo Intermedio nell'ambito del *Programma Operativo Interregionale FESR - Attrattori culturali, naturali e turismo* (POIn Attrattori), cui è stata impressa una significativa accelerazione grazie al nuovo assetto istituzionale e procedurale-attuativo definitosi in esito al processo di revisione - approvato con decisione comunitaria del 18 settembre 2013 - allineato agli indirizzi di riprogrammazione definiti dal Piano nazionale di Azione Coesione (PAC) varato dal Consiglio dei Ministri l'11 maggio 2012, secondo una logica di sinergia e di convergenza della strategia di valorizzazione delle aree di attrazione culturale.

L'intero ammontare delle risorse delegate al MIBACT, pari a circa 371 milioni, risulta impegnato a favore del *Grande Progetto Pompei* (105 milioni) e degli "Interventi per il miglioramento delle condizioni di offerta e di fruizione del patrimonio delle aree e dei poli di attrazione culturale e naturale" (266 milioni circa), cui concorre anche la strategia parallela e complementare del Piano di Azione Coesione (PAC MIBACT – Linea di azione 1 – *Valorizzazione delle aree di attrazione culturale*, 95 milioni).

Con successive e distinte fasi di implementazione, si è pervenuti alla selezione di due blocchi di interventi: quelli di I fase e retrospettivi, certificati nel corso delle annualità 2010-2013 (complessivamente circa 71 milioni) e quelli ricompresi nell'ambito degli Accordi Operativi di Attuazione tra il MIBACT e le quattro Regioni della convergenza, selezionati ed approvati con appositi decreti nel corso del 2013 (87 interventi caratterizzati da immediata cantierabilità, che vedono come beneficiari sia le strutture periferiche del MIBACT sia Amministrazioni regionali ed Enti locali).

Sempre nell'ambito del POIn Attrattori, a seguito del trasferimento delle competenze in materia di turismo, nel corso del 2013 il MIBACT ha acquisito la funzione di Organismo Intermedio anche per l'attuazione della Linea "Azioni istituzionali di promozione integrata, a livello interregionale, nazionale ed internazionale dell'offerta culturale, naturale e turistica delle Regioni Convergenza" per un importo di 24 milioni di euro, di cui 14 sono stati certificati nel 2013. Queste attività hanno permesso l'assunzione degli impegni finanziari sull'intero ammontare delle risorse programmate, ed hanno altresì contribuito ad assicurare il raggiungimento del *target* di spesa previsto per il 2013.

Al fine di garantire un'efficiente organizzazione delle strutture tecniche attivate per la gestione delle linee di intervento delegate al MIBACT sono anche destinate risorse (Asse III – Assistenza Tecnica del POIn Attrattori) per un ammontare complessivo pari a poco meno di 3 milioni di euro, in corso di utilizzazione.

⁴¹ In tale direzione, con la legge n. 112 del 2013 il Governo ha lanciato un programma straordinario per lo sviluppo delle attività d'inventariazione, catalogazione e digitalizzazione del patrimonio culturale italiano "Programma 500 giovani per la cultura", attuato dal MIBACT. Il programma, il cui fine ultimo è di incrementare l'accesso e la fruizione da parte del pubblico al patrimonio culturale anche attraverso portali e dispositivi mobili intelligenti, si inserisce nel quadro delle indicazioni dell'Agenda digitale europea ed è finanziato per il 2014 con 2,5 milioni di euro.

Il MIBACT è inoltre coinvolto, sebbene con profilo di beneficiario, anche nell'attuazione del *Programma Operativo Interregionale FESR - Energie rinnovabili e risparmio energetico* (POIn Energia), in relazione a quanto previsto nel quadro dell'Accordo di Programma stipulato tra il MATTM ed il MIBACT per la definizione e l'attuazione di interventi per l'efficientamento e il risparmio energetico a beneficio di luoghi della cultura di rilevanza nazionale (musei, siti archeologici e monumentali, ecc.) nelle 4 Regioni dell'obiettivo Convergenza. In tale ambito sono state realizzate progettazioni definitive di 10 interventi il cui valore ammonta complessivamente a circa 29 milioni di euro, per due dei quali sono state avviate le rispettive realizzazioni⁴².

4.10.2 Stato di attuazione degli interventi nell'area archeologica di Pompei e del Grande Progetto Pompei

Il Grande Progetto Pompei (GPP) è un programma straordinario e urgente di interventi conservativi di prevenzione, manutenzione e restauro adottato con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo in forza della legge n. 75 del 2011, candidato ed approvato al finanziamento comunitario (decisione comunitaria C (2012) 2154 del 29-3-2012), nell'ambito delle risorse del POIn Attrattori, con una dotazione complessiva pari a 105 milioni di euro.

Il GPP è articolato in 5 piani esecutivi:

- *le Opere* (con una dotazione di 85 milioni di euro), che prevede interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico, la messa in sicurezza, il restauro architettonico e degli apparati decorativi ed è in corso di attuazione per il tramite della Soprintendenza Speciale di Napoli e Pompei, che ha proceduto sotto il controllo del Gruppo di Coordinamento attivato presso il Segretariato Generale e dello *Steering Committee* interministeriale, alla progettazione, all'affidamento e all'esecuzione dei lavori originariamente previsti. Al dicembre 2013 sono stati pubblicati bandi relativi a n. 14 interventi il cui costo complessivo ammonta a poco oltre 30 milioni, 7 dei quali sono stati aggiudicati, di cui 5 con cantieri in corso (per un valore complessivo di 6,5 milioni). Ulteriori interventi per circa 20 milioni di euro sono oggetto di bandi in pubblicazione nel 2014. Sui restanti importi sono in corso le attività di predisposizione dei progetti e delle procedure di appalto.
- *la Conoscenza*, che prevede attività di studio e indagine in ordine alle caratteristiche fisiche, materiche, archeologiche e di conservazione dei beni da un lato, ed alla progettazione degli interventi di messa in sicurezza dal rischio idrogeologico dall'altro, attraverso l'implementazione di un sistema informativo che consente di analizzare e sistematizzare le componenti archeologiche ed architettoniche della città antica, ponendo le premesse per una adeguata valutazione dello stato di conservazione e degli elementi di degrado, indispensabile ad una corretta conservazione programmata con controlli ispettivi periodici e interventi sottratti ad una logica puramente emergenziale (con una dotazione di 8,2 milioni, tutti oggetto di progettazione conclusa).
- *la Sicurezza*, che prevede l'adeguamento degli impianti per la sicurezza e la telesorveglianza del sito (con una dotazione di 2 milioni di euro) attuato sotto il coordinamento del Ministero dell'interno.
- *il miglioramento dei servizi e della comunicazione* (7 milioni di euro) per l'adeguamento dei servizi per i visitatori e l'implementazione di strumenti di comunicazione anche interattivi.
- *il rafforzamento e la capacity building* (2,8 milioni di euro) per azioni di rafforzamento della capacità tecnico-amministrativa di governo e di attuazione del progetto.

⁴² I luoghi della cultura interessati dalle progettazioni sono il Museo Nazionale di Capodimonte, il Museo Archeologico Nazionale di Napoli, l'Archivio di Stato di Napoli (Campania), il Museo Archeologico Nazionale della Sibaritide, la Biblioteca Nazionale di Cosenza, il Museo e Parco Archeologico di Capo Colonna (Calabria), il Museo Archeologico Nazionale di Taranto, la Cittadella della Cultura di Bari, il Castello Svevo di Bari (Puglia), l'Archivio di Stato di Catania (Sicilia).

La *governance* del Grande Progetto Pompei è affidata ad una serie di Autorità ed Organismi di coordinamento e gestione cui partecipano le Amministrazioni centrali responsabili e competenti per la sua attuazione, quali l'Autorità di gestione e quella di certificazione (MISE-DPS), l'Organismo Intermedio (MIBACT), lo *Steering Committee* (MISE-DPS, MIBACT, Ministero dell'Interno), il Gruppo di coordinamento (MIBACT, MISE-DPS e Invitalia), il Gruppo di lavoro per la legalità e la sicurezza del Progetto Pompei⁴³.

Per imprimere ulteriore accelerazione all'attuazione degli interventi previsti dal progetto ed assicurare un più efficace coordinamento tecnico ed amministrativo necessario alla loro realizzazione, e di quelli per il rilancio economico-sociale e la riqualificazione ambientale e urbanistica dei territori dei Comuni afferenti all'area di Pompei e di altri importanti siti archeologici, con la legge n. 112 del 2013 (conversione del DL n. 91 del 2013 c.d. "Valore Cultura") sono state introdotte una serie di innovazioni organizzative, avviate a fine 2013 ed in via di messa a regime nei primi mesi del 2014.

E' stata in primo luogo disposta la separazione della Soprintendenza archeologica di Pompei da quella di Napoli, con la conseguente istituzione di una nuova Soprintendenza ai beni archeologici di Napoli (d.m. del 3 dicembre 2013) alla cui direzione è stato altresì nominato un nuovo Soprintendente.

E' stato inoltre nominato un "Direttore generale di progetto" (ed un Vice Direttore generale vicario), cui si è proceduto con dPCM del 27 dicembre 2013, a capo di un'Unità Grande Pompei.

La costituzione dell'Unità Grande Pompei dotata di autonomia amministrativa e contabile, struttura di supporto al Direttore generale di progetto, è stata disposta con dPCM in data 12 febbraio 2014 con il compito di definire e approvare gli elaborati progettuali degli interventi di recupero e restauro previsti dal GPP; assicurare il tempestivo ed efficace svolgimento delle procedure di gara per l'affidamento dei lavori e l'appalto di servizi e forniture necessari alla realizzazione del GPP seguendo la fase di attuazione ed esecuzione dei relativi contratti; assicurare la più efficace gestione del servizio di pubblica fruizione e di valorizzazione del sito archeologico, predisponendo la documentazione degli atti di gara e seguendo la fase di attuazione ed esecuzione dei relativi contratti; assumere direttive atte a migliorare l'efficace conduzione del sito, definendo obiettivi e modalità per assicurare il rafforzamento delle competenze e del contributo del complesso del personale della Soprintendenza agli obiettivi di miglioramento delle condizioni di fruizione e valorizzazione del sito; provvedere ad assicurare le condizioni di supporto organizzativo e amministrativo alle attività di tutela e di valorizzazione di competenza della Soprintendenza speciale di Pompei, Ercolano e Stabia.

L'Unità dovrà inoltre approvare un piano strategico di sviluppo del percorso turistico-culturale integrato del sito Unesco "Aree archeologiche di Pompei, Ercolano e Torre Annunziata" riferito alle aree e alle Amministrazioni interessate dal piano di gestione dell'omonimo sito UNESCO.

Attesa la recente costituzione dell'Unità Grande Pompei, la Corte si riserva di valutare nel prosieguo la concreta attuazione delle rilevanti funzioni ad essa affidate, anche alla luce della misure di semplificazione di cui al decreto-legge n. 83 del 2014.

Resta, peraltro, necessaria, considerata la situazione di emergenza, la sollecita adozione di interventi efficaci ed organici per la messa in sicurezza dell'importante sito archeologico.

⁴³ Quest'ultimo opera presso la Prefettura - UTG di Napoli (in forza del Protocollo di legalità sottoscritto in data 5 aprile 2012 tra Prefettura e Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Napoli e Pompei), ed è diretto da un Prefetto. Il Gruppo ha il compito di collaborare nella predisposizione dei bandi di gara e dei relativi contratti, allo scopo di monitorare le procedure, prevenire tentativi di infiltrazione criminale evitando anche forme di concorrenza sleale, nonché assicurare la corretta realizzazione degli interventi, attraverso l'attivazione del potere di accesso e l'intervento del Gruppo interforze di cui al decreto del Ministro dell'Interno 14 marzo 2003.

MINISTERO DELLA SALUTE

Considerazioni di sintesi

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

2. Analisi della struttura organizzativa: 2.1. *Il processo di razionalizzazione delle strutture centrali e periferiche*; 2.2 *Le misure adottate in materia di anticorruzione e trasparenza*; 2.3. *Organi collegiali e enti vigilati*

3. Analisi finanziarie e contabili: 3.1. *Analisi della gestione delle spese*: 3.1.1. *Spending review*; 3.1.2. *Le misure di contenimento della spesa*; 3.1.3. *L'attività contrattuale*; 3.1.4. *I residui passivi*; 3.1.5. *Residui perenti*; 3.2. *Analisi della gestione delle entrate extratributarie*

4. Missioni e Programmi: 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*; 4.2. *Ricerca e innovazione (missione 17)*

Considerazioni di sintesi

Per l'anno 2013 l'attività del Ministero della salute è stata mirata a due macro-obiettivi: il consolidamento della *governance* del sistema ed il rispetto dei principi di appropriatezza ed efficacia degli interventi sui cittadini, mantenendo sempre, a ragione delle difficoltà del Paese, un rigoroso sforzo di coerenza tra efficienza sanitaria e risorse disponibili.

L'analisi dei risultati conseguiti nell'anno dall'Amministrazione sembra fornire elementi a conferma del raggiungimento di tali obiettivi.

Il processo di riassorbimento dei disavanzi sanitari nelle Regioni in squilibrio strutturale è proseguito anche nel 2013. I progressi nel contenimento dei costi, come rilevato anche nel Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica, sono stati evidenti. La spesa è stata di circa 2 miliardi inferiore alle attese, confermando la sua stabilizzazione in termini di prodotto al 7 per cento. La rete di valutazione e di assistenza del Ministero anche attraverso l'operare dei "Tavoli di monitoraggio e verifica" ha continuato a svolgere un ruolo prezioso in un percorso di aggiustamento che sia realmente strutturale. La definizione di regole contabili e l'esercizio dei conseguenti controlli hanno consentito di prevedere un sistema di garanzie a tutela dell'aggiustamento, creando una "cortina di protezione" sulla destinazione dei fondi. Le misure introdotte dai provvedimenti che hanno avviato a soluzione il pagamento dei debiti pregressi delle Amministrazioni pubbliche dovrebbero impedire il ripetersi in futuro dei fenomeni di ritardo nel fluire delle somme destinate al sistema sanitario e naturalmente, di quelle che si configurano come vere e proprie distrazioni di risorse per altre esigenze e finalità. Ma non solo. Il sistema di monitoraggio dei livelli essenziali delle prestazioni ha mantenuto la sua funzione di stimolo e di verifica segnalando ancora le insufficienze nella qualità dei servizi resi, nella appropriatezza e nella organizzazione delle strutture, che sono alla base delle difficoltà economiche esplose negli squilibri strutturali. Hanno giocato un ruolo prezioso, e potranno

giocarlo ancor più nei prossimi anni, i potenziamenti degli strumenti di raccolta dati che consentono di offrire elementi di *benchmarking* a sostegno nelle scelte gestionali.

Sono continuati gli interventi per la verifica dell'attuazione del 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.

Sono inoltre proseguite le attività di prevenzione con il programma "Guadagnare salute" e quelle collegate a progetti internazionali e tra essi il progetto EUROMED diretto a rafforzare i sistemi sanitari e l'offerta di salute della regione mediterranea.

E tutto ciò è stato portato avanti con una contrazione significativa delle risorse. Se guardando al dato complessivo la flessione è solo dello 0,9 per cento in termini di stanziamenti e dello 0,4 per cento degli impegni rispetto all'esercizio precedente, al netto delle somme trasferite (a famiglie ed enti territoriali) la riduzione si fa più netta: -13,5 per cento gli stanziamenti, -11,9 per cento gli impegni; la dimensione del *budget* del Ministero nel 2013 passa da 1,5 miliardi a poco più di 340 milioni. Anche le misure di riduzione e razionalizzazione della spesa approvate con il decreto del 9 gennaio 2014, con cui l'Amministrazione ha adottato il piano delle cessazioni del personale e il processo di riorganizzazione con il passaggio dalle tre strutture dipartimentali attuali all'unico segretariato generale, concentrando le funzioni trasversali di coordinamento dei tre Dipartimenti in una sola struttura e puntando così a liberare risorse da utilizzare più proficuamente negli uffici dirigenziali di amministrazione attiva, sono segnali significativi di un impegno a rendere compatibili le attività svolte con le necessità di contenimento della spesa.

Ma l'esercizio che si è chiuso è anche lo specchio della difficoltà di procedere oltre su tale percorso senza scelte selettive. E ciò sia nell'attività di programmazione generale, sia in quella di intervento proprio dell'Amministrazione.

Il settore sanitario si trova oggi di fronte a scelte impegnative dal punto di vista finanziario: interessato, da un lato, da ulteriori pressioni per una riduzione ulteriore di risorse, dall'altro, da necessità legate al progresso tecnico e all'accesso a nuovi e costosi strumenti di cura e, da un altro lato ancora, dalla difficoltà di mantenere elevati prelievi fiscali locali. La scelta di non intaccare, almeno nel breve periodo, le risorse destinate alla sanità, ma di trovare all'interno del settore le risorse per affrontare i nuovi bisogni e le somme da destinare al finanziamento degli investimenti, non riduce l'impegno che si presenta per gli esercizi a venire.

A queste necessità se ne vanno aggiungendo altre. Come quella di creare condizioni competitive in tema di salute con gli altri Paesi UE, derivante dall'applicazione della Direttiva Europea 2011/24 UE; di garantire adeguati standard di qualità e sicurezza delle cure ai cittadini italiani ed europei e di adeguare i nuovi livelli essenziali di assistenza; di rilanciare e rafforzare l'assistenza territoriale a causa della prevalenza di patologie croniche – degenerative dovute all'invecchiamento della popolazione; di superare le criticità, sempre più rilevanti ed emergenti su buona parte del territorio nazionale, derivanti dall'inquinamento ambientale, con inevitabili ricadute sulla salute dei cittadini e, quindi, sulla spesa sanitaria.

Il rinvio nella definizione del nuovo Patto della salute, nell'approvazione della revisione dei LEA, ma anche nella riscrittura del Piano sanitario nazionale o di quello di prevenzione, sono l'evidenza di una difficoltà di individuare concreti spazi di manovra per il reperimento delle risorse.

All'Amministrazione centrale spettano, poi, ruoli significativi nel campo della prevenzione, della formazione, della gestione della sanità pubblica e nel sostegno delle politiche di investimento. Competenze di rilievo che sembrano oggi strette da un vincolo di risorse destinato a permanere nel medio periodo. Su questi terreni le scelte selettive da assumere vanno oltre i confini dell'Amministrazione della salute così come la necessità di individuare ulteriori fonti di finanziamento.

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

Le linee strategiche su cui si è sviluppata l'attività del 2013 sono state definite nell'ambito del processo di pianificazione e programmazione che ha preso avvio con l'Atto di indirizzo ministeriale del 3 ottobre 2012.

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 2013 e per il triennio 2013-2015. L'intero procedimento si è concluso con la predisposizione della Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione (emanata 29 gennaio 2013). La fine della legislatura e il nuovo governo sono intervenuti in corso di gestione. Il ministro della Salute ha riferito nel corso di una audizione parlamentare tenutasi il 4 giugno 2013 sulle nuove linee programmatiche.

Per l'anno 2013 l'attività del Ministero della salute era mirata a due macro-obiettivi: il consolidamento dell'economicità della *governance* del sistema ed il rispetto dei principi di appropriatezza ed efficacia degli interventi sui cittadini, mantenendo sempre, a ragione delle difficoltà del Paese, un rigoroso sforzo di coerenza tra efficienza sanitaria ed impiego delle risorse disponibili.

Nel 2013 le priorità erano, quindi, da riferirsi allo sviluppo di politiche per la prevenzione, al rilancio della ricerca integrata con la pratica clinica, vista come elemento di sviluppo e non di spesa; alla formazione dei professionisti; al riconoscimento del merito, al monitoraggio sistematico dei livelli essenziali di assistenza e all'affiancamento continuo alle Regioni in piano di rientro dal disavanzo finanziario; al miglioramento della qualità dei servizi, a interventi maggiormente qualificati di prevenzione e di assistenza sanitaria attraverso lo sviluppo di modelli di riorganizzazione della rete di assistenza territoriale.

Per la prevenzione ciò significava concentrarsi sulle malattie croniche non trasmissibili, favorendo l'adozione di stili di vita attivi e responsabili, in armonia con gli obiettivi del Programma strategico nazionale, per affrontare in maniera globale i principali fattori di rischio modificabili. Si puntava ad un miglioramento, soprattutto in termini di efficienza e tempestività, della prevenzione e sorveglianza delle malattie infettive e delle attività vaccinali. L'aumento dei comportamenti a rischio nonché la frequenza degli spostamenti di persone e di merci, legate agli scambi commerciali, al turismo, ai viaggi di lavoro e ai fenomeni migratori, favoriscono, infatti, la diffusione delle malattie trasmissibili, a volte con carattere di vera emergenza.

La ricerca doveva produrre risultati trasferibili all'attività clinica, con azioni quindi di integrazione tra l'attività di ricerca e la pratica clinica, nella convinzione che la buona assistenza richiede innovazione e quindi ricerca.

Nel corso dell'esercizio si prevedeva il recepimento della Direttiva 24/2011/UE, per la cui attuazione risultava necessario, innanzitutto, dare luogo all'implementazione dell'art. 6, tramite la creazione del Punto di contatto nazionale. Un adeguamento volto ad attirare i pazienti stranieri a farsi curare sul territorio nazionale (ritorno economico) e far guadagnare al Paese una posizione di spicco in ambito sanitario a livello europeo (ritorno di immagine e di investimenti stranieri). Un impegno da affiancare alle attività volte a partecipare ai lavori delle maggiori Organizzazioni internazionali.

Consolidamento dei risultati ottenuti sul fronte del riassorbimento dei disavanzi sanitari, definizione del nuovo Patto per la salute e attuazione di quanto previsto dalla riforma federalista dovevano rappresentare i principali passi in tema di programmazione sanitaria. In tale ambito, fondamentale risultava il ruolo degli strumenti, sviluppati nel Nuovo sistema informativo sanitario (NSIS), a supporto del monitoraggio dei livelli essenziali di assistenza (LEA). Essi dovevano consentire una lettura integrata delle prestazioni erogate ai cittadini nell'ambito dei diversi livelli assistenziali, a partire da quelli ospedaliero e territoriale.

L'assistenza primaria andava riorganizzata secondo una logica di rete, adottando modelli organizzativi che agevolassero il coordinamento operativo tra i vari professionisti. Una riorganizzazione che, per poter garantire la continuità delle cure durante le 24 ore e per 7 giorni alla settimana, doveva prevedere l'individuazione di modelli organizzativi assistenziali,

diversificati e adattabili ai diversi contesti territoriali e contare sull'integrazione del servizio di Continuità Assistenziale (CA) con il Sistema territoriale di Emergenza 118.

L'azione dell'Amministrazione doveva incentrarsi sulla definizione di strumenti in grado di favorire nuovi criteri di efficienza, appropriatezza e qualità degli interventi sanitari e, specie nei sistemi in *deficit* economico o non adeguati nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, dovevano essere monitorati i piani di riorganizzazione e riqualificazione contenuti nei programmi operativi. Proseguiva inoltre l'attività di affiancamento delle Regioni interessate dai piani di riqualificazione.

Centrale rimaneva il riordino degli ospedali: si doveva concludere il processo avviato, operando in grandi reti, avvalendosi di tecnologie e professionalità sempre più elevate e impiegando metodiche di "de-materializzazione" nella trasmissione e archiviazione delle informazioni, con capacità di risposta alla pluralità di richieste del paziente.

Particolare attenzione andava posta all'identificazione dei processi di umanizzazione nei confronti dei pazienti e delle famiglie che vivono uno stato di "fragilità" (anziani, disabilità gravi, cronicità, terminalità).

In continuità con l'anno 2012, nell'ambito delle attività rivolte alla razionalizzazione della spesa sanitaria, doveva proseguire e rafforzarsi l'attenzione al governo del settore dei dispositivi medici: ciò diffondendo le migliori pratiche e potenziando gli strumenti e le informazioni a disposizione di Regioni e aziende sanitarie da cui trarre elementi per una autoselezione delle pratiche e dei modelli organizzativi e istituzionali a migliore impatto.

Nel 2013, gli interventi a tutela della salute pubblica veterinaria e della sicurezza degli alimenti dovevano essere preordinati a garantire la continuità e lo sviluppo delle azioni intraprese nelle precedenti annualità per una corretta valutazione e gestione del rischio nella catena alimentare; ma selezionando quelli maggiormente necessari per consentire una razionalizzazione e un contenimento della spesa pubblica.

Si dovevano consolidare le azioni nel territorio per il controllo e l'eradicazione delle malattie infettive animali e delle zoonosi ed uniformando gli interventi sulle malattie a forte impatto sulle economie nazionali ed extra nazionali. Nel settore del farmaco veterinario doveva realizzarsi un maggiore controllo nelle diverse fasi della circolazione del medicinale veterinario, al fine di assicurare un efficace sistema di farmacosorveglianza.

La sicurezza alimentare rappresentava una priorità proprio perché tocca un interesse primario della popolazione e coinvolge in modo trasversale e con differenti ruoli le istituzioni, i produttori, i consumatori ed il mondo scientifico. Era per questo previsto un potenziamento dell'attività di collaborazione con l'Autorità europea e un migliore raccordo degli scienziati italiani che fanno parte dei panel scientifici e dei gruppi di lavoro istituiti presso detta Autorità.

In linea con la riduzione di strutture e dotazioni organiche prevista dal DL n. 95 del 2012, l'Amministrazione aveva previsto la predisposizione di modifiche nell'organizzazione del Ministero che, concentrando le attività in un numero inferiore di strutture dirigenziali, garantisse il mantenimento dei livelli di servizio resi all'utenza.

Nel giugno 2013 il nuovo ministro, non predisponendo una nuova direttiva, ma nella esposizione delle linee programmatiche alle Commissioni parlamentari competenti, confermava il rilievo delle politiche di prevenzione annunciando la predisposizione di un nuovo Piano nazionale di prevenzione che modificasse e aggiornasse lo strumento vigente e da attuare entro l'anno¹. Inoltre ribadiva alcuni temi che già caratterizzavano l'impostazione dell'azione per il 2013: la strategicità della riorganizzazione dell'assistenza territoriale per rafforzare i legami tra

¹ Con attenzione non solo agli aspetti specificatamente sanitari, ma anche ai fattori ambientali, sociali ed economici della salute e alle azioni messe in campo per aggredire i principali fattori di rischio nel nostro Paese: le azioni di contrasto al fumo e alla dipendenza da gioco patologico, alle tossicodipendenze, e le patologie croniche non trasmissibili; al rafforzamento degli interventi dedicati alla salute della donna nelle diverse fasi della vita e del bambino, al monitoraggio sempre più attento sulla popolazione maschile giovanile dopo che, abolita la visita di leva, sono aumentate le malattie nei soggetti tra i 30-35 anni.

ospedale e territorio²; la revisione dei LEA e la predisposizione del Patto della salute per il 2014³; la necessità di individuare, assieme alle Regioni, una mappatura ulteriore degli sprechi; la necessità di rendere competitivo il modello italiano in Europa, cogliendo l'occasione del recepimento della direttiva sulla assistenza sanitaria nei Paesi dell'Unione per rilanciare le eccellenze del sistema italiano all'estero; l'urgenza di provvedimenti normativi in materia di personale e di responsabilità professionale; la volontà di intervenire in tema di precariato, blocco del *turnover* e formazione specialistica in medicina generale; la volontà di muovere per la valorizzazione e il potenziamento del sistema sanitario veterinario nazionale, soprattutto in materia di sicurezza alimentare.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Il processo di razionalizzazione delle strutture centrali e periferiche

La pianta organica presenta per il 2013 una dotazione di 13 Uffici dirigenziali di I^a fascia e 111 di II^a fascia; a questi si aggiungono 247 dirigenti delle professionalità sanitarie e 1.328 unità di personale non dirigente. Il personale a tempo determinato rappresenta il 6,4 per cento del totale negli uffici centrali ed il 6 per cento in quelli periferici; la percentuale più elevata di contratti a tempo determinato, il 69 per cento, si riscontra nei dirigenti delle professionalità sanitarie. Le unità in esubero sono 79 delle aree II e III e 7 tra i dirigenti nelle professionalità sanitarie

	organico	Uffici centrali		Uffici periferici	
		Personale in servizio 2013		Personale in servizio 2013	
		A tempo indeterminato	A tempo determinato	A tempo indeterminato	A tempo determinato
Uffici dirigenziali I fascia	13	14	3	0	0
Uffici dirigenziali II fascia	111	88	9	17	5
Uffici dirigenziali II fascia tecnici – ispettivi ecc.	0	0	0	0	0
Totale Uffici dirigenziali	124	102	12	17	5
dirigenti delle professionalità sanitarie*	247	136	73	113	92
Area III	525	382	0	171	0
Area II	794	425	25	420	6
Area I	9	2	0	5	0
Totale personale Aree	1328	809	25	596	6

*Ai dirigenti delle professioni sanitarie in servizio nel 2013 presso gli uffici centrali (136) e periferici (113) ne vanno aggiunti 4 in aspettativa per incarichi presso altra Amministrazione e 1 nel ruolo locale (prov. Bolzano)

Fonte: dati Ministero della Salute

Le misure di riduzione e razionalizzazione della spesa hanno interessato anche gli assetti organizzativi con particolare riferimento alla composizione e all'evoluzione del personale. Con decreto del 9 gennaio 2014 l'Amministrazione ha adottato, ai sensi dell'art. 2, comma 11 del DL n. 95 del 2012, il piano delle cessazioni del personale. In base alla ricognizione al 31 dicembre 2013 sono state individuate 86 unità soprannumerarie di cui 7 dirigenti delle professionalità sanitarie, 28 unità di terza area, e 51 di seconda area. Per il riassorbimento delle

² Su questo fronte si trattava di collaborare con le Regioni per accelerare il percorso di attivazione delle aggregazioni funzionali territoriali e delle unità complesse di cura primaria deputate ad adeguare l'assistenza primaria in un'ottica di complementarità con le strutture ospedaliere e di accrescimento della capacità di presa in carico del cittadino assistito dal Servizio sanitario. Completare il percorso di potenziamento del ruolo delle farmacie convenzionate.

³ Per il primo, dopo l'acquisizione del concerto tecnico lo schema era stato trasmesso nel marzo 2013 alla Conferenza Stato-Regioni, per l'avvio dell'istruttoria ai fini dell'intesa. Nel caso del Patto, in mancanza della definizione in sede Stato-Regioni entro il 15 novembre 2012 del nuovo Patto per la salute 2013-2015 (definito il piano regolatore della sanità), sarebbero divenute operative le misure fissate dal decreto-legge 95 in campo sanitario, misure che, diversamente, con il Patto avrebbero potuto essere rimodulate.

unità in soprannumero il Piano prevede cessazioni dal servizio per raggiungimento dei limiti di età; per le unità che residuano dopo le cessazioni si prevede un esodo volontario da concedere a chi ha raggiunto i requisiti pensionistici vigenti anteriormente al DL n.201 del 2011 (pensionamento in deroga) e per eventuali soprannumeri risultanti anche a seguito della procedura di esodo volontario (da verificare a dicembre del 2015) l'Amministrazione può procedere alla risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro per il personale che al 31 dicembre 2011 risultava in possesso dei requisiti pensionistici vigenti anteriormente al DL n. 201 del 2011.

Con il dPCM n. 59 del 2014 di riordino del Ministero della salute è stato definito un assetto organizzativo conforme alla quantificazione degli organici prevista, per tutte le Amministrazioni, dal dPCM del 22 gennaio 2013 che ha ridotto i posti funzione di livello dirigenziale generale e non (questi ultimi ridotti poi di una ulteriore unità dalla legge n.147 del 2013). Ma la misura più rilevante sotto il profilo del risparmio atteso contenuta nel regolamento è il passaggio dalle tre strutture dipartimentali attuali all'unico segretariato generale. Infatti concentrando le funzioni trasversali di coordinamento dei tre Dipartimenti in una sola struttura, si punta a liberare risorse da utilizzare negli uffici dirigenziali di amministrazione attiva. E' inoltre previsto che la "Direzione generale della comunicazione e dei rapporti europei ed internazionali" assorba i compiti delle due direzioni attualmente operanti: la D.G. della comunicazione e dei rapporti istituzionali e la D.G. dei rapporti europei e internazionali. In un'unica Direzione confluiscono anche tutte le funzioni relative alla vigilanza degli Enti e alla sicurezza delle cure. Dei 111 posti di funzione dirigenziale non generale, 101 sono da individuare con decreti ministeriali di natura non regolamentare, mentre 10 appartengono agli uffici di diretta collaborazione del Ministro e alla Struttura tecnica permanente per la misurazione della *performance*.

Il Ministero è dotato di quattro diverse tipologie di uffici periferici: Uffici di Sanità Marittima, Aerea e di Frontiera, Uffici Veterinari per gli Adempimenti Comunitari, Posti d'Ispezione Frontaliera, Servizi di Assistenza Sanitaria al personale Navigante.

USMAF. Articolazioni periferiche del Ministero della salute cui è affidato lo svolgimento dei compiti di profilassi internazionale e sanità transfrontaliera, rimasti in capo allo Stato dopo la riforma del titolo V della Costituzione avvenuta con la Legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001⁴. Alla data del 31 dicembre 2013 gli USMAF, coordinati dal punto di vista tecnico dalla Direzione Generale della Prevenzione, sono articolati in 12 Uffici principali, o USMAF propriamente detti, e 37 Unità territoriali (UT), dislocate in corrispondenza dei principali punti di ingresso internazionali (porti ed aeroporti) del Paese. Nello schema di riorganizzazione degli Uffici dirigenziali non generali del Ministero della salute è prevista una riduzione del numero complessivo degli USMAF.

Sono Uffici impegnati nella messa a punto di misure atte a ridurre o ridimensionare il rischio di diffusione di malattie infettive esercitando attività di vigilanza sia su viaggiatori che sulle merci destinate al consumo umano importate da paesi non appartenenti all'UE. Proprio il controllo sulle merci in importazione rappresenta oggi circa l'80 per cento dell'attività ed è in continuo aumento. La progressiva diminuzione del personale attualmente previsto in 440 unità sta rendendo difficoltoso il servizio soprattutto in alcune regioni del nord destinatarie di importanti volumi di traffici di merci in importazione, difficoltà che potrebbe diventare più evidente nella fase operativa di EXPO 2015 quando si prevede un ulteriore aumento di alimenti destinati alla manifestazione internazionale. Il capitolo relativo alle spese di funzionamento presenta uno stanziamento iniziale di poco più di 34mila euro elevato poi a 624mila a seguito delle riassegnazioni dei proventi derivanti dalla riscossione delle tariffe in attuazione del d.lgs. 194/2008.

UVAC. Istituiti con il decreto legislativo 30 gennaio 1993, n. 27, recante attuazione della direttiva 89/608/CEE relativa alla mutua assistenza tra autorità amministrative per assicurare la corretta

⁴ Gli USMAF garantiscono quindi la continuità delle funzioni che un tempo erano assicurate dal "Medico di Porto o di Aeroporto" al quale, in virtù dei vecchi regolamenti per la sanità marittima e delle convezioni sanitarie internazionali, era affidato il compito della difesa sanitaria del territorio nazionale dal rischio di importazione di malattie infettive attraverso i movimenti internazionali di mezzi di trasporto e persone.

applicazione della legislazione veterinaria e zootecnica. Sono complessivamente 17, con una competenza territoriale che copre generalmente il territorio di una Regione e, in taluni casi, di due Regioni e gestiscono ogni anno la tracciabilità e il coordinamento dei controlli a destino, da parte delle ASL, di circa 1.400.000 partite di animali vivi e di prodotti di origine animale provenienti dagli altri Paesi dell'Unione Europea. Nel 2013 gli stanziamenti definitivi ad essi destinati sono stati pari a 56mila euro con una riduzione rispetto al 2012 del 31 per cento.

PIF. Uffici veterinari riconosciuti ed abilitati dalla Commissione europea ad effettuare i controlli veterinari su animali vivi, prodotti di origine animale e mangimi provenienti da Paesi terzi e destinati al mercato comunitario o in transito verso altri Paesi terzi, con le modalità di cui alle direttive del Consiglio n. 97/78/CE e n. 91/496/CEE (recepite rispettivamente con decreto legislativo n. 80 del 2000 e decreto legislativo n. 93 del 1993). Alla data del 31 dicembre 2013 i PIF italiani riconosciuti dalla Commissione europea sono 23, gestiscono ogni anno il controllo sanitario di circa 60.000 partite di animali, prodotti di origine animale e mangimi provenienti da Paesi terzi. Dei 23 PIF solo 3 sono uffici di livello Dirigenziale non generale autonomi (Milano Malpensa, Ravenna e La Spezia).

SASN. Attualmente costituiti in due uffici periferici: Genova (competente per il centro-nord) e Napoli (per gli ambulatori del sud ed isole). L'articolo 4, commi 89 e ss. della legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità per il 2012), così come modificato dall'articolo 15 del decreto-legge n. 158 del 2012, ha previsto il conferimento alle Regioni delle loro funzioni. Nell'ambito dei lavori di predisposizione dei provvedimenti attuativi della norma sono emerse criticità che hanno impedito la conclusione dei lavori. Pertanto con l'art. 1, c. 233 della legge n. 147 del 2013 sono state abrogate le norme precedenti e le relative funzioni sono state riallocate all'interno del Ministero. Tuttavia gli attuali servizi dei SASN verranno unificati presso gli uffici USMAF e ciò anche al fine di consentire una razionalizzazione nell'utilizzo del personale e nelle risorse logistiche

Per gli uffici periferici il nuovo regolamento prevede per USMAF-SASN, UVAC, PIF ambiti regionali e interregionali con un limite massimo di 22 posizioni dirigenziali di II fascia (erano 34 in precedenza) portando ad una omogeneizzazione degli uffici alle restanti strutture territoriali dello Stato. Gli uffici PIF e UVAC insistenti sulla medesima Regione verranno unificati.

2.2. *Le misure adottate in materia di anticorruzione e trasparenza.*

E' stato adottato con d.m. 31 gennaio 2014 il Piano di prevenzione della corruzione per il periodo 2013-2016 ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge 6 novembre 2012, n. 190⁵. Ai fini della predisposizione di detto Piano (cfr. art.1, comma 7, legge 190 del 2012), l'organo di indirizzo politico con provvedimento del 5 febbraio 2013, ha individuato nel Direttore generale della Direzione generale degli organi collegiali per la tutela della salute il Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC). Per l'elaborazione del PTPC sono state poste in essere una serie di iniziative che hanno coinvolto diversi soggetti. Su proposta del RPC sono state individuate le quattro aree maggiormente a rischio contemplate dalla citata legge⁶ e una ulteriore area in considerazione delle specifiche competenze del Ministero: *l'attività di ispezione, vigilanza e controllo*. E' quindi stato avviato l'*iter* di mappatura dei processi afferenti alle predette aree a rischio. Per la rilevazione dei processi e la conseguente valutazione del

⁵ La legge reca "Disposizioni per la prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" e prevede l'adozione di Piani triennali di prevenzione della corruzione (PTPC) da parte delle Pubbliche Amministrazioni, finalizzati all'individuazione delle attività nelle quali è maggiore il rischio di corruzione e alla previsione, in relazione a tali attività, di meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione. In fase di prima applicazione, il Piano riguarda il periodo 2013-2016, così come previsto dal Piano Nazionale anticorruzione (PNA).

⁶ Le aree indicate dalla legge sono: autorizzazione o concessione, scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta, ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed Enti pubblici, concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'art. 24 del decreto legislativo n. 150 del 2009.

rischio, il RPC si è avvalso della collaborazione di un Gruppo di lavoro multidisciplinare, composto da funzionari e dirigenti del Ministero e da funzionari del FormezPA. Al gruppo di lavoro ha fornito il proprio contributo anche un funzionario appartenente alla struttura di supporto dell'OIV nonché il Responsabile per la trasparenza, per gli aspetti di competenza. Sulla base dei risultati dell'attività di individuazione e di analisi, è stata effettuata la ponderazione del rischio ed è stato redatto un registro dei rischi, in cui sono riportati i processi in ordine decrescente in base al livello di rischio.

Per i processi collocati al di sopra della soglia media di rischio il PTPC del Ministero della salute ha previsto l'applicazione di specifiche misure di prevenzione, ulteriori rispetto alle misure obbligatorie *ex lege*. Già nel corso del 2013 sono state realizzate o avviate attività concernenti alcune misure obbligatorie relativamente all'inconferibilità e incompatibilità di incarichi dirigenziali, allo svolgimento di incarichi d'ufficio o attività e incarichi extra-istituzionali e alla formazione sull'anticorruzione.

2.3. Organi collegiali ed enti vigilati

Con il d.P.R. 44 del 28/3/2013, ai sensi dell'art. 2, comma 4, della legge n. 183 del 2010, è stato adottato il nuovo regolamento di riordino per un triennio degli organi collegiali e degli altri organismi operanti presso il Ministero della salute. E' prevista la possibilità di proroga nel caso venga valutata la loro perdurante utilità. I criteri seguiti nella riorganizzazione sono stati l'eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali, la razionalizzazione delle competenze delle strutture che svolgono funzioni omogenee, la limitazione del numero delle strutture, anche mediante accorpamento e la diminuzione del numero dei componenti degli organismi stessi⁷.

Complessivamente dal riordino è derivato un significativo contenimento della spesa: 280mila euro nel 2013 a fronte di un tetto massimo consentito di 616mila.

Non vi sono società partecipate direttamente dal Ministero della salute e limitati sono gli enti sui quali il Ministero esercita un potere di vigilanza. Oltre agli Istituti zooprofilattici, sono enti vigilati l'Istituto Superiore di Sanità, l'Agenzia Italiana del Farmaco, l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, la Croce Rossa Italiana, l'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti ed il contrasto alle malattie della povertà e la Lega Italiana per la lotta ai tumori. Nel 2012 con il d.lgs. n. 106 del 2012 è stata definita la riorganizzazione di alcuni di tali enti (ISSN, AGENAS, LILT), tra cui anche gli Istituti zooprofilattici sperimentali per i quali è ora prevista la possibilità di associarsi per lo svolgimento attività istituzionali (l'immissione in commercio e distribuzione di medicinali e altri prodotti necessari alle attività di sanità pubblica veterinaria). Nel 2013 gli Enti vigilati del Ministero non sono stati interessati da modifiche relative agli assetti organizzativi e ai rapporti con l'Amministrazione stessa. Solo la LILT ha approvato il nuovo statuto in applicazione del d.lgs. n.106 del 2012. La Lega Italiana per la lotta ai tumori opera senza fini di lucro per la promozione della prevenzione oncologica e nel perseguimento dei suoi scopi collabora e si coordina con le amministrazioni, le istituzioni, gli enti, gli organismi nazionali, regionali e

⁷ Gli organi collegiali e altri organismi del Ministero della salute, sono stati interessati da un primo processo di riordino attuato con il d.P.R. n.86 del 2007, a norma dell'articolo 29 del DL n. 223 del 2006. Ne era prevista la durata triennale con scadenza a luglio 2010 e con possibilità di proroga da concedersi con decreto del Presidente del consiglio dei Ministri, previa valutazione della perdurante utilità degli organismi in questione. Con il successivo decreto-legge n. 112 del 2008 all'articolo 61, è stato stabilito che, a decorrere dall'anno 2009, la spesa complessiva sostenuta dalle Amministrazioni pubbliche per organi collegiali e altri organismi, anche monocratici, comunque denominati, operanti nelle predette Amministrazioni, dovesse essere ridotta del trenta per cento rispetto a quella sostenuta nell'anno 2007 (pari a 880.300 euro). Il decreto-legge n. 112 del 2008 ha, inoltre, fissato ulteriori obiettivi di contenimento dei trattamenti economici da corrispondere ai componenti e la possibilità di prorogare gli organismi per i quali fosse stata riconosciuta la loro perdurante utilità per un periodo non superiore a due anni. In attuazione di quanto suindicato, è stato adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 ottobre 2010, che ha confermato e prorogato per un biennio, fino al 21 luglio 2012, ventidue collegi e altri organismi operanti presso il Ministero. Con il decreto-legge n. 89 del 2012 gli organi collegiali e gli altri organismi sono stati prorogati fino al 31 dicembre 2012 e poi ancora fino al 30 aprile 2013 (articolo 15, comma 3^{ter} del decreto-legge n. 158 del 2012).