

## MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI

### **1. Considerazioni di sintesi**

### **2. Profili istituzionali e programmazione strategica**

**3. Analisi della struttura organizzativa:** 3.1. *Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi*; 3.2. *La riorganizzazione degli organi collegiali*; 3.3. *Società partecipate, Enti pubblici, Agenzie, Fondazioni, Associazioni e altri Organismi comunque denominati sottoposti alla vigilanza del Ministero*

**4. Analisi finanziarie e contabili:** 4.1. *Analisi della gestione delle spese:* 4.1.1. *Analisi delle criticità emerse dall'esame del rendiconto*; 4.2. *Analisi della gestione delle entrate extratributarie*

### **5. Le missioni e i programmi**

### **1. Considerazioni di sintesi**

Le politiche in materia di attività culturali di competenza del Ministero, indirizzate a perseguire l'azione di tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio artistico e culturale, si sono sviluppate in un quadro economico caratterizzato dalla progressiva riduzione degli stanziamenti.

Il quadro congiunturale dell'economia italiana e gli effetti delle misure di riequilibrio strutturale dei conti pubblici nell'ultimo biennio hanno, pertanto, suggerito, da un lato, l'opportunità di selezionare progetti capaci di consolidare eccellenze già presenti sul territorio nazionale ed hanno, dall'altro, imposto l'esigenza di accrescere l'efficienza operativa, attraverso una organizzazione delle strutture complessivamente più snella e meno costosa.

Si inquadrano in tale strategia le misure di revisione e di riduzione della spesa che rispondono a due finalità: l'individuazione di interventi di riduzione della spesa volti a produrre risparmi in breve termine, senza inficiare il livello e la quantità del servizio offerto, e la necessità di attivare una più profonda analisi dell'attuale organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali (MIBAC), in particolare delle sue diramazioni periferiche, al fine di migliorare e aumentare il livello di servizio a parità di spesa, con ricadute nel medio periodo.

Sotto il primo profilo molteplici appaiono gli interventi proposti, alcuni dei quali già in fase di attuazione, diretti a realizzare obiettivi di risparmio immediato, quali: la riduzione del limite di spesa concesso al Ministero dal decreto-legge n. 98 del 2011 (convertito dalla legge n. 111 del 2011) per l'autorizzazione di mostre, il contenimento in genere della spesa per l'acquisto di beni e servizi anche attraverso il ricorso alle convenzioni Consip e l'accorpamento degli uffici in funzione della riduzione della spesa per le locazioni.

Di rilievo appaiono, sotto il secondo profilo, le analisi organizzative interne volte soprattutto ad aumentare la *performance* di servizio offerto nonché gli interventi diretti alla revisione dei programmi e dei trasferimenti, come la sospensione dei contributi finanziari a favore delle ristrutturazioni operate dai proprietari dei beni culturali.

Sotto il profilo organizzativo, l'attuale struttura del Ministero merita una riconsiderazione alla luce della riduzione complessiva delle dotazioni organiche disposta dal decreto-legge n. 95 del 2012 (convertito dalla legge n. 135 del 2012), i cui effetti appaiono rilevanti, determinando, rispetto alle presenze in servizio al 2012, un possibile esubero di personale non dirigenziale.

Anche la capillare e complessa articolazione periferica del Ministero presuppone più efficaci strumenti di raccordo tra le diverse strutture, in funzione della costituzione di una banca dati unificata per la gestione dei diversi aspetti conoscitivi; ciò anche al fine di migliorare la fase di programmazione, in particolare nell'ambito della definizione degli obiettivi strategici da imputare a più Centri di responsabilità cui collegare le previsioni di bilancio.

Le misure di *spending review* hanno inciso anche nell'ambito del complesso di Società, Fondazioni ed Enti vigilati dal Ministero, che operano nell'ambito della cura del patrimonio culturale italiano.

In tale ambito si segnala la liquidazione della Società Arcus, le cui funzioni, assieme alle risorse, sono destinate a rientrare tra le competenze del Ministero; la razionalizzazione delle funzioni della Scuola nazionale del cinema e della Cineteca Nazionale, con la conseguente trasformazione della Fondazione Centro sperimentale di cinematografia in Istituto avente autonomia speciale e, sempre in tema di Società partecipate, l'estensione alle stesse dei vigenti vincoli in materia di incarichi e consulenze.

Quanto ai restanti Organismi - che rispondono ad 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 - appare necessario garantire, in un quadro di crisi economica, un patrimonio, adeguato allo scopo, che garantisca la sostenibilità delle attività anche nel caso di riduzioni o ritardi nell'erogazione di finanziamenti pubblici.

L'analisi dei dati del consuntivo ha evidenziato, sul fronte delle entrate, la contenuta percentuale delle entrate extratributarie riassegnate al Ministero e, dal lato delle uscite, una sostanziale stabilità degli stanziamenti definitivi rispetto al 2011, comprensivi della quota aggiuntiva di risorse stanziata, in misura permanente, dal decreto-legge n. 34 del 2011 (convertito dalla legge n. 75 del 2011) nell'ambito della missione "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistiche" (236 milioni, destinati in gran parte al Fondo unico per lo spettacolo).

Nel confronto con gli esercizi pregressi, restano invece sensibili gli effetti negativi derivanti dalla flessione delle risorse stanziata per le finalità di tutela, come emerge dalle linee programmatiche delle principali attività del Ministero.

L'insufficienza degli stanziamenti e le difficoltà di programmazione in ordine alla forbice sempre più ampia tra stanziamenti iniziali e stanziamenti definitivi sta alla base della consistente esposizione debitoria del Ministero che supera i 23 milioni nel 2011, riconducibili a servizi indispensabili per il funzionamento degli uffici; fenomeno che sembra confermare il *trend* anche nel 2012.

Nell'ambito delle attività di tutela merita particolare attenzione l'avvio del Grande Progetto Pompei in attuazione del decreto-legge n. 34 del 2011, che ha previsto, oltre a nuovi Fondi per la cultura, il potenziamento delle funzioni di tutela dell'area Archeologica di Pompei e nei luoghi ricadenti nella competenza territoriale della Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Napoli e Pompei, attraverso la predisposizione di un programma straordinario ed urgente di interventi conservativi di prevenzione, manutenzione e restauro.

Si tratta di un investimento straordinario, 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 cui, peraltro, si affiancano altri contenuti che includono attività concernenti rilievo e diagnosi (piano della conoscenza), sicurezza (piano della sicurezza), promozione, comunicazione e valorizzazione (piano della valorizzazione), arricchimento delle capacità gestionali della Soprintendenza per i beni archeologici di Napoli e Pompei (piano di *capacity building*).

Per quanto riguarda lo stato di attuazione dei sei bandi espletati, si evidenzia l'avvio dei cantieri per due interventi e il completamento o l'avvio delle procedure di gara per gli altri.

Da novembre 2012 è stata attivata inoltre la piattaforma telematica "GareMiBAC", messa a disposizione dall'Agenzia Invitalia; piattaforma sulla quale si stanno svolgendo le gare relative all'ultimo intervento e che sarà utilizzata per il seguito del programma, anche al fine di superare le criticità derivanti dalle stringenti tempistiche previste dalla Commissione europea per l'utilizzo dei fondi comunitari.

## 2. Profili istituzionali e programmazione strategica

Il Ministero per i beni e le attività culturali, il cui attuale profilo si riconduce al d.lgs. n. 368 del 1998, provvede alla gestione del patrimonio culturale al fine di assicurarne l'organica tutela sul piano interno e internazionale, raccogliendo le competenze e le funzioni in materia attribuite in precedenza ad una pluralità di strutture (antichità e belle arti, accademie e biblioteche, archivi di Stato, discoteca di Stato, editoria libraria e diffusione della cultura) e assumendo una più diretta attribuzione in tema di promozione delle attività dello spettacolo in tutte le sue espressioni: dal cinema, al teatro, alla danza, alla musica, agli spettacoli viaggianti.

Le responsabilità affidate al MIBAC in materia cultura e spettacolo si inquadrano nell'attuale assetto costituzionale ed appaiono coerenti con l'attuale scenario socio-economico.

Quanto al primo aspetto, gli attori delle politiche culturali sono lo Stato e le Regioni che agiscono nel quadro delle competenze delineate dal nuovo art. 117 della Costituzione, nel cui ambito la tutela dei beni culturali appartiene alla competenza esclusiva dello Stato, mentre la valorizzazione dei beni culturali, la promozione e l'organizzazione di attività culturale – comprensive dello spettacolo e delle attività cinematografiche – è attribuita alla legislazione concorrente.

Tale riparto, anche alla luce delle disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42 del 2004), conferma l'importanza della cooperazione tra le strutture del Ministero e gli Enti pubblici territoriali di riferimento, al fine di procedere alla costruzione di un nuovo sistema concertato e condiviso con gli stessi, per la salvaguardia e la conservazione del patrimonio e del paesaggio ed alla progettazione di una valorizzazione delle testimonianze storiche e artistiche, della creazione cinematografica e dello spettacolo.

In tale ambito un ruolo importante sta svolgendo il MIBAC in materia di federalismo demaniale culturale, introdotto dal d.lgs. n. 85 del 2010, in attuazione della legge delega n. 42 del 2009, che ha previsto l'attribuzione dei beni del patrimonio dello Stato a quegli Enti locali che, avendo i requisiti prescritti, ne abbiano fatto richiesta e abbiano presentato un valido programma di valorizzazione<sup>1</sup>.

In relazione al secondo profilo, il patrimonio storico, artistico, paesaggistico italiano, proprio per la sua articolata segmentazione e suddivisione in diversi ambiti (siti archeologici, musei, istituti e realtà culturali, cinema e spettacolo, archivi, enti lirici), non rappresenta soltanto un valore estetico/contemplativo ma anche una specifica e indispensabile risorsa in campo economico e produttivo.

Le potenzialità competitive del Paese risiedono anche nella capacità di diffondere una maggiore conoscenza dei beni culturali, unita alla capacità di gestire tali beni garantendo l'ottimale utilizzo delle risorse disponibili, grazie anche al contributo dei privati e delle imprese.

La rilevanza del ruolo di promozione e sviluppo della valorizzazione del patrimonio culturale e l'impegno per una maggiore conoscibilità e fruibilità dei beni paesaggistici si rinviene in particolare negli atti di programmazione (Nota integrativa e Direttiva generale) che indicano, tra le priorità politiche, la tutela dei beni culturali e paesaggistici, la promozione della conoscenza e fruizione dei beni in Italia e all'estero e il potenziamento del sostegno allo spettacolo.

<sup>1</sup> Il Segretariato Generale del Dicastero in esame, in attuazione di tale norma e con il dichiarato scopo di garantirne un'omogenea applicazione, ha sottoscritto con l'Agenzia del demanio, nel mese di febbraio 2011, un apposito protocollo di intesa in base al quale gli Enti locali interessati ad acquisire in proprietà, beni del patrimonio culturale statale, presentino le richieste alla Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici del Ministero e alla Filiale dell'Agenzia del demanio competente per territorio, allegando un programma di valorizzazione del bene, valutato poi dal Tavolo tecnico, istituito presso le Direzioni regionali interessate, per verificare la sussistenza delle condizioni necessarie, esaminare le richieste trasmesse e addivenire all'Accordo di Valorizzazione, condizione essenziale ex art. 112 del Testo Unico dei beni culturali, per il trasferimento in proprietà dei beni all'Ente territoriale; l'Accordo fissa, altresì, gli impegni che l'Ente destinatario si assume.

Il quadro congiunturale dell'economia italiana e le misure di riequilibrio strutturale dei conti pubblici introdotti nel 2011 e nel 2012 – che hanno inciso sia sulle risorse ordinarie del Ministero, sia sulle risorse pubbliche e private per gli investimenti straordinari nel settore culturale – hanno, tuttavia, da un lato, suggerito l'opportunità di selezionare progetti capaci di consolidare eccellenze già presenti sul territorio nazionale ed hanno, dall'altro, imposto l'esigenza di accrescere l'efficienza operativa attraverso una organizzazione delle strutture, complessivamente più snella e meno costosa<sup>2</sup>.

Rispondono a tale strategia le misure di revisione e di riduzione della spesa proposte dal MIBAC in attuazione della Direttiva 3 maggio 2012, con la quale il Presidente del Consiglio dei Ministri ha formalizzato gli obiettivi, il percorso procedurale e i tempi prioritari del processo di *spending review*.

Il progetto presentato dal Ministero risponde infatti a due finalità: l'individuazione di interventi di riduzione della spesa, volti a produrre risparmi in breve termine senza inficiare il livello e la quantità del servizio offerto (per un ammontare di circa 7,1 milioni) e la necessità di attivare una più profonda analisi dell'attuale organizzazione del MIBAC, in particolare delle sue diramazioni periferiche, volta a migliorare e aumentare il livello di servizio a parità di spesa, con ricadute nel medio periodo e con risparmi dell'ordine di circa 38 milioni.

Sotto il primo profilo, molteplici appaiono gli interventi proposti, alcuni dei quali già in fase di attuazione, diretti a realizzare obiettivi di risparmio immediato quali: la riduzione del limite di spesa concesso al Ministero dal decreto-legge n. 98 del 2011 per l'autorizzazione di mostre, il contenimento in genere della spesa per l'acquisto di beni e servizi anche attraverso il ricorso alla convenzioni Consip e l'accorpamento degli uffici in funzione della riduzione della spesa per le locazioni.

In particolare, risulta già avviato un piano di riduzione degli oneri derivanti dalle locazioni passive che, attraverso un progetto di razionalizzazione degli spazi, ha consentito un risparmio annuo di 363 mila euro<sup>3</sup>.

Massiccia risulta inoltre l'adesione alle convenzioni Consip soprattutto da parte dei Centri di responsabilità amministrativa centrali<sup>4</sup>, mentre il contenimento delle spese di funzionamento si è giovato del rispetto degli speciali limiti di spesa previsti dal decreto-legge n. 78 del 2010.

Di rilievo appaiono, sotto, il secondo profilo, le analisi organizzative interne volte soprattutto a aumentare la *performance* di servizio offerto, con ricadute nel medio periodo nonché gli interventi diretti alla revisione dei programmi e dei trasferimenti, come la sospensione dei contributi finanziari a favore delle ristrutturazioni operate dai proprietari dei beni culturali, disposta per far fronte all'ammontare degli impegni non ancora pagati, relativi al periodo 2008-2010 pari a circa 84,4 milioni (art. 1, comma 77 della legge n. 228 del 2012).

Di rilievo appare inoltre la razionalizzazione delle funzioni della Scuola nazionale del cinema e della Cineteca nazionale, con la conseguente trasformazione della Fondazione Centro sperimentale di cinematografia in Istituto avente autonomia speciale e, sempre in tema di Società partecipate, l'estensione alle stesse dei vigenti vincoli in materia di incarichi e consulenze.

Anche l'attività svolta e in corso da parte del Nucleo di analisi e valutazione della spesa (Navs), di cui all'art. 39 della legge n. 196 del 2009, si è soffermata, in particolare, su profili di *spending review*.

<sup>2</sup> A questa priorità sono stati collegati tutti gli obiettivi strutturali finalizzati ad un'attività istituzionale ordinaria, al funzionamento dell'organizzazione, e all'ottimizzazione dell'impiego delle risorse umane, finanziarie e strumentali. Per cui tutti i C.d.R. sono chiamati a migliorare la capacità organizzativa, ed aumentare la capacità di spesa degli organi centrali e periferici nell'ottica di contenimento e razionalizzazione della spesa.

<sup>3</sup> Risoluzione del contratto di locazione relativo all'immobile in cui era stabilita la sede dell'Organismo Indipendente di Valutazione della *Performance* (OIV) e di alcuni uffici della Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale, il cui personale è stato trasferito presso altre strutture del Ministero.

<sup>4</sup> Nei confronti dei centri di responsabilità regionali una nuova sollecitazione ad aderire alle convenzioni è contenuta nella circolare del Segretariato generale del 20 maggio 2012.

Nel corso del 2012 la principale finalità si è concentrata nello sforzo di predisporre, tramite indicatori significativi, un quadro di lettura strutturato e sintetico dell'attività dell'Amministrazione, della domanda di servizi e della quantità e qualità di offerta realizzata e dei fenomeni che s'intende influenzare attraverso gli interventi sottostanti le missioni e programmi del bilancio dello Stato.

Per il Ministero per i beni e le attività culturali è stato possibile individuare indicatori di risultato e di impatto per tutti i programmi della missione "Ricerca e innovazione" e della missione "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici", con l'esclusione del solo programma "Coordinamento e indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale"<sup>5</sup>.

Tali indicatori, presentati nel Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato 2012, sono stati costruiti sulla base di informazioni statistiche pubblicate sul sito istituzionale che, tuttavia, non sempre hanno consentito, accanto alla costruzione di indicatori di risultato, la definizione di indicatori di contesto.

L'attività di analisi svolta nell'ambito del Nucleo ha riguardato anche la verifica della coerenza dei dati comunicati dall'Amministrazione secondo la circolare RGS n. 38 del 2010 e la costruzione di un "data-base" dei debiti per Centro di responsabilità, esercizio di formazione, piano gestionale e capitolo. È stato così possibile individuare i debiti pregressi per la categoria economica "consumi intermedi" da trasmettere, ai fini della predisposizione del decreto per il riconoscimento degli stessi cui dare la necessaria copertura finanziaria.

Le analisi in materia svolte nell'ambito dei Navs rivestono particolare importanza anche in relazione ai compiti di programmazione e controllo affidati all'Organismo Indipendente di Valutazione, le cui attività per il 2012 si sono concentrate nel completamento del Ciclo di gestione della *performance* (atto di indirizzo 2012-2014, nota integrativa allo stato di previsione della spesa, direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione, piano della *performance* 2012-2014, aggiornamento del programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2012-2014) e nelle procedure di valutazione. Si sottolineano, al riguardo, la validazione della relazione sulla *performance* relativa al precedente esercizio, la relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni e il Rapporto sulla *performance* per l'anno 2011.

### 3. Analisi della struttura organizzativa

#### 3.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi

Sotto il profilo organizzativo, l'attuale struttura del Ministero si riconduce al d.P.R. n. 91 del 2009, intervenuto a seguito di una pluralità di riforme che hanno nel tempo modificato il numero, la denominazione e le competenze delle strutture centrali, individuando organi di coordinamento ora nei Dipartimenti ora nella figura unica del Segretario generale.

Gli aspetti più rilevanti delle modifiche organizzative intervenute nel 2009 si riconducono alla riduzione delle Direzioni generali e alla creazione di una nuova Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale nonché alla rideterminazione delle competenze di alcune Direzioni generali e delle Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici. In particolare, la nuova articolazione periferica del Ministero ha registrato, da un lato, un ampliamento delle competenze delle Direzioni regionali in materia di tutela (autorizzazione di interventi di demolizione ex articolo 21 del d.lgs. n. 42 del 2004) e, dall'altro, un contenimento, dal punto di vista quantitativo, dei procedimenti delegabili alle Soprintendenze di settore.

La struttura centrale del MIBAC attualmente si articola in un Segretariato generale – che opera alle dirette dipendenze del Ministro e coordina l'attività delle Direzioni generali - e otto Direzioni generali cui competono, per le materie di settore, le funzioni concernenti progetti o

<sup>5</sup> Come nel caso di tutti gli altri Ministeri, le missioni 32 "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche" e 33 "Fondi da ripartire" non sono state interessate in quanto non direttamente riferibili a un risultato sui servizi resi alla collettività.

iniziative che coinvolgono interessi interregionali o nazionali o facenti capo a più Amministrazioni.

Spettano inoltre ai Direttori generali i diritti dell'azionista nelle tre Società controllate dal Ministero<sup>6</sup> e di vigilanza sulle Fondazioni e sulle Società non partecipate<sup>7</sup>.

Il Segretario generale e le Direzioni generali esercitano infine la vigilanza su 7 Istituti centrali<sup>8</sup>, 4 Istituti nazionali<sup>9</sup> e 11 Istituti dotati di autonomia speciale<sup>10</sup>.

Molto capillare e complessa si presenta l'articolazione periferica del Ministero che, accanto agli Istituti appena indicati (che possono ritenersi strutture periferiche solo in senso lato in quanto tali dal punto di vista organizzativo ma non territoriale), si articola in 17 Direzioni regionali, 72 Soprintendenze (per i beni archeologici, per i beni architettonici e paesaggistici, per i beni storici, artistici e etnoantropologici, soprintendenze miste), 19 Soprintendenze archivistiche, 134 Archivi di Stato, 44 Biblioteche statali e 207 Musei statali.

In particolare le Direzioni regionali, che sono Uffici dirigenziali generali, coordinano l'attività delle altre strutture periferiche presenti nel territorio regionale e, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, curano i rapporti del Ministero e delle strutture periferiche con le Regioni e gli Enti locali, in linea con le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio che prevedono molti ambiti di cooperazione: dalla valorizzazione alla pianificazione paesaggistica.

Si tratta di un articolato sistema che presuppone efficaci strumenti di raccordo tra le diverse strutture, in funzione della costituzione di una banca dati unificata, per la gestione dei diversi aspetti conoscitivi; ciò anche al fine di migliorare la fase di programmazione, in particolare nell'ambito della definizione degli obiettivi strategici, da imputare a più Centri di responsabilità cui collegare le previsioni di bilancio (ad esempio le Soprintendenze per i beni archeologici sono sostanzialmente in rapporto gerarchico con le Direzioni regionali, ma anche, per vari aspetti, in rapporto funzionale con la Direzione generale di settore).

In tale direzione si segnala l'avvio del controllo di gestione attraverso l'adesione al contratto-quadro CNIPA (4/2008), con l'utilizzo della piattaforma gestita dall'Agenzia dell'Italia digitale che ha consentito una prima ricognizione del personale e dei relativi costi per tutti i centri di costo (319).

Di rilievo appare, inoltre, il lavoro volto alla definizione di un elenco di attività e prodotti, proposti come riferimento per la redazione degli obiettivi assegnati ai dirigenti di seconda fascia, attribuendo a ciascun prodotto indicatori quantitativi, attualmente in corso di monitoraggio.

Per quanto attiene alle dotazioni organiche, attesa la deroga concessa dal decreto-legge n. 201 del 2011 (convertito dalla legge n. 214 del 2011) alle misure di contenimento previste per gli altri Ministeri dalla legge n. 133 del 2008<sup>11</sup>, non si sono registrate modifiche fino all'esercizio 2012 rispetto alla struttura definita nel d.P.R. n. 91 del 2009.

A fronte della stabilità della pianta organica, ampia resta ancora la forbice con il personale in servizio, malgrado nel corso del 2012, il Ministero abbia, da un lato, assunto nuovo personale specializzato, anche dirigenziale, attingendo da graduatorie in corso di validità ai

<sup>6</sup> Arcus, Ales, Società Cinecittà Luce.

<sup>7</sup> Triennale di Milano, Quadriennale di Roma, Biennale di Venezia, Fondazione MAXXI, SIAE.

<sup>8</sup> Istituto centrale per il catalogo e la documentazione, Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche, Opificio delle pietre dure, Istituto centrale per la demotnoantropologia, Istituto centrale per il restauro e la conservazione del patrimonio archivistico e librario, Istituto centrale per gli archivi, Istituto centrale per i beni sonori e audiovisivi.

<sup>9</sup> Soprintendenza del Museo nazionale preistorico ed etnografico Pigorini, Museo nazionale di arte orientale, Soprintendenza alla Galleria nazionale di arte moderna e contemporanea, Istituto nazionale per la grafica.

<sup>10</sup> Sovrintendenze speciali per i beni archeologici (Roma, Napoli e Pompei), sovrintendenze speciali per il patrimonio storico, artistico, e etnoantropologico e per i poli museali (Roma, Firenze, Napoli, Venezia), Istituto superiore per la conservazione e il restauro, Biblioteca nazionale centrale di Roma, Biblioteca nazionale centrale di Firenze, Centro per il libro e la lettura, Archivio centrale dello Stato.

<sup>11</sup> Si fa riferimento, in particolare alle disposizioni di contenimento degli organici del personale dirigente e non dirigente previste dal decreto-legge n. 194 del 2009 e dal decreto-legge n. 138 del 2011.

sensi del citato decreto-legge 201 del 2011 e, dall'altro, assentito a procedure di mobilità in entrata superiori a quelle in uscita.

Tale situazione merita tuttavia una riconsiderazione alla luce della riduzione complessiva delle dotazioni organiche disposta dal decreto-legge n. 95 del 2012 (estesa a tutte le Amministrazioni centrali) che si è concretizzata con l'adozione del dPCM 22 gennaio 2013, pubblicato nella G.U. del 13 aprile 2013.

Gli effetti sulla struttura organizzativa del Ministero appaiono di un certo rilievo: gli incarichi dirigenziali generali passano da 29 a 23 (a fronte di 27 dirigenti in servizio nel 2012) e gli uffici dirigenziali di livello non generale del Ministero da 194 a 162 (a fronte di 166 dirigenti in servizio) mentre la dotazione organica del personale di livello non dirigenziale, passa da 21.232 posti a 19.132 (con una diminuzione di 2.100 posti). La riduzione della dotazione organica del personale non dirigente è stata effettuata operando una compensazione interna che ha comportato una riduzione 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 2012, un possibile esubero nelle aree I e II.

Il contingente di personale attribuito al Comando Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale – che risponde funzionalmente al Ministro – si compone di 273 unità di cui 86 in posizione di *extra* organico del Ministero della difesa (con trattamento fisso a carico del MIBAC) e 187 in posizione di organico del Ministero della difesa (a carico di quest'ultimo).

Rilevanti risultano anche nel 2012 la costante azione di prevenzione svolta a tutela del paesaggio e dei beni storico artistici, testimoniata dalla contrazione del numero dei furti e degli scavi clandestini accertati, e le attività di recupero dei beni antiquari, archivistici e librari (55.227) e reperti archeologici (75.702, di cui 11.676 pezzi integri di varia fattura e 12.496 monete di natura archeologica).

### 3.2. La riorganizzazione degli organi collegiali

Gli organi collegiali che fanno capo al Ministero si articolano nel Consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici e nei sette Comitati tecnico-consultivi, quali organi consultivi centrali, cui si affiancano gli organi collegiali operanti presso la Direzione generale per lo spettacolo dal vivo e la Direzione generale per il cinema<sup>12</sup>.

Quanto ai primi, il Consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici - composto dai presidenti dei Comitati tecnico-scientifici e da otto eminenti personalità del mondo della cultura - esprime pareri sui programmi nazionali per i beni culturali e paesaggistici e sui relativi piani di spesa annuali, sugli schemi di accordi internazionali, sui piani strategici di sviluppo culturale e sui programmi di valorizzazione dei beni culturali, nonché sui piani paesaggistici elaborati congiuntamente con le Regioni, mentre i Comitati tecnico-scientifici hanno funzioni consultive nelle specifiche materie di competenza<sup>13</sup>.

Il Consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici ha operato nel corso del 2012 in virtù della proroga concessa per un biennio con dPCM del 26 giugno 2012, ai sensi dell'art. 68, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6

<sup>12</sup> La Consulta per lo spettacolo, la Commissione consultiva per la musica, la Commissione consultiva per il teatro, la Commissione consultiva per la danza, la Commissione consultiva per i circhi e lo spettacolo viaggiante, la Commissione per la cinematografia, la Consulta territoriale per le attività cinematografiche, la Giuria per i premi di qualità e le Commissioni per la revisione dei film.

<sup>13</sup> Comitato tecnico-scientifico per i beni archeologici; Comitato tecnico-scientifico per i beni architettonici e paesaggistici; Comitato tecnico-scientifico per il patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico; Comitato tecnico-scientifico per gli archivi; Comitato tecnico-scientifico per i beni librari e gli istituti culturali; Comitato tecnico-scientifico per la qualità architettonica e urbana e per l'arte contemporanea; Comitato tecnico-scientifico per l'economia della cultura).

agosto 2008, n. 133, mentre i Comitati tecnico-scientifici, che hanno operato fino alla loro naturale scadenza (21 febbraio 2012), non hanno beneficiato di alcuna proroga.

Attualmente gli stessi non sono più operanti alla luce dell'articolo 12, comma 20, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95; le attività svolte dagli Organismi prorogati sono definitivamente trasferite ai competenti uffici delle Amministrazioni nell'ambito delle quali operano.

Ne consegue che anche il Consiglio superiore, la cui composizione prevede la presenza dei presidenti dei Comitati, si trova ad operare in una formazione incompleta in quanto privata di sette elementi; situazione questa che ha indotto il Ministero, attesa la fondamentale rilevanza dei suddetti Organismi consultivi collegiali, a chiedere un parere al Consiglio di Stato, per chiarire quali possano essere le modalità di svolgimento della funzione consultiva, prevista come obbligatoria dalla normativa vigente per la conclusione di numerosi procedimenti, in assenza degli organi a ciò deputati.

Quanto invece agli Organismi collegiali operanti presso la Direzione generale per lo spettacolo dal vivo e la Direzione generale per il cinema, il MIBAC ha ritenuto trattarsi di organi necessari dotati di competenze tecniche specifiche di cui l'Amministrazione è sprovvista, fornendo supporto nel processo decisionale e contribuendo a garantire, mediante l'apporto di competenze specifiche, l'assunzione di determinazioni imparziali nei vari settori di intervento.

Con dPCM del 3 agosto 2011, recante "Proroga ai sensi dell'art. 68 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, degli Organismi collegiali operanti presso il Ministero per i beni e le attività culturali", ne è stata pertanto disposta la conferma, per un ulteriore biennio, assieme agli Organismi di cui all'art.6, comma1, lettere a), d), e), f) g) del d.P.R. 14 maggio 2007, n. 89<sup>14</sup>.

In attuazione delle misure di contenimento previste dall'art. 6, comma 3, della legge n. 122 del 2010, il costo delle Commissioni e delle Consulte operanti presso la Direzione generale per lo spettacolo dal vivo e presso la Direzione generale per il cinema, evidenziano un netto calo nel triennio 2010-2012: a fronte, infatti, di una composizione invariata, la spesa per la corresponsione dei gettoni di presenza scende da 51,3 milioni a 37,6 milioni, mentre la spesa per le missioni passa dai 28,8 milioni del 2010 ai 12,5 milioni del 2012.

### 3.3. Società partecipate, Enti pubblici, Agenzie, Fondazioni, Associazioni e altri Organismi comunque denominati sottoposti alla vigilanza del Ministero

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 ricorso a Società partecipate direttamente dal Ministero si concentra nelle attività di promozione del cinema italiano attraverso la Società Cinecittà Luce S.p.A. e nella neo istituita Istituto Luce Cinecittà S.r.l.; nelle attività di 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. e al miglioramento delle condizioni di fruibilità del patrimonio archeologico, artistico, architettonico, paesaggistico e archivistico affidato alla Società Ales S.p.A.

In relazione alle Società di promozione del settore cinematografico, la Società Cinecittà luce S.p.A. (nata dalla fusione per incorporazione di due Società), doveva essere posta in liquidazione in attuazione del decreto-legge n. 98 del 2011 (convertito dalla legge n. 111 del

<sup>14</sup> Il Comitato per le pubblicazioni di cui all'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409; il Comitato tecnico-scientifico speciale per il patrimonio storico della prima guerra mondiale previsto all'articolo 4, comma 2, della legge 7 marzo 2001, n. 78; l'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio previsto all'articolo 132, comma 4, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni; il Comitato per i premi agli esportatori del libro previsto all'articolo 4 della legge 22 dicembre 1969, n. 1010; la Commissione per i contributi alle pubblicazioni di elevato valore culturale prevista all'articolo 25 della legge 5 agosto 1981, n. 416.

2011) che ha previsto la costituzione di una nuova Società a responsabilità limitata, Istituto Luce Cinecittà S.r.l., cui dovevano essere trasferite funzioni, attività e quindi risorse umane, strumentali e patrimoniali della preesistente Società, da individuare con decreto del MIBAC. A seguito della costituzione della nuova Società nel novembre 2011 (con capitale sottoscritto e interamente versato dal MEF), la mancata adozione del citato decreto non ha ancora consentito la messa in liquidazione della Società Luce S.p.A., in relazione alla complessità della operazione di trasferimento del ramo d'azienda e di individuazione del personale da trasferire. Per l'esercizio 2012 è stato pertanto necessario sottoscrivere tra le due Società un accordo quadro per proseguire in continuità le attività avviate nel programma annuale.

Relativamente al bilancio di esercizio del 2011, si è evidenziato, interrompendo un *trend* positivo che durava da tre esercizi, un risultato negativo (-1,6 milioni), ascrivibile principalmente alla diminuzione del contributo ministeriale sul programma annuale; contributo che rappresenta circa il 68 per cento del valore della produzione e che, come più volte segnalato, viene erogato costantemente in ritardo con effetti negativi in ordine all'approvazione del programma annuale di attività<sup>15</sup>.

Quanto alla Società Arcus S.p.A. - costituita nel 2004 in attuazione della legge n. 291 del 2003, partecipata interamente dal MEF e vigilata dal MIBAC – il decreto-legge n. 95 del 2012 ne ha previsto la messa in liquidazione dal 1 gennaio 2014. Per il perseguimento delle funzioni istituzionali, la Società, fino al 2010 gestiva e reperiva i mezzi finanziari attraverso la contrazione di mutui nell'ambito delle risorse individuate ai sensi dell'art. 60, comma 4 della legge n. 289 del 2002, pari al 3 per cento degli stanziamenti iscritti nell'apposito capitolo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Risorse queste non disponibili per l'esercizio 2011, ai sensi dell'art. 32, comma 16 del decreto-legge n. 98 del 2011, e sostituite dal 2012 con una quota parte (fino al 3 per cento), delle risorse del Fondo infrastrutture ferroviarie stradali, assegnata dal CIPE compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica. Tali risorse, in previsione della liquidazione, continueranno dal 2012 ad essere assegnate direttamente al MIBAC per la realizzazione di progetti di assoluta rilevanza per la tutela, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio culturale.

Ne consegue, alla luce delle citate disposizioni, che la Società Arcus S.p.A. continuerà a gestire soltanto le risorse relative alle programmazioni già approvate che, comunque, hanno evidenziato, fino all'ultimo bilancio approvato al termine del 2011, un andamento contabile in utile.

La Società "Arte lavoro e servizi" - Ales S.p.A. - costituita nel 2008 al fine di dare occupazione ai Lavoratori socialmente utili (oltre 400 unità) di alcune Società dismesse nelle Regioni Lazio e Campania – è partecipata interamente dal MEF.

L'oggetto sociale, limitato al momento della costituzione a servizi nel settore dei beni culturali prioritariamente diretti ad attività di manutenzione e pulizia, è stato integrato ed ampliato notevolmente con le modifiche statutarie del 22 gennaio 2010, estendendosi alla ricerca di *sponsor*, ad attività di supporto alle funzioni del Ministero, a nuovi segmenti di mercato (gestione del marchio e diritti di immagine, pubblicità e promozione di eventi culturali, editoria, riproduzione e commercializzazione di prodotti editoriali propri, supporto all'URP e all'utenza interna del MIBAC).

Uno specifico ricorso all'Ales S.p.A. si rinviene anche nel citato 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 di Ales S.p.A. per l'espletamento diretto di servizi tecnici.

Tale evoluzione rispecchia la gestione economica della Società nel cui ambito cresce il valore della produzione riferito a ricavi per prestazioni di servizi fornite al Ministero che supera nel 2011 i 14 milioni (dei quali oltre 12,1 milioni per attività consolidate con il Ministero) passando da un risultato netto negativo di 1,1 milioni ad un modesto utile netto a fronte, tuttavia, del forte incremento dei costi del personale, riferito all'assunzione di nuovi dipendenti.

<sup>15</sup> Corte dei conti. Sezione di controllo sugli Enti – determinazione n. 31 del 2013.

In merito all'affidamento dei servizi, deve segnalarsi la specifica deliberazione (n. 67 del 2011) dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture che ha evidenziato la mancanza nella Società di tutti i requisiti per essere configurata come Società "in house" del MIBAC sotto il profilo del controllo analogo; ha ritenuto che gli affidamenti diretti non appaiono basati su una corretta distinzione tra siti culturali profittevoli e non profittevoli, in quanto valutati esclusivamente sui risultati economici pregressi; ha, infine, ritenuto che, pur acquisendo la Società Ales la veste della Società "in house", non possa comunque svolgere funzioni ulteriori diverse da quelle previste dallo Statuto.

L'ampio spettro delle attività affidate alla Società, va, inoltre, valutato in relazione alla possibile sovrapposizione con le competenze affidate alla Direzione generale per la valorizzazione del Patrimonio Culturale (istituita proprio con lo scopo di dare maggiore incisività nella promozione e nello sviluppo di questo settore al fine di garantire una maggiore conoscibilità e fruibilità dei beni culturali) e al finanziamento delle relative convenzioni, stipulate nel 2011, che, a fronte di nuove assunzioni di personale appartenente ai LSU, fruiscono anche dei Fondi di cui alla legge n. 662 del 1996 (art. 3, comma 83), specificamente destinati al recupero, alla conservazione e al restauro di beni culturali e paesaggistici.

Consistente risulta, inoltre, nell'ambito del settore dei beni culturali il ricorso alla figura della Fondazione di diritto privato sottoposta alla vigilanza del Ministero.

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 di coreutica e, per quanto di competenza, la formazione professionale dei quadri artistici e l'educazione musicale della collettività.

Lo stato di crisi del settore, rilevabile dall'analisi dei risultati di esercizio dell'ultimo triennio, che evidenzia più di una situazione di sofferenza finanziaria, è 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<sup>16</sup>.

La legge – che ha superato anche il vaglio di costituzionalità (sentenza n. 153 del 2011) – interviene in materia di autonomia delle Fondazioni demandando ad uno o più regolamenti di delegificazione la revisione dell'organizzazione e del funzionamento delle Fondazioni sulla base di criteri quali: il controllo e la vigilanza sulla gestione economico-finanziaria, la rideterminazione dei criteri di ripartizione del contributo statale e la destinazione di una quota crescente in base alla qualità della produzione, la revisione del sistema di contrattazione collettiva, l'incentivazione della contribuzione da parte degli Enti locali, l'eventuale previsione di forme organizzative speciali per alcune Fondazioni<sup>17</sup>.

Particolarmente stringenti anche le norme in materia di personale con il blocco delle assunzioni a tempo indeterminato, le limitazioni alle assunzioni a tempo determinato e l'attribuzione di incrementi economici aggiuntivi solo in caso di pareggio di bilancio.

Sempre nell'ambito delle Fondazioni sottoposte a vigilanza del Ministero un ruolo centrale rivestono: l'Istituto nazionale del dramma antico, la Fondazione Centro sperimentale di cinematografia, la Fondazione La Biennale di Venezia, la Fondazione MAXXI, la Fondazione La Triennale di Milano.

L'Istituto nazionale del dramma antico, trasformato in Fondazione di diritto privato, si occupa della produzione e rappresentazione dei testi drammatici greci e latini nel teatro greco di

<sup>16</sup> L'analisi condotta dalla Corte dei conti – Sezione di controllo sugli Enti (determinazione n. 85 del 2012) sulla situazione economica e patrimoniale delle Fondazioni nel periodo 2007-2010 ha messo in luce una condizione di criticità indotta, in gran parte, dall'intervenuta contrazione del sostegno pubblico in conseguenza dei tagli operati sul FUS e dalla mancata erogazione dei fondi straordinari nonché della contrazione del supporto delle amministrazioni territoriali. L'andamento discontinuo delle risorse proprie e dei costi complessivi non hanno evitato la realizzazione di risultati di esercizio, nel complesso, costantemente negativi.

<sup>17</sup> Con il d.P.R. n. 117 del 2011 sono stati dettati i criteri per il riconoscimento delle forme organizzative speciali mentre il decreto-legge 201 del 2011 ha posticipato al 31 dicembre 2012 il termine per l'adozione degli altri regolamenti non ancora adottati.

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

Sotto il profilo finanziario, la flessione del valore della produzione del periodo 2009-2011 (sia nell'ambito dei contributi pubblici che dei ricavi della vendita dei biglietti) e la contenuta crescita dei costi per il personale (che assorbe un terzo delle entrate), hanno consentito alla Fondazione di realizzare un utile di esercizio stabile nel triennio; crescono inoltre sotto il profilo patrimoniale i crediti verso gli Enti territoriali, anche in relazione alle risorse di cofinanziamento dei progetti finanziati in ambito UE<sup>18</sup>.

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

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

I dati finanziari registrano nel 2011 una leggera crescita del valore della produzione, ascrivibile in gran parte ai contributi assegnati dallo Stato (11,3 milioni nel 2011), che consente una chiusura dei bilanci in utile negli ultimi due esercizi<sup>19</sup>.

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

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

I dati di bilancio mostrano nel 2011<sup>20</sup> un incremento del valore della produzione (24 per cento) e al costo della produzione (16 per cento) derivanti dalla peculiarità biennale della programmazione delle attività, mentre i contributi in conto esercizio evidenziano una contrazione particolarmente sensibile relativamente agli Enti territoriali e molto più contenuta nei confronti del MIBAC. Il risultato finale dell'esercizio risulta comunque positivo (2,2 milioni) ed ascrivibile ai cospicui ricavi della vendita e delle prestazioni (che rappresentano più del 51 per cento del valore della produzione) nonché ai contributi provenienti da privati (cresciuti di oltre il 79 per cento).

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

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

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

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

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

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

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

La Fondazione Triennale di Milano – istituita nel maggio 2001 (d.lgs. n. 273 del 1999) – svolge e promuove attività di ricerca, di documentazione e di esposizione settoriale ed interdisciplinare di rilievo nazionale e internazionale con particolare riguardo ai settori dell'architettura, dell'urbanistica, delle arti decorative e visive, del *design*, dell'artigianato, della moda, della produzione audiovisiva<sup>21</sup>.

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

La spiccata crescita dei costi di produzione, in particolare per la remunerazione di servizi, ha determinato, a chiusura del 2010, un disavanzo di circa 1,3 milioni; chiudono invece in avanzo le Società controllate<sup>22</sup>.

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

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

Negli esercizi 2009-2010, il conto economico chiude in disavanzo mentre di segno opposto risulta nel 2011 con un utile di circa 272 mila euro<sup>23</sup>.

Di minor rilievo appare la Scuola archeologica italiana di Atene che, malgrado la contenuta dimensione finanziaria, evidenzia una gestione in cui le spese di funzionamento sono di gran lunga superiori a quelle destinate alle attività istituzionali<sup>24</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

Tali Enti<sup>28</sup>, alcuni dei quali inseriti nel conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, rappresentano realtà, in genere, di piccola dimensione e fruiscono essenzialmente di contributi pubblici annuali o straordinari.

#### 4. Analisi finanziarie e contabili

##### 4.1. Analisi della gestione delle spese

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(in milioni)

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

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4.1.1. Analisi delle criticità emerse dall'esame del rendiconto

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

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

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

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

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

Di tale ammontare, assorbito interamente da spese per consumi intermedi, solo 2,1 milioni attengono a debiti pregressi, mentre oltre 20,9 milioni si riferiscono a debiti fuori bilancio accumulatisi nel 2011 riconducibili a servizi indispensabili per il funzionamento degli uffici; fenomeno che sembra confermare il *trend* anche nel 2012<sup>29</sup> per il cui ripiano il recente decreto-legge n. 35 del 2013 ha già previsto uno stanziamento complessivo per le Amministrazioni dello Stato fino a 500 milioni per quelli maturati entro il 31 dicembre 2012.

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

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

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

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

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

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

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

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

Tra le criticità resta infine da segnalare anche per il 2012, il fenomeno delle giacenze presso le contabilità speciali del Ministero<sup>30</sup> che, al 31.12.2012, registrano un importo complessivo pari a 457,7 milioni sul cui rilevante ammontare influisce sia la lentezza con cui i Fondi vengono messi a disposizione dei funzionari delegati, sia la stessa normativa che consente di riprogrammare le risorse non impegnate.

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

#### 4.2. Analisi della gestione delle entrate extratributarie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5. Le missioni e i programmi

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

(in migliaia)

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

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## CAPITOLI DEL FUS

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

Fonte: Elaborazioni Cdc su dati RGS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Si tratta di un investimento straordinario, finanziato nell'ambito del PON 2007-2013<sup>31</sup>, per un ammontare pari a 105 milioni, in gran parte assorbiti dai lavori indicati nel Piano delle Opere cui, peraltro, si affiancano altri contenuti che includono attività concernenti rilievo e diagnosi (piano della conoscenza), sicurezza (piano della sicurezza), promozione, comunicazione e valorizzazione (piano della valorizzazione), arricchimento delle capacità gestionali della Soprintendenza per i beni archeologici di Napoli e Pompei (piano di *capacity building*).

Nell'ultimo anno è stata effettuata una prima, complessiva ricognizione dell'area archeologica, al fine di individuare le maggiori criticità per la conservazione delle strutture antiche; tale operazione, condotta dall'Ufficio Tecnico della Soprintendenza e in particolare dalle squadre di archeologi e architetti assunti a gennaio 2012 in attuazione del citato decreto-legge 34 del 2011<sup>32</sup>, ha consentito l'ispezione sistematica della città antica e la schedatura - per ora relativamente alle *Regiones VI-VII-VIII* - dei fenomeni di degrado "gravi". Sulla base di tale ricognizione, è seguita l'elaborazione dei progetti per i lavori di messa in sicurezza del sito, già previsti nel Piano delle Opere (interventi nn. 2-9) in relazione ai quali è stato affidato alla Direzione generale per le antichità il compito di approntare i capitolati tecnici relativi al Piano della conoscenza, che riguarda tutte le attività diagnostiche finalizzate alla valutazione dello stato di conservazione del sito, e procedere alla successiva programmazione delle attività di restauro e di manutenzione, sulla base di una scala di priorità.

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

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

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

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

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