

Con d.m. (Ministero economia e finanze) del 2013⁶³ sono stati stanziati 38,8 milioni di euro, di cui 32,2 milioni di euro destinati alle situazioni debitorie ex Assi e i restanti ai debiti del Corpo Forestale dello Stato e ai debiti connessi ai servizi in gestione unificata del Ministero.

L'Amministrazione ha riferito di aver poi inserito nel piano ulteriori situazioni debitorie⁶⁴, dando avvio a luglio 2013 all'*iter* per il perfezionamento del piano⁶⁵.

Per quanto riguarda i pagamenti effettuati sui debiti assentiti alla soppressa⁶⁶ Agenzia per lo Sviluppo del Settore Ippico (ASSI – ex Unire), di cui all'art. 5 del DL n. 35 del 2013, risultano alla data di febbraio 2015 assegnati circa 30,3 milioni di euro⁶⁷ e disposti pagamenti per 27,8 milioni di euro (residua dunque un importo di circa 2,5 milioni di euro, di cui 2,3 accantonato per i fallimenti), nonché circa 1,79 milioni di euro⁶⁸ e disposti pagamenti per circa 1,775 milioni di euro (residua dunque un importo di circa 15.000 mila euro).

Quanto al piano di rientro, disposto con decreto interministeriale⁶⁹, sui debiti ippici maturati dell'ex ASSI nel corso dell'esercizio 2012 e riassorbibile entro e non oltre il 2015, la consistenza debitoria, ancora inevasa, ammonta a tutt'oggi a complessivi 34,16 milioni di euro.

L'articolazione del debito risulta essere la seguente:

- a) premi per circa 26 milioni di euro;
- b) società di corse per circa 6,9 milioni di euro;
- c) società di corse TV per circa 1,1 milioni di euro.

Trattasi, invero, di cifre imponenti, rispetto alle quali il Ministero dovrà necessariamente adottare opportune iniziative volte ad accertarne i presupposti e la sostenibilità finanziaria.

nel rendiconto dell'ex ASSI al 14 agosto 2012, nonché sulla base della quota di spettanza dell'ex ASSI dell'incremento di gettito di cui al comma 5 dell'art. 30-bis del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185".

⁶³ Il d.m. n. 40124/2013, registrato dalla Corte dei conti il 23 maggio 2013, reg. 4, fgl 239, ha provveduto al riparto del fondo di cui all'articolo 1, comma 50 della legge 266/2005, istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

⁶⁴ In conformità con le circolari MEF - RGS 12 aprile 2013, n. 18 e giugno 2013, n. 27.

⁶⁵ Con decreto interministeriale che sarà inviato alle Commissioni parlamentari e alla Corte dei conti.

⁶⁶ L'art. 23-*quater* del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (nel riprodurre il testo dell'art. 3, comma 9, del decreto-legge 27 giugno 2012, n. 87, non convertito) ha disposto la soppressione dell'Agenzia per lo Sviluppo del Settore Ippico. Le attività istituzionali già facenti capo all'Agenzia sono state interamente ricondotte nell'ambito del MIPAAF, ad eccezione delle competenze relative alla certificazione delle scommesse sulle corse dei cavalli ai fini del pagamento delle vincite dovute agli scommettitori, che sono state affidate all'Agenzia delle dogane e dei monopoli. In attuazione dell'art. 23-*quater* sono stati adottati il dPCM 21 gennaio 2013⁶⁶ e il d.m., recante "Trasferimento delle funzioni e delle risorse dell'ex ASSI al MIPAAF e all'Agenzia delle dogane e dei monopoli" è stato pubblicato nella Gazz. Uff. 29 marzo 2013, n. 75. Fino alla data di adozione dei decreti attuativi, l'ordinaria amministrazione dell'ASSI - gestione temporanea - è stata svolta dal dirigente delegato con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali del 17 agosto 2012. Con decreto n. 487 dell'11 marzo 2013, nelle more della direttiva sull'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2013, nonché dell'emanazione del dPCM relativo alla riorganizzazione del MIPAAF e dei successivi decreti attuativi, la gestione delle funzioni dell'ex ASSI trasferite al Ministero stesso è stata affidata al Dipartimento delle politiche competitive della qualità agroalimentare e della pesca.

⁶⁷ Capitolo 2290.

⁶⁸ Capitolo 1981.

⁶⁹ Decreto n. 11177/2013.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITÀ CULTURALI E DEL TURISMO**Considerazioni di sintesi**

1. Profili istituzionali e programmazione strategica e finanziaria: 1.1. *Il ruolo e le funzioni del Ministero;* 1.2. *La programmazione strategica e finanziaria*

2. Analisi della struttura organizzativa: 2.1. *La revisione degli assetti organizzativi e la riduzione degli organici;* 2.2. *Gli Organismi vigilati;* 2.3. *Le misure adottate in materia di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza*

3. Analisi finanziarie e contabili: 3.1. *Le risorse finanziarie assegnate;* 3.2. *Le misure di contenimento della spesa;* 3.3. *La gestione delle spese;* 3.4. *I residui passivi;* 3.5. *Analisi delle criticità emerse dall'esame del rendiconto;* 3.6. *Analisi della gestione delle entrate extra-tributarie*

4. Missioni e programmi: 4.1. *Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo;* 4.2. *Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale;* 4.3. *Tutela dei beni archeologici;* 4.4. *Tutela dei beni archivistici;* 4.5. *Tutela dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria;* 4.6. *Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanee;* 4.7. *Valorizzazione del patrimonio culturale;* 4.8. *Tutela del patrimonio culturale;* 4.9. *La missione "Ricerca e innovazione" e il programma "Ricerca in materia di beni e attività culturali";* 4.10. *La missione "Turismo" e il programma "Sviluppo e competitività del turismo";* 4.11. *Stato di attuazione degli interventi nell'area archeologica di Pompei e del Grande Progetto Pompei*

Considerazioni di sintesi

Lo stato di previsione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT) evidenzia una dotazione finanziaria iniziale di competenza pari a 1.595,3 milioni (in leggera crescita rispetto al 2013) che raggiungono i 1.941,2 milioni in sede di previsioni definitive (+14,7 per cento) a cui, peraltro, contribuiscono le riassegnazioni di entrate disposte in corso di esercizio delle quali circa 166 milioni destinati alle politiche di competitività e sviluppo del turismo.

In flessione si presentano le disponibilità, che si affiancano alle risorse ordinarie, provenienti dai Fondi del lotto mentre non risultano disponibili per l'esercizio 2014 ulteriori risorse provenienti da erogazioni liberali (in ordine alle quali è intervenuto in corso di esercizio il citato decreto legge n. 83 del 2014) e dal Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali.

A decorrere dall'esercizio 2014 sono risultate invece nuovamente disponibili nel bilancio del Ministero tutte le risorse derivanti dagli introiti dei biglietti di ingresso nei musei statali (art. 3 del DL n. 91 del 2013, convertito dalla legge n. 112 del 2013) per un ammontare pari a 18,5 milioni.

Consistente è risultato anche nel 2014 l'effetto delle misure disposte dal DL n. 95 del 2012 e dal DL n. 66 del 2014 che hanno inciso sulle risorse stanziare per le finalità di tutela come emerge dalle linee programmatiche delle principali attività del Ministero.

Sotto il profilo gestionale crescono gli impegni e i pagamenti rispetto al precedente esercizio (1,9 milioni di impegni e 1,7 milioni di pagamenti) assorbiti in prevalenza da spese di funzionamento, mentre si riducono nella missione "Ricerca e innovazione" in relazione alle minori risorse disponibili.

Flettono rispetto al precedente esercizio gli indicatori relativi alla capacità di impegno e di spesa trainati dalla missione "Turismo", introdotta nel 2014, che registra indici di gestione più contenuti in relazione alle difficoltà incontrate nella gestione delle risorse finanziarie, ereditate dall'Ufficio per le politiche del turismo della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'ammontare dei residui passivi segna nel 2014 una nuova, consistente, crescita rispetto al precedente esercizio attestandosi a 441,4 milioni (257,8 milioni nel 2013), nel cui ambito si segnala l'aumento dei residui di stanziamento.

Tra le criticità riscontrate nell'analisi del rendiconto si confermano il fenomeno dei debiti pregressi (18 milioni al termine del 2013 dei quali 16,4 milioni non ripianati dal MEF) e quello delle giacenze presso le contabilità speciali del Ministero (370,3 milioni) che, tuttavia, mostrano anche nel 2014, un andamento più equilibrato.

Sotto il profilo organizzativo l'esercizio 2014 è stato caratterizzato dal nuovo regolamento del Ministero che non si è limitato ad adeguare la struttura ministeriale alle nuove dotazioni organiche, ma ne ha ridisegnato l'organizzazione in modo fortemente innovativo.

La riforma segue nel complesso cinque linee di azione che rispondono: a) alla necessità di garantire una piena integrazione tra i due ambiti strategici di intervento del Ministero: cultura e turismo; b) ad esigenze di semplificazione dell'Amministrazione periferica, al fine di risolvere le problematiche derivanti dalla moltiplicazione delle linee di comando e i frequenti conflitti tra Direzioni regionali e Soprintendenze; c) all'ammodernamento della struttura centrale; d) alla esigenza di valorizzare il patrimonio museale, soprattutto statale, tenendo distinta la tutela dalla gestione dei musei di cui è stata valorizzata l'autonomia; e) affrontare, infine il ritardo del Ministero nei settori della innovazione e della formazione.

Meritano un'attenta considerazione anche la pluralità di Organismi di diversa configurazione ed autonomia sottoposti alla vigilanza del Ministero che operano nell'ambito della cura del patrimonio culturale italiano (Società, Fondazioni, Enti e Istituti), in una logica di progressiva riduzione del ruolo dello Stato nelle politiche di settore a favore di strumenti di gestione maggiormente flessibili e capaci di mobilitare risorse private.

Il nucleo più consistente – che si articola in Enti pubblici vigilati (trasformati nel tempo in Enti di diritto privato) e Fondazioni – evidenzia nel complesso una ancora insufficiente quota di risorse proprie e una gestione, spesso in disavanzo, dipendente in gran parte da contribuzioni pubbliche che contraddicono l'obiettivo, sotteso alla loro istituzione, volto ad eliminare le rigidità organizzative connesse alla natura pubblica e a rendere possibile l'acquisizione di risorse private in aggiunta a quelle statali.

In relazione al settore dedicato al turismo, di rilievo appaiono gli interventi contenuti nel decreto-legge n. 83 del 2014 con il quale si provvede al riordino e alla razionalizzazione dell'Enit-Agenzia nazionale per il turismo – che viene trasformato in Ente pubblico economico, sottoposto alla vigilanza del Ministero - e alla contestuale liquidazione di Promuovi Italia S.p.A.

Per quanto riguarda i diversi programmi di spesa, le sottostanti priorità politiche, attuabili in una strategica collaborazione fra cultura e impresa, hanno preso ad oggetto la tutela dei beni culturali - attraverso interventi eccezionali come il Grande Progetto Pompei - e la promozione e fruizione dei beni culturali e del paesaggio.

In tale direzione si segnala, nell'ambito del programma "Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo", l'utilizzo delle risorse stanziare nel Fondo unico per lo spettacolo nonché l'impatto, sulle attività realizzate nel 2014, delle novità introdotte dal DL n. 91 del 2013 per il settore dello spettacolo dal vivo.

Nella stessa direzione, nel programma “Tutela dei beni archivistici”, si segnala la promozione e l’attuazione del Sistema Archivistico Nazionale (SAN) quale un punto di accesso integrato al patrimonio archivistico italiano e, nel programma “Tutela dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell’editoria”, si sottolineano i nuovi criteri per la concessione dei contributi statali agli Istituti culturali, improntati a principi volti a superare la logica di una distribuzione a pioggia a favore di progetti concreti da finanziare e rendicontare.

Nel programma “Tutela delle belle arti, dell’architettura e dell’arte contemporanea”, rilevanti sono le risorse per la prosecuzione dei lavori del progetto “nuovi Uffici” e quelle utilizzate, in materia di arte e architettura contemporanea, per la cura delle attività gestionali promosse attraverso il Piano per l’arte contemporanea.

Nell’ambito del programma “Tutela del patrimonio culturale”, accanto al finanziamento di interventi urgenti, un particolare rilievo presenta l’utilizzo del Fondo mille giovani per la cultura e l’avvio del programma straordinario per lo sviluppo delle attività di inventariazione, catalogazione e digitalizzazione del patrimonio culturale italiano (previsto dal DL n. 91 del 2013).

Di particolare importanza, infine, l’utilizzo delle risorse comunitarie tra cui i Fondi impegnati per il Grande progetto Pompei (GPP), finanziato nell’ambito del PON 2007-2013, per un ammontare pari a 105 milioni, in gran parte assorbiti dai lavori indicati nel Piano delle Opere.

La situazione del progetto al marzo 2015 evidenzia, dopo i ritardi registrati negli esercizi pregressi, una forte ripresa delle attività e delle progettazioni.

Hanno contribuito a tale risultato le nuove norme sulla *governance* del progetto - con la nomina di un Direttore generale di progetto e l’istituzione di una struttura di supporto denominata Unità Grande Pompei - e le misure di accelerazione contenute nel Piano di azione per l’attuazione del GPP sottoscritto dalla Commissione europea e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Il più recente stato di avanzamento evidenzia nel complesso una quota di interventi banditi (pur se solo in parte aggiudicati o contrattualizzati) per un ammontare di 98 milioni al lordo dei ribassi d’asta cui hanno fatto seguito gare aggiudicate definitivamente per 63 milioni che si sono tradotte in circa 46 milioni al netto dei ribassi d’asta.

Restano pertanto ancora da mettere a gara, sempre a lordo dei ribassi d’asta, interventi per 7 milioni al fine di saturare l’intero finanziamento di 105 milioni cui si aggiunge l’eventuale reimpiego delle economie di gara la cui cantierabilità dovrà essere valutata alla luce del tempo ancora disponibile sino al dicembre 2015 e della durata presunta delle fasi di aggiudicazione ed esecuzione dei nuovi progetti.

In crescita anche la spesa effettiva e certificata che ha raggiunto i 5,9 milioni (+1,1 milioni rispetto ai valori registrati al 31 dicembre 2014) superando ampiamente il *target* indicato nel Piano di azione.

1. Profili istituzionali e programmazione strategica e finanziaria

1.1. Il ruolo e le funzioni del ministero

Il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT), il cui attuale profilo si riconduce al d.lgs. n. 368 del 1998, provvede alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico; promuove la diffusione dell’arte e della cultura e delle attività in materia di cinema e spettacolo dal vivo; a seguito, inoltre, della legge n. 71 del 2013, cura lo sviluppo, il sostegno e la valorizzazione del turismo, le relazioni istituzionali, la vigilanza sugli Enti e ogni altra attività non di competenza esclusiva delle Regioni.

Le responsabilità affidate al MIBACT si inquadrano nell’odierno assetto costituzionale ed appaiono coerenti con l’attuale scenario socio-economico.

Sotto il primo profilo, gli attori delle politiche culturali sono lo Stato e le Regioni, che agiscono nel quadro di competenze delineato dal nuovo articolo 117 della Costituzione. In particolare, la tutela dei beni culturali è affidata alla competenza esclusiva dello Stato, mentre la

valorizzazione dei beni culturali e la promozione e organizzazione di attività culturali – che comprendono lo spettacolo e le attività cinematografiche – è attribuita alla legislazione concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.).

La Corte costituzionale ha, peraltro, già da tempo evidenziato¹ che lo sviluppo della cultura corrisponde a finalità di interesse generale “il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 Cost.), anche al di là del riparto di competenze fra Stato e Regioni”; competenze destinate, peraltro, a profonde modifiche alla luce del disegno di legge costituzionale in materia di revisione del Titolo V della II parte della Costituzione.

Ampio resta in ogni caso l’ambito di operatività del Ministero e delle sue strutture periferiche la cui attività, nel rispetto del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, spazia in tutti i settori di attività concernenti la tutela, la conservazione, la gestione e la valorizzazione del patrimonio culturale, comprensive anche dello spettacolo e le attività cinematografiche.

In tale ambito rilevanti appaiono anche le competenze relative al settore turistico, non solo perché alcune forme di turismo rappresentano occasioni di arricchimento culturale, ma anche perché la conservazione e la valorizzazione del paesaggio e del patrimonio storico e artistico costituiscono risorse essenziali dell’offerta turistica e possono tradursi in rilevanti fattori di sviluppo economico.

Venendo al secondo profilo, concernente la coerenza del quadro delle competenze del Ministero con l’attuale scenario socio-economico, la cultura e il turismo appaiono decisivi per il rilancio del Paese e fortemente interconnessi nella consapevolezza che entrambi rappresentano un fattore essenziale nell’economia italiana in grado di generare crescita e occupazione.

In tale quadro, come si legge anche nel DEF 2015, si pone l’impegno del Governo nel riconoscere il ruolo trasversale della cultura e delle sue implicazioni intersettoriali che si snoda, accanto alla necessaria opera di tutela del patrimonio artistico, in una particolare attenzione all’andamento del sistema turistico nazionale, soprattutto in termini infrastrutturali, ed in una gestione economica dei beni artistici e culturali, nell’intento di assicurare forme efficienti di gestione amministrativa, individuando forme di gestione mista o in affidamento a privati che possano coinvolgere anche le realtà territoriali.

Rispondono a tali obiettivi le misure urgenti in materia di beni culturali e turismo approvate nel corso dell’esercizio 2013 con il DL n. 91 del 2013 (convertito dalla legge n. 112 del 2013), interamente dedicato alla cultura, e, successivamente, con il DL n. 83 del 2014 (convertito dalla legge n. 106 del 2014) rivolto anche al turismo.

Il primo decreto-legge (c.d. Valore cultura) ha affrontato alcune delle questioni individuate come prioritarie nei documenti programmatici, fra cui: la nomina di un Direttore generale di progetto per la realizzazione del Grande Progetto Pompei e la costituzione della Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Pompei, Ercolano e Stabia; la previsione di un programma straordinario per la digitalizzazione del patrimonio culturale italiano; la riassegnazione al MIBACT degli introiti derivanti dai biglietti di ingresso ai luoghi della cultura statali; la messa a regime del “*tax credit*” per le imprese cinematografiche; la rideterminazione, con decreto ministeriale, dei criteri per l’erogazione dei contributi per lo spettacolo dal vivo; la riorganizzazione della *governance* e del personale delle 14 Fondazioni lirico-sinfoniche, allo scopo di migliorarne la gestione, finora tendenzialmente in disavanzo.

Ulteriori disposizioni sulle Fondazioni lirico-sinfoniche sono state introdotte con la Legge di stabilità 2014 (legge n. 147 del 2013) e, da ultimo, con il DL n. 83 del 2014 (legge n. 106 del 2014) che ha incrementato il Fondo di rotazione per la concessione di finanziamenti trentennali alle Fondazioni che hanno presentato il piano di risanamento, dettato una nuova disciplina della gestione degli eventuali esuberanti derivanti dalla rideterminazione delle dotazioni organiche e previsto, infine, l’adeguamento degli statuti e il successivo rinnovamento degli organi.

Quest’ultimo decreto (c.d. *Art-Bonus*) ha, inoltre, introdotto, fra le altre disposizioni, misure per favorire il mecenatismo culturale attraverso un elevato credito di imposta e un nuovo

¹ Sentenze n. 478/2002 e n. 307/2004.

strumento di pianificazione strategica, denominato "Grandi Progetti Beni culturali". Ha, altresì, previsto ulteriori interventi per accelerare la realizzazione del Grande Progetto Pompei, la nomina di un Commissario straordinario chiamato a predisporre un Progetto di riassegnazione degli spazi dell'intero complesso della Reggia di Caserta, nonché l'adozione del programma Italia 2019 e il conferimento annuale ad una città italiana del titolo di "Capitale italiana della cultura".

Di rilievo, infine, gli interventi volti a sostenere la competitività del turismo e favorire la digitalizzazione del settore attraverso il riconoscimento di crediti di imposta per la ristrutturazione edilizia e l'ammodernamento delle strutture ricettive nonché per l'acquisto di siti e portali *web*, programmi informatici e servizi di comunicazione e *marketing*. In tale direzione si riconducono anche il piano straordinario per la mobilità turistica, la promozione e semplificazione per la realizzazione di circuiti turistici e il riordino e la razionalizzazione dell'Enit (Agenzia nazionale per il turismo).

1.2. La programmazione strategica e finanziaria

Il quadro congiunturale dell'economia italiana e le misure di riequilibrio strutturale dei conti pubblici hanno, da un lato, suggerito un approccio manageriale al bene culturale attraverso una strategica collaborazione fra cultura e impresa e, dall'altro, imposto l'esigenza di accrescere l'efficienza operativa attraverso un'organizzazione delle strutture, complessivamente più snella e meno costosa.

Un primo fondamentale ambito di riforma ha, in tale direzione, riguardato proprio l'assetto organizzativo dell'Amministrazione del MIBACT che, nato nel solco degli adempimenti della *spending review*, è divenuto occasione per affrontare nodi e problematiche rilevanti per il comparto dei beni culturali e del turismo.

Ulteriori priorità politiche hanno preso ad oggetto la tutela dei beni culturali attraverso interventi eccezionali (come il Grande Progetto Pompei e gli interventi post terremoto in Emilia Romagna e in Abruzzo) o misure volte a renderne maggiormente efficace la gestione (in materia ad esempio di circolazione dei beni, verifiche di interesse culturale, archeologia preventiva, ricerca, sistemi di catalogazione e di conoscenza del patrimonio culturale) nonché la promozione e fruizione dei beni culturali e del paesaggio (attraverso nuovi servizi aggiuntivi, misure fiscali di vantaggio, attività didattiche e formative, politiche di diffusione della cultura, sviluppo di soluzioni tecnicamente avanzate, implementazione della digitalizzazione del patrimonio anche documentario).

Di particolare rilievo, ancora, il sostegno al settore delle attività culturali e dello spettacolo mediante nuove procedure semplici e trasparenti per l'erogazione dei contributi e ricerca di ulteriori finanziamenti pubblici e privati.

Importante, infine, la priorità avente ad oggetto politiche nazionali innovative per la promozione del sistema turistico italiano. In tale ambito si riconducono gli interventi per potenziare l'immagine turistica italiana all'estero, sostenere e potenziare la domanda turistica e l'industria turistica italiana, valorizzare specifici itinerari turistici tematici di dimensione sovraregionale, promuovere poli turistici di eccellenza, favorire l'innovazione con particolare riferimento alla presenza sulla rete internet.

Gli obiettivi, espressione delle citate priorità politiche, fruiscono in gran parte delle risorse assegnate alla missione "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistiche" (1.412,8 milioni; erano 1.381 nel 2013) suddivise per programmi e Centri di responsabilità.

Di minor rilievo finanziario appare la missione "Ricerca e innovazione" che fruisce di 29,7 milioni (41 milioni nel 2013) ripartiti trasversalmente tra le diverse Direzioni generali del Ministero e si articola in obiettivi strategici diretti al finanziamento delle scuole di alta formazione, alla gestione e implementazione del sistema informativo generale del catalogo, alla ricerca e sviluppo di nuove metodologie e interventi di restauro, a sistemi innovativi di fruizione del patrimonio archivistico e bibliotecario, alla semplificazione delle procedure amministrative.

Limitati appaiono infine gli stanziamenti iniziali assegnati alla missione “Turismo” (33,8 milioni - dei quali circa la metà destinati al funzionamento dell’Enit ai fini della promozione del turismo in Italia e all’estero) - incrementati, solo in corso di esercizio, dalle risorse provenienti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. La revisione degli assetti organizzativi e la riduzione degli organici

L’esercizio 2014 è stato caratterizzato dalla nuova organizzazione del Ministero che, in attuazione delle politiche di contenimento della spesa, non si è limitato ad adeguare la struttura ministeriale alle nuove dotazioni organiche, ma ne ha ridisegnato l’organizzazione in modo fortemente innovativo con l’obiettivo di porre rimedio ad alcuni problemi che da decenni caratterizzavano l’Amministrazione dei beni culturali e del turismo in Italia.

La nuova articolazione del Ministero è stata attuata con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 agosto 2014, n. 171² in coerenza con le nuove piante organiche, rideterminate con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 gennaio 2013 e con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 ottobre 2013.

Attualmente il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT) si articola in dodici uffici dirigenziali di livello generale centrali (“Educazione e ricerca”; “Archeologia”; “Belle arti e paesaggio”; “Arte e architettura contemporanea e periferie urbane”; “Spettacolo”; “Cinema”; “Turismo”; “Musei”; “Archivi”; “Biblioteche”; “Organizzazione”; “Bilancio”), un ufficio dirigenziale di livello generale presso gli uffici di diretta collaborazione del Ministro, un ufficio dirigenziale di livello generale presso l’Organismo indipendente di valutazione della *performance* e nove uffici dirigenziali di livello generale periferici³, coordinati da un Segretario generale.

Molto capillare e complessa si presenta la nuova articolazione periferica che si articola in 17 Segretariati generali (ex Direzioni regionali), 17 Poli museali regionali, 20 Musei dotati di autonomia speciale (di cui 7 di livello dirigenziale generale), 8 Istituti centrali; 8 Istituti dotati di autonomia speciale (di cui 2 di livello dirigenziale generale), 17 Soprintendenze archeologiche, 32 Soprintendenze per belle arti e paesaggio, 111 Soprintendenze archivistiche e archivi di Stato e 44 Biblioteche pubbliche statali.

La riforma risponde nel complesso a cinque linee di azione.

Viene in primo luogo in rilievo l’obiettivo volto a garantire una piena integrazione tra i due ambiti strategici di intervento del Ministero: cultura e turismo. A tale scopo, in linea con quanto previsto con il recente decreto-legge n. 83 del 2014 (convertito dalla legge n. 106 del 2014) sono stati potenziati i collegamenti tra gli uffici operanti nei due settori.

La riforma risponde, in secondo luogo, ad esigenze di semplificazione dell’amministrazione periferica al fine di risolvere le problematiche derivanti dalla moltiplicazione delle linee di comando e i frequenti conflitti tra Direzioni regionali e Soprintendenze.

In tale ottica le Direzioni regionali sono state trasformate in Segretariati regionali del MIBACT (retti da dirigenti di II fascia) con il compito di coordinare tutti gli uffici periferici del Ministero operanti nella Regione, riconoscendone il ruolo amministrativo ed evitando la sovrapposizione alle competenze tecnico-scientifiche delle Soprintendenze.

² L’articolazione degli uffici dirigenziali di livello generale del Ministero è stabilita con d.m. 27 novembre 2014, mentre con d.m. 29 dicembre 2014 è determinata la graduazione delle funzioni dirigenziali di livello non generale.

³ Sono uffici dirigenziali di livello generale periferici del Ministero gli istituti dotati di autonomia (Soprintendenza speciale per il Colosseo, il Museo Nazionale Romano e l’area archeologica di Roma; Soprintendenza speciale per Pompei, Ercolano e Stabia; Galleria Borghese; Galleria degli Uffizi; Galleria Nazionale d’Arte Moderna e Contemporanea di Roma; Gallerie dell’Accademia di Venezia; Museo di Capodimonte; Pinacoteca di Brera; Reggia di Caserta).

E' stata quindi ridefinita e semplificata la linea di comando tra Amministrazione centrale e Soprintendenze⁴; è stata razionalizzata l'Amministrazione dei beni archivistici, ridefinendo le funzioni di soprintendenze archivistiche e archivi di stato; è stata razionalizzata l'Amministrazione delle biblioteche, da un lato, mantenendo l'autonomia scientifica degli istituti e, dall'altro, prevedendo che la Biblioteca nazionale centrale di Roma e la Biblioteca nazionale centrale di Firenze, uffici dirigenziali di II fascia, svolgano anche le funzioni di poli bibliotecari comprendenti le biblioteche operanti nel territorio comunale, istituti culturali e diritto d'autore.

Risulta, infine, rafforzata la collegialità delle decisioni sul territorio attraverso il comitato di coordinamento regionale, presieduto dal Segretario regionale e composto dai soprintendenti, che diviene il luogo in cui sono assunte le decisioni, un tempo adottate dalla Direzione regionale, come la dichiarazione e la verifica di interesse culturale.

Di rilievo appare, inoltre, l'ammodernamento della struttura centrale che è stata ripensata allo scopo di: a) rafforzare i poteri di indirizzo, di impulso e di coordinamento del Segretariato generale, affidando a tale ufficio i compiti di natura trasversale e rilevanti per l'intero Ministero, come ad esempio il coordinamento della programmazione dei Fondi comunitari diretti e indiretti e l'attuazione e il monitoraggio delle norme sulle agevolazioni fiscali (il c.d. *Art-Bonus*); b) costituire due Direzioni generali trasversali per l'organizzazione e il personale (così da rendere più efficiente la gestione del personale dell'Amministrazione) e per il bilancio e la programmazione (al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse nazionali e comunitarie, soprattutto in considerazione del fatto che l'articolazione periferica del Ministero consta di circa trecento centri di costo e che la ridotta disponibilità di risorse crea una maggiore necessità di razionalizzazione della loro distribuzione); c) riconoscere piena dignità all'arte e all'architettura contemporanee e alla riqualificazione delle periferie urbane, prevedendo un'apposita Direzione generale; d) dare maggior rilievo alle politiche di promozione, valorizzazione e formazione all'interno di ogni settore (abolendo la precedente Direzione generale).

Grande importanza è stata rivolta all'esigenza di valorizzare il patrimonio museale, soprattutto statale, tenendo distinta la tutela dalla gestione dei musei.

Mentre la prima è stata affidata alle Sovrintendenze mediante un rafforzamento dei relativi compiti (in raccordo con università e centri di ricerca), la seconda è stata attribuita ad una specifica Direzione generale per i musei.

A tale nuova Direzione generale è stato affidato il compito di attuare politiche e strategie di fruizione a livello nazionale, favorire la costituzione di poli museali anche con Regioni ed Enti locali, svolgere i compiti di valorizzazione degli Istituti e dei luoghi della cultura, dettare le linee guida per le tariffe, gli ingressi e i servizi museali, favorire la costituzione di Fondazioni museali aperte alla partecipazione di soggetti pubblici e privati, favorire la partecipazione del Ministero ad associazioni, Fondazioni, consorzi o società per la gestione e la valorizzazione dei beni culturali.

E' stata inoltre valorizzata l'autonomia dei musei, fino a ora articolazioni delle Soprintendenze e privi di qualifica dirigenziale, attraverso il conferimento a due Soprintendenze speciali e a 18 musei della qualifica di ufficio dirigenziale di I o II fascia, riconoscendo così il massimo *status* amministrativo ai musei di rilevante interesse nazionale, i cui direttori potranno essere scelti tramite selezione pubblica tra interni o esterni all'Amministrazione, anche stranieri. E' stata inoltre conferita a tutti i musei autonomia tecnico-scientifica e la possibilità di redigere un proprio statuto, in linea con i più elevati standard internazionali, attribuendo ai 20 principali musei di rilevanza nazionale anche l'autonomia contabile.

Un ultimo aspetto concerne la possibilità di creare in ogni Regione poli museali regionali, articolazioni periferiche della Direzione generale musei, incaricati di promuovere gli accordi di

⁴ Le Soprintendenze archeologiche rimangono articolazioni periferiche della relativa Direzione centrale; quelle miste, belle arti e paesaggio, lo sono della relativa Direzione. Nel rispetto della distribuzione territoriale, sono state inoltre accorpate le Soprintendenze per i beni storico-artistici con quelle per i beni architettonici in coerenza con la nuova Direzione centrale.

valorizzazione previsti dal Codice e di favorire la creazione di un sistema museale tra musei statali e non statali, sia pubblici, sia privati.

La riforma organizzativa ha, infine, affrontato il ritardo del Ministero nei settori della innovazione e della formazione attraverso azioni finalizzate a valorizzare le professionalità del personale. In tale direzione è stata creata un'apposita Direzione generale per l'educazione e la ricerca, cui affidare il compito di lavorare con il MIUR, il CNR e altri Enti di ricerca, le università e le scuole per assicurare la realizzazione di adeguati percorsi formativi, anche d'intesa con le Regioni.

Per quanto attiene alle dotazioni organiche gli incarichi dirigenziali generali sono passati da 29 a 23 e gli Uffici dirigenziali di livello non generale da 194 a 162, mentre la dotazione organica del personale di livello non dirigenziale è passata da 21.232 posti a 19.132 (con una diminuzione di 2.285 posti).

Ulteriori modifiche alla dotazione organica si riconducono al trasferimento al Ministero del personale in servizio presso l'Ufficio per le politiche del turismo della Presidenza del Consiglio dei Ministri in attuazione della citata legge 71 del 2013, al trasferimento di 55 unità di personale provenienti da Cinecittà Luce S.p.A. (posta in liquidazione ai sensi della legge n. 111 del 2011), e all'istituzione della Soprintendenza per i beni archeologici di Napoli prevista dal DL n. 91 del 2013 (convertito dalla legge n. 112 del 2013). Sulla base di tale più recente dotazione organica il Ministero si articola in 24 dirigenti di prima fascia, 167 dirigenti di seconda fascia, 5.457 dipendenti di III Area, 12.893 dipendenti di II Area e 700 dipendenti di I Area.

A fronte della nuova pianta organica, si è ulteriormente ristretta la distanza, registrata nei precedenti esercizi, con il personale effettivamente in servizio anche per effetto delle assunzioni realizzate nel biennio 2012–2013 in attuazione della legge n. 125 del 2013 e della legge n. 214 del 2011 con cui il Ministero è stato autorizzato - al fine di assicurare l'espletamento delle funzioni di tutela, fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale - all'assunzione di nuovo personale specializzato, anche dirigenziale, attingendo da graduatorie in corso di validità.

Nettamente inferiore alla nuova dotazione organica è il numero dei dirigenti di prima fascia (20 dirigenti di cui 1 a tempo determinato) e quelli di seconda fascia (147 di cui 8 a tempo determinato e 13 appartenenti a ruoli tecnici).

Quanto al personale non dirigenziale in servizio (18.067 unità nel complesso), risulta inferiore alla nuova dotazione organica (19.050). Va peraltro precisato che la riduzione della dotazione organica è stata effettuata operando una compensazione interna che ha comportato una diminuzione più consistente di personale inquadrato nelle aree meno elevate (ritenendo di dover ridimensionare il contingente di posti da destinare allo svolgimento di compiti di supporto e attività secondarie) e una riduzione più contenuta nella dotazione organica del personale tecnico-specialistico (archeologi, storici dell'arte, architetti, archivisti, bibliotecari e amministrativi), determinando, rispetto alle presenze in servizio al 2014, un esubero nell'area I.

Tale soprannumero è stato "neutralizzato" rendendo indisponibili altrettanti posti nelle aree II e III in attuazione del decreto legge n. 95 del 2012 e del decreto legge n. 83 del 2014.

Sempre in tema di personale in servizio, occorre considerare, da un lato, il numero delle unità in mobilità in entrata (278 unità), solo in parte compensate dal flusso in uscita (133 unità), e, dall'altro, il trasferimento delle unità in servizio presso l'Ufficio per le politiche del turismo della Presidenza del Consiglio dei Ministri (a fronte di un incremento della dotazione organica di 53 unità, sono passate al MIBACT 33 unità), ancora in attesa di essere inquadrate nei ruoli del Ministero sulla base della tabella di equiparazione da approvarsi con dPCM.

TAVOLA 1

SITUAZIONE DEL PERSONALE AL 31 DICEMBRE 2014

	organico	Personale	
		A tempo indeterminato	A tempo determinato
Uffici dirigenziali I fascia	24	19	1
Uffici dirigenziali II fascia	159	126	8
Uffici dirigenziali II fascia tecnici – ispettivi	8	13	0
Totale Uffici dirigenziali	191	158	9
Area III	5.457	4.864	0
Area II	12.893	12.277	0
Area I	700	926	0
Totale personale Aree	19.050	18.067	0

Fonte: MIBACT

2.2. Gli Organismi vigilati

Accanto alla capillare articolazione periferica, il Ministero si avvale di una pluralità di Organismi di diversa configurazione ed autonomia sottoposti alla propria vigilanza che operano nell'ambito della cura del patrimonio culturale italiano (Società, Fondazioni, Enti e Istituti), in una logica di progressiva riduzione del ruolo dello Stato nelle politiche di settore a favore di strumenti di gestione maggiormente flessibili e capaci di mobilitare risorse private.

Il nucleo più consistente si articola in Enti pubblici vigilati (trasformati nel tempo in Enti di diritto privato) e Fondazioni private che gestiscono un proprio patrimonio, operanti nel settore della valorizzazione dei beni culturali, soprattutto nel campo delle attività di ricerca, studio ed altre attività conoscitive aventi ad oggetto il patrimonio culturale; nel campo delle attività dirette a diffondere la conoscenza del patrimonio culturale e favorirne la fruizione e, in ultimo, nel campo dell'elaborazione e attuazione di progetti formativi e di aggiornamento nonché nell'organizzazione di mostre, eventi ed itinerari culturali⁵.

⁵ Si tratta, peraltro, di antiche e consolidate istituzioni culturali pubbliche e private operanti nel settore tra cui si segnalano, in particolare i seguenti Enti pubblici vigilati dalla Direzione generale per le biblioteche, gli Istituti culturali e il diritto d'autore: l'Accademia della Crusca (che esercita funzioni di promozione e studio scientifico della lingua italiana in Italia e all'estero attraverso l'istituzione di corsi, convegni e seminari), l'Accademia dei lincei (con funzioni di promozione, coordinamento e diffusione delle conoscenze scientifiche), l'Istituto per la storia del Risorgimento italiano (con funzioni di promozione degli studi sulla storia d'Italia dal periodo preparatorio dell'Unità e dell'Indipendenza sino al termine della prima guerra mondiale), l'Istituto storico per il medioevo (il cui compito consiste nel dare unità e sistema di pubblicazione alle fonti di storia nazionale e promuoverne lavori preparatori), il Museo storico della liberazione (volto ad assicurare al patrimonio storico nazionale la più completa ed ordinata documentazione degli eventi storici relativi alla lotta per la liberazione di Roma), Domus Mazziniana (con compiti di ricerca e studio sulla vita, il pensiero e l'opera di Giuseppe Mazzini). Tra gli Enti pubblici rientra anche la Scuola archeologica di Atene, vigilata dalla DG per le Antichità (che si occupa di ricerche e scavi archeologici in Grecia e nelle aree di civiltà ellenica e formazione di studiosi tramite la scuola di specializzazione e di perfezionamento). Nell'ambito delle Fondazioni vigilate dalla Direzione generale paesaggio, belle arti, architettura e arte Contemporanee e diretta ad attività di ricerca, di documentazione, catalogazione, di pubblicazione editoriale nonché all'organizzazione di esposizioni d'arte o in altri settori (come il *design*, l'artigianato, la moda), si rilevano: la Biennale di Venezia, la Quadriennale d'arte di Roma e la Triennale di Milano mentre, nel settore teatrale si segnala la Fondazione istituto nazionale del dramma antico – Inda con compiti di coordinamento a livello nazionale dell'attività teatrale presso i teatri greco-romani e produzione e promozione del teatro classico greco e latino. La Fondazione MAXXI – Museo nazionale delle arti del XXI secolo - istituita nel 2009 in attuazione della legge n. 69 del 2009, si occupa invece della gestione, della conservazione e della conduzione del proprio patrimonio di arte e architetture contemporanee e fruisce di consistenti 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.

L'analisi dei bilanci evidenzia nel complesso una ancora insufficiente quota di risorse proprie e una gestione, spesso in disavanzo, dipendente in gran parte da contribuzioni pubbliche che contraddicono l'obiettivo, sotteso alla loro istituzione, volto ad eliminare le rigidità organizzative connesse alla natura pubblica e a rendere possibile l'acquisizione di risorse private in aggiunta a quelle statali.

Nell'ambito delle Fondazioni, di particolare rilievo sono le 14 Fondazioni lirico-sinfoniche, sottoposte alla vigilanza della Direzione generale per lo spettacolo dal vivo, che perseguono senza scopo di lucro, la diffusione dell'arte musicale e coreutica e, per quanto di competenza, la formazione professionale dei quadri artistici e l'educazione musicale della collettività.

La sofferenza finanziaria, rilevabile dall'analisi dei risultati di esercizio degli anni passati, è stata alla base del provvedimento di riordino di cui al decreto-legge n. 64 del 2010 (convertito dalla legge n. 100 del 2010), volto a razionalizzare le spese e al contempo implementare la produttività e i livelli di qualità delle produzioni offerte.

Il perdurante stato di crisi ha reso necessario un nuovo intervento normativo (DL n. 91 del 2013, cosiddetto "decreto Valore Cultura") volto, tra l'altro, al risanamento delle Fondazioni lirico-sinfoniche che versano in situazioni di difficoltà economico-patrimoniali.

L'analisi dei dati più recenti – contenuta nella recente relazione della Sezione di controllo sugli Enti (determinazione n. 44 del 2015) - ha evidenziato, malgrado la crescita della produzione di spettacoli in termini di punti FUS e alzate di sipario, gestioni problematiche e gravi crisi patrimoniali e finanziarie dovute non solo alla progressiva riduzione delle risorse pubbliche, ma anche agli elevatissimi costi di produzione degli spettacoli e alla consistente incidenza della contrattazione integrativa sui bilanci degli Enti.

Viene al riguardo posto in evidenza come le quattordici Fondazioni, pur nella specificità di ciascuna, presentino costi strutturali eccessivi, soprattutto se rapportati ai ricavi propri spesso modesti (costituisce un'eccezione la Scala di Milano), e dipendano dai contributi di Stato, Regioni ed Enti locali in misura elevata (dal 55 al 65 per cento del valore della produzione per i teatri di Napoli, Torino, Venezia e Trieste), o comunque troppo elevata (dal 73 all'86 per cento per i teatri lirici di Bari, Bologna, Genova, Cagliari, Firenze, Roma e Palermo). Fanno eccezione, di nuovo, la Scala, l'Arena di Verona e l'Accademia di Santa Cecilia di Roma per i quali i contributi pubblici rappresentano dal 30 al 45 per cento del valore della produzione.

A fronte di una leggera crescita dei ricavi da vendite e prestazioni (+6,6 per cento), la situazione di crisi economica ha, inoltre, portato a una riduzione degli apporti dai bilanci pubblici, in particolare degli Enti locali, già particolarmente incisi dalle politiche di contenimento della spesa.

Sul fronte dei costi, invece, gli sforzi di riduzione, non sembrano aver dato risultati apprezzabili evidenziando una progressiva crescita in particolare nell'ambito dei servizi e del personale che si è ridotto di appena il 4 per cento ed è costituito per circa il 52 per cento da artisti (il costo unitario medio cresce di un punto percentuale rispetto al 2010)⁶.

I risultati di esercizio hanno registrato, quindi, nel complesso un andamento in perdita (26,5 milioni, in ulteriore peggioramento rispetto al dato, sempre negativo, del 2012)⁷, una diminuzione del valore del patrimonio netto e una spiccata crescita del debito complessivo che supera nel 2013 i 390 milioni dei quali oltre il 40 per cento verso gli Istituti di credito; debito correlato alle anticipazioni richieste, a valere sulla quota del FUS, per fronteggiare i ritardi nell'erogazione delle altre partecipazioni contributive (Enti locali, privati) e le sofferenze finanziarie degli esercizi precedenti (si rivelano sostanzialmente in linea con il passato i debiti verso fornitori, Istituti di previdenza e dipendenti).

⁶ Nel 2013 soltanto il Teatro Massimo di Palermo e il Teatro Lirico di Trieste segnano una lieve diminuzione mentre lievitano i costi del personale in tutti gli altri teatri con incrementi molto consistenti per il Carlo Felice di Genova e per l'Opera di Roma.

⁷ Al risultato fortemente negativo dell'Opera di Roma, del Maggio musicale di Firenze e delle Fondazioni di Genova, Bologna e Bari fanno però riscontro gli esiti positivi del teatro lirico di Trieste e, in minor misura, dei restanti teatri.

In tale situazione l'art. 11 del citato DL n. 91 del 2013 ha previsto la nomina di un commissario straordinario del Governo, cui le Fondazioni lirico-sinfoniche sono tenute a presentare un piano di risanamento che assicuri gli equilibri strutturali del bilancio entro i tre successivi esercizi finanziari. Tra i contenuti inderogabili del piano – approvato con decreto del MIBACT e del MEF – è prevista la riduzione della dotazione organica del personale tecnico e amministrativo nonché la razionalizzazione del personale artistico, il contenimento dei contratti integrativi, la rinegoziazione del debito e il divieto di ricorrere a nuovo indebitamento.

Il citato decreto-legge ha inoltre concesso la possibilità di ottenere finanziamenti a valere su un Fondo di rotazione, appositamente istituito con una dotazione di 75 milioni di euro per il 2014, e anticipazioni finanziarie, già per il 2013, in favore delle Fondazioni che versano in una situazione di carenza di liquidità tale da pregiudicarne anche la gestione ordinaria.

Il successivo decreto-legge n. 83 del 2014 ha, infine, introdotto la possibilità, per le fondazioni che hanno presentato il piano di risanamento di negoziare e applicare nuovi contratti integrativi aziendali, nonché l'incremento, per il 2014, del fondo di rotazione.

Sono attualmente otto le Fondazioni aderenti i cui piani di riequilibrio sono stati consegnati, per cinque dei quali è stato completato l'intero *iter* di approvazione previsto dalla legge.

Con i decreti interministeriali MIBACT e MEF datati 16 settembre 2014 si è, infatti, proceduto all'approvazione del piano di risanamento per le fondazioni: teatro Comunale di Bologna, teatro di San Carlo di Napoli, teatro dell'Opera di Roma, teatro Lirico G. Verdi di Trieste e teatro del Maggio Musicale Fiorentino provvedendo alla erogazione di 22, 2 milioni a titolo di anticipazione e all'assegnazione complessiva di 124 milioni sul Fondo di rotazione⁸.

Il primo monitoraggio dell'attuazione dei piani di risanamento effettuato dal Commissario straordinario sulla base dei preconsuntivi 2014 e preventivi 2015 ha evidenziato: a) un miglioramento dei risultati economici rispetto al 2013 (particolarmente evidenti per il teatro del Maggio Musicale Fiorentino e per il Teatro dell'Opera di Roma che avevano registrato *performance* molto negative nel 2013) ma mediamente inferiori alle previsioni di piano anche in relazione ad una contrazione delle risorse del FUS; b) un'esposizione debitoria differente nella sua composizione rispetto al piano a causa dello slittamento nella erogazione del finanziamento; c) un ritardo nelle azioni sul personale rispetto agli obiettivi di piano anche in relazione al trasferimento del personale in esubero alla ALES S.p.A. (Maggio Musicale Fiorentino); d) la generale revisione al ribasso, nel bilancio preventivo 2015, degli obiettivi di miglioramento economico che richiede interventi sui costi al fine di allinearsi agli obiettivi del piano.

Oltre a prevedere norme di intervento e di risanamento, il legislatore ha introdotto una serie di misure per il rilancio del sistema delle fondazioni attraverso la ridefinizione delle strutture di *governance* e la rimodulazione dei criteri di assegnazione dei finanziamenti pubblici.

Si tratta di interventi volti ad incrementare l'efficienza e l'efficacia della gestione in un'ottica di effettiva redditività al fine di incentivare il coinvolgimento, nell'ambito del settore musicale, anche della componente privata e imprenditoriale, fino ad oggi marginale, cui risponde anche il recente decreto-legge n. 83 del 2014 volto a rafforzare le agevolazioni fiscali per le donazioni a favore delle Fondazioni, semplificando le relative procedure.

Quanto al ricorso alla struttura societaria - in ordine alla quale non risulta ancora adottato il piano di ristrutturazione e razionalizzazione - l'attività del Ministero si concentra: nelle attività di promozione del cinema italiano attraverso la neo istituita Istituto Luce Cinecittà S.r.l. che è subentrata alla Società Cinecittà Luce S.p.A. posta in liquidazione⁹; nelle attività di

⁸ Relativamente alle tre Fondazioni rimanenti (Teatro Carlo Felice di Genova, Teatro Petruzzelli e Teatri di Bari, Teatro Massimo di Palermo) il completamento dell'istruttoria sui piani di risanamento ha richiesto tempi più lunghi, e solo nel novembre 2014 sono state presentate dal Commissario le proposte motivate di approvazione del piano ai Ministri competenti.

⁹ La normativa di riferimento è stata da ultimo modificata con la Legge di stabilità per il 2014, nella quale è previsto prima il passaggio della partecipazione a Ligestra Quattro S.r.l. — Società interamente controllata da Fintecna S.p.A. — e, successivamente, la messa in liquidazione della società, deliberata dall'Assemblea Straordinaria del 20.03.2014,

promozione e sostegno finanziario di progetti e iniziative di investimento concernenti il restauro e il recupero di beni culturali affidate alla Società Arcus S.p.A.¹⁰ e nel miglioramento delle condizioni di fruibilità del patrimonio archeologico, artistico, architettonico, paesaggistico e archivistico affidato alla Società Ales S.p.A che, oltre a svolgere servizi strumentali per il Ministero, viene richiamata nel decreto-legge n. 34 del 2011 (che prevede, nell'ambito del programma straordinario ed urgente di interventi da realizzarsi nell'area archeologica di Pompei, la possibilità di avvalersi della suddetta Società per l'espletamento diretto di servizi tecnici) e nel decreto-legge n. 91 del 2013 (che consente il trasferimento alla società del personale tecnico-amministrativo delle Fondazioni lirico-sinfoniche risultato in eccedenza a seguito delle presentazione dei piani di risanamento)¹¹.

In relazione infine al settore dedicato al turismo, di rilievo appaiono gli interventi contenuti nel decreto legge n. 83 del 2014 con il quale si provvede al riordino e alla razionalizzazione dell'Enit - Agenzia nazionale per il turismo – che viene trasformato in ente pubblico economico, sottoposto alla vigilanza del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo - e alla contestuale liquidazione di Promuovi Italia S.p.A..

La trasformazione dell'Ente risponde non solo alla finalità di assicurare risparmi di spesa pubblica, ma mira in particolare, a migliorare la promozione e la commercializzazione dell'offerta turistica anche in occasione della Presidenza italiana nel semestre europeo e di Expo 2015.

Conseguentemente vengono modificate le funzioni, le caratteristiche del nuovo Ente e la composizione e le modalità di nomina dei componenti, affidando la fase di transizione alla gestione di un commissario straordinario con il compito di predisporre un nuovo statuto (attualmente in attesa di approvazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri) e un piano di riorganizzazione, dove verranno individuate la dotazione organica dell'Ente e le unità di personale in servizio presso Enit e Promuovi Italia S.p.A. da assegnare al nuovo Enit. Spetta inoltre al commissario la messa in liquidazione della Società Promuovi Italia S.p.A. (il cui azionista unico è l'Enit) ponendo a carico della Direzione generale del turismo la conclusione di tutte le commesse relative a pregresse convenzioni in relazione ad attività turistiche.

Con riguardo alle funzioni del nuovo Enit, viene ribadita la missione di promozione nazionale del turismo, specificandosi che gli interventi sono finalizzati all'individuazione, organizzazione e commercializzazione dei servizi, turistici e culturali e dei prodotti enogastronomici tipici in Italia e all'estero, nonché alla promozione degli investimenti nei mezzi digitali. Un punto significativo riguarda, inoltre, l'attività all'estero dell'Ente, che sarà regolata da apposite intese stipulate con il Ministero degli esteri.

che ha altresì nominato liquidatore la stessa Ligestra Quattro S.r.l.. La nomina del Collegio dei periti prevista dalla legge n. 111 del 2011 allo stato non è ancora avvenuta.

¹⁰ L'analisi del bilancio della Società presenta al termine del 2103 un risultato di esercizio positivo pari a circa 4.860.032 euro (erano 930 mila euro nel 2012).

¹¹ Al riguardo l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha espresso nell'ottobre del 2014 alcune considerazioni critiche sia sulla qualificazione di Ales come società *in house* del MIBACT sia sugli affidamenti diretti effettuati dallo stesso ministero. Sotto il primo profilo, pur in presenza del Comitato di controllo analogo, la natura e l'ampiezza delle attività ricomprese nell'oggetto sociale lascerebbero agevolmente presumere l'esistenza di una, anche solo potenziale, vocazione commerciale basata sul rischio di impresa suscettibile di condizionare le scelte strategiche della società distogliendola dalla cura primaria dell'interesse pubblico di riferimento.

Con particolare riferimento, inoltre, ai servizi museali l'Autorità ha ritenuto che le attività affidate alla società non integrano servizi meramente strumentali alla fruizione dei poli museali trattandosi, in prevalenza, di servizi aggiuntivi per l'affidamento dei quali dovrebbero essere previsti criteri selettivi, trasparenti e non discriminatori. Ha quindi invitato il Ministero ad una revisione delle modalità di affidamento dei servizi attinenti alla gestione dei musei e delle aree archeologiche modificando il vigente statuto di Ales al fine di escludere tutte le attività e i servizi riferibili ad una finalità strettamente commerciale in quanto tali non compatibili con la natura *in house* della società.

2.3. Le misure adottate in materia di prevenzione della corruzione e di programmazione della trasparenza

Nel corso del 2014 il Responsabile della Trasparenza ha predisposto il programma Triennale per la Trasparenza e l'integrità 2014-2016 in raccordo sia con le misure e gli interventi previsti dal Piano di prevenzione della corruzione sia con gli obiettivi strategici e operativi individuati negli atti di programmazione strategica nonché con il Piano della *Performance* (d.m. del 29 luglio 2014).

Per quanto concerne l'accesso civico nel corso del 2014 è stata presentata una sola istanza.

Il Piano triennale per la prevenzione della corruzione 2014-2016 (PTPC) è stato adottato con decreto del 1 aprile 2014 ed è stato aggiornato e integrato in funzione delle modifiche normative introdotte dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, dal d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, dal d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, dalla normativa relativa al trasferimento delle funzioni esercitate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di turismo, a seguito dell'entrata in vigore della legge 24 giugno 2013, n. 71.

Il PTPC 2014-2016 è stato trasmesso al Dipartimento della funzione pubblica e all'ANAC e pubblicato sul portale del Ministero, nella sezione "Amministrazione trasparente".

Il Piano adottato individua una serie di meccanismi e strumenti di prevenzione della corruzione di carattere generale validi per l'Amministrazione nel suo complesso, che tengono conto della specificità della struttura organizzativa come indicata nel regolamento di organizzazione del Ministero, finora vigente.

Nell'ottica del raggiungimento di una efficace e concreta politica di repressione del fenomeno corruttivo il PTPC 2014-2016 ha previsto, in continuità con il PTPC 2013-2015, strumenti di prevenzione e l'attuazione di meccanismi concreti di intervento per incidere direttamente sulla disciplina delle incompatibilità, sulle disposizioni che regolano la responsabilità disciplinare, oltre ad interventi sui codici di condotta, sulla formazione del personale e sulla rotazione degli incarichi, sul livello di trasparenza dell'azione amministrativa.

Le attività predisposte dal responsabile della prevenzione della corruzione durante l'esercizio 2014 si sono articolate in: a) monitoraggio sull'attività svolta dai referenti per l'anticorruzione; b) gestione del rischio; d) vigilanza sul corretto adempimento da parte degli Enti e delle Società vigilate in merito a quanto previsto dal PTPC, dalla nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione alla formulazione di un proprio Piano triennale di prevenzione da inviare al MIBACT per la successiva pubblicazione sul sito istituzionale del Ministero; e) attività di formazione.

Appare invece ancora in ritardo l'adozione del codice di comportamento del personale del MIBACT – già peraltro predisposto - che, oltre a costituire un obbligo di legge, rappresenta, per espressa previsione del Piano Nazionale Anticorruzione, anche una delle principali "azioni e misure" di attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione.

3. Analisi finanziarie e contabili

L'andamento delle principali voci del bilancio del MIBACT sono riassunte nella seguente tavola che ne mostra le differenze con il precedente esercizio.

TAVOLA 2

(in migliaia)

Missione	Programma	Stanzamenti iniziali di competenza		Stanzamenti definitivi di competenza		Impegni Lordi		Pagamenti totali		Residui finali	
		2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
017.Ricerca e innovazione	Ricerca in materia di beni e attività culturali	41.938	29.683	45.819	37.757	43.492	36.338	42.040	34.850	7.255	8.451
	Totale	41.938	29.683	45.819	37.757	43.492	36.338	42.040	34.850	7.255	8.451
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	428.356	442.277	459.954	442.430	457.399	442.020	448.749	419.124	91.530	108.247
	Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	5.849	5.289	5.837	5.261	5.789	5.261	5.781	5.268	14	8
	Tutela dei beni archeologici	202.733	199.659	237.724	270.871	231.969	258.660	228.498	253.509	12.187	16.703
	Tutela dei beni archivistici	129.905	128.929	138.087	151.234	132.088	141.804	132.821	140.083	7.280	3.939
	Tutela dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria	121.229	121.644	137.014	146.772	134.108	137.512	134.664	141.258	7.817	4.008
	Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanea; tutela e valorizzazione del paesaggio	271.442	290.666	331.625	371.282	320.214	351.074	311.082	351.363	28.673	25.938
	Valorizzazione del patrimonio culturale	22.582	11.932	25.374	14.209	24.756	13.575	27.145	16.561	11.202	8.200
	Coordinamento ed indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale	5.458	5.289	7.115	7.869	6.912	7.790	6.819	7.611	467	564
	Tutela del patrimonio culturale	193.730	207.089	245.308	249.794	243.535	249.211	221.224	232.882	53.924	69.845
	Totale	1.381.283	1.412.774	1.588.037	1.659.723	1.556.770	1.606.907	1.516.783	1.567.658	213.094	237.452
031.Turismo	Sviluppo e competitività del turismo		33.804		199.040		199.082		23.879		175.203
	Totale		33.804		199.040		199.082		23.879		175.203
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Indirizzo politico	10.315	11.394	11.581	11.298	8.104	7.580	8.312	7.818	550	293
	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	23.036	25.280	27.051	28.269	26.955	27.867	23.033	25.878	17.279	14.831
	Totale	33.351	36.673	38.633	39.566	35.059	35.447	31.345	33.696	17.829	15.124
033.Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	90.207	82.411	19.672	5.167	19.652	5.164	18.677	19.652	19.652	5.164
	Totale	90.207	82.411	19.672	5.167	19.652	5.164	18.677	19.652	19.652	5.164
	Totale generale	1.546.779	1.595.345	1.692.160	1.941.253	1.654.974	1.882.939	1.608.844	1.679.736	257.831	441.395

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS