

Parallelamente, in relazione alla sua funzione di coordinamento dei Poli museali regionali, l'Amministrazione ha seguito le attività mirate alla sottoscrizione di accordi di valorizzazione con le realtà territoriali pubbliche e private nel territorio regionale di rispettiva competenza, nonché le iniziative volte al perfezionamento di modelli di gestione.

Relativamente agli interventi nel settore dei musei, si segnala l'elaborazione di linee guida per lo svolgimento delle attività di valorizzazione in conformità con i più elevati standard internazionali nella gestione e nella comunicazione, nell'innovazione didattica e tecnologica, nell'ottica di favorire la partecipazione attiva degli utenti.

Ulteriori aspetti innovativi riguardano la bigliettazione e le politiche dei prezzi per l'accesso ai musei e ai luoghi della cultura statali, nel cui ambito il Ministero ha avviato un'attività per l'elaborazione di linee guida finalizzate ad una corretta e intelligente politica dei prezzi e delle agevolazioni, in particolare a quelle correlate alla forma integrata di bigliettazione, mirata a favorire l'accessibilità alla cultura.

Per quanto attiene ai servizi al pubblico negli istituti e nei luoghi della cultura di appartenenza pubblica, il Ministero, sulla base di una convenzione stipulata il 23 dicembre 2015, si avvale del supporto di Consip S.p.A. per la gestione delle gare per l'affidamento in concessione nonché di una cabina di regia, composta da rappresentanti del MIBACT e di Consip S.p.A., istituita con decreto ministeriale dell'11 febbraio 2016, per quanto concerne le attività di pianificazione, indirizzo, coordinamento e monitoraggio delle attività oggetto della convenzione.

A valle di tale attività istruttoria è messo a gara l'affidamento di un servizio di ristorazione a Palazzo Massimo, una delle sedi del Museo Nazionale Romano, sono state concluse le attività istruttorie per i servizi di accoglienza e di biglietteria del Colosseo, in regime di proroga da molti anni.

### 3.1.6. Tutela del patrimonio culturale

Il programma registra uno stanziamento definitivo pari ad oltre 359,3 milioni (quasi raddoppiando le disponibilità del precedente esercizio, ove si fermavano a circa 197 milioni) evidenziando la decisa inversione di tendenza già, in parte avviata nel 2015 (nel quale la legge n. 190 del 2014 aveva istituito, a partire del 2016, un Fondo per la tutela del patrimonio culturale, con una dotazione iniziale di 100 milioni per ciascuno degli anni dal 2016 al 2020) e successivamente confermata dalla legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) che, accrescendo le risorse per la tutela del patrimonio e i grandi progetti culturali, ha evidenziato una maggior attenzione per la cultura e il turismo.

Sotto il profilo gestionale il programma fa capo al Segretariato generale in tema di programmazione e alla Direzione generale bilancio in materia di gestione finanziaria che trasferisce le risorse programmate ai singoli Centri di responsabilità per la realizzazione degli interventi finanziati; si tratta, pertanto, 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 assegnate al programma sono state, in primo luogo, assorbite dal programma triennale dei lavori pubblici 2016-2018 (approvato nel 2016) per l'importo complessivo di 188,5 milioni, dei quali circa 36,3 milioni relativo ai lavori pubblici da realizzare nel 2016, nel cui ambito particolarmente rilevanti sono le disponibilità indirizzate alle regioni Lazio e alle regioni Piemonte e Toscana (nel settore belle arti).

Quanto allo stato di attuazione, il monitoraggio interno relativo alla programmazione ordinaria 2016-2018 - a.f. 2016 è attualmente ancora in corso.

Inoltre, a seguito del recente completamento delle procedure di accreditamento delle stazioni appaltanti del Ministero alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP), agli ordinari controlli si affiancherà monitoraggio delle opere pubbliche presso la banca dati istituita presso la RGS.

Di rilievo appaiono, poi, gli interventi previsti nel Piano strategico "Grandi progetti beni culturali" che, in base all'art. 7, comma 1, del DL n. 83 del 2014 (legge n. 106 del 2014), individua

beni o siti di eccezionale interesse culturale e di rilevanza nazionale per i quali sia necessario e urgente realizzare interventi organici di tutela, riqualificazione, valorizzazione e promozione culturale, anche a fini turistici<sup>19</sup>.

Il Piano, in particolare, tenuto conto della distribuzione territoriale degli interventi a valere sui Programmi della politica di coesione, completa il disegno strategico, programmando i fondi a beneficio delle Regioni del centro nord, attraverso criteri di selezione che determinano una complementarità territoriale rispetto al PON, consentendo in tal modo l'attuazione di una strategia unitaria a livello nazionale di rafforzamento dell'offerta culturale

Lo stato di attuazione degli interventi, i cui investimenti sono ricompresi nel computo effettuato ai fini della clausola di flessibilità, evidenzia un certo ritardo<sup>20</sup> malgrado le risorse assegnate, pari a 35 milioni, siano state accreditate nelle contabilità speciali dei segretariati generali competenti e, considerato il significativo numero delle stazioni appaltanti, sia stato sottoscritto, al termine del 2015, un accordo con l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (Invitalia) cui affidare le attività di Centrale di committenza per l'indizione e la gestione di gare aventi ad oggetto l'affidamento di lavori e forniture eccedenti le soglie comunitarie.

Nel frattempo è stato comunque adottato il Piano strategico per le annualità 2017 e 2018 che prevede il finanziamento di ulteriori 23 interventi per un importo complessivo pari a 135 milioni.

La legge di stabilità per il 2015 ha integrato ulteriormente le risorse destinate alle attività di tutela autorizzando la spesa di 5,5 milioni per l'anno 2015 al fine di tutelare e promuovere il patrimonio culturale e storico (articolo 1, comma 241, della legge n. 190 del 2014) e istituendo, nello stato di previsione del Ministero per il 2016, un Fondo per la tutela del patrimonio culturale, con una dotazione iniziale di 100 milioni per ciascuno degli anni dal 2016 al 2020 (articolo 1, commi 9 e 10, della legge n. 190 del 2014).

Il relativo programma triennale 2016-2018 è stato approvato nel gennaio 2016<sup>21</sup> e il monitoraggio dello stato di attuazione, effettuato al 30 novembre 2016, registra impegni per 4,8 milioni (pari al 4,8 per cento delle risorse assegnate nel 2016) evidenziando una contenuta capacità di spesa che, pur coerente con la complessità delle opere e con l'avvio della programmazione ad inizio anno, evidenzia spiccate disomogeneità a livello territoriale come risulta dal sottostante grafico.

<sup>19</sup> Per attuare gli interventi del Piano è prevista, per il triennio 2014-2016, un'autorizzazione di spesa pari a 5 milioni per il 2014, 30 milioni per il 2015 e 50 milioni per il 2016. Dal 2017 al Piano è destinato il 50 per cento della quota delle risorse per infrastrutture riservata a investimenti in favore dei beni culturali, di cui all'art. 60, comma 4, della legge n. 289 del 2002.

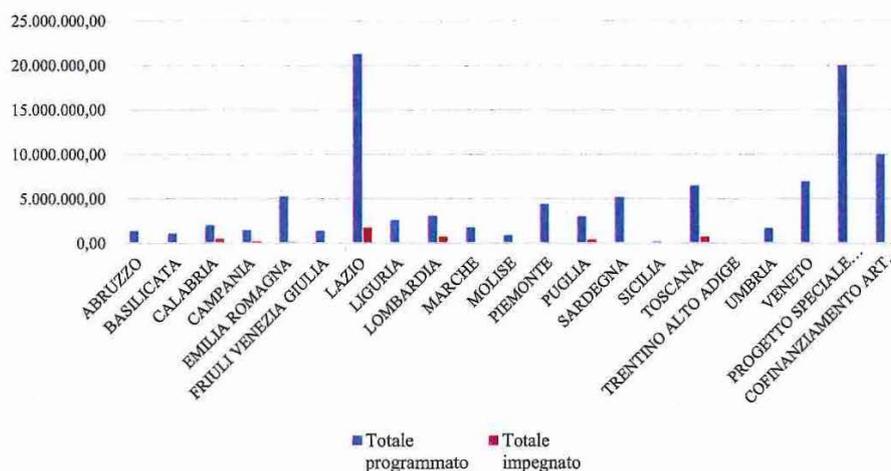
<sup>20</sup> L'annualità 2014 (5 milioni) è stata indirizzata alla realizzazione degli interventi relativi al Museo Nazionale della Resistenza di Milano e al Museo Italiano dell'Audiovisivo e del Cinema di Roma, il cui stato di attuazione registra qualche ritardo atteso che nel caso di Milano non risulta ancora firmata la convenzione con il Comune (cui seguirà la progettazione e l'affidamento dei lavori) mentre nel caso di Roma, è ancora in corso di redazione il progetto scientifico dell'intervento.

Le annualità successive (80 milioni) sono indirizzate verso 12 siti di rilevanza nazionale, con l'obiettivo di potenziare e qualificare il sistema delle grandi infrastrutture culturali nazionali attraverso interventi di completamento di musei di rilevante interesse nazionale. Anche in relazione alle annualità 2015 e 2016 lo stato di attuazione appare in ritardo, attesa l'erogazione di circa 29 milioni a fronte di 8 interventi ancora in corso.

<sup>21</sup> Il Piano prevede interventi per 300 milioni destinati per il 68 per cento ad interventi specifici, per il 17 per cento a progetti speciali per la sicurezza e per il 15 per cento al cofinanziamento dei progetti finanziati nell'ambito dell'*Art Bonus*. Le risorse risultano omogeneamente distribuite, con l'eccezione del Lazio, tra tutte le Regioni e comprendono tutti i settori del patrimonio culturale con una maggior attenzione alle arti e ai poli museali.

GRAFICO 1

## STATO DI ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA TRIENNALE 2016-2018



Fonte: dati del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

Crescono, rispetto al precedente esercizio, anche le somme destinate al finanziamento di interventi urgenti al verificarsi di emergenze relativi alla salvaguardia dei beni culturali e paesaggistici che, attestandosi a 33,9 milioni, fruiscono delle assegnazioni straordinarie per 24 milioni per far fronte ai primi interventi urgenti per la messa in sicurezza del patrimonio culturale danneggiato dagli eventi calamitosi di agosto e ottobre 2016.

La ripartizione delle risorse tra i soggetti attuatori è stata disposta nel mese di ottobre 2016 (10 milioni) e nel mese di dicembre 2016 (14 milioni).

Sono imputati al programma anche i plurimi stanziamenti provenienti dalle risorse previste dal DL n. 91 del 13, convertito dalla legge n. 112 s.a., tra i quali rilevante appare l'utilizzo delle risorse destinate a interventi indifferibili e urgenti di tutela di beni a grave rischio di deterioramento, oggetto, nel corso del 2016 di due indagini concluse dalla Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti<sup>22</sup>.

Di particolare rilievo appaiono ancora le risorse di cui all'articolo 1, comma 338, della legge n. 308 del 2015 (legge di stabilità 2016) che stanziava una quota delle risorse destinate agli

<sup>22</sup> In relazione agli interventi urgenti previsti dall'art. 5 del DL n. 91 del 2013 concernenti il progetto "Nuovi Uffici a Firenze (finanziato con 8 milioni), i lavori presso il Museo nazionale dell'Ebraismo italiano e la Shoah (finanziato con 4 milioni) e il restauro del Mausoleo di Augusto (finanziato con 2 milioni), la relazione (deliberazione n. 6 dell'11 luglio 2016) mette in luce, da un lato, la lentezza con cui le risorse sono state rese disponibili e, dall'altro, il ritardo, alla data dell'aprile 2016, nella tempistica dell'intervento e nelle quote di spesa raggiunte, specie in considerazione della necessità indifferibile di garantire misure immediate di tutela richiamate nel decreto legge. Ulteriori elementi di criticità si riconducono, sotto il profilo contabile, alla circostanza che la gestione delle risorse attraverso le contabilità speciali non rendono facilmente ostensibili le modalità e la finalità della spesa mentre, sotto il profilo progettuale, alla necessità di inserire le nuove risorse all'interno di un quadro progettuale già avviato e con un orizzonte temporale più ampio di quello originario.

Quanto invece agli interventi indifferibili ed urgenti finanziati dall'art. 5, comma 3 bis del DL n. 91 del 2013) e individuati nei decreti ministeriali del gennaio 2014 (6 interventi) e settembre 2014 (10 interventi), la relazione (deliberazione n. 5 del 2017) ha evidenziato una parcellizzazione degli interventi previsti, spesso di modesto importo, la cui urgente necessità avrebbe potuto verosimilmente essere evitata con una adeguata e costante manutenzione. Ed in ogni caso i tempi occorsi per il completamento dei lavori, molti dei quali ancora in corso, non sono apparsi correnti con le esigenze di celerità prospettate dal Legislatore, come è risultata altresì incongrua la decisione di riduzione delle risorse previste in palese contraddizione con l'accertata indifferibilità e urgenza degli interventi di tutela.

interventi infrastrutturali, pari a 30 milioni per ciascuno degli anni dal 2016 al 2019, per interventi di conservazione, manutenzione, restauro e valorizzazione dei beni culturali la cui programmazione è stata approvata al termine dell'esercizio.

Da segnalare, tra le risorse a carico del programma "Tutela del patrimonio culturale", la programmazione e l'attuazione degli interventi concernenti Matera, città designata Capitale europea della cultura per il 2019, per i quali la legge di stabilità 2016 ha autorizzato la spesa di 28 milioni nel periodo 2016-2019. Le risorse stanziare per il 2016 (2 milioni) sono state interamente erogate alla firma dei disciplinari con gli enti beneficiari che regolano le modalità e le procedure di attuazione degli interventi.

Consistenti risultano, infine, anche nell'esercizio considerato, gli stanziamenti destinati al rimborso delle quote di interessi e di capitale sui mutui contratti per la realizzazione degli interventi già attuati dalla società Arcus<sup>23</sup>, attualmente incorporata nella società Ales S.p.A, che, in mancanza di nuove assegnazioni (ferme dal 2010), ha gestito, anche nel 2016, soltanto le risorse relative alle programmazioni già approvate.

La situazione dei fondi che la società deve destinare all'attuazione dei progetti approvati nel corso degli anni risulta, alla data del 31 dicembre 2016, ancora consistente atteso che, a fronte di 16,1 milioni di erogazioni disposte nel 2016 relative a convenzioni già stipulate, il saldo da versare ammonta a oltre 292,4 milioni; molto meno consistenti risultano, invece, le somme da versare in relazione ai progetti autonomi finanziati con risorse proprie (182.655 euro).

### 3.1.7. Promozione dello sviluppo della cultura e conoscenza del patrimonio culturale per i giovani

Il programma, di nuova istituzione, raccoglie le risorse stanziare dalla legge di stabilità per il 2016 che, all'art. 1, comma 979, ha assegnato ai cittadini residenti nel territorio nazionale, in possesso, ove previsto, di permesso di soggiorno in corso di validità, i quali compiono diciotto anni di età nell'anno 2016, una Carta elettronica di importo massimo di euro 500 utilizzabile per assistere a rappresentazioni teatrali e cinematografiche, per l'acquisto di libri nonché per l'ingresso a musei, mostre ed eventi culturali, monumenti, gallerie, aree archeologiche, parchi naturali e spettacoli dal vivo.

Il dPCM n. 187 del 2016, di attuazione della norma, precisa, inoltre, che la Carta è realizzata in forma di applicazione informatica, fruibile su una piattaforma dedicata (la "18app") e che l'importo nominale riconosciuto a ciascun beneficiario sarà utilizzabile attraverso buoni (*voucher*) di spesa spendibile presso gli esercenti inseriti in un apposito elenco, al quale ci si può registrare utilizzando le credenziali fornite dall'Agenzia delle entrate<sup>24</sup>.

Ad oggi gli esercenti iscritti sono 2.678 di cui attivi 2.229 (per un totale di 4.539 punti vendita) mentre i beneficiari iscritti, ovvero i ragazzi che hanno compiuto 18 anni nel 2016, sono 311.839 con un plafond impegnato pari ad 155,9 milioni a fronte dei 290 milioni di euro stanziati, indice di uno scarso successo dell'iniziativa che trova ulteriore e più accentuata conferma nei poco confortati risultati ottenuti tra i soggetti che avevano inizialmente aderito.

Pur considerando la complessità delle procedure e il ritardo nell'avvio dell'iniziativa, i dati evidenziano che i buoni prenotati sono stati 1.569.370 (di cui spesi 978.910) a cui corrisponde un importo prenotato di soli 56,5 milioni (di cui appena 33,1 milioni spesi).

Anche l'analisi della spesa per settore, aggiornata al febbraio 2017, si allontana dagli obiettivi attesi in relazione allo scarso successo degli acquisti nel settore dell'arte (139.253 euro

<sup>23</sup> La Società Arcus S.p.A. - costituita nel 2004 in attuazione della legge n. 291 del 2003, partecipata interamente dal MEF e vigilata dal MIBACT - nasce con lo scopo di promuovere e sostenere, sotto il profilo finanziario, tecnico-economico e organizzativo, progetti ed altre iniziative finalizzate alla realizzazione di interventi di restauro e recupero dei beni culturali ed altre azioni a favore delle attività culturali e dello spettacolo.

<sup>24</sup> Deputata al riscontro delle fatture elettroniche e alla loro liquidazione è la CONSAP, con la quale il MIBACT ha sottoscritto apposito contratto, prevedendo che prima di procedere al pagamento, la Società debba effettuare un puntuale riscontro interagendo con la SOGEI S.p.A. verificando che i numeri identificativi dei *voucher* (obbligatoriamente riportati in fattura) siano gli stessi generati dagli aventi diritto sull'applicazione stessa.

per le entrate musei, monumenti e parchi naturali e archeologici), della cultura (45.252 per eventi culturali), del cinema (2.023.097 per il cinema) e dello spettacolo dal vivo (3.961.651 per concerti e 414.201 spesi per teatro e danza). Più elevato (anche se pari al solo 9 per cento del *plafond*) l'acquisto di libri, che raggiunge i 26,5 milioni.

### 3.1.8. Lo stato di attuazione degli interventi finanziati con i fondi europei

#### *Il POIn 2007-2013 e il Piano di Azione Coesione (PAC MiBAC)*

In relazione al Programma Operativo Interregionale FESR - Attrattori culturali, naturali e turismo (POIn Attrattori), per il quale il Ministero ha assunto il ruolo di Organismo Intermedio per l'attuazione dell'Asse I, l'ammontare complessivo delle risorse delegate, pari a circa 378,4 milioni, è stato programmato per il 28 per cento circa (105 milioni) per l'attuazione del Grande Progetto Pompei (descritto più avanti nel dettaglio) e per il 72 per cento circa (273,4 milioni) a favore di "Interventi per il miglioramento delle condizioni di offerta e di fruizione del patrimonio delle aree e dei poli di attrazione culturale e naturale".

All'attuazione di questo Asse del POIn concorre la parallela e complementare strategia del Piano di Azione Coesione (PAC) nell'ambito del programma a responsabilità del Ministero, oggetto, peraltro, di una riprogrammazione nel 2015 che ha portato la sua complessiva dotazione finanziaria, originariamente pari a 130 milioni, ad un importo di 98 milioni (di cui 87 milioni per la linea di azione 1 - *Valorizzazione delle aree di attrazione culturale* e 8 milioni sulla linea di azione 2 *Progettazione per la cultura*), concepita ed attuata in modo unitario a garanzia del completo assorbimento delle risorse comunitarie.

Con riferimento ai risultati finanziari e fisici conseguiti dall'Asse I del POIn, si evidenzia un ammontare di spese rendicontate pari a 384,4 milioni dei quali 39,7 milioni riferiti al Grande Progetto Pompei, 121,2 milioni agli interventi ricompresi nell'ambito degli Accordi Operativi di Attuazione tra Ministero e Regioni e ben 223,5 milioni relativi a progetti coerenti (ovvero derivanti dalla programmazione ordinaria del MIBACT, dal FAS e dal PAC) che hanno consentito, anche attraverso l'opera di coordinamento della specifica Struttura di missione della Presidenza del Consiglio dei ministri, di non perdere i fondi comunitari<sup>25</sup>.

In relazione invece al Piano di azione e coesione gli interventi originariamente selezionati a valere sulla linea 1, sono stati riprogrammati a valere sul PON Cultura e Sviluppo per un importo di 13,7 milioni mentre 20 milioni sono stati rendicontati sul POIn Attrattori ed i restanti sono stati riprogrammati a valere sul comma 804 della legge n. 208 del 2015<sup>26</sup>. Anche gli interventi finanziati sulla linea 2 hanno visto notevoli avanzamenti soprattutto, però, in termini procedurali e amministrativi in coerenza con lo stato di avanzamento dell'avviso emanato nel giugno del 2016.

#### *Il PON Cultura e Sviluppo 2014-2020*

Nel corso del 2016 il Ministero ha dato avvio al Programma Operativo Nazionale (PON) "Cultura e sviluppo" (fondi FESR), approvato con decisione comunitaria C(2015) 925 il 12 febbraio 2015, con una dotazione complessiva di circa 490 milioni.

<sup>25</sup> Sotto il profilo fisico sono 384 gli interventi di recupero, restauro, riqualificazione e valorizzazione finanziati di cui 337 interventi completati (di cui 27 nell'ambito della Fase I del Grande Progetto Pompei e 75 ricompresi nell'ambito degli Accordi Operativi di Attuazione tra Ministero e Regioni); 13 gli interventi in corso superiori ai 5 milioni di euro, di cui 11 inseriti nel PON Cultura e Sviluppo 2014-2020 (cd. interventi "a cavallo") e 2 che si concluderanno entro marzo 2019 conformemente alle linee guida della CE sulla chiusura della programmazione 2007-2013 e 34 gli interventi del Grande Progetto Pompei avviati e confluiti nel PON Cultura e Sviluppo 2014-2020 che costituiscono la Fase II del Grande Progetto.

<sup>26</sup> Nel corso del 2016 si è avuta un'accelerazione dello stato di avanzamento fisico e finanziario che ha determinato il seguente quadro di attuazione: 29 interventi sono conclusi (di cui 22 parzialmente rendicontati sul POIn Attrattori); 10 interventi sono in avanzato stato di attuazione; 10 interventi sono stati riprogrammati all'interno di altri Programmi di finanziamento (5 a valere sul PON Cultura e Sviluppo e i restanti sul c. 804 della legge n. 208 del 2015).

Il Piano attua una strategia di valorizzazione di aree di attrazione culturale nelle “Regioni meno sviluppate” (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) nell’ambito di due distinti Assi di intervento: azioni di rafforzamento delle dotazioni culturali (360,2 milioni) e azioni di attivazione dei potenziali territoriali di sviluppo legati alla cultura (114 milioni), cui si accompagnano misure di assistenza tecnica (16,7 milioni).

Nell’ambito dell’Asse I sono stati individuati complessivamente 110 interventi a favore di attrattori culturali di rilevanza strategica nazionale per un totale di risorse programmate pari all’85 per cento della dotazione complessiva dell’Asse. Gli interventi selezionati fanno riferimento a tre tipologie: un primo gruppo costituito da 11 interventi cd. “a cavallo”, provenienti dalla programmazione del POIn Attrattori culturali, naturali e turismo 2007-2013 che, non potendo essere conclusi entro le scadenze stabilite dei programmi operativi 2007-2013, sono stati inclusi tra i progetti da completare; un secondo gruppo, pari a 65 interventi, riguarda nuovi interventi individuati con decreto dell’Autorità di gestione del febbraio 2016; infine, un terzo gruppo concerne n. 34 interventi riferiti alla Fase II del Grande Progetto Pompei (GPP) che, in esito alla chiusura del processo di suddivisione in fasi, è confluito per un importo di 65,26 milioni sul PON. Dal punto di vista fisico gli interventi individuati presentano il seguente avanzamento: 34 interventi sono con progettazione in corso e/o conclusa; n. 28 interventi con gara lavori in corso; 31 interventi con cantieri in corso; 17 interventi conclusi.

Con riferimento all’Asse II - a seguito dell’emanazione del decreto ministeriale 11 maggio 2016 istitutivo del regime di aiuto per sostenere la filiera culturale e creativa e rafforzare la competitività delle micro, piccole e medie imprese - è stato individuato il soggetto gestore (Invitalia S.p.A.), stipulata la convenzione con l’Autorità di gestione ed emanata la direttiva operativa. In esito a tali attività, in data 15 settembre 2016, è stato aperto lo sportello per la presentazione da parte delle imprese delle domande di agevolazione.

### *Il 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 PONIn Attrattori, con una dotazione complessiva pari a 105 milioni.

Il ritardo nell’avvio del progetto ha reso necessaria l’adozione di misure dirette ad accelerare l’attuazione degli interventi e ad assicurare un più efficace coordinamento tecnico ed amministrativo; misure introdotte con la legge n. 112 del 2013 (conversione del DL n. 91 del 2013)<sup>27</sup>, poi con il DL n. 83 del 2014 (convertito dalla legge n. 106 del 29 luglio 2014)<sup>28</sup> ed, infine, con la sottoscrizione con la Commissione europea, nel luglio 2014, di un Piano di azione<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> È 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. È stato inoltre nominato un “Direttore generale di progetto” - cui si è proceduto con dPCM del 27 dicembre 2013 - posto a capo di una struttura di supporto denominata Unità Grande Pompei, costituita con dPCM in data 12 febbraio 2014.

<sup>28</sup> Il provvedimento, sotto il profilo organizzativo, ha previsto la costituzione di una Segreteria tecnica di progettazione (SAPES) presso la Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Pompei, Ercolano e Stabia a cui possono essere conferiti, in deroga alle disposizioni di limitazione vigenti, incarichi di collaborazione per la partecipazione alle attività progettuali e di supporto al GPP. Le misure di semplificazione delle procedure si sono, invece, concentrate in nuove deroghe alla disciplina vigente sugli appalti pubblici e in maggiori poteri del direttore generale di progetto come la possibilità di revocare in qualsiasi momento il RUP.

<sup>29</sup> Il Piano ha, in particolare, indicato i risultati attesi per la fine del 2015 (aggiudicazione complessiva delle progettazioni avviate superiori ai 109 milioni e spesa effettiva per progetti conclusi per oltre 106 milioni) e ha definito una serie di azioni e misure di recupero tra le quali si segnalano, in particolare: il rafforzamento delle commissioni di gara, la responsabilizzazione del RUP, il rafforzamento delle professionalità dedicate alla fase di esecuzione, il rafforzamento della organizzazione amministrativa e delle competenze tecnico-progettuali della SAPES, l’intensificazione del supporto tecnico offerto dalla società Invitalia a sostegno dell’ufficio appalti (con la possibilità

La situazione del progetto al termine del 2015 - pur registrando una più dinamica evoluzione - evidenziava l'attivazione di 76 interventi dei quali 42 risultavano conclusi, 23 in corso, 9 in fase di avvio e 2 in fase di gara mentre, sul piano finanziario dei 105 milioni stanziati ne risultavano effettivamente spesi solo 40,7 milioni; dato quest'ultimo piuttosto contenuto atteso che, in relazione alla programmazione contenuta nel piano di azione, nella seconda metà del 2015 si concentrava la gran parte delle attività da realizzare.

Non avendo l'attuazione del progetto centrato il *target* previsto<sup>30</sup>, in ottemperanza alle disposizioni comunitarie in materia di chiusura dei Programmi operativi 2007-2013, l'Autorità di gestione del PON, ha avviato la procedura di modifica della Decisione comunitaria C(2012) 2154 del 29 marzo 2012 ai fini dell'approvazione della suddivisione in fasi del medesimo progetto proponendo, alla luce dei progressi realizzati tra il 2014 e il 2015, il completamento degli interventi attraverso l'inserimento nel PON Cultura e sviluppo 2014-2020, senza peraltro interrompere l'esecuzione delle attività.

Con la successiva Decisione comunitaria C(2016) 1497 del 10 marzo 2016 la Commissione ha stabilito la suddivisione in fasi del GPP sulla base delle previsioni, acquisite nel mese di novembre 2015, sullo stato di avanzamento fisico e finanziario che il progetto avrebbe conseguito al termine del POIn 2007-2013, sancendo una spesa effettiva pari a 39,8 milioni.

Dal 1 gennaio 2016 ha dunque preso le mosse la seconda fase del GPP<sup>31</sup>, a valere sui fondi del PON 2014-2020 restringendo lo spazio finanziario per proporre nell'ambito del nuovo PON un nuovo Progetto Pompei volto a consolidare ed ampliare i risultati conseguiti ed eventualmente ad allargare il suo raggio d'azione.

Tale situazione ha naturalmente inciso anche sull'attuale *governance* straordinaria del GPP - destinata, in base al DL n. 78 del 2015 (convertito dalla legge n. 125 del 2015) a concludersi al termine del 2016<sup>32</sup> - determinando, naturalmente, una lievitazione delle spese di funzionamento delle strutture ed elevando da 500 a 900 mila il limite di spesa ammissibile nel 2016.

Lo stato di avanzamento, al mese di dicembre del 2016<sup>33</sup>, delle sole risorse economiche a valere sul PON 2014-2020 vede, a fonte di uno stanziamento complessivo pari a 65,3 milioni, un residuo finanziario (tratto dai quadri economici relativi ai 34 interventi non conclusi) pari a 68 milioni dei quali 51,3 milioni costituiscono impegni giuridicamente vincolanti e 16,7 milioni sono relativi alle somme a disposizione dell'Amministrazione.

La spesa effettiva risulta pari a 17,7 milioni dei quali, 17 milioni pagati a valere sui prefinanziamenti PON 2014-2020 e sulle anticipazioni del Fondo di rotazione e 0,7 milioni allocati temporaneamente sui fondi ordinari della Soprintendenza, in attesa che parta il circuito finanziario comunitario.

L'avanzamento fisico, al 31 dicembre 2016, dei citati 34 interventi costituenti il GPP-Fase II registra 17 interventi conclusi, 13 in corso e 4 in attesa di avvio.

L'avanzamento finanziario complessivo del GPP (comprensivo delle due fasi) evidenzia, infine, nel complesso, una quota di interventi banditi per un ammontare di 157,5 milioni al lordo

---

di attribuire a quest'ultima anche le funzioni di centrale di committenza per 10 interventi del Piano delle opere), il dimensionamento della progettazione degli interventi e la moltiplicazione dei turni di lavoro.

<sup>30</sup> Il GPP è stato oggetto di una specifica analisi da parte della Sezione di controllo per gli Affari Comunitari Internazionali (delibera n. 14/2016) aventi ad oggetto "Gli interventi di tutela e valorizzazione dei beni culturali realizzati con i Fondi Strutturali, valutazione degli effetti in termini di sviluppo turistico e di incremento dell'occupazione. Programmazione 2007-2013".

<sup>31</sup> In ragione di tale nuova sistematizzazione, il GPP-Fase II è attualmente costituito da 34 interventi, dei quali: 23 erano in corso (19 sul Piano delle opere, 1 sul Piano della conoscenza, 2 sul Piano della sicurezza e 1 sul Piano della fruizione e della comunicazione); 9 erano in attesa di avvio (tutti sul Piano delle opere; 5 interventi sono relativi ai servizi di progettazione affidati a Invitalia) e 2 erano in fase di gara.

<sup>32</sup> Il successivo DL 210 del 2016 (convertito dalla legge n. 21 del 2017) ha infatti assicurato fino al 31 gennaio 2019, la conservazione delle funzioni di Direttore Generale di progetto del GPP nonché l'attività della struttura di supporto mentre il DL n. 244 del 2016 (convertito con modificazioni dalla legge n. 19 del 2017) ha disposto la proroga per tre anni anche della segreteria tecnica istituita presso la Soprintendenza Speciale Pompei, al fine di accelerare la progettazione degli interventi previsti e di rispettare la nuova scadenza del programma e ha ulteriormente prorcinato al 1 gennaio 2018 la confluenza-nella Soprintendenza Speciale Pompei della struttura del GPP.

<sup>33</sup> Sesta Relazione semestrale a Parlamento sullo Stato di avanzamento del Grande Progetto Pompei.

dei ribassi d'asta (erano 98 milioni nel all'inizio del 2015), tutti aggiudicati definitivamente, al netto dei ribassi di asta, per 111,9 milioni.

Gli impegni giuridicamente vincolanti ammontano a 92 milioni (oltre a complessivi 19,9 milioni a titolo di somme a disposizione dell'Amministrazione) cui corrisponde una spesa effettivamente sostenuta ammontante a 58,4 milioni (di cui 40,7 entro il 2015 e 17,7 nel 2016).

Tale andamento, pur positivo, rischia tuttavia di accumulare ulteriori ritardi alla luce di alcune problematiche legate al passaggio del finanziamento del GPP dal POIn 2007-2013 al PON 2014-2020 e riguardanti, in particolare, la mancata approvazione della seconda fase del GPP che impedisce all'Autorità di gestione di trasferire ulteriori risorse finanziarie a valere sul PON Cultura e sviluppo<sup>34</sup>.

Ulteriori problematiche conseguenti alla suddivisione in fasi del GPP si riconducono inoltre: a) alla differenza tra la spesa previsionale sancita nella decisione comunitaria (39,8 milioni e quella effettiva (40,7 milioni) la cui differenza non è stata ritenuta ammissibile dalla Commissione a valere sulle risorse del POIn 2007-2013; b) alle spese sostenute nel 2016 per interventi conclusi nel 2015 (29 interventi di cui 8 indicati nella Decisione della Commissione n. 1487/2016) ritenute dalla Commissione non eleggibili nel PON 2014-2020; c) alla differenza tra lo stanziamento determinato dalla Commissione europea per la Fase II del GPP (65,2 milioni) il fabbisogno effettivo per i 34 interventi in prosecuzione dal 2015 (67,9 milioni) il cui saldo è stato demandato alla Soprintendenza Pompei a carico dei fondi ordinari.

### 3.2. Missione "Turismo" e programma "Sviluppo e competitività del turismo"

La missione, articolata in un solo programma, "Sviluppo e competitività del turismo", prevede uno stanziamento di 46,3 milioni (in aumento rispetto al 2015 di 16,9 milioni) cui si aggiungono oltre 156 milioni di residui, conseguenti alle difficoltà, registrate nei precedenti esercizi e protrattesi anche nel 2016, nella gestione delle risorse provenienti dall'ufficio per le politiche del turismo della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Particolare rilievo riveste nel 2016 l'adozione del nuovo Piano strategico di sviluppo del turismo in Italia 2017-2022, approvato, in via definitiva dal Consiglio dei Ministri nel febbraio 2017, che individua una cornice unitaria nell'ambito della quale tutti gli operatori del turismo si possono muovere in modo coerente e coordinato, migliorando le *policy* sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta.

Si tratta di un atto, condiviso anche nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, predisposto con l'apporto dei diversi livelli istituzionali pubblici coinvolti e dei rappresentanti delle categorie private attraverso una pluralità di strumenti di condivisione sfociata, nell'aprile 2016, negli Stati generali del turismo di Pietrarsa; evento maggiormente rappresentativo del processo di consultazione pubblica e momento di condivisione degli esiti delle azioni di confronto del Ministero con le Regioni, gli Enti locali, le Amministrazioni competenti e gli *stakeholder* di settore<sup>35</sup>.

Al fine di rendere concrete alcune delle iniziative emerse nella fase di redazione del Piano, è stato definito un elenco di interventi di particolare interesse nell'ambito delle collaborazioni con

<sup>34</sup> Al riguardo, infatti, la Commissione europea ha comunicato di non aver proceduto all'approvazione della Fase II del GPP a causa della mancata previsione all'interno del PON 2014-2020 di un Grande progetto comunitario ma del solo completamento del GPP del quale, al momento della redazione del PON 2014-2020, si prevedeva lo slittamento solo di una piccola parte delle risorse (inferiori alla soglia UE). In questo quadro l'Autorità di gestione, nel bloccare i pagamenti a valere sulla contabilità speciale a propria disposizione, ha demandato alla Soprintendenza Pompei il pagamento delle fatture degli operatori a valere sui fondi del bilancio ordinario destinate ad essere ripianate solo a seguito della definitiva approvazione del progetto da parte della Commissione europea e comunque successivamente alle attività di rendicontazione e certificazione della spesa.

<sup>35</sup> Il Piano segue una struttura logica articolata in quattro obiettivi generali (A - innovare, specializzare e integrare l'offerta nazionale; B - accrescere la competitività del sistema turistico; C - sviluppare un *marketing* efficace e innovativo; D - realizzare una *governance* efficiente e partecipata nell'elaborazione delle politiche turistiche) a loro volta articolati in: obiettivi specifici, linee di intervento strategico ed azioni che dovranno essere sistematizzate all'interno dei programmi attuativi annuali nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente.

altre Direzioni Generali o istituti del Ministero rispondenti alle priorità individuate, finanziati con le risorse stanziare per le politiche di sviluppo e competitività del turismo (7,9 milioni stanziamenti iniziali e 7,2 milioni i definitivi, quasi tutti impegnati), cui si aggiungono le misure già avviate negli esercizi precedenti.

Rispondono, in particolare, all'obiettivo diretto ad innovare, specializzare e integrare l'offerta nazionale: a) l'accordo di programma per il conferimento alla Regione Abruzzo del coordinamento della Commissione speciale turismo e industria alberghiera; b) l'accordo di collaborazione con l'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione per la realizzazione della Piazza dei saperi; c) l'utilizzo delle risorse per la progettazione e la realizzazione di un sistema nazionale di ciclovie turistiche e ciclostazioni; d) la convenzione con la Fondazione Ferrovie dello Stato per la realizzazione dell'iniziativa "Itinerari treno storico"; e) gli interventi, finanziati negli esercizi precedenti, per l'istituzione e il finanziamento delle *start up* innovative nel settore turistico<sup>36</sup>.

Fanno, invece, capo all'obiettivo volto accrescere la competitività del sistema turistico le misure dirette ad incentivare la digitalizzazione del sistema turistico, le misure dirette ad adeguare la rete infrastrutturale per migliorare l'accessibilità e l'intermodalità (che comprendono il Piano straordinario delle mobilità turistica, già previsto dal DL n. 83 del 2014 e ancora in fase di elaborazione) e le misure, più rilevanti, dirette a sviluppare e qualificare le imprese del turismo.

A tale obiettivo erano già destinate le risorse previste negli artt. 9 e 10 del DL n. 83 del 2014 dirette a finanziare la concessione di crediti d'imposta per la digitalizzazione degli esercizi ricettivi e la riqualificazione delle strutture ricettive in relazione alle quali, nel corso dell'anno 2016, si sono svolte le procedure riferite alle spese sostenute nell'anno 2015.

Quanto alla *Tax Credit* Digitalizzazione sono pervenute 2.523 istanze per una richiesta di credito d'imposta pari ad oltre 9,1 milioni cui hanno fatto seguito controlli istruttori e la determinazione di una lista provvisoria, pubblicata nel maggio 2016, di 2.522 strutture aventi diritto; la *Tax Credit* Riqualificazione ha, invece, registrato 3.169 istanze inviate per un ammontare richiesto di 90,5 milioni (di cui 29,5 milioni per il mobilio e 60,9 milioni per gli interventi) cui ha fatto seguito l'ammissione al credito di imposta di 3.138 strutture recettive, di cui solo 1.484 hanno usufruito del *bonus*, attesa l'insufficiente capienza del fondo.

Ulteriori misure di sostegno sono previste nella legge di bilancio 2017 nell'ambito degli interventi diretti a sostenere il Piano Industria 4.0.

Gli interventi diretti, infine, all'obiettivo volto a sviluppare un *marketing* efficace e innovativo comprendono interventi per la promozione del *Made in Italy* (rifinanziamento del Piano straordinario di competenza del MISE) e per la promozione cinematografica e audiovisiva.

In tale ambito appare, peraltro, rilevante il ruolo assunto da ENIT che, in attuazione del decreto legge n. 83 del 2014, è stato trasformato, nel 2014, in ente pubblico economico e sottoposto alla vigilanza del Ministero.

Alle risorse destinate al funzionamento dell'Ente (20 milioni per spese di natura obbligatoria e 12,5 milioni per spese di funzionamento, confluite interamente in residui finali) si affiancano le risorse destinate alle spese per lo *start-up* dell'offerta turistica nazionale attraverso l'uso di tecnologie e lo sviluppo di *software* (1,7 milioni confluiti tutti nei residui che, a fine 2016, ammontano a 3,7 milioni).

La pianificazione strategica promozionale dell'Ente, anche alla luce della partecipazione al processo di formazione del Piano strategico di sviluppo del turismo, ha permesso di individuare alcune priorità, fra le quali una forte attenzione alla digitalizzazione rivolta sia alla riprogettazione del sito turistico Italia.it, sia ad una social media *strategy* nazionale, fortemente integrata con le azioni regionali. Il rilancio del *brand* Italia ha, inoltre, richiesto specifiche azioni volte alla

<sup>36</sup> La legge di bilancio 2017 (legge n. 232 del 2016) ha introdotto un ulteriore pacchetto di misure agevolative per le *start up* innovative concernenti: misure per gli investimenti in tecnologia (art. 1, commi 52-57), sostegno all'internalizzazione (art. 1, comma 58), rafforzamento delle agevolazioni per investimenti (art. 1, commi 66-69), rifinanziamento interventi (art. 1, commi 72-73), perdite fiscali di *start up* partecipate da società quotate (art. 1, commi 76-80), investimenti da parte di INAIL (art. 1, commi 82-83).

massima interazione con gli attrattori culturali, legati al *made in Italy* e alle eccellenze della produzione agro-alimentare del nostro Paese. In relazione, infine, ai progetti specifici, legati in particolar modo a Expo, le risorse allocate saranno utilizzate in particolare per l'Osservatorio Nazionale del Turismo e per azioni dirette ai mercati esteri specifici (il progetto *Hub*, legato ad un'immagine coordinata nei punti di ingresso del Paese, e il progetto *Lirica*, per la valorizzazione dei cartelloni dei principali teatri italiani).

## MINISTERO DELLA SALUTE

**Considerazioni di sintesi****1. Profili istituzionali e programmazione**

**2. Analisi finanziarie e contabili:** 2.1. *Le risorse finanziarie assegnate;* 2.2. *La gestione delle spese*

**3. Le missioni e i programmi:** 3.1. *La missione: "Tutela della salute";* 3.1.1. "Prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante"; 3.1.2. "Sanità pubblica veterinaria"; 3.1.3. "Programmazione del SSN per l'erogazione dei LEA"; 3.1.4. "Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano"; 3.1.5. "Comunicazione e promozione per la tutela della salute umana e della sanità pubblica veterinaria e attività di coordinamento in ambito internazionale"; 3.1.6. "Vigilanza sugli enti e sicurezza delle cure"; 3.1.7. "Sicurezza degli alimenti e nutrizione"; 3.1.8. "Sistemi informativi per la tutela della salute e il governo del SSN"; 3.1.9. "Regolamentazione e vigilanza delle professioni sanitarie". 3.2. *La missione: "Ricerca e innovazione";* 3.2.1. "Ricerca per il settore della sanità pubblica e per il settore zooprofilattico"

**Considerazioni di sintesi**

Nel 2016 le incertezze dovute alle riforme istituzionali, sottoposte al referendum popolare solo sul finire dell'esercizio, nonché il permanere di stringenti condizioni finanziarie hanno inciso sui tempi di definizione di numerose delle attività programmate.

Oltre che sull'allungamento dei tempi di approvazione dei nuovi LEA, ciò ha inciso anche sulla definizione di nuovi criteri di riparto del fabbisogno sanitario nazionale, sulla definizione di un nuovo regime della compartecipazione alla spesa, sul procedere nella definizione di più efficaci meccanismi di raccordo tra rete ospedaliera e assistenza territoriale. Tutti temi su cui l'elaborazione pur continuando nelle sedi comuni tra Amministrazione e Regioni non ha potuto pervenire a soluzioni operative.

Ciò mentre vecchie e nuove criticità hanno contribuito ad arricchire il quadro dell'impegno richiesto alle strutture ministeriali.

Alla luce della riduzione della copertura vaccinale riscontrata in questi ultimi anni che denota un calo di fiducia nelle vaccinazioni come principale strumento per prevenire casi di malattia e relative complicazioni, particolare attenzione è stata dedicata al sostegno dei programmi di vaccinazione, con l'approvazione del Piano Nazionale della Prevenzione Vaccinale 2017-2019 (PNPV), l'inclusione tra i Livelli Essenziali di Assistenza delle vaccinazioni già previste dal Calendario nazionale 2012-2014 e delle nuove vaccinazioni previste dal PNPV e lo sviluppo delle anagrafi vaccinali informatizzate consentirà un più completo e tempestivo monitoraggio.

Anche nel 2016 sono continuate le funzioni di profilassi di prima accoglienza dei migranti che presentano le maggiori problematiche legate all'enorme flusso a fronte di strutture di accoglienza di capienza limitata e di un personale insufficiente negli Uffici di Sanità Marittima Aerea e di Frontiera (USMAF) delle Regioni costiere meridionali (Sicilia e Calabria

e, negli ultimi tempi, anche Puglia e Campania): oltre 133.000 gli arrivi nel 2015 e oltre 181.000 nel 2016, di cui circa 26.000 minori non accompagnati. Va poi considerato che la sorveglianza delle malattie infettive e la relativa assistenza non si esauriscono al momento dell'arrivo ma continuano, sotto la responsabilità del SSN, per tutta la durata della permanenza sul territorio nazionale dei migranti.

Nell'anno è proseguita l'attività di valutazione e monitoraggio dei Piani di rientro (di cui si è detto nell'ambito del Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica al quale si rinvia). Piani che, come previsto dalla legge di stabilità 2016, sono stati estesi alle aziende ospedaliere che presentino squilibri strutturali (uno scostamento tra costi e ricavi pari o superiore al 10 per cento dei ricavi o in valore assoluto di almeno 10 milioni e/o il mancato rispetto dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure).

Oltre alla revisione dei livelli essenziali di assistenza il cui iter di approvazione ha interessato tutto l'esercizio, nell'anno era prevista la definizione della metodologia per il loro continuo aggiornamento e l'individuazione delle tariffe relative alle nuove prestazioni di specialistica ambulatoriale e protesica. Una attività che si è rivelata, in entrambi i casi, molto complessa perché di frequente i codici regionali delle prestazioni non corrispondono a quelli del Nomenclatore Vigente (NV) e spesso rappresentano prestazioni con descrizione diversa da regione a regione (il flusso informativo ha evidenziato circa 38 mila codici regionali diversi per la specialistica ambulatoriale e 1062 codici per la protesica).

Limitati i risultati sul fronte dell'attuazione del Patto della salute. Non si è conclusa la revisione dei criteri di riparto del finanziamento al SSN né quella del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e delle esenzioni. È stato elaborato lo schema di decreto che aggiorna la struttura del Nuovo Sistema di Garanzia (NSG) e individua i 100 indicatori relativi ai tre macro-livelli di assistenza e ai singoli LEA ad essi afferenti.

Passi avanti sono stati compiuti nella riorganizzazione dell'assistenza primaria ma si evidenziano ritardi nelle procedure di accreditamento e nella negoziazione con gli erogatori privati per l'acquisto di prestazioni e alla riorganizzazione delle reti laboratoristiche. Inoltre la riorganizzazione dell'assistenza ospedaliera rischia, da sola, di risultare insufficiente a garantire risposte coerenti con i bisogni di salute, qualora non venga affrontato anche il vasto capitolo del potenziamento delle strutture territoriali.

I modelli organizzativi previsti dalla normativa vigente (Aggregazioni Funzionali Territoriali (AFT) della Medicina Generale e della Pediatria di Libera Scelta, e Unità Complesse di Cure Primarie (UCCP)) sono stati programmati e attivati in quasi tutte le Regioni ma la continuità delle cure con la presa in carico del paziente da parte dei servizi territoriali, come conseguenza di dimissione ospedaliera, è una procedura che oggi viene applicata in maniera disomogenea sul territorio.

Proprio la necessità di potenziare la risposta territoriale ha spinto a prevedere un nuovo flusso informativo per la rilevazione dell'attività di assistenza sanitaria di base svolta dai Medici di medicina generale e dai Pediatri di libera scelta e a muovere verso una modifica del flusso informativo sui dimessi dagli istituti di ricovero pubblici e privati.

Continua ad essere importante la mole di lavoro relativo alle pratiche di risarcimento ed indennizzo che fanno capo al Ministero (quasi 9000 posizioni). Una attività amministrativo-contabile che costituisce un ambito gestionale particolarmente critico del programma, evidente anche nel livello elevato di residui e di economie che si generano a causa del ritardo accumulato nell'evasione delle pratiche, nonché nei maggiori oneri in termini di interessi a carico dell'Amministrazione. La scarsità di risorse umane sembra essere l'elemento di maggiore criticità.

È continuato nell'esercizio il controllo delle attività di produzione dei medicinali veterinari, con l'esecuzione del programma annuale di ispezioni presso le officine di fabbricazione, l'attenzione è stata centrata sul settore dei Dispositivi Medici Veterinari (DMV). L'assenza di regolamentazione nella maggior parte dei Paesi UE ha comportato l'immissione in commercio di prodotti non testati su animali o di utilizzo in ambito veterinario di prodotti e strumenti per l'uso umano; al tempo stesso, l'assenza di una chiara definizione di tali dispositivi

e dell'esatta categorizzazione dei prodotti anche in considerazione delle sostanze in essi contenute influisce negativamente sulla vigilanza, con possibili rischi sulla salute animale e umana. La ricognizione ha fatto emergere, infatti, l'esistenza di un mercato illecito di prodotti a base di sostanze commercializzate come DMV aventi indicazioni terapeutiche tipiche del farmaco, tra cui i prodotti dermatologici, oftalmologici, stomatologici e gastroprotettori, utilizzati su animali destinati alla filiera alimentare.

In materia di sicurezza degli alimenti, mangimi, benessere e salute animale, l'attività di verifica ha fatto emergere limitati miglioramenti nella qualità dei controlli regionali che si attendevano dall'applicazione delle Linee guida dirette a favorire una maggiore standardizzazione sia nei criteri organizzativi e operativi che procedurali, rafforzando l'omogeneità e l'efficacia dell'attività dei vari soggetti coinvolti.

Avviato, a marzo 2016, il Piano nazionale di controllo delle micotossine negli alimenti, sono proseguite le attività volte alla gestione delle allerte alimentari e delle situazioni di emergenza mediante la rete del sistema *Rapid Alert System for Food and Feed* (RASFF). Se l'Italia è risultata il primo Paese per il numero di segnalazioni inviate alla Commissione europea, dimostrando, come negli anni passati, una intensa attività di controllo sul territorio nazionale, elevato è risultato anche il numero di segnalazioni ricevute, ponendosi al quinto posto tra i Paesi europei. Tra i contaminanti microbiologici, un elevato numero di notifiche ha riguardato il riscontro della salmonella, mentre tra quelli chimici le micotossine, i fitofarmaci, metalli pesanti e residui di farmaci veterinari.

Nel luglio 2016, in attuazione di quanto previsto dal Patto della salute, è stato predisposto il Patto per la Sanità Digitale. Il monitoraggio svolto nel corso del 2016 ha rilevato come sono ormai consolidate in tutte le Regioni le procedure relative ai sistemi unici di prenotazione (CUP) e l'invio on-line dei certificati di malattia, mentre sono in recupero i ritardi nella dematerializzazione delle ricette, con valori che a ottobre 2016 risultavano pari o superiori al 90 per cento per la farmaceutica e compresi tra il 70 e il 90 per la specialistica territoriale. Operativo invece solo in alcune Regioni il Fascicolo Sanitario Elettronico. Ancora in attesa di giungere a conclusione l'istruttoria per l'ottenimento del parere dell'Autorità Garante della Privacy, lo schema di decreto istitutivo dell'Anagrafe Nazionale degli Assistiti (ANA).

In tema di professioni sanitarie nel 2016 è stato sviluppato un modello di pianificazione e uno strumento di calcolo dei fabbisogni di personale sanitario. Non hanno trovato conclusione invece i lavori sulla responsabilità professionale sanitaria, in attesa dell'approvazione del disegno di legge sulla sicurezza delle cure e della persona assistita intervenuta solo ad inizio 2017, né quelli sui principi e criteri volti a promuovere un più generale processo di valorizzazione delle risorse umane del SSN per la conflittualità tra le diverse categorie professionali. Il monitoraggio sull'attività libero-professionale intramuraria ha messo in evidenza nell'esercizio i progressi, ma anche le disomogeneità attuative nelle diverse Regioni.

Sul fronte della ricerca al di là degli sforzi compiuti per migliorare la qualità e la trasparenza del processo di valutazione dei progetti di ricerca, permangono difficoltà sul fronte del cofinanziamento industriale. A fronte del rilevante problema del precariato l'Amministrazione ha predisposto un percorso di sviluppo professionale che mira a conciliare la garanzia di continuità e progressione in carriera del lavoratore con la flessibilità tipica dell'ambito della ricerca che prevede un alto grado di competitività internazionale.

## **1. Profili istituzionali e programmazione**

Il Ministero della salute esercita le funzioni spettanti allo Stato in materia di tutela della salute umana, coordinamento del Sistema sanitario nazionale, sanità veterinaria, tutela della salute nei luoghi di lavoro, igiene e sicurezza degli alimenti. Esso ha competenza nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni garantite su tutto il territorio nazionale, nella profilassi internazionale, nella determinazione dei principi fondamentali in materia

sanitaria. Un ampio e delicato insieme di funzioni che ha caratterizzato, anche nel 2016, la predisposizione della programmazione annuale.

Il permanere di importanti movimenti migratori, la crescente disaffezione da profilassi vaccinali e la diffusione delle malattie croniche non trasmissibili portava a prevedere una intensificazione delle attività di prevenzione. Si trattava quindi, da un lato, di consolidare il nuovo piano di prevenzione vaccinale e di rafforzare la rete degli uffici periferici USMAF-SASN, parte attiva delle misure di sanità transfrontaliera e per la risposta alle emergenze sanitarie di rilievo internazionale; e, dall'altro, di intensificare l'azione di promozione della salute, intervenendo sui quattro principali fattori di rischio modificabili di malattie croniche (alimentazione scorretta, sedentarietà, tabagismo, abuso/uso scorretto di alcol). Un'attenzione particolare era poi posta allo sviluppo delle strategie contro il cancro, sviluppando i programmi di *screening* e promuovendo le reti oncologiche, con iniziative, sia nazionali che nell'ambito della Comunità europea. L'invecchiamento progressivo della popolazione, portava a ritenere prioritari proseguire, insieme alle Regioni, al monitoraggio del Piano Nazionale Demenze e all'adozione di misure di prevenzione utili per assicurare a lavoratori sempre più anziani un invecchiamento in condizioni di buona salute. Si prevedeva, inoltre, di dare attuazione al monitoraggio del gioco d'azzardo e di pervenire a linee di indirizzo per il trattamento delle patologie, nonché l'esame delle modalità più opportune di contrasto al gioco d'azzardo patologico.

In materia di sanità pubblica veterinaria, la direttiva annuale puntava sui piani per il controllo e per l'eradicazione delle malattie infettive animali e delle zoonosi, predisponendo azioni più incisive sul territorio nazionale. Riguardo ai medicinali veterinari, dovevano proseguire le attività di supporto per assicurare un efficace sistema di farmacovigilanza, attraverso l'implementazione della tracciabilità delle fasi della produzione, distribuzione e somministrazione del medicinale veterinario. Si puntava inoltre ad ottenere un miglioramento dei controlli sul benessere animale sia in allevamento che durante il trasporto implementando l'efficienza del sistema di informatizzazione e del sistema di rendicontazione, in accordo con quanto stabilito nel Piano nazionale sul benessere animale.

Con la programmazione per il 2016 si puntava a mantenere e consolidare i risultati qualitativi raggiunti nel settore della razionalità della spesa e nella attuazione dei punti cardine del Patto della salute per gli anni 2014-2016: una programmazione triennale dei costi standard e dei fabbisogni regionali, condizione necessaria per avviare e implementare politiche di innovazione del SSN, una definizione degli standard relativi all'assistenza ospedaliera, l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'assistenza territoriale, indispensabili per garantire la tutela della salute a tutti i cittadini uniformemente sul territorio nazionale. Funzionale era poi procedere al miglioramento del sistema di monitoraggio, analisi e controllo dell'andamento dei singoli Sistemi Sanitari Regionali.

Per la promozione della qualità e dell'appropriatezza dell'assistenza sanitaria si prevedeva di rivedere i criteri di riparto delle risorse destinate al finanziamento del SSN, il sistema di valutazione della qualità delle cure e dell'uniformità dell'assistenza in tutte le Regioni, di dotarsi dei dati utili per la costruzione degli strumenti di monitoraggio sistematico dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) attraverso una lettura integrata delle prestazioni erogate ai cittadini nell'ambito dei diversi livelli assistenziali. Si trattava anche di dare ulteriore impulso all'azione di riorganizzazione dell'assistenza primaria secondo una logica di rete. L'attivazione da parte delle Regioni, delle Aggregazioni Funzionali Territoriali (AFT) o delle Unità Complesse di Cure Primarie (UCCP), doveva consentire di assicurare l'erogazione delle prestazioni territoriali in un'ottica di complementarità con le strutture ospedaliere, l'applicazione di percorsi assistenziali condivisi e l'effettiva presa in carico degli assistiti dimessi dall'ospedale, garantendo sia la continuità assistenziale durante le 24 ore e per 7 giorni alla settimana, che la riduzione del ricorso improprio ai servizi d'urgenza e d'emergenza. Nell'ambito della riorganizzazione della rete ospedaliera, particolare interesse doveva essere rivolta ai modelli organizzativi relativi alla gestione e al trattamento delle patologie che necessitano di un precoce ed appropriato intervento sanitario (tempo dipendenti) e che

riguardano le emergenze cardiologiche, l'ictus ed il trauma. Si puntava a favorire lo spostamento sul territorio del trattamento sociosanitario delle principali patologie croniche per consentire che il processo di miglioramento della qualità dell'assistenza si sviluppasse in coerenza con l'esigenza di contenimento e di razionalizzazione della spesa sanitaria ("Piano nazionale per la cronicità").

Si trattava poi di proseguire nel percorso di umanizzazione delle cure, attraverso una compiuta analisi dei reali bisogni delle persone, dei contesti, delle relazioni tra persone e ambienti, dei processi cognitivi ed emotivi individuali e di gruppo, in modo da individuare i bisogni latenti e contestualizzare le richieste esplicite.

Era, inoltre, previsto il potenziamento del Piano nazionale esiti, per farne uno strumento a disposizione di aziende e operatori per il miglioramento delle *performance* e per l'analisi dei profili critici. Mentre centrale continuava ad essere la prosecuzione del programma pluriennale di investimenti in edilizia e tecnologie.

Nel 2016 doveva inoltre proseguire l'attività per l'individuazione degli strumenti di *governance* per l'efficientamento del sistema (riorganizzazione del sistema aziendale pubblico in una logica di valutazione e miglioramento della produttività; individuazione ed utilizzo di indicatori standard relativi alla gestione degli immobili delle aziende sanitarie pubbliche; valutazione e valorizzazione delle esperienze ed iniziative in ambito di servizi sovra-aziendali, allo scopo di diffondere rapidamente ed efficacemente le migliori pratiche; valutazione della possibilità di realizzazione di un centro di competenza nazionale in materia di stesura dei capitolati per l'acquisizione di beni e servizi).

Nel dare attuazione alle direttive comunitarie si intendeva procedere nella definizione di procedure strutturate per la valutazione dei dispositivi medici secondo la metodologia dell'*Health Technology Assessment* (HTA) con la creazione di una rete nazionale di collaborazione tra Regioni, per definire ed utilizzare strumenti adeguati ed efficaci per il governo dei dispositivi medici e consentire lo scambio tempestivo e capillare delle informazioni riguardanti incidenti che coinvolgono dispositivi medici. Con riguardo al settore farmaceutico, in riferimento alle disposizioni emanate in materia di lotta alla falsificazione dei farmaci, si intendeva procedere nell'attività di informazione generale sui rischi connessi ai medicinali forniti illegalmente al pubblico mediante i servizi presenti sulla piattaforma web e aggiornare le linee guida in materia di buona pratica di distribuzione in coerenza con le nuove indicazioni fornite dalla Commissione europea.

L'attività di comunicazione e informazione istituzionale era prevista muovere attraverso l'utilizzo dei più innovativi strumenti di comunicazione, basati sull'*Information and Communication Technology* (ICT), idonei a sperimentare un nuovo modo di comunicare dell'Amministrazione incentrato sull'"ascolto" delle esigenze del cittadino e sull'utilizzo proattivo delle informazioni.

Per la sicurezza degli alimenti nell'anno si prevedeva di dare attuazione al Piano Nazionale Integrato dei Controlli (PNI): proseguire le verifiche delle attività regionali, l'attività di prevenzione delle intossicazioni da alimenti di origine vegetale, promuovere, nei confronti delle Regioni, una più attenta e puntuale gestione dei dati sui controlli ufficiali ed autocontrolli, continuare il lavoro anche in sede europea per procedere alla revisione delle disposizioni vigenti sulle formule per lattanti e sugli alimenti a fini medici speciali anche in relazione all'entrata in vigore nell'anno del Regolamento (UE) 609/2013, che modifica la precedente normativa relativa ai prodotti definiti dietetici e di quelli destinati alla prima infanzia.

Era previsto proseguisse nell'esercizio l'attività di pianificazione nazionale del controllo delle micotossine negli alimenti e di altri contaminanti; la gestione delle allerte alimentari e le situazioni di emergenza mediante la rete europea del sistema RASFF (*Rapid Alert System on Food and Feed*) ai fini del tempestivo ritiro e richiamo dei prodotti alimentari potenzialmente pericolosi.

Con riguardo alla valorizzazione delle esportazioni e degli scambi intracomunitari di prodotti alimentari italiani, si continuava ad assicurare ai Paesi di destinazione la loro sicurezza

sia rispetto alla tutela della salute dei consumatori, sia rispetto alla prevenzione della diffusione delle malattie infettive zootecniche.

Continuava, anche nel 2016, l'utilizzo di indicatori per la valutazione dei controlli ufficiali nell'ambito delle valutazioni effettuate dal Comitato LEA, e proseguiva il percorso di affiancamento previsto dalle procedure previste dai piani di rientro per le Regioni in cui sono state evidenziate gravi inefficienze.

Per potenziare l'offerta informativa si prevedevano nell'anno specifici approfondimenti sulle tecnologie sanitarie in termini di consumi e costi. Nella consapevolezza che l'*e-Health* rappresenta una leva strategica che può contribuire fattivamente a conciliare la qualità del servizio con il controllo della spesa, si puntava predisporre una *e-Health Information Strategy* a livello di sistema Paese. Un particolare impulso era previsto per l'attuazione della disciplina sul fascicolo sanitario elettronico.

In materia di professioni sanitarie si prevedeva di muovere per la valorizzazione delle competenze dei professionisti, ponendo particolare attenzione alla esigenza della loro integrazione funzionale al fine della tutela della salute della persona nonché di continuare ad assicurare la vigilanza sul ruolo e le competenze delle professioni sanitarie a livello nazionale, attraverso il necessario confronto con gli Ordini e le associazioni maggiormente rappresentative.

Occorreva, altresì, adottare ogni opportuna iniziativa volta ad assicurare la mobilità dei professionisti sanitari nel rispetto della legislazione europea vigente in materia e assicurare lo sviluppo di adeguati modelli per una razionale programmazione di fabbisogni di professionisti nell'ambito del sistema sanitario. Per quanto concerne l'attività libero-professionale, in particolare si prevedeva di proseguire nell'attività di monitoraggio dell'attività libero-professionale intramuraria quale strumento di confronto dei diversi contesti regionali e di diffusione delle migliori pratiche organizzative, in un'ottica di stimolo al miglioramento.

In materia di ricerca sanitaria, l'attività prevista era destinata ad incidere sulla percezione della ricerca da parte della collettività ed evidenziarne la funzione strategica, anche in rapporto alle significative riduzioni di spesa futura generate dai relativi investimenti. Si intendeva proseguire nella riqualificazione della spesa destinata alla ricerca sanitaria, razionalizzando l'utilizzo delle risorse assegnate e rafforzando il sistema di selezione meritocratica dei migliori progetti di ricerca presentati. Ma anche incentivando lo sviluppo di progetti di ricerca che prevedono la collaborazione di ricercatori italiani residenti all'estero e il cofinanziamento pubblico privato. Ciò, con l'intento di rafforzare le strutture di eccellenza presenti sul nostro territorio, preparando il SSN ad affrontare la competizione europea in materia di assistenza sanitaria transfrontaliera.

Entrata a regime già nel 2015 la nuova organizzazione del Ministero (approvata con il dPCM n. 59 del 2014) articolata in uffici di direzione generale e nell'introduzione della figura del Segretario generale, nel 2016 il riassetto ha riguardato gli uffici periferici. Sono stati unificati gli Uffici di Sanità Marittima, Aerea e di Frontiera con i Servizi per l'assistenza sanitaria al personale navigante, in attuazione del riordino del Ministero della salute secondo quanto previsto dal dPCM e dal successivo d.m. 8 aprile 2015. Ad essi sono attribuiti i compiti di profilassi internazionale nell'ambito di 4 settori principali: controllo dei viaggiatori internazionali, inclusi i migranti irregolari, controllo di merci di importazione da Paesi terzi di interesse sanitario (in particolare, alimenti e materiali e oggetti destinati al contatto con alimenti - MOCA, cosmetici, dispositivi medici), controllo dei mezzi di trasporto in applicazione del Regolamento Sanitario Internazionale 2005 e di normativa nazionale di settore; ai compiti di sanità transfrontaliera si aggiungono attività sanitarie quali le visite medico legali volte all'accertamento dell'idoneità allo svolgimento di determinate professioni nel settore marittimo e portuale, così come al conseguimento di abilitazioni alla guida e la somministrazione di vaccinazioni per viaggiatori internazionali.