

**COMMISSIONE PER IL RILANCIO DEI BENI CULTURALI E
DEL TURISMO E PER LA RIFORMA DEL MINISTERO IN
BASE ALLA DISCIPLINA SULLA REVISIONE DELLA SPESA**

Relazione Finale

31 ottobre 2013

Sommario

1. **Le funzioni, la composizione e l'organizzazione dei lavori della Commissione**
2. **La tutela del patrimonio culturale e l'art. 9 della Costituzione. La sussidiarietà orizzontale e i vincoli di finanza pubblica. Le linee di un possibile rilancio**
3. **Riorganizzazione del MIBACT: situazione attuale; riforme precedenti; criticità e rimedi**
 - 3.1. L'istituzione del Ministero e le quattro riforme precedenti
 - 3.2. Gli annosi ritardi funzionali e strutturali del Ministero
 - 3.3. Strumenti normativi della presente riforma: un decreto del Presidente del Consiglio
 - 3.4. Gli obiettivi della presente proposta di riforma
4. **Sinergie tra pubblico e privato nella gestione del patrimonio culturale: una linea di equilibrio**
 - 4.1. L'equilibrio tra pubblico e privato
 - 4.2. Il disordine normativo e gli appalti di lavori su beni culturali
 - 4.3. Segue. Le concessioni di servizi
 - 4.4. Segue. Le sponsorizzazioni e il mecenatismo
 - 4.5. Indicazioni e rimedi a legislazione invariata
5. **Turismo: le questioni organizzative poste dalla nuova competenza; le sinergie con la tutela dei beni culturali e del paesaggio; le attività di pianificazione e promozione essenziali per il rilancio del settore**
 - 5.1. Premessa
 - 5.2. L'amministrazione centrale nel settore del turismo: profili organizzativi e funzionali
 - 5.3. Il problema dell'interazione tra livello centrale e regionale nel governo del turismo
 - 5.4. Possibili linee di intervento
6. **Osservazioni conclusive e sintesi delle proposte**

Allegati

1. Le funzioni, la composizione e l'organizzazione dei lavori della Commissione

La Commissione è stata istituita con decreto del Ministro Massimo Bray il 9 agosto 2013, al fine di elaborare analisi e proposte su due tematiche: a) la riforma del Ministero, necessaria anche per l'attuazione delle misure di revisione della spesa (c.d. *spending review*); b) l'individuazione di "efficaci sinergie tra pubblici poteri e intervento di soggetti privati nella gestione dei beni culturali e delle attività legate al turismo".

La Commissione, presieduta dal Professor Marco D'Alberti, Ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università di Roma "Sapienza", ha avuto la seguente composizione:

- Prof. Massimo Bergami, Ordinario di Organizzazione aziendale presso l'Università di Bologna;
- Dott.ssa Simonetta Bonomi, Soprintendente della Soprintendenza per i beni archeologici della Calabria,
- Ing. Paolo Baratta, Presidente della Fondazione "La Biennale" di Venezia;
- Prof. Rita Borioni, esperta di politiche culturali,
- Dott.ssa Monica Grossi, Soprintendente della Soprintendenza archivistica per la Sardegna;
- Prof. Lorenzo Casini, Associato di Diritto amministrativo presso l'Università di Roma "Sapienza";
- Dott. Matteo Ceriana, archivista di stato della Soprintendenza speciale per il patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico e per il polo museale della città di Venezia e dei comuni della gronda lagunare,
- Dott.ssa Cristiana Collu, direttrice del Museo di arte moderna e contemporanea di Trento e Rovereto (MART);
- Prof. Yves Gaudemet, Ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università di Parigi 2 – Panthéon Assas;
- Dott. Maurizio Giancaspro, direttore della Biblioteca del Monumento Nazionale dei Girolamini;
- Dott.ssa Maria Pia Guermandi, dell'Istituto Beni Culturali della Regione Emilia Romagna,
- Dott. Renzo Iorio, Presidente Federturismo Confindustria;

- Prof. Angelo Lalli, Associato di Diritto amministrativo presso l’Università di Roma “Sapienza”;
- Dott. Riccardo Luna, Esperto di nuove tecnologie (il quale, però, ha rinunciato a partecipare ai lavori);
- Prof. Tomaso Montanari, Associato di Storia dell’arte presso l’Università degli Studi di Napoli “Federico II”;
- Avv. Marino Ottavio Perassi, Avvocato Generale della Banca d’Italia;
- Arch. Antonia Pasqua Recchia, Segretario generale del MIBACT;
- Arch. Francesco Scoppola, Direttore regionale per i beni culturali e paesaggistici dell’Umbria;
- Dott.ssa Diana Toccafondi, Soprintendente della Soprintendenza archivistica della Toscana.

La Commissione si è avvalsa di una segreteria tecnica che ha svolto non solo funzioni di organizzazione e gestione della documentazione dei materiali, ma anche ricerche di base sull’amministrazione e gestione dei beni culturali in Italia e in diversi ordinamenti stranieri. Hanno fatto parte della Segreteria: l’Avv. Alfredo Moliterni, dottore di ricerca in Diritto amministrativo presso l’Università di Roma “Sapienza”, la Dott.ssa Livia Lorenzoni, dottoranda di ricerca in diritto amministrativo presso l’Università degli Studi di Roma Tre, l’Avv. Donato Messineo, della consulenza legale presso la Banca d’Italia, l’Ing. Guido Lucarelli, esperto di nuove tecnologie, il Dott. Francesco Nicotri, dottorando di ricerca, e il Dott. Federico Caporale, dottorando di ricerca. La Commissione esprime tutta la sua gratitudine per il prezioso contributo offerto dai componenti della segreteria tecnica. Ringrazia anche la Dott.ssa Sara Conversano, che ha curato efficacemente l’organizzazione e la convocazione delle riunioni.

La Commissione ha tenuto 8 riunioni¹ e ha effettuato 29 audizioni², sempre presso il Ministero.

¹ Le riunioni hanno avuto luogo in data 6 settembre; 11 settembre; 17 settembre; 4 ottobre; 9 ottobre; 15 ottobre; 23 ottobre; 31 ottobre 2013

² In data 4 ottobre 2013 sono stati auditi: Rossana Rummo - Dirigente Generale MIBACT per le Biblioteche, gli Istituti culturali e il diritto d’autore, con *interim* per gli archivi; Carla di Francesco Direttore regionale Emilia Romagna MIBACT; Marco Edoardo Minoja e Maria Alessandra Vittorini - Conferenza dei Dirigenti di seconda fascia del MIBACT; Filippo Cavazzoni – Confcultura; Paola Carucci e Marco Carassi - Associazione Nazionale Archivistica Italiana; Gianpaolo Bulla – Direttori degli Archivi di Stato di livello non dirigenziale; Rita Paris e Anna Coliva - Direttori di Museo; Sonja Mocerì –

Si espongono qui di seguito i risultati cui la Commissione è pervenuta.

Una prima parte, articolata nei punti 2, 3, 4 e 5, è dedicata alla illustrazione dei temi e problemi e alla individuazione di rimedi; il punto 6 contiene la sintesi delle proposte.

Rappresentanza dei precari del Ministero; Eugenio Imbriani – Società Accademici e Professionisti del patrimonio demoetnoantropologico (SIMBDEA); Giovanna Martellotti – Associazione restauratori italiani; Giovanna Barni – Alleanza delle Cooperative italiane; Irene Berlingò – Associazione Nazionale dei Tecnici per la tutela dei Beni culturali e ambientali (ASSOTECNICI); Antonella Rotondi e Irene Baroni - II Area MIBACT; Giovanni Losavio – Italia Nostra; Salvo Barrano – Associazione Nazionale Archeologi; Alessandro Pintucci – Confederazione Italiana Archeologi. In data 15 ottobre 2013 è stato altresì audito Andrea Babbi, Direttore Generale ENIT.

In data 23 ottobre 2013 sono state audite le seguenti organizzazioni sindacali: CGIL, CISL, UIL, FLP, CONF.SAL-UNSA, UGL-INTESA, USB-MBAC; tra le Organizzazioni sindacali della dirigenza: CISL; CIDA-UNADIS; DIRSTAT; CGIL; UIL; CONF.SAL-UNSA.

2. La tutela del patrimonio culturale e l'art. 9 della Costituzione. La sussidiarietà orizzontale e i vincoli di finanza pubblica. Le linee di un possibile rilancio

I lavori della Commissione si inseriscono nel solco risalente delle riflessioni sul rilievo che ha il patrimonio culturale italiano, come contesto identitario della Nazione, e sul ruolo che pubblici poteri e soggetti privati possono giocare in relazione ad esso.

Qualunque analisi sull'assetto organizzativo del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (d'ora in avanti "Ministero" o "MIBACT"), ad oggi principale centro di imputazione degli interessi pubblici in materia, e sul rapporto che deve sussistere tra pubblico e privato in relazione ai beni culturali, non può non muovere dalla peculiarità, se non vera e propria unicità, del caso Italia. Solo comprendendo questa circostanza e l'importanza che storicamente il tema del patrimonio culturale ha avuto nel nostro Paese, si possono affrontare compiutamente le questioni oggetto dei lavori della Commissione.

Sono oggi noti molti dei dati che rendono unico il patrimonio del nostro Paese, che vanta il maggior numero di siti patrimonio mondiale dell'umanità (49). Parimenti noto è che la consapevolezza della necessità di adottare misure di carattere istituzionale volte alla protezione di tale patrimonio è presente nella storia italiana fin da tempi risalenti. Molte delle legislazioni preunitarie in materia di cose d'arte, in anticipo rispetto al resto d'Europa, hanno affermato la necessità di limitare, se non di proibire del tutto, qualsiasi attività che potesse recare danno alle cose mobili o immobili di interesse storico e artistico e hanno stabilito anche prime forme di vigilanza sul loro commercio. A fianco di questi interventi, di natura tipicamente conservativa, si è manifestato presto anche l'ulteriore rilevante interesse a garantire la più ampia fruizione dei beni facenti parte di questo patrimonio per promuovere la conoscenza, la ricerca e la didattica. Si è affinata così, già in quell'epoca, una nozione certamente non economicistica di patrimonio culturale. Questo deve essere, infatti, oggetto di conservazione in quanto serve a tramandare il senso di un'identità collettiva e le conquiste culturali raggiunte; per tale motivo, i beni culturali costituiscono un formidabile strumento di elevazione morale e civile della persona.

Con l'Unità d'Italia, il tema della tutela del patrimonio culturale è passato per alcuni decenni in secondo piano. Si è affermato un indirizzo che, nella prospettiva storica di lungo periodo, appare distonico, in quanto caratterizzato da un atteggiamento di indifferente liberismo. Non è un caso che in questi anni si sia verificata una fuoriuscita di molte importanti opere dal Paese, quanto meno fino al 1902, quando fu approvata la legge n.185 ("la legge Nasi"). Questa legge, e altre successive, hanno progressivamente invertito la tendenza ed hanno consentito il ritorno sulla via maestra della tutela del patrimonio culturale.

Il quadro normativo ha raggiunto un livello di maggiore compiutezza con due successivi e coevi interventi: la legge 1 giugno 1939, n. 1089, che aggiunse alle opere di cui alla legge del 1912 anche le cose mobili e immobili che presentassero interesse storico etnografico o che interessassero la paleontologia, la preistoria, le civiltà primitive, la numismatica, nonché manoscritti, autografi, carteggi e pervenne a una più completa disciplina della protezione dei beni in questione; e la legge 29 giugno 1939, n. 1497, relativa alle "bellezze naturali", che definì analoghi strumenti di tutela per i paesaggi: sia quelli derivanti dall'azione – a volte secolare – dell'attività umana, come le campagne coltivate, le zone bonificate, le città, i borghi; sia quelli in relazione ai quali l'attività dell'uomo nel tempo è stata meno incisiva e si è limitata alla contemplazione, come le cime delle montagne, i vulcani o altre peculiarità geologiche. Il dato particolarmente rilevante è che il complesso di questa normativa, pur attenendo a prima vista a beni diversi, fu quasi unanimemente interpretato come espressivo di una sostanziale unità di concetti base: analoghi, pur se non identici, sono i regimi giuridici per i beni culturali e paesaggistici di appartenenza pubblica, da un lato, e di spettanza privata, dall'altro. Analoghi dovevano essere allora, in ultima analisi, anche i valori da tutelare.

Tutte le esperienze maturate dal legislatore pre-repubblicano sono cristallizzate nell'art. 9 della Costituzione del 1948: norma che conferma la connessione stretta tra paesaggio e patrimonio storico e artistico della Nazione e che sottolinea l'importanza centrale della "tutela" di tali valori. Non v'è dubbio che questa sia una delle norme nelle quali le acquisizioni del dibattito storico, sommariamente rievocate, trovano pieno riconoscimento giuridico, come principi fondamentali del nostro ordinamento.

In base al nesso finalistico che lega i due commi dell'articolo 9 Cost., la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura, la ricerca scientifica e tecnica, attraverso la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione. La funzione di tutela non può essere intesa in un senso meramente statico, come pura conservazione dell'esistente, ma dinamico: i beni del paesaggio e del patrimonio storico devono essere tutelati al fine di poter consentire lo sviluppo della cultura e della ricerca. L'appartenenza alla Nazione, solennemente affermata dalla Costituzione, chiarisce che la titolarità di questi beni, da intendersi nel significato che si è tentato di riassumere, è in capo non allo Stato-apparato o all'amministrazione stessa, ma ad ogni singolo cittadino in quanto membro della comunità nazionale. Il ruolo dell'apparato pubblico si pone in funzione strumentale alla realizzazione della tutela che, a sua volta, è finalizzata alla promozione e allo sviluppo della cultura.

Come ha affermato la Corte costituzionale, la Repubblica, cioè ogni soggetto pubblico, ente territoriale, organo o anche ufficio, in cui si articola il complesso dei pubblici poteri, nel porsi l'obiettivo dello sviluppo della cultura deve anzitutto provvedere "alla tutela dei beni che sono testimonianza materiale di essa ed assumono rilievo strumentale per il raggiungimento dei suddetti obiettivi sia per il loro valore culturale intrinseco, sia per il riferimento alla storia della civiltà del costume anche locale" (sent. n. 118/1990).

È stato merito della Commissione Franceschini, istituita con legge 26 aprile 1964, n. 310, aver individuato in modo chiaro il significato profondo di quelle norme di tutela e aver portato a maturità quella consapevolezza che, come si è detto, apparteneva alla nostra storia. Alla Commissione Franceschini si deve, infatti, la definizione unitaria e omnicomprensiva della locuzione "bene culturale", riferita a tutti i beni menzionati dalle leggi richiamate: è tale il "bene che costituisca testimonianza [...] avente valore di civiltà".

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo n. 42/2004), si è posto in questo solco: ha ulteriormente confermato il nesso tra cultura e paesaggio, ha dettato norme sulla tutela dei beni culturali e paesaggistici, di appartenenza sia pubblica che privata, e ha inoltre stabilito una stretta connessione tra tutela e valorizzazione del patrimonio culturale.

In particolare, la “tutela” è definita come l’attività diretta alla individuazione dei beni costituenti il patrimonio, alla loro protezione e conservazione per fini di pubblica fruizione (art. 3). La “valorizzazione” è attività costituita dall’esercizio delle funzioni e dalla disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, al fine di promuovere la cultura; comprende anche la promozione e il sostegno degli interventi di conservazione. La valorizzazione non può mai pregiudicare le esigenze di tutela (art. 6). In concreto, dunque, le due attività appaiono logicamente legate.

Va tuttavia sottolineato che la Riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 (l. Cost. n. 3/2001) aveva affermato la distinzione tra queste due funzioni per quanto concerne la potestà legislativa: allo Stato è stata attribuita, in via esclusiva, la tutela e alle regioni, con competenza concorrente, la valorizzazione. Nonostante i forti profili di problematicità che pone tale distinzione, la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha cercato di ricondurre a razionalità tale riparto e, quanto alle funzioni amministrative, ha evidenziato l’importanza primaria della tutela, da affidarsi allo Stato³.

Con riguardo al paesaggio, la Corte costituzionale ha affermato una netta gerarchia di valori per cui la tutela precede e condiziona ogni forma di governo del territorio (sentenze n. 309 del 2011 e n. 367 del 2007). Non si tratta tanto di affermare una superiorità dello Stato sulle regioni, quanto la preminenza di una funzione, rispetto ad un’altra, in virtù dei valori che la Costituzione ha voluto riconoscere e garantire all’art. 9.

In conclusione, l’ordinamento italiano pone tra i suoi principi fondamentali quello della tutela dei beni culturali della Nazione, nella complessa accezione che qui si è cercato di ricostruire, al fine di promuovere la cultura e la diffusione della conoscenza.

³ Sul punto si veda Corte costituzionale, n. 9 del 2004, la quale ha precisato che “nel modificare il quadro costituzionale delle competenze di Stato e Regioni per la parte che qui interessa, il legislatore costituente ha tenuto conto sia delle caratteristiche del patrimonio storico-artistico italiano, sia della normativa esistente, attribuendo allo Stato la potestà legislativa esclusiva e la conseguente potestà regolamentare in materia di tutela dei beni culturali e ambientali (art. 117, secondo comma, lett. s, Cost.) ed alla legislazione concorrente di Stato e Regioni la valorizzazione dei beni culturali e ambientali (art. 117, terzo comma, Cost.). Inoltre, al terzo comma dell’art. 118 ha prescritto che la legge statale disciplini forme di intesa e coordinamento tra Stato e Regioni nella materia della tutela dei beni culturali. Norma quest’ultima di cui può auspicarsi un’applicazione che, attribuendo allo Stato la salvaguardia delle esigenze primarie della tutela che costituisce il fondamento di tutta la normativa sui beni culturali, non trascuri le peculiarità locali delle Regioni”.

La tutela è uno dei compiti essenziali di tutti gli organi della Repubblica ed è finalizzata a garantire la vera natura “immateriale” del bene culturale, inteso come “testimonianza di civiltà”: valore immateriale del bene che non si confonde con il suo sostrato fisico. Il bene culturale, inteso come bene immateriale, è di afferenza intrinsecamente pubblica e questa circostanza legittima e impone la tutela pubblica del medesimo bene.

Questi rilievi di contenuto prettamente giuridico, sono il frutto della tradizione italiana che ha sempre mostrato particolare attenzione alla protezione del bene culturale. Si tratta di una necessità di protezione che è espressione di un *idem sentire* che si è manifestato nel corso dei secoli e che riconosce a questo patrimonio valenza costitutiva di un'identità comune specifica.

La Costituzione nel momento in cui parla esplicitamente di sviluppo della ricerca e della cultura, proietta la stessa funzione di tutela nel futuro: la grandezza del patrimonio che abbiamo ereditato ci impone di conservarlo e la Costituzione ci spinge a non farne mero oggetto di tesaurizzazione. Ne deriva la necessità di promuovere le arti, la cultura e la scienza, anche ai sensi dell'art. 33 della Costituzione: dunque, si richiede non solo raccolta, protezione dei beni e ricerca sugli stessi, ma promozione delle condizioni che consentano di arricchire il patrimonio stesso secondo le sensibilità contemporanee. L'eredità va conservata, ma deve anche essere arricchita con la promozione e lo sviluppo delle attività culturali, della ricerca scientifica e tecnica: l'Italia non può limitarsi a essere museo, ma deve tornare ad essere anche laboratorio di innovazione e creatività.

Questo nucleo pregnante di valori, connessi al patrimonio culturale, consolidatosi nel corso della storia e riaffermato nella Costituzione, ha costituito un parametro imprescindibile per il lavoro della Commissione.

Oltre a ciò, si deve tenere conto di altri aspetti.

In primo luogo, la nostra Costituzione stabilisce che i pubblici poteri centrali e locali – dallo Stato ai Comuni – sono chiamati a favorire l'autonoma iniziativa di soggetti privati, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà (art. 118, comma 4). In base a tale principio, i pubblici poteri, nel perseguimento di interessi pubblici, dovrebbero intervenire solo in assenza di autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati. Naturalmente, i poteri pubblici conservano un potere di vigilanza e di controllo nei casi in cui vi sia iniziativa

privata: l'art. 41 della Costituzione, nel riconoscere la libertà di iniziativa privata, la sottopone, al tempo stesso, ai programmi e ai controlli pubblici necessari affinché quell'iniziativa sia indirizzata a fini sociali.

In secondo luogo, il codice dei beni culturali, in conformità alle norme costituzionali, ha aperto all'iniziativa e all'intervento di soggetti privati soprattutto in materia di valorizzazione del patrimonio, per la quale si dispone espressamente che "la Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale" (art. 6, comma 3). Lo stesso codice prevede un'ampia gamma di concessioni e convenzioni per la gestione, da parte di privati, di attività di valorizzazione e di servizi per il pubblico (artt. 115 e 117): sul punto si tornerà più ampiamente in seguito. E vi è la possibilità che soggetti privati contribuiscano anche ad attività di tutela del patrimonio: ad esempio, al restauro, purché i restauratori abbiano determinati requisiti stabiliti dalla legge.

La Costituzione e il codice, dunque, assegnano ai privati un ruolo importante.

Ma vi è un ulteriore aspetto da tener presente. Nel momento attuale non si può omettere di considerare un dato condizionante: la criticità della situazione economica. La crisi della finanza pubblica italiana, caratterizzata da un debito esorbitante e da un basso tasso di crescita, ormai strutturale, dell'economia, ha imposto l'adozione negli ultimi anni di severe misure di contenimento della spesa pubblica. Negli ultimi due anni le misure, anche su esplicita indicazione degli organismi dell'Unione Europea, si sono inasprite. L'adesione agli accordi del cosiddetto *fiscal compact* imporrà questa politica di austerità e di rigoroso contenimento della spesa pubblica anche negli anni futuri. In questo contesto, occorre prendere atto della difficoltà, se non dell'impossibilità, di ampliare le dimensioni e i costi dell'apparato pubblico, salve le valutazioni politiche su una possibile diversa ripartizione dei capitoli di spesa.

È in questo quadro che va valutata la positività dell'eventuale apporto di capitali e professionalità di soggetti privati, non solo nazionali, nella gestione del patrimonio culturale – specialmente nella valorizzazione – che, realisticamente, le finanze pubbliche non sono oggi e non saranno in grado nei prossimi anni di sostenere da sole. La cooperazione con il privato si presenta, in questo frangente storico, come un'opportunità per la stessa pubblica amministrazione che voglia massimizzare l'interesse pubblico di cui è titolare. Pertanto, vanno approfondite le modalità di

collaborazione tra settore pubblico e privato, pur nella necessaria distinzione di ruoli e funzioni: restando fermo che al potere pubblico non può non spettare la funzione di rendere la gestione privata pienamente compatibile con il prioritario valore della tutela del patrimonio culturale.

Infine, va detto delle nuove funzioni afferenti alla materia del turismo, che vengono attribuite al Ministero. Se ne deve tener conto, anzitutto, sotto il profilo del disegno organizzativo del Ministero stesso, che deve arricchirsi di Uffici specificamente preposti a tali nuove funzioni. Sul piano delle attività che il Ministero sarà chiamato a porre in essere, certamente si dovrà dedicare grande attenzione a realizzare nessi sempre più virtuosi tra cultura e turismo. Ma non è da dimenticare che l'intera materia del turismo è stata affidata, al livello statale, al Ministero. I nessi tra turismo e cultura – intesa nel senso più ampio, ricomprensivo anche il paesaggio – dunque, costituiscono un profilo senza dubbio essenziale, ma certamente non esaustivo del ruolo che il Ministero dovrà svolgere. Da questo punto di vista, va rammentato che, sul piano delle competenze legislative, la materia del turismo è tra quelle che rientrano nella spettanza esclusiva delle regioni, in base al Titolo V della Costituzione. Come è noto, non vi è più un “parallelismo” tra funzioni legislative e funzioni amministrative: dunque, queste ultime, per esigenze di unitarietà, possono essere anche attribuite allo Stato, e dunque al Ministero (art. 118, comma 1, della Costituzione). Potrà trattarsi, essenzialmente, di funzioni di direzione e di coordinamento nei confronti di regioni ed enti locali; e, con l'ausilio dei privati, di valorizzazione economica dei vari *assets* che rendono l'Italia una meta ancora importante.

Da tutto ciò, in sintesi, risulta il seguente quadro complessivo.

L'organizzazione dei pubblici poteri, con competenza sui beni culturali, deve tendere a garantire, in primo luogo, la funzione di tutela, nell'ampia e specifica accezione indicata; ciò comporta la necessità di presidiare il territorio localmente, là dove si trovano i beni da tutelare, nel loro contesto geografico che contribuisce a connotarne la fisionomia. L'intervento pubblico deve potersi avvalere dei vari saperi inerenti ai diversi beni e deve essere teso, in primo luogo, a garantire la realizzazione dei predetti fini di sviluppo della cultura e della ricerca.

Il necessario presidio pubblicistico delle funzioni di tutela appare, al tempo stesso, compatibile con l'intervento dei privati nella gestione, e specialmente della

valorizzazione, del patrimonio. Ferme le responsabilità ultime della tutela in capo al pubblico potere, che si devono poter estrinsecare sotto forma di potestà regolatorie, di controllo e di sanzione, il contributo dell'attività privata, nei limiti sopra evidenziati, è non solo possibile, ma auspicabile, attese anche le generali contingenze economiche. Il nuovo disegno della struttura e delle funzioni del Ministero dovrà assicurare che esso sia in grado di rapportarsi con i privati da un posizione di forza, derivante anche dalla giusta valorizzazione dei saperi tecnici all'interno dell'amministrazione.

Si passa ora all'esame analitico e alla formulazione di proposte, in relazione, rispettivamente, al Ministero, alle funzioni afferenti al turismo e al rapporto tra pubblico e privato. Seguirà, nella parte finale della Relazione, la sintesi delle proposte, affinché esse assumano la giusta evidenza.

Si può concludere questa introduzione sottolineando che gli strumenti operativi per introdurre le misure proposte prescindono da nuovi interventi legislativi e possono consistere in atti normativi del Governo e in provvedimenti amministrativi. Verranno, tuttavia, indicate anche alcune possibili riforme legislative che, in una prospettiva di lungo periodo, possono rendere ancor più efficiente l'amministrazione e più semplice la gestione dei contratti. Nessuna delle misure innovative che qui si propongono prevede una modifica del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la cui riforma è affidata ad altra Commissione nominata dal Ministro, presieduta dal Professor Settis.

3. Riorganizzazione del MIBACT: situazione attuale; riforme precedenti; criticità e rimedi

3.1. L'istituzione del Ministero e le quattro riforme precedenti

Istituito nel 1974, il Ministero è stato riformato nel 1998 e poi riordinato per ben tre volte in soli sei anni (nel 2004, nel 2007 e nel 2009).

In sede legislativa, dapprima è stato emanato il decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657 (convertito in legge 29 gennaio 1975, n. 5); poi sono stati approvati il decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368, e il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (artt. 52-54), che, modificati dal decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 3, e, successivamente, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286 (art. 2, comma 94), ancora oggi regolano il Ministero.

Altrettanto intricata la vicenda sul piano regolamentare: il primo regolamento, il d.P.R. 3 dicembre 1975, n. 805, è stato soppresso – seppur non integralmente – dal d.P.R. 29 dicembre 2000, n. 441, a sua volta abrogato dal d.P.R. 10 giugno 2004, n. 173, poi sostituito dall'attuale regolamento di organizzazione, il d.P.R. 26 novembre 2007, n. 233, ampiamente modificato dal d.P.R. 2 luglio 2009, n. 91.

Per comprendere la complessità del quadro normativo che regola il Ministero, basti menzionare che, con il d.P.R. n. 91/2009, non si è approvato un nuovo regolamento di organizzazione, ma sono stati modificati sia il d.P.R. n. 233/2007, il vigente regolamento, sia – seppur in misura minore – il d.P.R. n. 307/2001, relativo agli uffici di diretta collaborazione, sia infine, a conferma delle travagliate vicende istituzionali del Ministero, le esigue disposizioni rimaste del d.P.R. n. 805 del 1975.

In questa continua operazione di riordino, il MIBACT è passato, nel 2004, da un ordinamento per direzioni generali ad uno di tipo dipartimentale, per poi tornare, nel 2007, a un ordinamento per direzioni generali, attualmente previsto dall'art. 54 del d.lgs. n. 300 del 1999.

Sotto il profilo delle fonti normative, il Ministero è regolato, alla data del 31 ottobre 2013, da norme articolate su tre livelli, ordinati gerarchicamente:

- 1) *legislativo*: decreto legislativo n. 368 del 1998 e art. 52-54 del decreto legislativo n. 300 del 1999;

- 2) *regolamentare*: d.P.R. n. 233 del 2007 (come modificato dal d.P.R. n. 91 del 2009), regolamento di organizzazione, e d.P.R. n. 307 del 2001, regolamento degli uffici di diretta collaborazione;
- 3) *non regolamentare*: decreto ministeriale 20 luglio 2009, sull'articolazione degli uffici dirigenziali non generali dell'amministrazione centrale e periferica.

Sotto il profilo del disegno organizzativo – come si può evincere dall'organigramma di cui all'Allegato 1 della presente Relazione – il MIBACT si articola oggi in 1 Segretariato generale, 8 Direzioni generali e 17 Direzioni regionali, uffici di livello dirigenziale generale, più due uffici di livello dirigenziale generale presso l'Ufficio di Gabinetto (ufficio di diretta collaborazione regolato dal d.P.R. n. 307/2001). Vi sono inoltre 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; più 7 Istituti centrali, 4 Istituti nazionali e 11 Istituti dotati di autonomia speciale, strutture periferiche solo dal punto di vista organizzativo ma non territoriale. A ciò si aggiungono società controllate (come Arcus e Ales)⁴.

3.2. Gli annosi ritardi funzionali e strutturali del Ministero

Nonostante le quattro riforme, i problemi che da decenni affliggono l'amministrazione dei beni culturali non hanno ancora trovato adeguata risposta.

Molti studi e rapporti, pubblicati anche da diversi organi di controllo (quali la Corte dei conti e la Ragioneria generale dello Stato), hanno evidenziato numerose disfunzioni di cui soffre il Ministero. Se ne segnalano qui alcune fra le principali.

In primo luogo, come sottolineato da più parti, vi sono molteplici sovrapposizioni di competenze: tra direzioni centrali e direzioni regionali; e tra queste ultime e gli uffici tecnici periferici operanti sul territorio (Soprintendenze, Archivi, Biblioteche). Troppe appaiono le linee di comando. In particolare, gli Uffici tecnici periferici lamentano eccessive incursioni delle direzioni regionali nelle proprie competenze tecnico-scientifiche.

⁴ Sul punto si fa rinvio all'Allegato 2 della Relazione che contiene una descrizione analitica dell'attuale assetto organizzativo del Ministero.

In secondo luogo, mancano al livello dell'amministrazione centrale Uffici dirigenziali generali che siano adeguatamente attrezzati sul piano delle politiche di innovazione, di informatizzazione, di formazione continua del personale, di gestione di una contrattualistica pubblica sempre più complessa.

In terzo luogo, vi è una logica organizzativa non omogenea (per aree, per funzioni, per tipo di bene, per tipo di istituti), che talvolta determina una prevalenza di alcuni beni rispetto ad altri: basti menzionare il caso degli Archivi e delle Biblioteche, spesso sacrificati nella allocazione delle risorse. Ciò è aggravato dal sistematico disallineamento realizzatosi a partire dal 1998 tra disciplina sostanziale della materia e riforma organizzativa, sicché oggi, ad esempio, neanche il nome del Ministero corrisponde più alle competenze ad esso attribuite (i beni paesaggistici non sono tecnicamente beni culturali, ma insieme a questi appartengono al patrimonio culturale).

In quarto luogo, stante la difformità tra i vari Istituti operanti sul territorio, si pone un problema di maggiore congruenza tra le risorse umane e strumentali di cui ciascuno è attualmente dotato in relazione alle proprie dimensioni, ai propri compiti.

In quinto luogo, il personale è mal distribuito nelle diverse realtà territoriali.

In sesto luogo, la distinzione tra attività di tutela e attività di valorizzazione resta ancora molto problematica (come evidenziato dalle recenti vicende del decentramento di funzioni a Roma Capitale in materia di “concorso alla valorizzazione”).

A tutto ciò si aggiunge una cronica assenza di informazioni attendibili sugli uffici. I pochi e incompleti dati a disposizione evidenziano comunque una totale insufficienza di risorse finanziarie e umane, per cui il Ministero appare a stento in grado di provvedere a compiti di manutenzione dei beni di cui deve prendersi cura. Tale aspetto critico trova conferma nella grave vicenda del personale del Ministero disciplinato da contratti atipici, di cui – come emerso in sede di audizioni – neanche si conosce l'esatta numerosità.

3.3. Strumenti normativi della presente riforma: un decreto del Presidente del Consiglio

È in questo quadro che si inserisce la presente riforma (la quinta) del Ministero. Tale riforma, anzitutto, deve tener conto delle norme di legge che hanno previsto la riduzione degli apparati amministrativi, ai fini del contenimento della spesa di tutta

l'amministrazione statale (decreto-legge n. 95/2012). Queste norme di legge assumono importanza anche perché consentono una riorganizzazione dei Ministeri con atti del Governo.

In particolare, il menzionato decreto-legge n. 95 del 2012, con riguardo a tutti i ministeri, ha disposto direttamente che vengano ridotti sia gli uffici dirigenziali, di livello generale e non generale, sia le relative dotazioni organiche, in misura non inferiore al 20% di quelli esistenti (art. 2, comma 1, lettera *a*). Ha previsto, poi, che si adottino uno o più d.P.C.M. per dare esecuzione alla predetta norma primaria (art. 2, comma 5). Ha stabilito, inoltre, che, a seguito dell'adozione dei suddetti d.P.C.M., siano emanati i regolamenti di organizzazione dei singoli ministeri, con i quali, tra l'altro, si provveda *«alla rideterminazione della rete periferica su base regionale o interregionale»* (art. 2, comma 10, lettera *c*). Ha disciplinato una speciale procedura semplificata, che prevede un d.P.C.M. e non un d.P.R., per l'adozione dei regolamenti di organizzazione dei ministeri (art. 2, comma 10-*ter*).

Ora, il d.P.C.M. 23 gennaio 2013 ha rideterminato le dotazioni organiche dei ministeri, in attuazione dell'art. 2, commi 1 e 5, del decreto legge n. 95 del 2012. La Tabella 8 ha indicato per il MIBACT il numero massimo di 23 dirigenti di I fascia (da considerarsi 24 poiché è da aggiungere un'unità per il turismo) e di 163 dirigenti di seconda fascia (da considerarsi 167 per l'aggiunta di quattro unità per il turismo).

Ne risulta, per il MIBACT, che sia gli uffici dirigenziali di prima fascia sia le relative dotazioni sono ridotte a 24 e che sia gli uffici dirigenziali di II fascia che le relative dotazioni organiche sono ridotte a 167.

Tale riduzione sia di uffici che di dotazioni organiche, infatti, è imposta direttamente dall'art. 2, comma 1, del decreto legge n. 95 del 2012, norma di rango primario. Il d.P.C.M. 22 gennaio 2013 si configura come strettamente esecutivo di tale norma e ciò viene espressamente dichiarato nello stesso atto governativo, ove al comma 1 dell'articolo unico, si afferma che, *“in attuazione dell'art. 2 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135”*, per alcuni Ministeri, tra cui il MIBACT, *“in conseguenza della riduzione delle strutture e dei posti di funzione di livello dirigenziale generale e non generale [...] le dotazioni organiche del personale appartenente alle qualifiche dirigenziali di prima e di seconda fascia [...] sono*

numericamente rideterminate secondo le allegate [...] tabelle". Come è evidente, il d.P.C.M. prende atto di un effetto già determinato dalla norma primaria.

Tale norma primaria è pariordinata e successiva rispetto alle fonti precedentemente disciplinanti la struttura del MIBACT, e cioè il decreto legislativo n. 300 del 1999, art. 54, e il decreto legislativo n. 368 del 1998. Il decreto n. 300/1999 disciplinava gli uffici dirigenziali generali del MIBACT, indicando per taluni di essi (le direzioni centrali) un numero non superiore a una determinata soglia (*"non più di dieci"*) e per altri un numero fisso (ad esempio, *"diciassette uffici dirigenziali generali periferici"*, come già previsto nel decreto n. 368/1998). È evidente che si tratta di norme da ritenersi abrogate dal decreto legge n. 95/2012, là dove impone la riduzione di tali uffici.

In conclusione, il quadro normativo richiamato, composto dall'art. 2 del decreto legge n. 95 del 2012 e dal d.P.C.M. 22 gennaio 2013, dispone in modo chiaro e compiuto la riduzione degli uffici di livello dirigenziale generale del MIBACT e delle relative dotazioni organiche a 23 (più una per il turismo); e la riduzione degli uffici dirigenziali non generali a 163 (più quattro unità per il turismo).

La necessaria attività di riorganizzazione delle strutture ministeriali, partendo da questi dati, può a questo punto proseguire mediante l'adozione di un d.P.C.M. ai sensi del comma 10-*ter* dell'art. 2 dello stesso decreto legge. Questo d.P.C.M. potrà disporre, come si stabilisce al comma 10 del medesimo art. 2, anche la rideterminazione della rete periferica su base regionale o interregionale.

Per quanto concerne la distribuzione di uffici e posti dirigenziali tra centro e periferia, il decreto legge n. 95 del 2012 nulla dispone e lascia quindi aperta la discrezionalità organizzativa dell'amministrazione, con i soli vincoli procedurali posti dal comma 10-*ter*.

Ciò detto, e ribadito che il decreto-legge n. 95/2012 ha abrogato le norme preesistenti che prevedevano un numero determinato per alcuni Uffici dirigenziali del Ministero, qualora si prospettasse, a brevissimo termine, la possibilità di intervenire espressamente in sede legislativa su quelle norme preesistenti, potrebbe comunque risultare utile una modifica che le sostituisca utilizzando la formula *"non più di"* seguita dal numero degli Uffici: formula che, peraltro, è stata utilizzata dal decreto legislativo n. 300/1999 per tutti gli altri ministeri.

3.4. Gli obiettivi della presente proposta di riforma

La Commissione sottolinea l'assoluta necessità di operare importanti modifiche delle strutture organizzative e delle funzioni attribuite agli uffici centrali e agli uffici periferici del Ministero. Ciò non solo al fine di rispettare le riduzioni degli uffici e delle dotazioni dirigenziali imposte dalla *spending review*, ma anche al fine di conferire maggiore efficienza organizzativa al Ministero e di superare le sovrapposizioni di competenze che costituiscono oggi un serio aspetto disfunzionale dell'amministrazione. Sono emerse, in particolare, le seguenti indicazioni:

- a) Va assolutamente razionalizzata la struttura centrale del Ministero, affidando ad essa compiti di direzione, di programmazione, di indirizzo e coordinamento.
- b) È da confermare il modello organizzativo per Direzioni generali, che appare come il più idoneo a rispondere alle specifiche esigenze del Ministero ed è coerente con i vincoli previsti dalla *spending review*.
- c) Sono da potenziare al massimo le funzioni strumentali e "orizzontali" di innovazione, di organizzazione, di formazione continua del personale e di controllo unitario sull'intero apparato.
- d) Va individuata, tra gli uffici di diretta collaborazione del Ministro, un'apposita Unità preposta al controllo strategico e alla pianificazione amministrativa, che sia in grado di reperire e valutare tutti gli elementi informativi relativi alle varie attività svolte dagli uffici centrali e periferici del Ministero, al fine di verificare la corretta attuazione degli obiettivi individuati dagli organi di governo. L'Unità potrebbe promuovere una nuova cultura e prassi della vigilanza, che sappia lasciar spazio all'autonomia delle istituzioni vigilate (come Soprintendenze, ma anche Fondazioni), inducendo l'attivazione, nell'ambito delle istituzioni medesime, di sistemi di controllo interno di gestione. A tal fine, tale Unità dovrebbe essere dotata di una specifica *expertise* anche in materia di diritto civile e commerciale. Lo sviluppo di una cultura nuova della vigilanza è fondamentale corollario della

maggior autonomia che si ritiene necessaria sul territorio, per la miglior tutela e valorizzazione dei beni culturali (si veda sul punto la successiva lett. l).

- e) Si potrebbero istituire almeno due Direzioni generali “orizzontali”. La prima dovrebbe essere specificamente dedicata all’innovazione, anche sotto il profilo dell’informatizzazione e della digitalizzazione, e dovrebbe curare, in particolare, l’uniformazione dei linguaggi informatici, oggi frammentati e disomogenei; tale Direzione dovrebbe occuparsi sia dell’assetto degli uffici del Ministero, sia degli strumenti di attività, sia degli indirizzi finalizzati a diffondere meccanismi innovativi da mettere in campo nell’amministrazione periferica. L’altra Direzione “orizzontale”, con competenza sull’organizzazione e sulla formazione continua del personale, separata dagli affari generali e dall’amministrazione del bilancio, dovrebbe elaborare programmi in collaborazione con centri specializzati e sedi universitarie, curando anche i percorsi di carriera del personale centrale e periferico; avrebbe, altresì, il compito di individuare catene di “riporto” e di responsabilità, che evitino sovrapposizioni e ritardi decisionali.

- f) Un ulteriore Ufficio centrale, possibilmente di livello dirigenziale generale, potrebbe svolgere sia le funzioni legate agli aspetti contabili e di bilancio, sia quelle relative alla contrattualistica pubblica, materia che, soprattutto a seguito dell’approvazione del Codice dei contratti, richiede una specifica *expertise* tecnica. Tale Ufficio, tra l’altro, avrebbe il compito di elaborare direttive e criteri generali sulla redazione di bandi per appalti e di capitolati per convenzioni da stipularsi con soggetti privati ai fini di una più efficace valorizzazione di istituti e luoghi di cultura. La predisposizione di bandi e la relativa gestione delle procedure di scelta del contraente richiedono qualificate professionalità, in grado di gestire i molteplici rischi legali che possono generarsi nel corso della gara pubblica (ad. es. accessi, ricorsi). Si può sicuramente realizzare un’economia gestionale concentrando la funzione in capo ad una sola Unità, nella quale si può sedimentare un adeguato livello di esperienza e che può anche tenere sotto controllo i continui adeguamenti del quadro normativo, che creano sovente incertezze operative. Quanto agli aspetti contabili, tale struttura potrebbe unificare

le funzioni del bilancio, della programmazione, dell'acquisizione e gestione di risorse comunitarie e gestire il sistema di monitoraggio degli investimenti.

- g)** In merito agli Uffici preposti alle funzioni finali proprie del Ministero, la soluzione più innovativa, pur non unanimemente condivisa, potrebbe consistere nella istituzione di un'unica Direzione di livello dirigenziale generale con competenza di tutela di tutti i beni culturali e del paesaggio (ripartita al suo interno in uffici che, ispirati essenzialmente alle finalità di tutela e di sensibilizzazione culturale, tengano in dovuto conto le diverse competenze professionali, nonché le specificità concernenti i beni paesaggistici). Accanto ad essa andrebbero previste: una Direzione di livello generale per gli Istituti culturali (Musei, Biblioteche, Archivi) al fine primario di coordinarne l'attività e di effettuare un controllo sotto il profilo tecnico-scientifico, escludendo sul punto qualsiasi competenza delle Direzioni regionali; un'unica Direzione di livello generale per lo spettacolo dal vivo e per il cinema; almeno una Direzione generale per il turismo, per garantire il raccordo tra turismo e cultura e, dunque, la sostenibilità e la qualità delle attività turistiche, ed anche per assicurare il necessario raccordo con le regioni.
- h)** Il Segretariato generale, in quanto ufficio dirigenziale di livello generale, funzionalmente sovraordinato alle direzioni generali, rientra nell'ambito di applicazione del decreto-legge n. 95 del 2012. Dunque, in sede di disciplina secondaria, adottabile ai sensi del d.P.C.M. previsto dall'art.2, comma 10-*ter* del decreto-legge sopra menzionato, si potrà valutare se mantenere l'ufficio nell'ambito del disegno organizzativo che si vorrà realizzare, tenendo conto della circostanza che il suo mantenimento incide sul numero degli uffici di livello dirigenziale generale disponibili. Ove si volesse confermare la presenza del Segretariato, andrebbero meglio definite le funzioni del Segretario generale, anche in considerazione delle proposte che intendono istituire Direzioni "orizzontali" con funzioni cruciali, che di per sé comportano un coordinamento necessario delle strutture di *line* (si pensi all'innovazione e alla informatizzazione come insieme di tecniche e di metodi da diffondere in tutte le strutture centrali e periferiche). In

questo caso, andrebbero, inoltre, definiti i rapporti con la figura del Capo di Gabinetto. Ove, invece, si ritenesse di non includere il Segretariato nel nuovo disegno organizzativo, le funzioni di coordinamento, che sono tipiche della figura del Segretario generale, dovrebbero essere assicurate in sede collegiale, tramite riunioni periodiche di tutti i dirigenti preposti alle Direzioni generali centrali, alla presenza del Capo di Gabinetto e, ove possibile, del Ministro.

- i) Con riferimento alle Direzioni regionali, si dovrebbe procedere ad una riduzione della attuali strutture, secondo quanto previsto dalla normativa sulla *spending review*, accorpendo alcune di quelle esistenti. È indispensabile ridisegnare le competenze delle Direzioni regionali, attribuendo a tali uffici funzioni di supporto amministrativo e di ausilio, anche in materia contrattuale, nei confronti degli Istituti periferici (Soprintendenze, Musei, Archivi, Biblioteche): sotto quest'ultimo profilo, le Direzioni regionali, alla luce dei criteri formulati dall'Ufficio centrale competente in materia di contratti, potrebbero svolgere il ruolo di stazioni appaltanti per i contratti superiori a determinate soglie di valore. Alle Direzioni regionali potrebbero attribuirsi, altresì, compiti di raccordo con gli enti territoriali regionali e locali, anche in materia di turismo. A tali Direzioni non andrebbe, invece, attribuita alcuna competenza in merito al controllo, tecnico-scientifico e gestionale, sugli Istituti tecnici periferici.

- D) Con riferimento agli Istituti culturali operanti sul territorio, è emersa con forza l'idea di conferire ad essi un'ampia autonomia tecnico-scientifica e gestionale, prendendo spunto anche dall'assetto delle strutture periferiche dell'amministrazione francese che si occupano di beni culturali: ciò nella convinzione che le strutture operanti sul territorio siano i migliori presidi della tutela e della conservazione del patrimonio culturale e che vadano salvaguardate al massimo le capacità dei corpi tecnici, spesso sacrificate nelle amministrazioni pubbliche italiane. Con particolare riferimento ai Musei, è auspicabile che la loro autonomia si estenda, quanto più possibile, anche alla definizione degli orari di apertura e dei prezzi dei biglietti. Ovviamente, la maggiore autonomia deve essere affiancata da una maggiore trasparenza: ad esempio, tutti i Musei dovrebbero

realizzare un *report* annuale che dia una panoramica delle attività svolte e mostri come le risorse siano state impiegate, rendendo anche disponibili gli elenchi delle acquisizioni, l'illustrazione delle mostre, delle attività educative, didattiche e di ricerca.

- m)** Con riferimento alla figura delle società *in house* operanti per il Ministero, andrebbe, in primo luogo, verificata attentamente l'attività svolta, affinché essa sia primariamente finalizzata a supportare le funzioni ministeriali là dove queste risultassero carenti per insufficienza delle risorse. Per altre eventuali attività, gli affidamenti diretti a tali società andrebbero consentiti solo a seguito di analisi costi-benefici che ne mettano in luce la convenienza, anche sotto il profilo della tutela dei beni culturali. Le società *in house* potrebbero, inoltre, essere utilizzate come strumenti per la raccolta di sponsorizzazioni e/o di liberalità, e per l'individuazione di possibili co-finanziamenti.
- n)** Quanto al personale, oltre al problema centrale della formazione, emerge la necessità di una migliore dislocazione territoriale e di valutazioni dei risultati che siano legate soprattutto alla realizzazione di specifici programmi di attività.
- o)** Quanto, infine, al personale che presta servizio per l'esercizio delle competenze del Ministero con contratti atipici e a tempo determinato, la Commissione propone, innanzitutto, di svolgere una ricognizione del fenomeno relativamente ai numeri, alle mansioni effettivamente svolte, alle diverse tipologie contrattuali utilizzate e alla durata complessiva dell'attività svolta da ogni singolo contrattista. In seguito, si dovrebbe procedere, nei limiti della copertura finanziaria disponibile, ad un concorso di reclutamento aperto, disciplinato da un bando che tenga in adeguata considerazione titoli di anzianità, tra i quali quelli maturati proprio nello svolgimento dei predetti incarichi, e titoli di specializzazione. La Commissione ritiene opportuno, altresì, procedere a una razionalizzazione delle modalità contrattuali utilizzate per il reclutamento e la gestione di questo personale: il tema è di rilievo generale per la pubblica amministrazione e, pertanto, dovrebbe essere affrontato tenendo conto di questo più ampio contesto;

- p) In prospettiva, potrebbe prendersi in considerazione l'istituzione, con legge, di un'apposita Scuola Nazionale per il Patrimonio, che assicuri un'elevata formazione specialistica, in tal caso procedendo alla necessaria e contestuale soppressione di organismi con funzioni analoghe, onde mantenere inalterati gli equilibri di spesa pubblica.
- q) Con riferimento alle riduzioni degli uffici dirigenziali di primo e di secondo livello, e delle relative dotazioni organiche, imposte dalla *spending review*, la razionalizzazione delle Direzioni Generali centrali e l'accorpamento delle Direzioni regionali consentono di rispettare le 24 unità previste dal decreto-legge n. 95/2012 per gli uffici dirigenziali di primo livello. Con riguardo alla riduzione a 167 degli uffici dirigenziali di secondo livello, si ritiene che i tagli vadano operati soprattutto a livello centrale in ragione della scelta operata in favore di una maggiore autonomia e di una più cospicua rilevanza da attribuire agli uffici tecnici periferici. Per le riduzioni da effettuare a livello periferico, andranno individuati criteri che non possono non tenere conto dell'auspicabile presenza di almeno una Soprintendenza di ciascun settore per ogni regione, a cui sia preposto un Dirigente di secondo livello. Andranno altresì tenuti in considerazione parametri legati alle dimensioni, alle risorse e ai flussi di visitatori.

4. Sinergie tra pubblico e privato nella gestione del patrimonio culturale: una linea di equilibrio

4.1. L'equilibrio tra pubblico e privato

Come si è detto in precedenza (punto 2), il ruolo dei pubblici poteri – e segnatamente del Ministero – è cruciale nell'amministrazione dei beni culturali. È un ruolo che assicura, innanzitutto, la “tutela” del patrimonio culturale. Il Codice prevede, al tempo stesso, interventi di soggetti privati finalizzati soprattutto alla “valorizzazione” del patrimonio, intesa non come mercificazione, ma come attività funzionale alla migliore conservazione dei beni, alla promozione della loro conoscenza e alla garanzia della loro fruizione collettiva. I soggetti privati possono anche dare il loro contributo, finanziario e gestionale, ad attività di tutela, come il restauro, nei limiti che si sono già evidenziati sopra. È indispensabile che si realizzi un giusto equilibrio tra ruolo pubblico e intervento privato in tutti i campi in cui una sinergia può svilupparsi.

Nel turismo, il ruolo dei privati può assumere una dimensione ancor più ampia: in esso valgono, ovviamente, le garanzie di rispetto e di protezione che vanno assicurate ai beni che costituiscono mete turistiche importanti, come i beni paesaggistici (si pensi alle coste, ai fiumi, ai laghi, alle zone di alta montagna) regolati anch'essi dal Codice dei beni culturali, e agli altri beni ambientali disciplinati da altre leggi (si pensi alle norme sulla difesa del suolo, sulla protezione delle aree a rischio idrogeologico, o sulla salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee, contenute nel decreto legislativo n. 152/2006); ma per le attività turistiche come tali l'iniziativa privata può trovare ampio spazio e si rivela cruciale.

4.2. Il disordine normativo e gli appalti di lavori su beni culturali

Un primo problema che si pone a proposito del rapporto tra sfera pubblica e privata riguarda l'attuale quadro normativo di riferimento, che è indubbiamente poco chiaro. Il Codice dei contratti pubblici, il Codice dei beni culturali e il Testo unico degli enti locali sono tre fonti che dettano normative non sempre tra loro congruenti e possono dare luogo a letture divergenti dello stesso fenomeno. In prospettiva, un coordinamento e una semplificazione sarebbero auspicabili.

In particolare, sono emersi aspetti di criticità in relazione ai contratti di appalto di lavori aventi ad oggetto beni del patrimonio culturale, alle concessioni di servizi e alle sponsorizzazioni: tutti strumenti essenziali per regolare il rapporto tra pubblici poteri e operatori privati.

Gli appalti di lavori incidenti su beni culturali presentano forti peculiarità: si pensi alle specializzazioni tecniche e artistiche che richiedono l'attività di restauro. Per tali appalti è, dunque, indispensabile una disciplina speciale. Tale disciplina speciale esiste, ma è caratterizzata da rilevanti ambiguità, al punto che la giurisprudenza tende a ricondurla in ogni caso ai principi generali della materia dei contratti pubblici (sebbene la Corte costituzionale abbia collocato il restauro nell'ambito della tutela: sentenza n. 9 del 2004): in tal modo, l'amministrazione non può giovare di strumenti duttili per il perseguimento dei suoi scopi e resta prigioniera di un rigido apparato di regole procedurali il cui obiettivo primario ed esclusivo è la tutela della concorrenza e non la garanzia della conservazione dei beni culturali.

La disciplina è dettata non già da un testo normativo *ad hoc*, bensì proprio dal Codice dei contratti pubblici (Capo II del Titolo IV della Parte II del decreto legislativo n. 163/2006, rubricato "*contratti relativi ai beni culturali*"). Si tratta di nove articoli contenenti regole solo in parte derogatorie rispetto a quelle previste in via generale per gli appalti pubblici e relative ai seguenti aspetti: gli appalti misti (art. 199); l'affidamento congiunto (art. 200); la qualificazione degli esecutori (art. 201); le attività di progettazione e direzione dei lavori (artt. 202 e 203); le procedure di scelta dei contraenti e i sistemi di aggiudicazione (art. 204), nonché le varianti (art. 205).

Per ricostruire la normativa applicabile, l'interprete è costretto a muoversi tra una selva di rinvii fatti ad altre disposizioni del Codice. Si tratta di un'operazione simile alla composizione di un *puzzle*: è un'attività di ricostruzione di frammenti normativi, dislocati in punti diversi del Codice. Una volta trovati i singoli "pezzi" però, non si applica lo stesso criterio del *puzzle*: ovvero che là dove si incastra una tessera, non è possibile inserirne altre. Il principio stabilito dall'art. 197 del Codice è, in realtà, quello della possibile coesistenza tra più frammenti normativi. Infatti, si applicano non solo le disposizioni contenute nella parte speciale, ma anche, "in quanto non derogate e ove compatibili", tutta una serie di altre norme concernenti: principi e disposizioni comuni e contratti esclusi; programmazione, direzione ed esecuzione di lavori; concessione di

lavori pubblici; contenzioso e disposizioni di coordinamento, finali e transitorie. Inoltre, il secondo comma dell'art. 197 complica ulteriormente la situazione nella parte in cui aggiunge al quadro normativo applicabile anche le disposizioni del titolo I (contratti di rilevanza comunitaria) ovvero del titolo II (contratti sotto soglia comunitaria) della parte II relativa ai *“Contratti pubblici relativi a lavori servizi e forniture nei settori ordinari”*.

Ciò mostra chiaramente un difetto di effettiva specialità, e quindi di autonomia, dell'attuale disciplina sugli appalti nel settore dei beni culturali: in ciò risiede una delle ragioni della sua debolezza.

Con riferimento alla procedura di scelta degli offerenti, ad esempio, si sarebbe potuto dare maggior rilievo alla particolarità dei lavori aventi ad oggetto beni del patrimonio culturale (si è già detto dei restauri) per osare di più, estendendo chiaramente l'ambito di applicazione della più flessibile procedura negoziata non solo sul fronte dell'importo massimo (passato da 500.000 a 1.000.000 di Euro nel 2011), ma anche in merito ai concorrenti invitati, che ai sensi dell'art. 204 devono essere *“almeno quindici, se sussistono in tale numero soggetti qualificati”*. Quando è stata scritta questa norma si è ommesso di considerare che possono esserci casi in cui, essendo in gioco competenze altamente specialistiche, la stazione appaltante si trova a interfacciarsi con un numero più ridotto di imprese, non esistendone altre sul mercato che in quel momento abbiano le competenze specifiche richieste. Quindici è un tetto minimo irragionevolmente elevato.

Le deroghe alle regole generali sugli appalti sono affermate, ma sono espresse in modo troppo confuso e incerto. In questo senso, emblematica, per la sua ambiguità, è la formula secondo cui le regole generali si applicano agli appalti relativi ai beni culturali *“in quanto non derogate e ove compatibili”* (art. 197 del Codice dei contratti e art. 239 del d.P.R. n. 207/2010, contenente il regolamento di esecuzione del Codice). È un'espressione, purtroppo cara al legislatore italiano, che si rivela idonea a generare un alto tasso di incertezza.

Le conseguenze pregiudizievoli di questo assetto della normativa sono molteplici. Si determinano evidenti difficoltà per gli operatori economici che, investendo le proprie risorse economiche e materiali, meriterebbero normative chiare; difficoltà maggiori vi sono per gli operatori stranieri, che sono ampiamente disincentivati dai cavilli normativi

e burocratici. Difficoltà innegabili incontrano le varie stazioni appaltanti, costrette a muoversi, già dalla redazione dei bandi, in questi tortuosi percorsi, con l'incubo del ricorso al TAR, che è ormai divenuto evenienza normale, quasi un'ulteriore necessaria fase della procedura amministrativa. In questo contesto, si scarica sui giudici l'arduo compito di ricondurre a sistema il disarticolato quadro normativo.

Un esempio di regime giuridico assai più chiaro – sempre limitando lo sguardo agli appalti di lavori – è offerto dall'ordinamento francese. Il *Code des marchés publics* non menziona neppure i beni culturali, sulla falsariga delle direttive comunitarie. Tuttavia, in base a una lettura condivisa (si veda in proposito il documento pubblicato dal Ministero dei beni culturali e della comunicazione francese - *Document relatif à l'application du code des marchés de conservation-restauration de biens culturels*) si ritiene di poter applicare ai lavori aventi ad oggetto il restauro e la conservazione dei beni culturali, la disposizione valevole nell'ordinamento francese per gli appalti sotto soglia, e senza limiti di importo. Si tratta di una disposizione che delinea una procedura negoziata informale, nella quale sono conferiti all'amministrazione adeguati spazi di discrezionalità, e non contempla, come è invece da noi, un numero minimo di concorrenti da invitare. La disciplina è autosufficiente: non vi sono rinvii ad altre norme, né clausole che rimandano ad altri plessi normativi "ove compatibili o non derogati". Non vi è pertanto quell'incertezza che regna da noi sulle disposizioni applicabili. Si potrebbe pensare ad una soluzione simile anche nel nostro Paese. In questo senso, si potrebbe emendare l'art. 204 del Codice degli appalti, consentendo la procedura negoziata indipendentemente dal valore economico e dal numero dei concorrenti. Andrebbe poi eliminato il richiamo delle regole generali sugli appalti "in quanto non derogate e ove compatibili", redigendo in una sola disposizione l'intera disciplina applicabile agli appalti di lavori incidenti su beni del patrimonio culturale.

Probabilmente, il rilievo della materia avrebbe richiesto una speciale attenzione e disciplina già in sede di stesura delle direttive comunitarie relative ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (2004/17/CE; 2004/18/CE), che avrebbero dovuto definire uno *status* differenziato per i beni del patrimonio culturale. Invece, così non è stato e le direttive comunitarie non hanno inserito, forse anche a fronte di una non incisiva posizione italiana in sede di elaborazione delle stesse, i contratti nel settore dei beni culturali tra quelli "esclusi".

L'unicità del patrimonio culturale italiano richiede – o meglio impone – discipline peculiari che ne consentano la conservazione.

Va, infine, rilevata un'altra criticità, in parte derivante dal descritto assetto della legislazione e in parte da ascrivere alla carenza di *expertise* in materia di contrattualistica pubblica nelle varie stazioni appaltanti competenti sui beni culturali. Si tratta dei difetti nella tecnica redazionale dei bandi. Spesso, dovendo tenere conto di tutte le disposizioni, codicistiche e regolamentari, normative e non, la stazione appaltante finisce con il redigere bandi di gara minuziosi al punto da diventare ingiustificatamente restrittivi per le imprese che aspirano alla gara. Si realizza il fenomeno dei bandi-fotografia, dettato più che altro dalla paura di modificare quanto fatto in precedenza, con la grave conseguenza di favorire le imprese che già sono state affidatarie di lavori. I numerosi contenziosi in cui l'Amministrazione è rimasta soccombente, determinano pregiudizi in termini di spreco di risorse pubbliche e obbligo di riedizione della procedura.

4.3. Segue. Le concessioni di servizi

L'istituto principalmente utilizzato per le cosiddette gestioni indirette dei beni, segnatamente a fini di valorizzazione è la concessione di servizi.

Due sono le fattispecie che presentano particolari problematiche:

- a) la gestione integrata di servizi per il pubblico e strumentali;
- b) le disposizioni effettivamente applicabili alle concessioni di servizi, anche alla luce dell'art. 30 del Codice dei contratti pubblici.

La normativa sui servizi per il pubblico e strumentali connessi alla valorizzazione dei beni culturali è contenuta nel Codice dei beni culturali (artt.115 -117) e nel Codice dei contratti pubblici (art. 30). L'art. 115 del Codice dei beni culturali stabilisce che l'attività di valorizzazione dei beni culturali può avvenire per il tramite di una gestione diretta o indiretta. La gestione indiretta è attuata tramite concessione a terzi delle attività di valorizzazione, anche in forma congiunta e integrata.

I “servizi per il pubblico” sono indicati tassativamente dall'art. 117 e vanno dalla vendita di cataloghi, ai servizi riguardanti beni librari e archivistici, ai servizi di accoglienza del pubblico, alla caffetteria e ristorazione, all'organizzazione di mostre. Essi sono gestiti direttamente dalle pubbliche amministrazioni titolari del bene, oppure

indirettamente per il tramite dell'istituto della concessione. I servizi suddetti possono essere gestiti in forma integrata con i servizi di pulizia, di vigilanza e di biglietteria. L'incertezza sul regime applicabile e sulla qualificazione giuridica ricorre nel caso in cui la stazione appaltante decida di affidare a terzi, ad esempio, la gestione sia di uno o più dei servizi per il pubblico (come la caffetteria, o l'accoglienza) che dei servizi di biglietteria, in quanto nel primo caso ci troveremmo dinanzi a una concessione di servizi e nel secondo, invece, a un appalto di servizi.

Alla luce dell'ordinamento comunitario, la distinzione tra appalti pubblici di servizi e concessioni di servizi è netta poiché l'appalto, a differenza della concessione, riguarda di regola servizi resi alla pubblica amministrazione, dietro corrispettivo, e non al pubblico degli utenti; non comporta il trasferimento del diritto di gestione quale controprestazione ed infine non determina l'assunzione del rischio di gestione da parte dell'affidatario.

Il legislatore conferisce la possibilità di una gestione integrata di servizi, ma non indica la disciplina applicabile. In concreto, quindi, la distinzione è difficile e ne deriva una grande incertezza sul regime giuridico cui sono sottoposti i rapporti con i privati. La giurisprudenza, per il momento, sembra propendere (Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, sentenza n. 19/2013) per il principio dell'unitarietà del rapporto, anche dal punto di vista sostanziale. L'astratta distinzione tra i contenuti tipici dell'appalto e quelli propri della concessione non dovrebbe essere d'ostacolo a che un determinato rapporto sia considerato, a determinati fini, in modo unitario. Ma restano margini di incertezza.

L'art. 30 del Codice dei contratti pubblici stabilisce che alle "concessioni di servizi" non si applicano le disposizioni del codice medesimo (comma 1), ma la scelta del concessionario deve avvenire *"nel rispetto dei principi desumibili dal Trattato e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità, previa gara informale a cui sono invitati almeno cinque concorrenti, se sussistono in tale numero soggetti qualificati in relazione all'oggetto della concessione, e con predeterminazione dei criteri selettivi"* (comma 2). Vengono, però, considerate applicabili, in quanto compatibili, alcune norme del Codice sulle concessioni di lavori pubblici (comma 7).

Permangono, dunque, incertezze in merito a quali disposizioni del Codice effettivamente debbano essere applicate. Se ne hanno innumerevoli riprove in giurisprudenza (significative le recenti pronunce del Consiglio di Stato, sez. VI, 26/06/2012, n. 3764 sul polo museale romano e del Tar Lazio, sez. II *quater*, 18/6/2013, n. 6094 sulla concessione dei servizi al pubblico per il complesso del Vittoriano).

L'art. 30, pur richiamando i soli principi generali in materia di contratti pubblici, tende ad essere interpretato nel senso che esso non può spingersi fino ad escludere del tutto le regole del Codice che di quei principi sono espressione.

4.4. Segue. Le sponsorizzazioni e il mecenatismo

Fino all'approvazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio nel 2004, non era chiara la riconducibilità del contratto di sponsorizzazione all'ambito della disciplina delle procedure cosiddette ad "evidenza pubblica" per l'aggiudicazione dei contratti delle pubbliche amministrazioni. Infatti, si muoveva dalla considerazione secondo cui il mancato esborso di denaro pubblico e l'acquisizione "gratuita" della prestazione ponessero in realtà le sponsorizzazioni fuori dall'ambito applicativo della legislazione sui contratti pubblici. Si trattava, in sostanza, di un contratto "attivo" per l'amministrazione che, dunque, non poneva problemi di selezione obiettiva degli aspiranti.

Progressivamente, però, il legislatore ha attratto anche questo contratto nella disciplina dell'evidenza pubblica: dapprima con l'art. 2 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 30, poi con l'art. 26 del Codice dei contratti pubblici e, infine, oggi con l'art. 199-*bis* del medesimo Codice.

Ad oggi, risultano due tipi di sponsorizzazione: "tecnica", ove lo sponsor non si limiti a fornire il denaro, ma curi anche la realizzazione dell'intervento; "pura", quando lo sponsor si limita a fornire il denaro.

Pur essendoci una chiara differenza di causa tra le due tipologie contrattuali, il decreto semplificazioni del 2012 ha, in modo forse non troppo attento, realizzato l'unitarietà della disciplina, che ha riunito in un'unica disposizione, l'art. 199-*bis* del Codice dei beni culturali, la procedura di scelta dello sponsor, superando e annullando le differenze tra le due tipologie.

Ne risulta che la ricerca dello sponsor, per sponsorizzazione sia “tecnica” che “pura”, deve avvenire mediante bando pubblicato sul sito istituzionale dell’amministrazione precedente per almeno trenta giorni, con contestuale avviso su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nazionale e sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, nonché, se possibile, per contratti di importo superiore alle soglie di cui all’articolo 28, sulla Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea. La norma precisa, inoltre, che l’avviso (contenente descrizione sommaria dell’intervento, valore, tempi di realizzazione, richiesta di offerte in aumento sull’importo del finanziamento minimo indicato) deve indicare se si intende acquisire una sponsorizzazione di puro finanziamento, ovvero una sponsorizzazione tecnica, consistente in una forma di partenariato estesa alla progettazione e alla realizzazione di parte o di tutto l’intervento a cura e a spese dello sponsor (in tale ultimo caso il bando indica gli elementi e i criteri di valutazione delle offerte). L’amministrazione procede, quindi, alla stipula del contratto di sponsorizzazione con il soggetto che ha offerto il finanziamento maggiore, in caso di sponsorizzazione pura, o ha proposto il progetto giudicato migliore sotto un profilo tecnico ed economico, in caso di sponsorizzazione tecnica.

Anche in questo caso la scarsa chiarezza della disciplina ha causato divergenze interpretative. Si può ricordare la vicenda della sponsorizzazione del Colosseo, che ha dato luogo al contrasto tra l’Autorità garante della concorrenza e l’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici. La prima Autorità ha evidenziato il rischio che, nel passaggio da una sponsorizzazione tecnica ad una pura – come si era di fatto verificato nella vicenda – si poteva realizzare una possibile elusione delle norme che regolano l’affidamento di lavori, servizi e forniture. Secondo l’Autorità di concorrenza, nel momento in cui si modificava l’oggetto della sponsorizzazione, da tecnica a pura, si sarebbe dovuta ripetere *ex novo* la procedura, con pubblicazione di un nuovo bando e attivazione di un nuovo confronto competitivo.

L’Autorità per la vigilanza sui contratti, invece, ha avallato la procedura seguita nella quale non si era rinnovato il bando nel momento in cui si era deciso di chiedere una sponsorizzazione pura, evidenziando la diversità di presupposti e di disciplina tra la sponsorizzazione tecnica, il cui oggetto è l’acquisizione o la realizzazione di lavori, servizi e forniture, a cura e spese dello sponsor, e quella cosiddetta pura o di puro finanziamento, nella quale lo sponsor si impegna nei confronti della stazione appaltante

esclusivamente al riconoscimento di un contributo (in cambio del diritto di sfruttare spazi per fini pubblicitari) e non anche allo svolgimento di altre attività.

Questo conflitto testimonia l'incertezza del quadro normativo, che costituisce di per sé un ostacolo rilevante all'utilizzazione dei capitali privati per la conservazione dei beni.

Appare evidente, inoltre, che interpretazioni meccanicistiche dell'attività dell'amministrazione sul mercato e non attente a valutare le diverse tipologie contrattuali, rendono di fatto lo strumento della sponsorizzazione impraticabile. Il privato che, specialmente nel caso della sponsorizzazione pura, intende offrire risorse finanziarie, non può essere onerato di costi amministrativi ingiustificati per realizzare l'intento. D'altro canto, la stessa amministrazione, nella ricerca dei finanziamenti, sempre più difficile, e nella decisione delle condizioni alle quali i finanziamenti possono essere concessi proprio per poter garantire, in ogni caso, la tutela del bene culturale, non può essere astretta a rigide procedure che imbrigliano la sua capacità di valutazione e le sue stesse potenzialità di intervento a tutela.

Anche in questo caso, dunque, andrebbe affermato in via normativa chiaramente che, almeno per le sponsorizzazioni "pure", la trattativa privata deve potersi realizzare speditamente. In ogni caso deve rimanere fermo che la contropartita richiesta dallo *sponsor* deve essere sempre compatibile con il rispetto rigoroso delle esigenze di tutela immateriale del bene.

Sarebbero infine da valorizzare al massimo le forme di mecenatismo sulla falsariga dell'esperienza francese. A tal fine si rende necessaria un'adeguata incentivazione sotto il profilo fiscale.

4.5. Indicazioni e rimedi a legislazione invariata

Al fine di rimuovere le disfunzioni sopra indicate, si renderebbero, dunque, necessarie le menzionate modifiche del Codice dei contratti pubblici.

Nella situazione attuale, a legislazione invariata, potrebbero seguirsi alcune indicazioni utili a rendere più proficuo ed equilibrato il rapporto tra poteri pubblici e operatori privati.

- a) Il novero delle concessioni per i “servizi al pubblico” previste dal Codice dei beni culturali è piuttosto ampio. Come si è visto, vi si ricomprendono servizi che più si addicono all’attività d’impresa, come la caffetteria o la ristorazione, e servizi più legati alla gestione dei beni culturali, come l’organizzazione di mostre. Per di più, i servizi al pubblico possono essere gestiti in forma integrata con i servizi di pulizia, di vigilanza e di biglietteria. L’ampio elenco di servizi al pubblico è stato criticato da alcuni, che hanno sottolineato, tra l’altro, come un servizio quale l’organizzazione di mostre andrebbe esclusivamente riservato alla gestione diretta dell’amministrazione pubblica. La questione va affrontata nella sua dimensione complessiva. I servizi per il pubblico hanno bisogno di una nuova sostenibilità, non solo economica, rispetto a una domanda profondamente mutata, e necessitano di essere inseriti all’interno di un progetto di rilancio del sistema dei beni culturali, dei Musei, dei complessi archeologici. I problemi cronici nei quali versano le gestioni attuali delle Soprintendenze italiane (insufficienza delle risorse, complessità e lentezza delle procedure di intervento e di spesa, molteplicità delle interlocuzioni istituzionali) richiederebbero cambiamenti radicali nell’organizzazione delle Soprintendenze – nel senso di una loro maggiore autonomia, come in altra parte di questa Relazione si è sottolineato – e certo una maggiore integrazione dei servizi al pubblico (per le aree archeologiche, anche quelli di pulizia, manutenzione ordinaria, cura del verde e dei servizi igienici, informazione e accoglienza).

Le regole esistenti, irrigidite dalle prescrizioni contenute nelle procedure di gara, sguarnite da ogni analisi di sostenibilità economica e non inserite all’interno di un reale progetto pubblico di valorizzazione (con interventi in tempi certi e rapidi, ad esempio di restauro), hanno prodotto una progressiva disaffezione delle imprese private verso il modello delle concessioni. La ridottissima partecipazione alle gare ne è eloquente testimonianza.

La qualità dell’intervento pubblico in materia di beni culturali è condizione necessaria per la qualità dell’intervento privato.

I servizi per il pubblico aventi carattere commerciale (librerie, caffetterie) hanno bisogno di spazi adeguati e di progetti di investimento mai attuati, specie nelle aree archeologiche (Roma, Pompei) frequentate da milioni di visitatori all’anno.

Quanto al problema dell'organizzazione di mostre – questione altamente controversa per quel che riguarda il ruolo dell'intervento privato –, andrebbe in ogni caso tenuta distinta la funzione di ideazione delle mostre, la loro programmazione, il vaglio della loro scientificità, tutti aspetti per cui va assicurato un ruolo forte dell'amministrazione pubblica, dalla loro organizzazione materiale, che può essere concessa ai privati, preferibilmente con convenzioni legate a singole iniziative. Naturalmente, tali convenzioni dovrebbero contenere clausole ben chiare e precise, che riservino alla Soprintendenza concedente la scelta delle iniziative, la loro cura scientifica e il controllo; e affidino ai privati concessionari il supporto finanziario e organizzativo.

- b)** L'istituto delle concessioni potrebbe essere utilizzato anche prevedendo convenzioni tra il Ministero e cooperative di giovani, storici dell'arte, archeologi, archivisti e bibliotecari, per la migliore gestione di istituti e luoghi di cultura (come Biblioteche, Archivi e Musei). Ciò favorirebbe la diffusione di “cooperative della conoscenza”, che potrebbero contribuire efficacemente a rendere più fruibili e funzionali i luoghi d'arte e di studio e ad allargare la sensibilità culturale e l'educazione al patrimonio storico e artistico. È un obiettivo essenziale anche in termini di potenziamento delle garanzie democratiche. Le “cooperative della conoscenza” ridurrebbero i rischi della diffusione – già cospicua in molti Paesi – di quella che la scienza politica americana ha definito la “*cognitive élite*”: una casta chiusa di giovani delle classi più agiate che, non solo negli Stati Uniti, frequentano Università e biblioteche private e divengono depositari di una conoscenza riservata alle oligarchie. È un fenomeno che ostacola in modo determinante la mobilità sociale. Le “cooperative della conoscenza”, favorendo a vantaggio di tutti una maggiore fruibilità dei luoghi di cultura e una maggiore sensibilità per l'arte e gli studi, potrebbero alimentare la mobilità sociale. Per consentire la nascita di queste cooperative andrebbero eliminati tutti gli attuali ingenti costi necessari per la mera costituzione formale (oneri amministrativi e fiscali, e notarili), costi attualmente proibitivi proprio per le categorie meno abbienti.

- c) Il Ministero ha predisposto linee guida per le procedure di affidamento delle concessioni di servizi per il pubblico. Si tratta di precisazioni utili sulla corretta applicazione delle norme dettate dal Codice dei contratti. Sarebbe, tuttavia, necessaria la definizione di criteri generali sui contenuti di convenzioni che regolino la gestione/valorizzazione più efficace di siti archeologici, Musei, Archivi e Biblioteche. Tale definizione di criteri potrebbe costituire uno dei compiti iniziali del prospettato Ufficio centrale del Ministero con competenze in materia di contratti. Come si è detto al precedente punto *a)* a proposito dei musei e della organizzazione di mostre, i criteri dovrebbero comunque mettere in luce che alla parte pubblica spettano i poteri di direzione e di indirizzo per quel che riguarda gli aspetti scientifici e didattici; mentre al privato va assicurata, con adeguato controllo pubblico, una maggiore ampiezza di scelte nella gestione operativa dei servizi al pubblico. L'attuazione dei criteri va lasciata alle varie strutture che operano sul territorio, le quali potranno dosare i contenuti delle convenzioni a seconda delle esigenze specifiche.

- d) Un ulteriore criterio relativo alle convenzioni dovrebbe prefigurare una disciplina più equilibrata delle cauzioni, poiché una rigida regolazione di tale aspetto disincentiva le offerte degli operatori privati di minori dimensioni.

- e) Uno spazio più ampio andrebbe assicurato a forme di *project financing*, ad esempio per la ristrutturazione e innovazione di musei.

- f) Si raccomanda, in prospettiva, di introdurre o rafforzare agevolazioni fiscali per le liberalità destinate alla tutela e alla valorizzazione di beni culturali; andrebbe razionalizzata la disciplina delle agevolazioni fiscali a favore dei proprietari di beni che, in quanto culturali, sono sottoposti a verifiche e poteri discrezionali che ne limitano il libero utilizzo.

5. Turismo: le questioni organizzative poste dalla nuova competenza; le sinergie con la tutela dei beni culturali e del paesaggio; le attività di pianificazione e promozione essenziali per il rilancio del settore

5.1 Premessa

I lavori della Commissione si sono principalmente concentrati sulle problematiche organizzative e funzionali sollevate dalla recente attribuzione al MIBACT delle competenze statali in materia di turismo.

Si sono, altresì, discusse le più ampie questioni inerenti la situazione attuale del turismo nel nostro Paese, che soffre di gravi criticità. L'Italia ha perso notevoli quote di mercato a livello mondiale: se tra gli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso era al primo posto in Europa, oggi è soltanto quinta dietro Spagna e Francia. Il declino è dovuto a molteplici fattori, che vanno dalle carenze nei trasporti e nelle infrastrutture, alla insufficiente qualità di molti servizi turistici, alla inadeguatezza della formazione professionale degli operatori del settore, all'invecchiamento delle strutture ricettive, al rapporto non sempre soddisfacente tra politiche del turismo e politiche culturali. A ciò si aggiungono le difficoltà del coordinamento tra livello statale e regionale nel settore. Inoltre, la globalizzazione del settore turistico impone di operare nell'ambito di una strategia unitaria del Paese e con un "marchio Italia" unico, sotto il quale potranno esser valorizzate le varie destinazioni, attività e progetti regionali o territoriali.

Da tutto ciò emerge con forza la necessità di una programmazione nazionale in materia. Sotto questo profilo, è noto che la Costituzione attribuisce alle regioni la piena competenza legislativa sul turismo (da ultimo, sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2012): ciò non toglie, però, che le funzioni amministrative possano essere, per esigenze di unitarietà, affidate allo Stato, pur nel rispetto dei dovuti raccordi con le regioni e le autonomie locali. Si impone – oggi più che mai – un più intenso coordinamento all'interno del governo centrale e tra questo e le autonomie territoriali.

In tale contesto, il MIBACT dovrà svolgere, a seguito dell'attribuzione ad esso delle funzioni in materia di turismo, un ruolo essenziale.

5.2. L'amministrazione centrale nel settore del turismo: profili organizzativi e funzionali

La storia dell'amministrazione centrale in materia di turismo ha vissuto molteplici vicissitudini⁵. Dopo la trentennale attribuzione delle relative competenze ad un singolo Ministero (1959-1993), con l'avvio della stagione delle riforme amministrative si è assistito al trasferimento delle stesse ad un apposito Dipartimento – ovvero ad una direzione generale⁶ – prima afferente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (1994-1999), poi al Ministero delle Attività Produttive (1999-2006), infine ancora alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (2006-2012).

Nel 2012, il Dipartimento per il turismo, in ragione delle esigenze di contenimento della spesa pubblica imposte dal decreto *spending review*, è stato accorpato a quello per gli Affari regionali e lo Sport⁷ e le relative competenze sono state conseguentemente assegnate ad un ufficio articolato in quattro servizi⁸.

Da ultimo, nel 2013, le competenze statali in tale settore sono state interamente devolute al Ministero per i beni e per le attività culturali (il quale, contestualmente, vede mutata la propria denominazione in “Ministero dei beni, delle attività culturali e del turismo”)⁹.

Oggetto del trasferimento è la totalità delle funzioni prima assolate dalla struttura incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri¹⁰: si tratta di competenze in materia di sostegno e sviluppo delle attività economiche nel settore turistico (attraverso la valorizzazione delle potenzialità turistiche, il sostegno della qualità e lo sviluppo dell'offerta, in coordinamento con le autonomie locali e con le realtà imprenditoriali di settore; la programmazione e la gestione dei fondi strutturali e di promozione degli investimenti); di attività di carattere istituzionale con l'Unione europea, con le

⁵ Una completa cronistoria delle riforme che hanno interessato l'amministrazione del turismo si trova all'Allegato 3 delle presente Relazione.

⁶ Il nome è dipeso dalla struttura organizzativa presso cui era incardinato: Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; Direzione Generale presso il Ministero delle Attività Produttive.

⁷ Cfr. d.P.C.M. 21 giugno 2012.

⁸ Cfr. d.P.C.M.10 agosto 2012. Si tratta dell'Ufficio per le politiche del turismo, articolato in “Servizio per la promozione, la programmazione ed il coordinamento delle Politiche Turistiche Nazionali”; “Servizio per i rapporti con le Regioni ed i progetti di sviluppo del settore turistico”; “Servizio per le Relazioni comunitarie ed internazionali in materia di turismo e per i rapporti con le Associazioni di Categoria e le Imprese Turistiche”; “Servizio per la vigilanza sugli Enti, per l'assistenza alla domanda turistica e al turismo sociale”.

⁹ L. n.71/2013. Prima il d.P.C.M.4 giugno 2013 aveva delegato le funzioni in materia di turismo al Ministro per i beni e per le attività culturali.

¹⁰ Cfr. d.P.C.M.1 marzo 2011.

organizzazioni internazionali e con gli altri Stati; di attività di gestione del Fondo per il prestito e il risparmio turistico e del Fondo nazionale di garanzia; di poteri di vigilanza sull'ENIT-Agenzia nazionale del turismo, l'ACI (Automobile Club d'Italia) e il CAI (Club Alpino Italiano)¹¹. Naturalmente, in parallelo al trasferimento delle funzioni, è stato posto in essere anche il trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali, avviato con la l. n. 71/2013 e tutt'ora in corso¹².

Sullo sfondo, domina l'idea che la programmazione delle politiche del turismo possa beneficiare dell'accostamento con la funzione di tutela e valorizzazione dei beni culturali e del patrimonio. E ciò in virtù del nesso assai stretto che intercorre tra la particolare ricchezza del patrimonio paesaggistico, storico, artistico e culturale e lo sviluppo del turismo nel nostro Paese.

Alla luce di ciò, è necessario istituire all'interno del Ministero almeno una Direzione generale dedicata esclusivamente al turismo, in grado di conoscere le specificità del settore e di agire in maniera coordinata con la Direzione deputata alla tutela del patrimonio e del paesaggio, con le regioni e con l'ENIT. La Direzione dovrebbe, ovviamente, assolvere alle importanti funzioni di programmazione e di indirizzo delle politiche del turismo, dettando linee guida generali entro cui concretizzare la sinergia tra turismo e patrimonio culturale.

Il Ministero dovrebbe assumersi l'onere di concepire e realizzare, in stretta connessione con gli Istituti culturali presenti sul territorio (come i Musei e le Biblioteche), e all'estero (Istituti Italiani di cultura) quel "racconto del Paese" che permetta di valorizzarne al meglio l'immagine, la conoscenza e l'attrazione: si tratta di un profilo assolutamente decisivo – soprattutto nella sua declinazione digitale – non solo per attrarre turisti esteri, ma anche per rafforzare, negli stessi cittadini, la consapevolezza della "dimensione culturale" dei singoli territori.

Ai fini di una più efficace "promozione" e "divulgazione" del patrimonio culturale rimane altresì assolutamente fondamentale il coordinamento interistituzionale tra la Direzione del Turismo, il Ministero degli Affari Esteri, il Ministero dello sviluppo economico, con il coinvolgimento dell'ENIT, che è il soggetto pubblico specificamente

¹¹ Brevi note sulla strutture e sulle funzioni di ENIT, ACI e CAI si trovano all'Allegato 4 della presente Relazione.

¹² Da ultimo, cfr. d.P.C.M. 21 ottobre 2013, che ha stabilito termini e modalità di detto trasferimento ed attualmente oggetto del controllo preventivo della Corte dei Conti. Le dimensioni di detto trasferimento sono indicate all'Allegato 5 della presente Relazione.

preposto allo sviluppo di strategie promozionali a livello nazionale e internazionale e di sostegno alla commercializzazione dei prodotti turistici italiani, nonché all'attuazione di forme di collaborazione con gli Uffici della rete diplomatico-consolare del Ministero degli Affari Esteri.

D'altro canto, va comunque sottolineato che, nonostante l'attribuzione delle relative competenze in capo al MIBACT, la materia del turismo non si esaurisce nella valorizzazione del patrimonio naturale ed artistico, ma ricomprende tutti gli aspetti legati al governo di tale settore e allo sviluppo delle attività economiche ad esso connesse, che rappresentano circa il 10% del PIL e il 12% dell'occupazione.

Da questo punto di vista, peraltro, occorre evidenziare che il turismo rappresenta una materia "trasversale", che risulta essere in stretta connessione anche con altre attività e funzioni, quale la razionalizzazione dei sistemi di trasporto, la disciplina del governo del territorio, quella dell'accoglienza nelle strutture alberghiere, la ristorazione.

Si pensi, ad esempio, alla problematica concernente la liberalizzazione dell'uso degli edifici utilizzati nel settore turistico. Molte strutture ricettive italiane appaiono antiche, di dimensioni mediamente piccole e localizzate spesso in zone oggi prive di attrattività. Il vincolo di destinazione ne impedisce un diverso utilizzo e di fatto blocca quel fisiologico sviluppo e rinnovo del parco ricettivo. Si auspica, pertanto, l'emanazione di una norma che semplifichi e renda automaticamente possibile il cambio di destinazione d'uso per tutti gli immobili destinati ad attività ricettive non utilizzati o occupati da imprese strutturalmente in disavanzo o fuori mercato che pregiudicano l'immagine complessiva dei territori.

Come si è detto nelle Premesse, si tratta di profili che vengono ad incidere anche sulle competenze di altri Ministeri: in questa prospettiva, diviene necessario prevedere una più efficace collaborazione ed un più stretto dialogo, ad esempio, con il Ministero per lo Sviluppo Economico, ma anche con quello dei Trasporti e, naturalmente, dell'Economia e delle Finanze.

A questo proposito, è necessario creare le condizioni per uno stretto coordinamento con gli altri Ministeri aventi competenze che incidono sul turismo, istituendo, ad esempio, un Comitato Interministeriale che coinvolga anche qualificate rappresentanze delle regioni e che abbia competenza ad approvare il Piano di sviluppo

del turismo. Il coordinamento e la vigilanza sull'implementazione delle azioni previste dal Piano potrebbe essere affidato al MIBACT.

5.3. Il problema dell'interazione tra livello centrale e regionale nel governo del turismo

Naturalmente, rimane fermo che gli spazi di intervento e le funzioni assegnati al Ministero dovranno tenere conto della complessa – e talvolta poco coerente e molto dispendiosa – ripartizione di competenze tra Stato e Regioni: la tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale, infatti, è materia di legislazione esclusiva dello Stato; la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e la promozione e organizzazione di attività culturali attiene alle materie di legislazione concorrente; il turismo è di competenza esclusiva (residuale) delle regioni (prima del 2001, invece, afferiva alle materie di legislazione concorrente).

Quanto a quest'ultima, deve ricordarsi come una ricca giurisprudenza costituzionale abbia chiarito che l'esigenza di un esercizio unitario di determinate funzioni amministrative abilita lo Stato ad assumere funzioni assegnate alle regioni, derogando all'ordinario riparto di competenze¹³; con specifico riguardo al settore turistico, gli spazi per un intervento unitario si rinvengono proprio nella necessità di valorizzare al meglio l'attività turistica sul piano economico interno ed internazionale, nel ricondurre ad unità la grande varietà dell'offerta turistica e nell'esaltare il rilievo assunto dal turismo nell'ambito dell'economia nazionale (cfr. Corte Costituzionale nn.76/2009; 88/2007; 214/2006).

Sul punto, tuttavia, soprattutto al fine di uniformare il riparto di competenze legislative nella materia della valorizzazione dei beni culturali e in quella del turismo – la cui connessione costituisce una delle ragioni che hanno portato ad attribuire la materia del turismo in capo al MIBACT –, la Commissione auspica lo spostamento del turismo tra le materie di legislazione concorrente. Tale intervento potrebbe essere inserito all'interno della più ampia riforma della seconda parte della Costituzione.

In questo quadro, al fine di coordinare le azioni e i progetti delle regioni e delle Province Autonome con la strategia nazionale di sviluppo del turismo, si rende

¹³ Purché tale attrazione sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e rispettosa del principio di leale collaborazione con le regioni. Sul punto si veda la nota sentenza Corte Cost., n. 303/2003.

necessario potenziare l'ENIT, attribuendo a tale struttura nuove risorse economiche e consentendo ad essa un ricambio di personale, con l'obiettivo di:

- a) gestire il “Marchio Italia” in maniera coerente;
- b) realizzare la “fabbrica dei prodotti” turistici, mediante la progettazione di un'offerta moderna e integrata, anche al fine di sostenere le regioni e le Province Autonome nella promo-commercializzazione;
- c) sviluppare e gestire la strategia digitale del Paese in materia di Turismo, al fine di rispondere in maniera adeguata e rapida alla crescente “disintermediazione” ad opera dei nuovi turisti evoluti.

È, altresì, necessario che le strutture centrali del Ministero con competenza sul turismo (almeno una direzione generale), supportate dall'ENIT, diano nuovo impulso al Comitato permanente di coordinamento in materia di turismo istituito nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, al fine di facilitare il necessario raccordo reso difficile dal frazionamento operato dal sopra citato Titolo V.

5.4. Possibili linee di intervento

Sulla base delle considerazioni che precedono, la Commissione ha individuato prime possibili linee di intervento del Ministero nella nuova materia ad esso attribuita.

- a) Va adottato il “Piano di sviluppo del turismo” (come previsto dal decreto-legge 18 ottobre 2012, n.179, convertito in legge 17 dicembre 2012, n.221). L'elaborazione della proposta del Piano, contenente la definizione delle linee strategiche in materia, dovrà rientrare tra i primi compiti svolti da un'apposita Direzione generale centrale del MIBACT dedicata esclusivamente alle funzioni in materia di turismo. L'elaborazione della proposta dovrà coinvolgere gli altri Ministeri interessati.
- b) È necessario rilanciare e razionalizzare l'ENIT, portando tale struttura al livello delle analoghe agenzie operanti nei “Paesi *competitor*”, e attribuendo ad essa essenzialmente tre funzioni:
 - 1. gestione del “Brand Italia”;

2. “fabbrica dei prodotti”, al fine di supportare le regioni nella predisposizione di un’offerta integrata e adeguata alla domanda contemporanea, a partire dai nuovi flussi turistici in arrivo in occasione dell’EXPO 2015;
 3. sviluppo e implementazione della strategia digitale del Paese in ambito turistico.
- c)** Va potenziata ogni forma di sinergia tra sviluppo del turismo e tutela del patrimonio culturale e paesaggistico, al fine di alimentare la qualità e la sostenibilità del turismo e la fruibilità e ricchezza di esperienza dei territori. Tale azione dovrà rientrare tra le funzioni svolte da un’apposita Direzione generale centrale del MIBACT dedicata esclusivamente alle funzioni in materia di turismo che potrà curare anche i raccordi con gli Istituti periferici del MIBACT che operano sul territorio. Così, le Biblioteche pubbliche statali potrebbero svolgere anche funzioni di informazione e formazione qualificata sul turismo culturale nel proprio territorio, rafforzando quanto già avviene, grazie alla buona volontà di alcuni funzionari, in alcune piccole e grandi città. Andrebbe inoltre favorito l’inserimento degli Istituti museali nei più importanti itinerari turistici.
- d)** Il Ministero dovrebbe poi assumersi l’onere di concepire e realizzare, in stretta connessione con gli Istituti culturali presenti sul territorio (come i Musei e le Biblioteche) e all’estero (come gli Istituti Italiani di Cultura), quel “racconto del Paese” che permetta di valorizzarne al meglio l’immagine, la conoscenza e l’attrazione soprattutto in chiave digitale, attingendo a competenze specifiche in materia e facendo inserire il progetto tra i temi previsti dall’Agenda Digitale.
- e)** Il Ministero dovrà occuparsi con urgenza della problematica relativa alla uniformazione e allo sviluppo di tecnologie digitali che possano efficacemente offrire le informazioni e i supporti di servizio (a cominciare dal tema dei visti), utili per tutti coloro che, soprattutto dall’estero, sono interessati a visitare il nostro Paese.

- f) Andrebbero realizzati strumenti di offerta integrati per la mobilità dei turisti, come ad esempio, un “*kit*” per la connettività (secondo il modello britannico), o strumenti evoluti di “*pass*” per la fruizione integrata delle aree (si veda la sperimentazione della “*omnia card*” a Roma).

- g) Il Ministero potrebbe altresì formulare criteri per “regolare” la disciplina dei flussi di visitatori che assicuri una maggiore diversificazione dell’offerta. Tale obiettivo è rilevante al fine di scongiurare, da un lato, l’eccessivo congestionamento delle più importanti città d’arte (anche tramite azioni di “destagionalizzazione”) e, dall’altro, di promuovere la più ampia conoscenza del nostro territorio e delle sue peculiarità.

6. Osservazioni conclusive e sintesi delle proposte

In conclusione, la Commissione ritiene che sia indispensabile potenziare ulteriormente l'essenziale funzione di tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, in attuazione dell'art. 9 della Costituzione. Proprio per tale ragione, è necessario rendere più efficiente e funzionale la struttura complessiva del Ministero, nelle sue articolazioni centrali e periferiche, dovendo tener conto anche delle norme in materia di *spending review*.

È opportuno, inoltre, definire meglio, nell'ambito delle attuali previsioni del Codice dei Beni culturali e in attesa di ulteriori modifiche che potranno essere apportate, il contributo utile che il settore privato può offrire ai fini di un rilancio del patrimonio e in particolare di una sua valorizzazione, sempre funzionale all'obiettivo prioritario della conservazione e della fruizione collettiva del patrimonio culturale. Va, infine, assicurato che il Ministero svolga al meglio le nuove funzioni ad esso attribuite in materia di turismo, con la finalità di rafforzare la connessione tra attività turistiche e cultura e di amministrare e di coordinare la complessiva materia del turismo, nel rispetto delle competenze proprie delle autonomie territoriali.

Alle luce di queste premesse, si elencano qui in sintesi le principali proposte formulate dalla Commissione, che sono state più ampiamente articolate e motivate nelle precedenti pagine.

Sul Ministero:

1. Le misure proposte per la riforma del Ministero (di seguito indicate) possono essere adottate, indipendentemente da una modifica legislativa, tramite l'emanazione di un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ad iniziativa del Ministro, ai sensi dell'art. 2, comma 10-ter, del decreto-legge n. 95/2012, convertito nella legge n. 135/2012 (ad eccezione della proposta di cui al punto n. 15, che richiede un intervento legislativo).

2. È necessario razionalizzare e in parte snellire la struttura centrale del Ministero, affidando ad essa compiti di direzione, di programmazione, di indirizzo, coordinamento e controllo.
3. Il modello per Direzioni appare come il più idoneo a rispondere alle specifiche esigenze del Ministero ed è coerente con i vincoli previsti dalla *spending review*.
4. Sempre con riferimento all'assetto centrale del Ministero, appare inoltre opportuno potenziare al massimo le funzioni "orizzontali" di innovazione, di organizzazione, di formazione continua del personale e di controllo unitario sull'intero apparato.
5. Tra gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro, andrebbe individuata un'apposita Unità preposta al controllo strategico e alla pianificazione amministrativa, che sia in grado di reperire e valutare tutti gli elementi informativi relativi alle varie attività svolte dagli uffici centrali e periferici del Ministero, al fine di verificare la corretta attuazione degli obiettivi individuati dagli organi di governo. L'Unità potrebbe promuovere una nuova cultura e prassi della vigilanza, incentivando lo sviluppo di sistemi di controllo interno di gestione presso le istituzioni pubbliche e di diritto privato operanti sul territorio (come Soprintendenze, ma anche Fondazioni). A tal fine dovrebbe essere dotata di una specifica *expertise* anche in materia di diritto civile e commerciale. Questo tipo di vigilanza sarebbe un ulteriore supporto alla effettività dell'autonomia delle strutture operanti sul territorio (su cui si veda il successivo punto 11).
6. Andrebbero, inoltre, istituite almeno due Direzioni generali "orizzontali". La prima specificamente dedicata all'innovazione, anche sotto il profilo dell'informatizzazione e della digitalizzazione, nella loro accezione più ampia; tale Direzione dovrebbe occuparsi sia dell'assetto degli uffici del Ministero, sia degli strumenti di attività, sia degli indirizzi finalizzati a diffondere meccanismi innovativi da mettere in campo nell'amministrazione periferica. La seconda Direzione, con competenza sulla selezione e formazione continua del personale, dovrebbe elaborare programmi in collaborazione con centri specializzati e sedi

universitarie, curando anche i percorsi di carriera del personale centrale e periferico e avrebbe, altresì, il compito di individuare catene di “riporto” e di responsabilità, che evitino sovrapposizioni e ritardi decisionali.

7. Un ulteriore Ufficio centrale, possibilmente di livello dirigenziale generale, potrebbe svolgere sia le funzioni legate agli aspetti contabili e di bilancio, sia quelle relative alla contrattualistica pubblica, materia che, soprattutto a seguito dell’approvazione del Codice dei contratti, richiede una specifica *expertise* tecnica. Tale Ufficio, tra l’altro, avrebbe il compito di elaborare criteri generali sulla redazione di bandi per appalti e di capitolati per convenzioni da stipularsi con soggetti privati ai fini di una più efficace valorizzazione di istituti e luoghi di cultura. Quanto agli aspetti contabili, tale struttura potrebbe unificare le funzioni del bilancio, della programmazione, dell’acquisizione e impiego di risorse comunitarie e gestire il sistema di monitoraggio degli investimenti.
8. In merito agli Uffici preposti alle funzioni finali proprie del Ministero, la soluzione più innovativa, pur non unanimemente condivisa, potrebbe consistere nella istituzione di un’unica Direzione di livello generale con competenza per la tutela di tutti i beni culturali e del paesaggio (ripartita al suo interno in uffici che, ispirati essenzialmente alle finalità di tutela e di educazione al patrimonio culturale, tengano in dovuto conto le diverse competenze professionali). Accanto a tale Direzione, potrebbero essere previste: una Direzione di livello generale per tutti gli Istituti culturali (Musei, Biblioteche, Archivi) al fine primario di coordinarne l’attività e di effettuare un controllo sotto il profilo tecnico-scientifico, escludendo sul punto qualsiasi competenza delle Direzioni regionali; un’unica Direzione di livello generale per lo spettacolo dal vivo e per il cinema; e almeno una Direzione generale per il turismo, con competenze per garantire il raccordo tra turismo e cultura (soprattutto sotto il profilo della valorizzazione) e, dunque, la sostenibilità e la qualità delle attività turistiche; ed anche per assicurare il necessario raccordo con le regioni.
9. Le funzioni di coordinamento delle Direzioni Generali, di cui è attualmente titolare il Segretario generale, potrebbero essere mantenute in capo ad esso,

ovvero potrebbero essere svolte in sede collegiale, tramite riunioni periodiche di tutti i dirigenti preposti alle Direzioni generali centrali, alla presenza del Capo di Gabinetto e, ove possibile, del Ministro. Ove si volesse mantenere la figura del Segretario generale, andrebbero meglio definite le sue funzioni, anche in considerazione delle proposte sopra menzionate che intendono istituire Direzioni “orizzontali” con funzioni cruciali che, di per sé, comportano un coordinamento necessario delle strutture di *line* (si pensi all’innovazione e alla informatizzazione come insieme di tecniche e di metodi da diffondere in tutte le strutture centrali e periferiche). In questo caso, andrebbero, inoltre, definiti i rapporti con la figura del Capo di Gabinetto.

10. Con riferimento alle Direzioni regionali, è opportuno procedere ad una riduzione delle attuali strutture, secondo quanto previsto dalla normativa sulla *spending review*, accorpendo alcune di quelle esistenti. È indispensabile ridisegnare le competenze delle Direzioni regionali, attribuendo a tali uffici solo funzioni di supporto amministrativo e di ausilio, anche in materia contrattuale, nei confronti degli Istituti periferici (Soprintendenze, Musei, Archivi, Biblioteche): sotto quest’ultimo profilo, le Direzioni regionali, alla luce dei criteri formulati dall’Ufficio centrale competente in materia di contratti, potrebbero svolgere il ruolo di stazioni appaltanti per i contratti superiori a determinate soglie di valore. Alle Direzioni regionali potrebbero attribuirsi, altresì, compiti di raccordo con gli enti territoriali regionali e locali, anche in materia di turismo. A tali Direzioni non andrebbe, invece, attribuita alcuna competenza in merito al controllo tecnico-scientifico sugli Istituti periferici.
11. Con riferimento agli Istituti culturali operanti sul territorio, è emersa con forza la necessità di conferire ad essi un’ampia autonomia tecnico-scientifica e gestionale – che consenta loro anche di ricevere il sostegno di soggetti pubblici e privati e di acquisire direttamente i proventi di un servizio – con ampia possibilità di impiego da parte di questi soggetti di contratti ed altri strumenti di diritto privato: ciò nella convinzione che le strutture operanti sul territorio siano i migliori presidi della tutela e della conservazione del patrimonio culturale e che vadano salvaguardate al massimo le capacità dei corpi tecnici, spesso sacrificate nelle amministrazioni

pubbliche italiane. Con particolare riferimento ai Musei, è auspicabile che la loro autonomia si estenda, quanto più possibile, anche alla definizione degli orari di apertura e dei prezzi dei biglietti. Ovviamente, la maggiore autonomia deve essere affiancata da una maggiore trasparenza: ad esempio, tramite la pubblicazione di *reports* annuali sulle attività svolte e sulle risorse impiegate.

12. Con riferimento alla figura delle società *in house* operanti per il Ministero, la loro attività dovrebbe essere finalizzata a supportare le funzioni ministeriali là dove queste risultassero carenti per insufficienza delle risorse. Per altre eventuali attività, gli affidamenti diretti a tali società andrebbero consentiti solo a seguito di analisi costi-benefici che ne mettano in luce la convenienza, anche sotto il profilo della tutela dei beni culturali. Le società *in house* potrebbero, inoltre, essere utilizzate come strumenti per la raccolta di sponsorizzazioni e/o di liberalità, e per l'individuazione di possibili co-finanziamenti.
13. Quanto al personale, oltre al problema centrale della formazione, emerge la necessità di una migliore dislocazione territoriale e di valutazioni dei risultati che siano legate soprattutto alla realizzazione di specifici programmi di attività.
14. Per quel che riguarda il personale che presta servizio per l'esercizio delle competenze del Ministero con contratti atipici e a tempo determinato, si dovrebbe innanzitutto procedere ad una ricognizione del fenomeno con riguardo al numero delle unità, alle mansioni effettivamente svolte, alle diverse tipologie contrattuali utilizzate e alla durata complessiva dell'attività prestata da ogni singolo contrattista. Si dovrebbe poi procedere, nei limiti della copertura finanziaria disponibile, ad un concorso di reclutamento aperto, disciplinato da un bando che tenga in adeguata considerazione titoli di anzianità e di specializzazione. Si dovrebbe, infine, procedere a una razionalizzazione delle modalità contrattuali utilizzate per il reclutamento e la gestione di questo personale.
15. In prospettiva, potrebbero prendersi in considerazione alcuni interventi legislativi diretti a:

- a) Istituire un'apposita Scuola Nazionale per il Patrimonio, che assicuri un'elevata formazione specialistica; ciò comporterebbe la necessaria e contestuale soppressione di organismi con funzioni analoghe, onde mantenere inalterati gli equilibri di spesa pubblica.
- b) Razionalizzare le numerose disposizioni legislative, concernenti il Ministero, rimaste ancora in vigore a séguito delle riforme organizzative realizzate negli ultimi anni.
- c) Procedere a un riordino ancor più innovativo della struttura ministeriale, soprattutto al fine di configurare modelli organizzativi alternativi a quelli attuali (per esempio, agenzie per specifici ambiti – come il turismo – o specifiche categorie di beni e/o Istituti – come gli Archivi e le Biblioteche –, ovvero una “*task force*” specificamente dedicata al problema della pianificazione paesaggistica).

16. Con riferimento alle riduzioni degli uffici dirigenziali di primo e di secondo livello, e delle relative dotazioni organiche, imposte dalla *spending review*, la razionalizzazione delle Direzioni Generali centrali e l'accorpamento delle Direzioni regionali consentono di rispettare il limite delle 24 unità previsto dal decreto-legge n. 95/2012 per gli uffici dirigenziali di primo livello. Con riguardo alla riduzione a 167 degli uffici dirigenziali di secondo livello, si ritiene che i tagli vadano operati soprattutto a livello centrale, in ragione della scelta operata in favore di una maggiore autonomia e di una più cospicua rilevanza da attribuire agli uffici tecnici periferici. Per le residue riduzioni da effettuare a livello periferico, andranno individuati criteri che non possono non tenere conto dell'auspicabile presenza di almeno una Soprintendenza di ciascun settore per ogni regione, a cui sia preposto un Dirigente di secondo livello. Andranno, altresì, tenuti in considerazione parametri legati alle dimensioni, all'estensione e alla rilevanza dei beni culturali e dei paesaggi tutelati, alle risorse e ai flussi di visitatori.

Sul rapporto pubblico-privato:

17. Andrebbe chiaramente definita la disciplina degli appalti di lavori in materia di beni culturali, ora assai oscura e frammentata, individuando una normativa compiuta ed autosufficiente che tenga conto dell'assoluta peculiarità di tale settore, nel rispetto dei principi del diritto dell'Unione Europea. Ciò richiede la modifica di alcune norme del Codice dei contratti, come indicato al precedente par. 4 della Relazione.
18. Con riferimento alle concessioni di servizi in materia di beni culturali, andrebbe chiarito che ad esse si applicano solo i principi generali delle procedure ad evidenza pubblica per la scelta del concessionario (come la concorrenza e la trasparenza) e non altre norme specifiche previste dal Codice dei contratti pubblici. Anche in tal caso, un intervento legislativo sarebbe opportuno, in presenza di una giurisprudenza che tende ad estendere l'applicazione di regole puntuali del Codice alle concessioni in esame.
19. Con riferimento alle sponsorizzazioni, andrebbe chiarita in maniera più netta, con nuova disposizione legislativa, la differenza tra le sponsorizzazioni "pure" e quelle "tecniche": in particolare, le prime dovrebbero essere quanto più possibile liberate dalle specifiche procedure di evidenza pubblica per l'individuazione dello *sponsor*, fatta salva la potestà amministrativa di valutare la compatibilità della controproposta dello *sponsor* con il pieno rispetto della tutela del bene culturale.
20. A legislazione invariata, sarebbe opportuna la definizione di criteri generali sul contenuto dei contratti relativi alle concessioni per la gestione/valorizzazione di siti archeologici, Musei, Archivi e Biblioteche. Tale definizione di criteri potrebbe costituire uno dei compiti iniziali del prospettato Ufficio centrale del Ministero con competenze in materia di contratti. I criteri dovrebbero, tra l'altro, mettere in luce che alla parte pubblica spettano comunque i poteri di direzione e di indirizzo per quel che riguarda gli aspetti scientifici e didattici; mentre al privato va assicurata, con adeguato controllo pubblico, una maggiore ampiezza di scelte

nella gestione operativa e organizzativa dei servizi per il pubblico. L'attuazione dei criteri va lasciata alle varie strutture che operano sul territorio, le quali potranno dosare le clausole puntuali dei contratti, a seconda delle esigenze specifiche.

21. Le concessioni potrebbero essere affidate anche a cooperative di giovani – storici dell'arte, archeologi, archivisti e bibliotecari – per la migliore gestione di istituti e luoghi di cultura (come Biblioteche, Archivi e Musei). Ciò favorirebbe la diffusione di “cooperative della conoscenza”, che potrebbero contribuire efficacemente a rendere più fruibili e funzionali i luoghi d'arte e di studio, offrendo a tutti maggiori opportunità di sensibilizzazione e di educazione al patrimonio storico e artistico.
22. Un ulteriore criterio relativo alle concessioni, dovrebbe prefigurare una disciplina più equilibrata delle cauzioni, poiché una rigida regolazione di tale aspetto disincentiva le offerte degli operatori privati di minori dimensioni.
23. Uno spazio più ampio andrebbe assicurato a forme di *project financing*, ad esempio per la ristrutturazione e innovazione di musei.
24. Sarebbe opportuno, in prospettiva, introdurre o rafforzare agevolazioni fiscali per le liberalità destinate alla tutela e alla valorizzazione di beni culturali; andrebbe razionalizzata la disciplina delle agevolazioni fiscali a favore dei proprietari di beni che, in quanto culturali, sono sottoposti a verifiche e poteri discrezionali che ne limitano il libero utilizzo.
25. Vanno sperimentate, in contesti selezionati, esperienze concrete di modelli organizzativi (società, fondazioni, consorzi, associazioni), per esempio per la gestione dei siti Unesco, sia quelli già iscritti, sia quelli già candidati e da candidare. Restano ferme le competenze di tutela in capo all'amministrazione ministeriale.

Sul turismo:

26. Va adottato il “Piano di sviluppo del turismo”. L’elaborazione della proposta del Piano, che dovrà coinvolgere gli altri Ministeri interessati, potrà rientrare tra i primi compiti svolti da un’apposita Direzione generale centrale del MIBACT dedicata esclusivamente alle funzioni in materia di turismo.
27. È necessario rilanciare e razionalizzare l’ENIT, attribuendo a tale struttura essenzialmente tre funzioni:
- a. gestione del “Brand Italia”;
 - b. “fabbrica dei prodotti”, al fine di supportare le regioni nella predisposizione di un’offerta integrata e adeguata alla domanda contemporanea, a partire dai nuovi flussi turistici in arrivo in occasione dell’EXPO 2015;
 - c. sviluppo e implementazione della strategia digitale del Paese in ambito turistico.
28. Va potenziata ogni forma di sinergia tra sviluppo del turismo e tutela del patrimonio culturale e paesaggistico, al fine di alimentare la qualità e la sostenibilità del turismo e la fruibilità e ricchezza di esperienza dei territori. A tal fine, gli uffici centrali del Ministero preposti al turismo potranno curare i raccordi con gli Istituti periferici che operano sul territorio. Così, le Biblioteche pubbliche statali potrebbero svolgere anche funzioni di informazione e formazione qualificata sul turismo culturale nel proprio territorio, rafforzando quanto già avviene, grazie alla buona volontà di alcuni funzionari, in alcune piccole e grandi città. Andrebbe inoltre favorito l’inserimento degli Istituti museali nei più importanti itinerari turistici.
29. Il Ministero dovrebbe poi assumersi l’onere di concepire e realizzare, in stretta connessione con gli istituti culturali presenti sul territorio (come i Musei e le Biblioteche) e all’estero (come gli Istituti Italiani di Cultura), quel “racconto del Paese” che permetta di valorizzarne al meglio l’immagine, la conoscenza e

l'attrazione soprattutto in chiave digitale, attingendo a competenze specifiche in materia e facendo inserire il progetto tra i temi previsti dall'Agenda Digitale.

30. Il Ministero dovrà occuparsi con urgenza della problematica relativa alla uniformazione e allo sviluppo di tecnologie digitali che possano efficacemente offrire le informazioni e i supporti di servizio (a cominciare dal tema dei visti), utili per tutti coloro che, soprattutto dall'estero, sono interessati a visitare il nostro Paese.

31. Andrebbero realizzati strumenti di offerta integrati per la mobilità dei turisti, come ad esempio, un “*kit*” per la connettività (secondo il modello britannico), o strumenti evoluti di “*pass*” per la fruizione integrata delle aree (si veda la sperimentazione della “*omnia card*” a Roma).

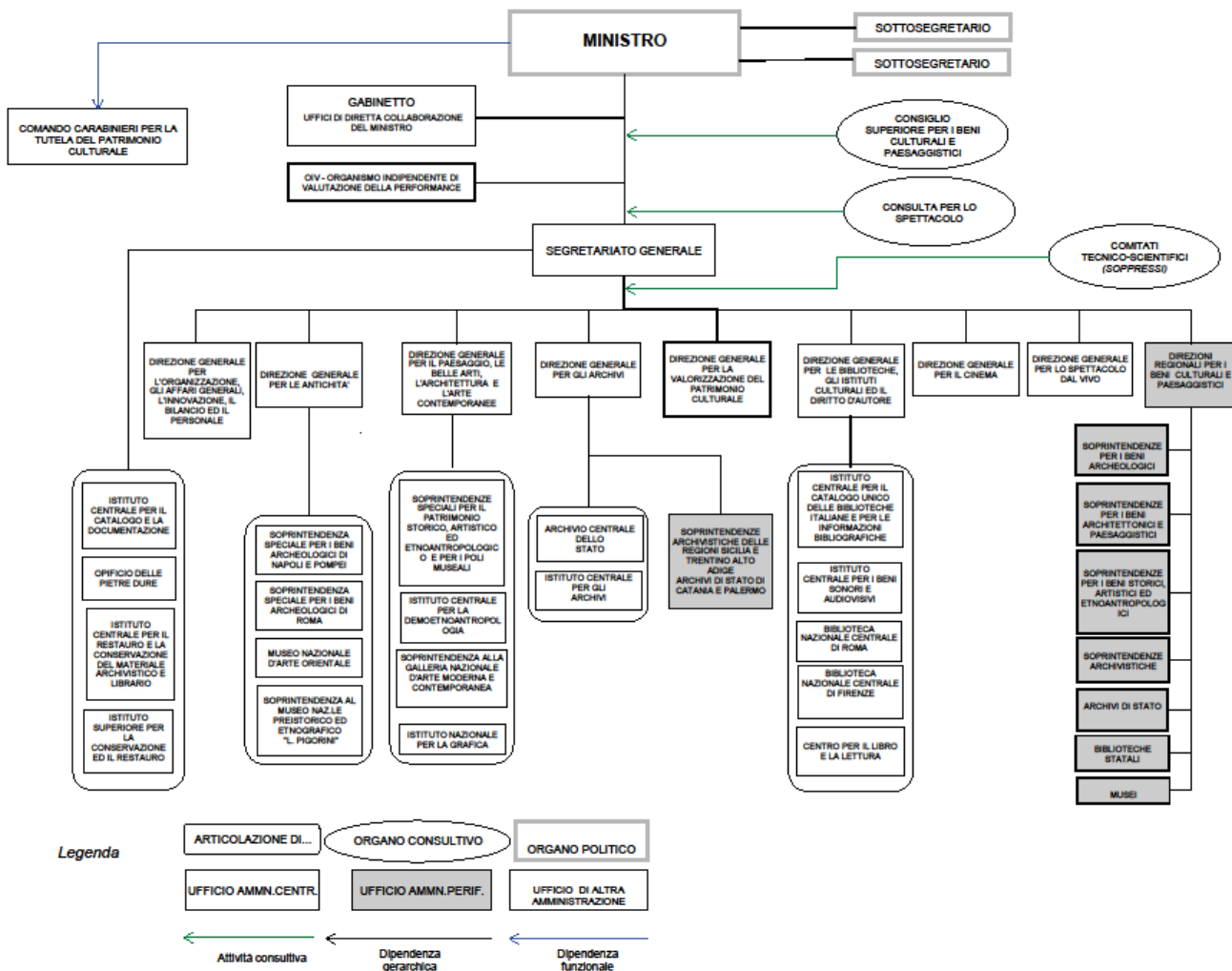
32. Il Ministero potrebbe altresì formulare criteri per “regolare” la disciplina dei flussi di visitatori che assicuri una maggiore diversificazione dell'offerta. Tale obiettivo è rilevante al fine di scongiurare, da un lato, l'eccessivo congestionamento delle più importanti città d'arte (anche tramite azioni di “destagionalizzazione”) e, dall'altro, di promuovere la più ampia conoscenza del nostro territorio e delle sue peculiarità.

Roma, il 31 ottobre 2013

ALLEGATI ALLA RELAZIONE FINALE

ALLEGATO 1

Organigramma MIBACT



ALLEGATO 2

Attuale assetto organizzativo del Ministero

1. La situazione attuale

Il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo è articolato, al livello centrale, in un Segretariato generale, otto direzioni generali (per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanea; per le antichità; per le biblioteche, gli istituti culturali e il diritto d'autore; per gli archivi; per il cinema; per lo spettacolo dal vivo; per l'organizzazione gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale; per la valorizzazione del patrimonio culturale), gli Uffici di diretta Collaborazione del Ministro e l'Organismo Indipendente di Valutazione della Performance.

La struttura periferica del Ministero si compone di 17 direzioni regionali (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria, Veneto), 72 Soprintendenze per i beni archeologici, architettonici e paesaggistici, storici, artistici ed etnoantropologici, 19 nel settore archivistico, 101 Archivi di Stato, 46 Biblioteche e 449 Musei.

Fanno inoltre capo al Ministero 7 Istituti centrali (per il catalogo e la documentazione; per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche; l'Opificio delle pietre dure; per la demoetnoantropologia; per il restauro e la conservazione del patrimonio archivistico e librario; l'Istituto centrale per gli archivi; per i beni sonori ed audiovisivi, che subentra alla Discoteca di Stato); 4 Istituti nazionali (la Soprintendenza al Museo nazionale preistorico ed etnografico "L. Pigorini"; il Museo nazionale d'arte orientale "Giuseppe Tucci"; la Soprintendenza alla Galleria nazionale d'arte moderna e contemporanea; l'Istituto nazionale per la grafica); 11 Istituti dotati di autonomia speciale (la Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Napoli e Pompei; la Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Roma; la Soprintendenza speciale per il patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico e per il polo museale della città di Venezia e dei comuni della Gronda lagunare; la Soprintendenza speciale per il patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico e per il polo museale della città di Napoli; la Soprintendenza speciale

per il patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico e per il polo museale della città di Roma; la Soprintendenza speciale per il patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico e per il polo museale della città di Firenze; l'Istituto superiore per la conservazione ed il restauro; la Biblioteca nazionale centrale di Roma; la Biblioteca nazionale centrale di Firenze; il Centro per il libro e la lettura; l'Archivio centrale dello Stato).

2. Le Direzioni Generali

Le Direzioni Generali sono dotate di un numero di Servizi dirigenziali pari a:

- 5 nella D.G. per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanea (D.G. arti);
- 3 nella D.G. per le antichità (D.G. antichità), in quella per le biblioteche, gli istituti culturali e il diritto d'autore (D.G. biblioteche), in quella per gli archivi (D.G. archivi), in quella per il cinema (D.G. cinema), e in quella per lo spettacolo dal vivo (D.G. spettacolo);
- 6 nella D.G. per l'organizzazione e affari generali l'innovazione il bilancio ed il personale (D.G. organizzazione e affari generali);
- 2 nella D.G. per la valorizzazione dei beni culturali (D.G. valorizzazione) e nel Segretariato generale.

Per quanto concerne il personale in servizio, i numeri oscillano da un minimo di 43 unità (nella D.G. valorizzazione) ad un massimo di 232 nella D.G. organizzazione e affari generali. Il totale del personale in servizio presso le Direzioni Generali è di 975 dipendenti, ossia il 5,2 % del totale del personale in servizio, che ammonta a 18.732 unità.

	servizi dirigenziali	personale in servizio	% personale in servizio sul totale del personale in servizio delle D.G. (975)	% personale in servizio sul totale del personale in servizio (18732)
Uffici diretta collaborazione		95	10%	0,51%
D.G. arti	5	190	19%	1,01%

D.G. antichità	3	71	7%	0,38%
D.G. biblioteche	3	85	9%	0,45%
D.G. archivi	3	78	8%	0,42%
D.G. cinema	3	69	7%	0,37%
D.G. spettacolo	3	57	6%	0,30%
D.G. organizzazione e affari generali	6	232	24%	1,24%
D.G. valorizzazione	2	43	4%	0,23%
Segretariato generale	2	55	6%	0,29%
Totale	30	975	5,2%	100%

Tabella 1: dati forniti dal Segretario Generale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo alla Commissione per il rilancio dei beni culturali ed il turismo e per la riforma del Ministero

3. Gli Istituti dipendenti

Il numero più consistente di Istituti dipende dalla D.G. Archivi, la quale dispone di 15 Istituti, seguita dalla D.G. arti che ne ha 7, dei quali 4 dotati di autonomia speciale. La D.G. antichità e la D.G. biblioteche sono dotate rispettivamente di 4 e 5 Istituti dei quali rispettivamente 2 e 3 sono dotati di autonomia speciale. Dal Segretariato Generale dipendono 4 Istituti di cui 1 con autonomia speciale. Agli Istituti dipendenti dalla D.G. arti e dalla D.G. antichità fanno capo 49 e 50 musei.

Il personale in servizio presso gli istituti dipendenti è distribuito in maniera disomogenea tra le varie direzioni generali, ammontando a 1.874 e 1.697 negli Istituti dipendenti dalle D.G. arti e D.G. antichità, a 495 e 427 in quelli delle D.G. biblioteche e archivi ed infine a 378 negli Istituti dipendenti dal Segretariato Generale.

	Istituti dipendenti	Musei degli istituti dipendenti	Personale in servizio negli istituti dipendenti	% personale in servizio D.G. Arti sul totale del personale in servizio (18732)
D.G. arti	7 (di cui 4 dotati di auton. spec.)	50	1874	10%

D.G. antichità	4 (di cui 2 dotati di auton. spec.)	49	1697	9%
D.G. biblioteche	5 (di cui 3 dotati di auton. spec.)		495	3%
D.G. archivi	15 (di cui 1 dotato di auton. spec., 10 situati nella reg. Sicilia, 3 situati nella reg. Trentino A.A.)		427	2%
D.G.cinema	Nessun istituto dipendente			
D.G. spettacolo	Nessun istituto dipendente			
D.G. organizzazione affari generali	Nessun istituto dipendente			
D.G. valorizzazione	Nessun istituto dipendente			
segretariato generale	4 (di cui 1 dotato di auton. spec.)		378	2%
Totale		99	4871	

Tabella 2: dati forniti dal Segretario Generale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo alla Commissione per il rilancio dei beni culturali ed il turismo e per la riforma del Ministero

Da quanto emerge dal bilancio consuntivo dell'anno 2012, la quota maggiormente rilevante delle risorse finanziarie è impiegata dalla D.G. arti, dalla D.G. spettacolo e dalla D.G. organizzazione e affari generali. Percentuali di risorse nettamente più basse attengono alla D.G. valorizzazione, al Segretariato Generale, nonché all'Ufficio di diretta collaborazione con Ministro.

	Totale complessivo	Percentuale
Uff. dir. coll.min.	€ 13.559.055,73	0,74%
D.G. arti	€ 361.232.605,96	19,74%
D.G. antichità	€ 269.237.306,35	14,72%
D.G. biblioteche	€ 178.595.986,21	9,76%
D.G. archivi	€ 155.327.153,04	8,49%
D.G.cinema	€ 90.980.756,45	4,97%
D.G. spettacolo	€ 361.364.453,32	19,75%
D.G. org. affari generali	€ 48.217.697,30	18,91%
D.G. valorizzazione	€ 27.618.165,30	1,51%
segretariato generale	€ 25.702.881,72	1,40%

Tabella 3: dati forniti dal Segretario Generale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo alla Commissione per il rilancio dei beni culturali ed il turismo e per la riforma del Ministero

4. Direzioni regionali

Le 17 Direzioni regionali sono dotate di Istituti dipendenti, dirigenziali e non. Il numero complessivo degli Istituti dipendenti da ciascuna regione, nonché la distribuzione tra Istituti dirigenziali e non dirigenziali varia a seconda della dimensione territoriale, oltre che dall'attività di tutela necessaria in ciascuna regione in relazione al proprio patrimoni. Il maggior numero di Istituti dipendenti si concentra nel Lazio (25) e in Toscana (23). In Toscana prevalgono gli Istituti dirigenziali (14) rispetto a quelli non dirigenziali (9), mentre nel Lazio sono più numerosi gli Istituti non dirigenziali (14, rispetto agli 11 dirigenziali). Il numero più basso di Istituti si rinviene in Umbria, nella quale vi sono in tutto 6 Istituti, dei quali 5 dirigenziali ed uno non.

Per quanto riguarda il personale in servizio presso le Direzioni regionali, un numero nettamente superiore alle altre regioni si riscontra in Campania, ove i dipendenti ammontano a 1.922. Numeroso il personale anche nel Lazio (1.459) seguito dalla Toscana (1.086). Il minor numero di dipendenti è in Friuli Venezia Giulia (307).

	istituti dipendenti (dirigenziali e non)			% sul totale delle sedi dirigenziali e non dirigenziali		personale in servizio	% del personale in servizio sul totale del personale in servizio di tutta l'amministra- zione
	Diri- genziali	Non dirigen- ziali	Tota- le	Dirigen- ziali	Non dirigen- ziali		
Abruzzo	4	4	8	3%	4%	578	3,09%
Basilicata	4	3	7	3%	3%	592	3,16%
Calabria	4	6	10	3%	5%	881	4,70%
Campania	9	7	16	6%	6%	1922	10,26%
Emilia Romagna	12	7	19	8%	6%	840	4,48%
Friuli Venezia Giulia	5	5	10	3%	5%	307	1,64%
Lazio	11	14	25	8%	13%	1459	7,79%
Liguria	6	3	9	4%	3%	404	2,16%

Lombardia	9	9	18	6%	8%	836	4,46%
Marche	4	6	10	3%	5%	421	2,25%
Molise	4	2	6	3%	2%	257	1,37%
Piemonte	7	8	15	5%	7%	675	3,60%
Puglia	7	4	11	5%	4%	816	4,36%
Sardegna	6	5	11	4%	5%	665	3,55%
Toscana	14	9	23	10%	8%	1086	5,80%
Umbria	5	1	6	3%	1%	500	2,67%
Veneto	9	9	18	6%	8%	647	3,45%
Totale						12886	69,6%

Tabella 4: dati forniti dal Segretario Generale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo alla Commissione per il rilancio dei beni culturali ed il turismo e per la riforma del Ministero

Le risorse finanziarie sono distribuite tra le varie Direzioni regionali, non trovando tuttavia in molti casi riscontro nell'attività di tutela svolta nelle diverse aree territoriali, misurata in termini di provvedimenti adottati. La quota nettamente prevalente di risorse finanziarie è attribuita alla Direzione regionale del Lazio (16,10%); tuttavia il maggior numero di provvedimenti autorizzativi sono stati adottati dalle Direzioni della Lombardia e del Veneto, alle quali è attribuito un numero di risorse finanziarie decisamente inferiore.

	Totale risorse finanziarie (anno 2012)	% sul totale delle risorse fin. di tutte regioni	Indicatori delle attività di tutela - n. provvedimenti autorizzativi
Abruzzo	5.615.722,04	2,69%	6.273
Basilicata	2.663.036,43	1,28%	4.574
Calabria	3.945.868,50	1,89%	3.455
Campania	14.416.277,16	6,91%	15.015
Emilia Romagna	11.437.156,12	5,48%	14865
Friuli Venezia Giulia	4.462.800,30	2,14%	4.518
Lazio	33.584.841,96	16,10%	22.252
Liguria	7.376.409,36	3,54%	10.391
Lombardia	8.128.890,44	3,90%	45.451
Marche	5.530.189,25	2,65%	7.484
Molise	2.448.363,00	1,17%	4.463
Piemonte	9.780.347,39	4,69%	28.631
Puglia	8.736.572,34	4,19%	10.718
Sardegna	7.360.544,35	3,53%	8.825
Toscana	17.714.799,16	8,49%	28.242
Umbria	7.400.753,21	3,55%	7.990

Veneto	12.870.375,43	6,17%	40.326
---------------	---------------	-------	--------

Tabella 5: dati forniti dal Segretario Generale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo alla Commissione per il rilancio dei beni culturali ed il turismo e per la riforma del Ministero

5. Musei, monumenti e aree archeologiche

Quanto al patrimonio museale statale accessibile al pubblico, esso si presenta ricco e variegato: si tratta di 449 istituti, 26 dei quali, tuttavia, sono rimasti chiusi per tutto il 2011 per inagibilità, per lavori di restauro o per mancanza di personale di custodia.

Essi risultano profondamente disomogenei per dimensioni, interesse culturale e turistico, esigenze gestionali ed organizzative. Si tratta, infatti, di Musei¹⁴, aree archeologiche e monumenti¹⁵, considerati singolarmente, ovvero organizzati in circuiti museali¹⁶, l'accesso ai quali può avvenire a titolo gratuito o a pagamento¹⁷. Si spazia da siti visitati annualmente da milioni di utenti (come le aree archeologiche del circuito "Colosseo, Foro Romano e Palatino" e degli Scavi Vecchi e Nuovi di Pompei, Castel Sant'Angelo, le Gallerie degli Uffizi e dell'Accademia di Firenze) a luoghi meno noti, lontani dai maggiori centri turistici, che contano poche centinaia – talvolta addirittura solo poche decine – di accessi ogni anno (il Complesso delle Terme Romane di Chieti, il Museo Archeologico di Amendolara, in provincia di Cosenza, la Villa Del Bene a Dolcé, in provincia di Verona).

In primo luogo, mette conto segnalare che il numero degli Istituti aperti al pubblico e oggetto di indagine statistica da parte dell'amministrazione centrale è progressivamente aumentato. Dai 380 del 2000 si è giunti ai 423 dell'ultima rilevazione effettuata dal Ministero (rilevazione relativa all'anno 2012, pubblicata il 21 giugno 2013).

¹⁴ 202, di cui 138 a pagamento e 64 gratuiti.

¹⁵ 221, di cui 81 a pagamento e 140 gratuiti.

¹⁶ 37, che comprendono 72 istituti museali.

¹⁷ Negli istituti a pagamento, è comunque riservato l'accesso gratuito alle persone con età inferiore ai 18 anni e superiore ai 65, nonché agli appartenenti alle categorie previste nel Decreto Ministeriale n. 239 del 20/04/2006.

Istituti museali statali aperti al pubblico (2000-2012)

	Musei		Monumenti ed Aree Archeologiche		Totale
	A pagamento	Gratuiti	A pagamento	Gratuiti	
2000	140	46	76	118	380
2001	143	45	78	121	387
2002	141	51	80	120	392
2003	143	51	81	126	401
2004	143	49	82	129	403
2005	142	51	80	130	403
2006	139	57	79	127	402
2007	141	56	82	121	400
2008	140	59	82	120	401
2009	145	62	81	135	423
2010	141	67	82	134	424
2011	135	65	80	140	420
2012	138	64	81	140	423

Fonte: Ministero per i Beni e le Attività Culturali – Direzione Generale per l’Organizzazione, gli Affari generali, l’Innovazione, il Bilancio e il Personale – Servizio I – Affari Generali, Sistemi Informativi e Tecnologie Innovative – Rilevazione 2012

Conseguentemente, sono cresciuti anche il numero totale dei visitatori e gli introiti relativi, sebbene sia necessario sottolineare il ruolo essenziale svolto dai circuiti museali, i veri protagonisti della crescita del settore¹⁸.

Visitatori degli Istituti museali (2000-2012)

	Musei	Monumenti e aree archeologiche	Circuiti Museali	Totale
2000	10.873.054	16.856.112	2.446.660	30.175.826
2001	10.533.973	15.316.914	3.692.133	29.543.020
2002	10.523.677	14.981.811	4.762.999	30.268.487
2003	10.177.229	15.327.662	4.946.352	30.451.243
2004	10.574.340	16.429.625	5.222.675	32.226.640
2005	10.186.000	16.790.344	6.071.793	33.048.137
2006	10.946.510	16.816.135	6.811.946	34.574.591
2007	10.727.703	16.363.057	7.352.337	34.443.097

¹⁸ I visitatori e gli introiti relativi alle singole categorie di istituti museali nel periodo 1996-2012 sono reperibili on line all’indirizzo: http://www.statistica.beniculturali.it/rilevazioni/musei/Anno%202012/MUSEI_TAVOLA1_2012.pdf.

2008	10.073.950	15.763.686	7.269.012	33.106.648
2009	9.864.999	15.405.253	7.109.892	32.380.144
2010	10.180.961	19.376.368 ¹⁹	7.779.632	37.336.961
2011	10.841.028	21.299.432	8.078.596	40.219.056
2012	10.053.271	18.305.355	8.068.168	36.426.794

Fonte: Ministero per i Beni e le Attività Culturali – Direzione Generale per l'Organizzazione, gli Affari generali, l'Innovazione, il Bilancio e il Personale – Servizio I – Affari Generali, Sistemi Informativi e Tecnologie Innovative – Rilevazione 2012

Introiti Lordi degli Istituti museali (2000-2012)

	Musei	Monumenti e aree archeologiche	Circuiti Museali	Totale
2000	33.383.807,31	28.245.726,30	15.387.548,22	77.017.081,84
2001	33.129.435,46	28.530.293,55	19.315.875,63	80.975.604,64
2002	32.787.446,74	28.122.739,93	24.934.335,50	85.844.522,17
2003	31.272.552,10	38.718.994,13	25.296.845,50	85.288.381,73
2004	32.645.741,16	30.177.100,94	27.264.740,53	90.087.582,63
2005	31.835.863,54	30.682.882,83	31.452.686,61	93.971.432,98
2006	32.884.347,20	33.843.486,76	37.683.642,94	104.411.476,90
2007	31.384.733,94	34.237.406,84	40.411.033,86	106.033.174,64
2008	30.687.685,05	31.503.090,57	41.819.650,75	104.010.425,94
2009	29.741.222,25	28.104.018,94	39.206.699,75	97.051.940,94
2010	30.529.712,30	30.591.211,97	43.363.382,07	104.484.306,34
2011	32.120.805,20	31.622.474,53	46.926.203,70	110.699.483,43
2012	30.728.325,95	32.627.902,94	49.962.216,43	113.318.445,32

Fonte: Ministero per i Beni e le Attività Culturali – Direzione Generale per l'Organizzazione, gli Affari generali, l'Innovazione, il Bilancio e il Personale – Servizio I – Affari Generali, Sistemi Informativi e Tecnologie Innovative – Rilevazione 2012

Variazione degli introiti e dei visitatori nel periodo 2011-2012

		2011	2012	% variazione
Visitatori	Paganti	16.327.168	16.117.561	-1,28
	Non paganti	23.891.888	20.309.233	-14,99
	Totali	40.219.056	36.426.794	- 9,43
Introiti	Lordi	110.669.483,42	113.318.445,32	+ 2,39
	Netti	94.067.373,55	96.769.770,04	+ 2,87

Fonte: Ministero per i Beni e le Attività Culturali – Direzione Generale per l'Organizzazione, gli Affari generali, l'Innovazione, il Bilancio e il Personale – Servizio I – Affari Generali, Sistemi Informativi e Tecnologie Innovative – Rilevazione 2012

¹⁹ Dall'aprile 2010, per il Pantheon è utilizzato un metodo di rilevazione a campione che ha fatto registrare un aumento delle affluenze rispetto al periodo precedente, basato sul registro delle frequenze.

Infine, si segnala la profonda disomogeneità esistente nei diversi contesti geografici: sono evidenti, infatti, significative differenze quanto al numero degli istituti esistenti in ogni regione, degli accessi registrati e degli introiti ottenuti. Sia sufficiente notare che, nonostante il dato medio degli introiti, pari a 5.665.922,266 €, alcune regioni non arrivano a 50.000 € (Abruzzo, Molise e Calabria) o a 100.000 € (Basilicata e Liguria), altre sono ben lontane dal 1.000.000 € (Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Umbria e Marche), dimensioni irrisorie al cospetto di colossi come la Campania (26.939.075,43 €), il Lazio (50.688.583,50 €) e la Toscana (22.151.739,85 €).

	Istituti			Visitatori					Introiti Lordi
	A pagamento	Gratuiti	Totale	Istituti a pagamento			Istituti Gratuiti	Totale	
				Paganti	Non paganti	Totale			
Piemonte	11	8	19	451.748	538.966	990.714	115.736	1.106.450	2.456.521,10
Lombardia	8	17	25	821.082	477.153	1.298.235	73.410	1.371.645	4.342.140,75
Veneto	11	3	14	636.973	281.725	918.698	20.328	939.026	2.624.075,11
Friuli-V.G.	3	9	12	140.876	150.255	291.131	1.197.061	1.488.192	533.765,00
Liguria	4	3	7	32.032	55.542	87.574	4.604	92.178	98.373,50
Emilia R.	26	6	32	300.165	460.940	761.105	74.120	835.225	1.324.013,00
Toscana	31	27	58	3.686.542	1.454.849	5.141.391	368.004	5.509.395	22.151.739,85
Umbria	11	-	11	102.594	111.491	214.085	-	214.085	363.576,33
Marche	7	9	16	169.522	242.887	412.409	23.795	436.204	666.503,50
Lazio	43	41	84	6.434.674	2.551.136	8.985.810	7.995.020	16.980.830	50.688.583,50
Abruzzo	5	12	17	18.511	42.707	61.218	119.751	180.969	43.007,00
Molise	5	6	11	8.983	13.085	22.068	39.532	61.600	16.932
Campania	26	31	57	3.019.173	1.858.308	4.877.481	1.181.358	6.058.839	26.939.075,43
Puglia	9	10	19	174.036	248.214	422.250	88.674	510.924	669.108,25
Basilicata	9	5	14	39.990	88.554	128.544	64.868	193.412	93.875,00
Calabria	4	9	13	11.989	49.743	61.732	140.273	202.005	27.046,00

Fonte: Ministero per i Beni e le Attività Culturali – Direzione Generale per l'Organizzazione, gli Affari generali, l'Innovazione, il Bilancio e il Personale – Servizio I – Affari Generali, Sistemi Informativi e Tecnologie Innovative – Rilevazione 2012²⁰

Le medesime differenze si notano tra singoli Istituti museali, diversi per dimensioni ed importanza delle collezioni, risorse umane ed economiche a disposizione, numero degli accessi ed introiti ricavati²¹. Predominano gli Istituti con un esiguo numero di visitatori: il 24,5% del totale ne registra meno di 10 al giorno; il 61,99%

²⁰ Ulteriori rilevazioni statistiche possono essere consultate agli indirizzi: http://www.statistica.beniculturali.it/rilevazioni/musei/Anno%202012/MUSEI_TAVOLA2_2012.pdf;
http://www.statistica.beniculturali.it/rilevazioni/musei/Anno%202012/MUSEI_TAVOLA3_2012.pdf.

²¹ Un completo elenco dei dati relativi ai singoli istituti museali (visitatori paganti, non paganti, totali ed introiti lordi) è disponibile *on line* all'indirizzo: http://www.statistica.beniculturali.it/rilevazioni/musei/Anno%202012/MUSEI_TAVOLA7_2012.pdf.

meno di 50; solo 16 più di 1.000 (pari a circa 365.000 per anno)²². Si pensi che, degli Istituti formalmente a pagamento, la quasi totalità ottiene poche migliaia di euro l'anno di introiti: dei 219 esistenti, ben 109 hanno entrate annuali inferiori ai 20.000 €; solo 58 superiori ai 100.000 € e 21 ai 500.000, nonostante una media di circa 517.345 €²³.

Visitatori al giorno per Istituto museale/monumento/area archeologica/circuito museale per l'anno 2012²⁴

regione	Musei Totali	Musei con più di 10 visitatori/giorno	Musei con più di 20 visitatori/giorno	Musei con più di 50 visitatori/giorno
Abruzzo	17	10	6	3
Basilicata	14	13	9	4
Calabria	13	11	9	3
Campania	58	45	36	27
Emilia-Romagna	33	26	22	14
Friuli-Venezia Giulia	12	5	4	4
Lazio	82	63	50	33
Liguria	8	4	4	2
Lombardia	20	16	10	7
Marche	11	6	5	3
Molise	11	6	3	0
Piemonte	18	17	15	11
Puglia	20	17	15	6

²² Si tratta di 11 Istituti a pagamento (il Circuito Archeologico “Colosseo, Foro Romano e Palatino”; gli scavi di Pompei; la Galleria degli Uffizi di Firenze; la Galleria Nazionale dell'Accademia di Venezia; il Museo Nazionale di Castel Sant'Angelo di Roma; il Circuito museale di Firenze; il Complesso Vanvitelliano-Reggia di Caserta; il Museo delle antichità egizie di Torino; la Galleria Borghese di Roma; la Villa d'Este di Tivoli) e 5 gratuiti (il Parco di Capodimonte, il Parco del Castello di Miramare di Trieste, le Abbazie di Montecassino e di Casamari, il Pantheon di Roma).

²³ Ad innalzare notevolmente il dato medio sono gli Istituti con il numero più elevato di incassi e visitatori, di cui possono leggersi alcuni interessanti dati all'indirizzo: http://www.statistica.beniculturali.it/rilevazioni/musei/Anno%202012/MUSEI_TAVOLA8_2012.pdf.

²⁴ La statistica è elaborata sulla base dei dati reperibili *on line* all'indirizzo http://www.statistica.beniculturali.it/rilevazioni/musei/Anno%202012/MUSEI_TAVOLA7_2012.pdf, tenendo conto dei 14 Istituti, ad ingresso gratuito, per i quali il dato dei visitatori non è rilevabile; di 1 Istituto per il quale il dato non è rilevabile in quanto accorpato a quello di un altro Istituto cui è associato; dei 31 Istituti per i quali il dato non è rilevabile in quanto esiste solo il biglietto cumulativo; dei 6 Istituti museali per i quali il dato non è rilevabile in quanto si è scelto di computare i relativi ingressi sulla base dei biglietti complessivamente emessi per l'accesso a ciascuno dei 3 “Complessi Monumentali” a cui appartengono.

Sardegna	12	8	8	3
Umbria	12	10	9	4
Veneto	15	14	11	7
Toscana	36	25	23	18
Totale	392	296 (75,5%)	239 (60,9%)	149 (38,01%)

(Elaborazione a cura della Segreteria Tecnica dei dati pubblicati il 21 giugno 2013 dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali – Direzione Generale per l’Organizzazione, gli Affari generali, l’Innovazione, il Bilancio e il Personale – Servizio I – Affari Generali, Sistemi Informativi e Tecnologie Innovative – Rilevazione 2012)

Sarebbe auspicabile, quindi, dotare gli Istituti museali di una maggiore autonomia, di una struttura flessibile, in grado di adattarsi alle differenti esigenze gestionali ed organizzative rese necessarie da condizioni materiali tanto differenti.

I dati relativi agli introiti connessi ai servizi aggiuntivi consentono di sottolineare una rapida crescita registratasi tra 1999 e 2006, cui ha fatto seguito una significativa fase di stasi, tutt’ora in corso²⁵. Con riferimento alla forte disomogeneità tra aree geografiche, può giungersi alle medesime conclusioni già operate circa lo sviluppo degli Istituti museali statali²⁶.

6. Archivi di Stato

Gli Archivi di Stato, deputati a garantire la conservazione e sorveglianza del patrimonio documentario delle amministrazioni centrali e periferiche degli Stati preunitari e delle amministrazioni periferiche dello Stato unitario, anche al fine di consentirne la pubblica e gratuita consultazione, sono 101 ed hanno sede in quasi tutti i comuni capoluogo di Provincia²⁷. Ad essi si aggiungono 34 articolazioni territoriali minori, denominate *sezioni*.

²⁵ In proposito, possono consultarsi le utili rilevazioni statistiche reperibili agli indirizzi: http://www.statistica.beniculturali.it/rilevazioni/SERVIZI%20AGGIUNTIVI%20SITO/2011/SERV_AGG_TAVOLA1_2011.pdf, http://www.statistica.beniculturali.it/rilevazioni/SERVIZI%20AGGIUNTIVI%20SITO/2011/SERV_AGG_TAVOLA5_2011.pdf.

²⁶ Una panoramica delle dimensioni dei servizi aggiuntivi, per regione, è reperibile *on line*: http://www.statistica.beniculturali.it/rilevazioni/SERVIZI%20AGGIUNTIVI%20SITO/2011/SERV_AGG_TAVOLA2_2011.pdf.

²⁷ Sono stati istituiti, ma non sono ancora entrati in funzione, gli Archivi di Lecco, Lodi, Aosta e Crotone.

Negli ultimi anni, le risorse umane e finanziarie a disposizione sono andate significativamente riducendosi, nonostante si siano mantenuti più o meno stabili sia il numero delle prestazioni erogate che il totale dei materiali conservati²⁸.

Dati riassuntivi sull'organizzazione degli Archivi di Stato (2007-2011)

	2007	2008	2009	2010	2011
Archivi	99	100	101	101	101
Sezioni	35	34	34	34	34
Materiale Cartaceo (in pezzi)	13.773.042	13.792.838	13.197.617	13.300.273	13.332.990
Scaffalature in carico (in ml)	1.554.625	1.705.071	1.599.857	1.610.210	1.603.937
Presenze	272.004	295.532	304.007	308.239	292.686
Ricerche	104.354	143.285	129.165	123.234	140.684
Pezzi Consultati	910.478	949.596	904.476	960.047	921.835
Spese di Gestione (€)	41.329.221	41.659.151	32.590.929	28.869.210	20.445.651
Personale	3.131	3.113	2.926	2.801	2.754

Fonte: Ministero per i Beni e le Attività Culturali – Direzione Generale per l'Organizzazione, gli Affari generali, l'Innovazione, il Bilancio e il Personale – Servizio I – Affari Generali, Sistemi Informativi e Tecnologie Innovative – Rilevazione 2011

Oltre a consentire la consultazione e la ricerca dei materiali posseduti, gli Archivi sono stati impegnati in una intensa attività promozionale, consistita nella organizzazione o nella partecipazione a mostre e in convegni e visite guidate, che hanno consentito agli Archivi di aprirsi ad una utenza più ampia.

	Mostre allestite			Partecipazione a mostre		Convegni	Visite guidate	Visitatori
	Numero	Visitatori	Cataloghi	Numero	Documenti prestati			
Nord	131	75.108	32	107	1.152	76	638	19.375
Centro	63	43.877	21	61	585	77	526	11.060
Sud	120	91.056	23	252	1.450	81	716	19.169

²⁸ Per una completa indagine sulla ripartizione del personale per aggregazione funzionale cfr. http://www.statistica.beniculturali.it/rilevazioni/archivi/ARCHIVI%202009/ARCH_TAVOLA7_2009.pdf.

Italia	314	210.041	76	420	3.187	234	1.880	49.604
---------------	-----	---------	----	-----	-------	-----	-------	--------

Fonte: Ministero per i Beni e le Attività Culturali – Direzione Generale per l’Organizzazione, gli Affari generali, l’Innovazione, il Bilancio e il Personale – Servizio I – Affari Generali, Sistemi Informativi e Tecnologie Innovative – Rilevazione 2011

7. Soprintendenze

Le Soprintendenze, organi periferici del Ministero, si differenziano per ambito territoriale nonché per complessità amministrativa (numero e ampiezza dei comuni nel territorio di competenza della Soprintendenza). Attualmente sul territorio italiano si contano:

- 33 Soprintendenze per i beni architettonici e paesaggistici;
- 20 Soprintendenze per i beni storico artistici ed etnoantropologici;
- 19 Soprintendenze per i beni archeologici;
- 19 Soprintendenze archivistiche.

Vi sono poi una serie di Soprintendenze speciali, cui fanno capo più Musei e aree archeologiche di grandi dimensioni e rilevanza, con competenze territoriali molto estese (ad esempio il polo museale di Venezia di 16.000 mq, o Napoli 57.000 mq)²⁹.

Le Soprintendenze archivistiche svolgono attività di vigilanza e tutela degli archivi degli enti territoriali e di quelli privati di interesse storico. Attualmente sono 19 ed hanno sede in ciascun capoluogo di regione, fatta eccezione per la Valle d’Aosta, per la quale è competente la Soprintendenza di Torino. L’attività ha subito una consistente contrazione, correlata ad una sensibile riduzione delle dotazioni finanziarie. Il personale a disposizione è diminuito³⁰.

Dati riassuntivi sull’organizzazione delle Soprintendenze archivistiche (2007-2011)

	Locali (mq)	Visite Ispettive		Personale	Richieste Consultazione	Spese di Gestione (€)
		Numero	Mi			
2007	14.548	3.556	217.858	372	1.591	4.860.084,39
2008	14.548	3.458	142.430	373	1.587	4.817.949,84
2009	14.837	3.129	356.669	363	1.866	4.312.052,99

²⁹ Cfr. Università Bocconi Centro ASK, *Il patrimonio culturale e lo Stato. Analisi delle attività del Mibact*, 2010, p.19.

³⁰ Per una ricostruzione della distribuzione del personale per aggregazione funzionale cfr. http://www.statistica.beniculturali.it/rilevazioni/Sopr%20Archiv%20Sito/SOPR%20ARCH%20011%20SITO/SA_TAVOLA7_2011.pdf.

2010	14.523	2.801	434.631	368	1.653	4.114.805,30
2011	14.860	2.332	279.836	356	1.366	3.755.157,61

Fonte: Ministero per i Beni e le Attività Culturali – Direzione Generale per l'Organizzazione, gli Affari generali, l'Innovazione, il Bilancio e il Personale – Servizio I – Affari Generali, Sistemi Informativi e Tecnologie Innovative – Rilevazione 2011

Anche le Soprintendenze, accanto alla attività di vigilanza sugli Archivi degli enti territoriali e degli enti privati³¹, curano importanti programmi di promozione e diffusione presso l'utenza del patrimonio tutelato.

	Mostre allestite	Visitatori	Convegni/Conferenze	Visite guidate	Corsi	Partecipanti
Veneto			6		8	75
Piemonte			3			
Lombardia			30		4	360
Trentino-A. Adige			6	1		
Friuli-V. Giulia			10		3	110
Liguria	1		6			
Emilia Romagna			32		5	650
<u>Nord</u>	1		93	1	20	1195
Toscana	1	374	45	8	4	110
Umbria	3	10.000	31	2		
Lazio			27			
Marche	2		16	1		
<u>Centro</u>	6	10.374	119	11	4	10
Abruzzo	6	805	13			
Molise			3		1	35
Campania	5	3.892	14	15		
Puglia	8	3.150	21	10	4	32
Basilicata	5		4			
Calabria	4	2.753	9		1	8
Sicilia	3	1.000	34		1	22

³¹ L'entità di queste attività è descritta dalle rilevazioni statistiche reperibili agli indirizzi: http://www.statistica.beniculturali.it/rilevazioni/Sopr%20Archiv%20Sito/SOPR%20ARCH%20011%20SITO/SA_TAVOLA3_2011.pdf;
http://www.statistica.beniculturali.it/rilevazioni/Sopr%20Archiv%20Sito/SOPR%20ARCH%20011%20SITO/SA_TAVOLA3BIS_2011.pdf.

Sardegna	3	891	12	6		
Sud	34	12.491	110	31	7	97
ITALIA	41	22.865	322	41	31	1.402

Fonte: Ministero per i Beni e le Attività Culturali – Direzione Generale per l’Organizzazione, gli Affari generali, l’Innovazione, il Bilancio e il Personale – Servizio I – Affari Generali, Sistemi Informativi e Tecnologie Innovative – Rilevazione 2011

8. Biblioteche pubbliche statali

Le Biblioteche pubbliche direttamente gestite dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, per mezzo della Direzione Generale per le biblioteche, gli istituti culturali e il diritto d’autore, sono 46. La loro diffusione in Italia è abbastanza omogenea, salvo due precisazioni: un gran numero di esse si trova nel Lazio (ben 15, 9 delle quali nella città di Roma e 2 nel territorio provinciale); in alcune regioni non ne esiste alcuna (Abruzzo, Molise, Sicilia, Trentino-Alto Adige, Umbria, Valle d’Aosta).

Quanto all’attività, negli ultimi anni è evidente una consistente riduzione delle risorse umane e finanziarie a disposizione, che ha determinato una rimodulazione dell’attività svolta: sono state sensibilmente limitate le persone ammesse al prestito; sono diminuiti i documenti effettivamente prestati, sono aumentati considerevolmente gli esemplari offerti in consultazione.

Dati riassuntivi sull’organizzazione delle Biblioteche (2007-2011)³²

	2007	2008	2009	2010	2011
Manoscritti	205.657	205.704	198.023	198.084	197.554
Volumi Stampati	24.450.574	24.684.320	23.830.615	24.045.409	24.192.744
Opuscoli	7.666.856	7.689.265	7.387.727	7.402.292	7.423.119
Periodici in corso	55,634	56.612	53.042	58.591	62.094
Opere consultate	2.407.649	2.347.104	2.280.635	1.981.315	2.759.869

³² I dati del 2007 e del 2008 comprendono anche gli indicatori della Biblioteca Universitaria di Bologna, passata al MURST; quelli del 2011 non comprendono gli indicatori della Biblioteca statale Oratoriana del Monumento Nazionale dei Girolamini di Napoli.

Prestiti a privati	275.551	270.634	225.062	211.163	201.281
Persone ammesse al prestito	271.533	153.329	158.235	165.605	171.551
Lettori	1.608.565	1.647.792	1.504.328	1.480.243	1.487.039
Spese di gestione	32.350.811,89	37.105.304,00	31.786.571,00	26.631.783,23	21.867.661,00
Personale	2.462	2.389	2.259	2.160	2.022

Fonte: Ministero per i Beni e le Attività Culturali – Direzione Generale per l’Organizzazione, gli Affari generali, l’Innovazione, il Bilancio e il Personale – Servizio I – Affari Generali, Sistemi Informativi e Tecnologie Innovative – Rilevazione 2011

Con riferimento al personale, mette conto sottolineare che attualmente dei 2.022 dipendenti, solo 544 sono bibliotecari.

Dettaglio per macroaree dei dati sull’attività delle Biblioteche nel 2011³³

	Istituti	Persone ammesse al prestito	Personale		Spese di gestione
			Personale	Bibliotecari	
Nord	14	100.762	560	124	6.312.205
Centro	22	53.482	847	224	11.654.748
Sud	9	17.297	615	196	3.900.708
Italia	45 ³⁴	171.551	2.022	544	21.867.661

Fonte: Ministero per i Beni e le Attività Culturali – Direzione Generale per l’Organizzazione, gli Affari generali, l’Innovazione, il Bilancio e il Personale – Servizio I – Affari Generali, Sistemi Informativi e Tecnologie Innovative – Rilevazione 2011

9. Le società “in house” e gli enti in forma privatistica che gestiscono competenze in materia culturale.

Arcus S.p.A.

La Società per lo sviluppo dell’arte, della cultura e dello spettacolo S.p.A., meglio nota come Arcus S.p.A., nasce nel mese di febbraio 2004, con atto del Ministro

³³ La tabella completa, con i dati relativi ai singoli istituti, è reperibile all’indirizzo: http://www.statistica.beniculturali.it/rilevazioni/Sopr%20Archiv%20Sito/SOPR%20ARCH%20011%20SITO/SA_TAVOLA3BIS_2011.pdf.

³⁴ Come anticipato alla nota precedente, i dati del 2011 non comprendono gli indicatori della Biblioteca Statale Oratoriana del Monumento Nazionale dei Girolamini di Napoli.

per i Beni e le Attività Culturali, ai sensi dell'art. 10 della l. 8 ottobre 1997, n.352, come modificato dall'art.2 della l. 16 ottobre 2003, n. 291.

Il compito assegnato dal legislatore³⁵ è stato precisato nei contenuti dallo Statuto societario, prima³⁶, e dalla prassi operativa, poi.

L'Arcus, in questi anni, ha sostenuto progetti concernenti il mondo dei beni e delle attività culturali, anche e soprattutto nelle loro interrelazioni con le infrastrutture strategiche del Paese: proprio per valorizzare questa peculiarità, il MIBACT, ministero controllante, emana gli atti di indirizzo dell'attività della Società d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Peraltro, l'Arcus è il soggetto pubblico che destinatario del 3% degli stanziamenti per le infrastrutture finalizzato alla realizzazione degli interventi a favore dei beni culturali, di cui all'art. 60, co. 4, del l. 27 dicembre 2002, n.289.

In particolare, l'Arcus ha fornito assistenza a progetti per il restauro, il recupero e la fruizione dei beni culturali, sostenendone la programmazione, il monitoraggio, il finanziamento e la valutazione di interventi – sia di valorizzazione che di conservazione e tutela – con l'obiettivo di mitigare l'impatto delle infrastrutture esistenti o in via di realizzazione sul paesaggio e sui beni culturali³⁷.

³⁵ Per la precisione, secondo la disposizione di cui all'art.2 della l. n. 291/2013, all'Arcus competono “la promozione e il sostegno finanziario, tecnico-economico e organizzativo di progetti e altre iniziative di investimento per la realizzazione di interventi di restauro e recupero dei beni culturali e di altri interventi a favore delle attività culturali e dello spettacolo, nel rispetto delle funzioni costituzionali delle regioni e degli enti locali”.

³⁶ Statuto della società, art. 2, c.3: “La Società fornisce, altresì, assistenza tecnica e finanziaria ad iniziative finalizzate: a) alla predisposizione di progetti per il restauro, il recupero e la migliore fruizione dei beni culturali, ivi comprese attività di studio, ricerca e analisi tecniche, organizzative, economiche e finanziarie volte alla redazione dei progetti definitivi ed esecutivi sui beni culturali da parte di soggetti pubblici e privati; b) alla tutela paesaggistica e dei beni culturali attraverso azioni e/o interventi volti a mitigare l'impatto delle infrastrutture esistenti nel contesto di riferimento; c) alla conservazione e restauro di beni culturali di cui sia opportuna una particolare cura in ragione della compromissione dovuta alla presenza di infrastrutture esistenti; d) alla esecuzione di campagne di scavi, ovvero di indagini preventive volte ad accertare la presenza di reperti archeologici in sede di realizzazione di infrastrutture strategiche; e) al sostegno della programmazione, del monitoraggio e della valutazione degli interventi nel settore dei beni culturali; f) alla promozione di interventi nel settore dei beni e delle attività culturali ed in quello dello spettacolo.

³⁷ Nel 2012, Arcus ha sostenuto, fra gli altri, gli interventi di salvaguardia del Museo nazionale del Cenacolo Vinciano (300.000,00 €); di recupero e consolidamento del Duomo di Pavia (1.000.000 €); di conservazione, adeguamento e valorizzazione del Parco Archeologico di Populonia (1.000.000 €); di restauro del Castello Cinquecentesco di L'Aquila, sede del Museo Nazionale d'Abruzzo (1.500.000 €), del Complesso Monumentale della Venaria Reale (2.000.000 €) e di Villa Campolieto a Ercolano (800.000 €); ha finanziato i progetti “La rete dei

Attività, questa, che si è concretizzata nel coadiuvare il completamento progettuale, nel cooperare su aspetti organizzativi e tecnici, e nel partecipare - ove opportuno o necessario - al finanziamento del progetto.

Quanto alle risorse economiche, Arcus ha goduto, nel 2012 di un patrimonio di 234.521.152,00 € (nel 2011 dispose di 185.868.942,00 €), ha avuto un passivo pari a 222.750.107,00 € ed un patrimonio netto pari a 10.840.314,00 €; l'utile di gestione è stato pari a 930.731,00 €.

Quanto alle risorse umane, Arcus ha un organico di dieci dipendenti (2 dirigenti a tempo indeterminato – area amministrazione e finanza; direzione centrale –; 1 dirigente generale; 4 impiegati, 3 collaboratori assegnati temporaneamente dal MIBACT).

Ales S.p.A.

Ales S.p.A. (Arte Lavoro e Servizi per la tutela del patrimonio culturale Italiano) è una società per azioni interamente partecipata dal MIBACT che svolge attività di supporto alla conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale, coadiuvando gli uffici tecnico-amministrativi del Ministero.

Ales è stata costituita ai sensi dell'art. 1, commi 10 lett. a) 2 e 3 del decreto legislativo dell'1 dicembre 1997, n. 468 e dell'art. 20, commi 3 e 4, della L. 24 giugno 1997, n. 196, contenenti la disciplina sui lavori socialmente utili. La società è sottoposta alla vigilanza esclusiva del MIBACT, il quale esercita i diritti dell'azionista attraverso la Direzione Generale per la valorizzazione del Patrimonio culturale, conformemente al modello delle società *in house*. La società è dunque sottoposta all'indirizzo ed il controllo analogo da parte di suddetta Direzione Generale del MIBACT e svolge la propria attività prevalente a favore dello stesso Ministero.

L'oggetto sociale di Ales prevede l'esecuzione di attività concernenti i servizi nel settore dei beni culturali, quali, ad esempio, manutenzioni di edifici, servizi al pubblico, servizi generali amministrativi, servizi di tutela e conservazione. Ales svolge le proprie funzioni di supporto al MIBACT attraverso la cura di progetti volti al

Musei” e “150° - I luoghi della memoria” (13.350.000 €) ed ha svolto attività autonome (ha costituito, con altre istituzioni pubbliche e private, l'Associazione Parchi e Giardini d'Italia ed ha sviluppato i progetti “Linee Guida per la costituzione e gestione dei parchi archeologici” e “La Bibbia di Marco Polo tra Europa e Cina”).

miglioramento delle condizioni di fruibilità del patrimonio archeologico, artistico, architettonico, paesaggistico e archivistico e bibliotecario italiano, nonché alla promozione dei beni culturali italiani e del *made in Italy* in ambito nazionale ed internazionale. Tra i compiti attribuiti ad Ales rientrano la gestione di Musei, aree archeologiche e monumentali, Biblioteche, Archivi, la conduzione di servizi al pubblico, nonché ogni altra funzione strumentale al MIBACT e di supporto tecnico alle attività di concessione d'uso di spazi demaniali.

A partire dalla fine del 2011 sono stati affidati ad Ales una serie di contratti di servizi di supporto alla tutela dei beni culturali, precedentemente gestiti da società esterne al MIBACT. Tra i progetti attribuiti di recente ad Ales occorre menzionare quello di “Riordino ed informatizzazione degli archivi degli istituti del Mibac”, il “Servizio di Contact Center” (ottobre 2011), i “Servizi di monitoraggio della sicurezza degli impianti” (novembre 2011) e “Servizi di promozione e comunicazione del patrimonio” (dicembre 2011), nonché “Servizi di manutenzione aree archeologiche del nord della Sardegna” (maggio 2012). Le nuove competenze di Ales hanno comportato un notevole aumento delle risorse operative e della distribuzione territoriale, essendo le regioni interessate dai servizi passate da 2 a 11. Ales ha inoltre concluso una serie di contratti/convenzioni relativi a nuovi servizi con alcuni degli istituti MIBACT dotati di autonomia amministrativa, come ad esempio la convenzione con la D.G. valorizzazione per i servizi di “Supporto tecnico per la realizzazione per la definizione di progetti strategici di valorizzazione e definizione dei livelli minimi delle attività di valorizzazione” ed il contratto con l'Archivio Centrale dello Stato di Roma per servizi specialistici di riordino archivi.

Secondo i dati contenuti nella relazione sulla gestione a corredo del bilancio della Società, al 31 dicembre 2012 l'organico di Ales ammontava a 574 unità, ossia 5 in meno rispetto a quelle risultanti l'anno precedente (579 al 31 dicembre 2011), ma notevolmente più numerose rispetto alle 333 del 2010. Per quanto attiene alla gestione economica, dal bilancio del 2012 emerge che l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2012 evidenzia un risultato positivo di euro 462.503. Il valore della produzione dell'anno 2012 ammonta a 23.313.465 euro mentre i costi della produzione a euro 21.948.675.

ALLEGATO 3

Cronistoria dei provvedimenti organizzativi in materia di turismo

l. 31 luglio 1959, n. 617, istitutiva del Ministero del turismo e dello spettacolo;

d.P.R. 5 giugno 1993, n. 175, che abroga, a seguito dell'esito del *referendum* del 18/19 aprile 1993, la L. 31 luglio 1959, n. 617;

d.P.C.M. 12 marzo 1994, che istituisce il Dipartimento per il turismo, collocato all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, (art. 27, co. 3 e art. 55) mediante il quale viene soppresso il Dipartimento per il Turismo e trasferite le relative funzioni alla Direzione generale per il Turismo, contestualmente istituita, presso il Ministero delle Attività Produttive;

l.c. 18 ottobre 2001, n. 3, che riforma il titolo V della Costituzione: la potestà legislativa in materia di turismo è stata trasferita dall'ambito della legislazione concorrente a quello della legislazione esclusiva delle regioni. Sono materia di legislazione concorrente la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e la promozione e organizzazione di attività culturali (mentre la tutela del patrimonio è affidata al potere legislativo esclusivo dello Stato);

d.l. 18 maggio 2006, n. 181, convertito con modificazioni dalla l. 17 luglio 2006, n. 233, che ritrasferisce le funzioni in materia di turismo dal Ministero delle attività produttive alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;

d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, convertito con modificazioni dalla l. 24 novembre 2006, n. 286, che ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio, il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, articolato in due uffici dirigenziali di livello generale. Esso ha disposto, altresì, la soppressione della Direzione generale del turismo del Ministero delle attività produttive ed ha trasferito le relative risorse finanziarie, strumentali e di personale al nuovo Dipartimento della Presidenza del Consiglio;

d.P.C.M. 22 ottobre 2007, che ha trasferito il personale, anche di qualifica dirigenziale, in servizio presso la soppressa Direzione generale del Turismo, nei limiti del contingente numerico del personale già appartenente ai ruoli del Ministero, nei ruoli del personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, conservandone lo stato giuridico ed economico in godimento.

CONTINGENTE DI PERSONALE IN SERVIZIO PRESSO LE STRUTTURE TRASFERITE ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI PER L'ESERCIZIO DELLE COMPETENZE IN MATERIA DI TURISMO

	Personale già appartenente ai ruoli del Ministero ed in servizio presso la soppressa Direzione generale del turismo
Dirigenti di I fascia	=
Dirigenti di II fascia	5 (1)
C3	7
C2	6
C1	8
B3	9
B2	30
B1	7
A1	=
Totale	72

d.P.C.M. 2 luglio 2009, che ha disposto l'articolazione del Dipartimento in due uffici dirigenziali di livello generale (l'Ufficio per la programmazione, il coordinamento e le relazioni istituzionali e l'Ufficio per la valorizzazione del patrimonio di interesse turistico e per la gestione degli interventi) affiancati da non più di nove servizi di livello dirigenziale non generale.

d.m. 30 settembre 2009, che ha istituito un servizio di livello dirigenziale non generale alle dirette dipendenze del capo Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, al quale sono stati affidati una serie di compiti di supporto e di predisposizione di direttive;

d.P.C.M. 1 marzo 2011, che ha disciplinato le funzioni del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo ha previsto un'articolazione del Dipartimento in non più di due Uffici ed in non più di otto servizi;

d.P.C.M. 21 giugno 2012, che ha istituito il Dipartimento per gli affari regionali, il turismo e lo sport, che accorpa il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo e Dipartimento per gli Affari regionali.

d.P.C.M. 10 agosto 2012, che ha istituito l'Ufficio per le politiche del turismo, articolato in quattro servizi (Servizio XIII "Servizio per la promozione, la programmazione ed il coordinamento delle Politiche Turistiche Nazionali"; Servizio XIV "Servizio per i rapporti con le regioni ed i progetti di sviluppo del settore turistico"; Servizio XV "Servizio per le Relazioni comunitarie ed internazionali in materia di turismo e per i rapporti con le Associazioni di Categoria e le Imprese Turistiche"; Servizio XVI "Servizio per la vigilanza sugli Enti, per l'assistenza alla domanda turistica e al turismo sociale");

d.P.C.M. 4 giugno 2013, che ha delegato le funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri al Ministro per i beni e le attività culturali;

d.l. 26 aprile 2013, n. 43, convertito con modificazioni dalla l. 24 giugno 2013, n. 71, che ha trasferito al Ministero dei beni e delle attività culturali le funzioni in materia di turismo, nonché le inerenti risorse umane, strumentali e finanziarie. Il Ministero assume la denominazione di "Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo";

d.P.C.M. 21 ottobre 2013, che ha disciplinato termini e modalità di trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, in attuazione del d.l. n. 43/2013.

ALLEGATO 4

Le società vigilate in materia di turismo

ENIT – Agenzia nazionale del Turismo

Nata a seguito della trasformazione disposta con il Decreto Legge n. 35 del 14 marzo 2005, convertito, con modificazioni, nella legge 14 maggio 2005, n. 80, l'ENIT - Agenzia Nazionale del Turismo è subentrata con una accresciuta e più articolata missione istituzionale alla quasi centenaria attività dell'Ente Nazionale Italiano per il Turismo.

Dotata di autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa, patrimoniale, contabile e di gestione, l'Agenzia Nazionale del Turismo è sottoposta alla attività di indirizzo e vigilanza del MIBACT.

L'Ente ha il compito di promuovere l'immagine unitaria dell'offerta turistica nazionale e di favorirne la commercializzazione. A tal fine, cura la promozione integrata delle risorse turistiche delle regioni; promuove le varie tipologie dell'offerta turistica nazionale; realizza strategie promozionali a livello nazionale e internazionale, di informazione all'estero e di sostegno alla commercializzazione dei prodotti turistici italiani; svolge attività di consulenza e di assistenza per lo Stato, le regioni e per gli altri organismi pubblici in materia di promozione di prodotti turistici, individua idonee strategie commerciali che permettano all'Italia di presentarsi in modo efficace sui mercati stranieri; organizza servizi di consulenza, assistenza e collaborazione in favore di soggetti pubblici e privati, ivi compresi gli uffici e le agenzie regionali, per promuovere e sviluppare processi indirizzati ad armonizzare i servizi di accoglienza e di informazione ai turisti; attua forme di collaborazione con gli Uffici della rete diplomatico-consolare del Ministero degli Affari Esteri. L'attività dell'Agenzia è diretta fondamentalmente agli operatori italiani e stranieri del settore, ai *tour operators* ed agenzie di viaggio, nonché agli utenti potenziali od attuali dei servizi turistici italiani.

L'ordinamento dell'Agenzia è regolato dal Decreto del Presidente della Repubblica 6 aprile 2006 n. 207 recante il Regolamento di organizzazione e disciplina dell'Agenzia e segue lo Statuto adottato con Decreto interministeriale del 10 dicembre 2007.

Ai sensi dell'art. 41, comma 3, del Decreto Legge 22 giugno 2012, n. 83 (cosiddetto Decreto sviluppo), convertito dalla Legge 7 agosto 2012, n. 134, l'ENIT opera all'estero nell'ambito delle Rappresentanze diplomatiche e consolari con modalità stabilite con apposita convenzione stipulata tra l'ENIT, il Ministero degli affari esteri e l'Amministrazione vigilante su ENIT. Il personale dell'ENIT all'estero, individuato nel limite di un contingente massimo di cinquanta unità definito in dotazione organica, può essere accreditato, previo nulla osta del Ministero degli affari esteri, secondo le procedure previste dall'articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, in conformità alle convenzioni di Vienna sulle relazioni diplomatiche e consolari e tenendo conto delle consuetudini esistenti nei Paesi di accreditamento. Il funzionario responsabile dell'ufficio è accreditato presso le autorità locali in lista diplomatica. Il restante personale è notificato nella lista del personale tecnico-amministrativo. Il personale dell'ENIT all'estero opera nel quadro delle funzioni di direzione, vigilanza e coordinamento dei Capi missione, secondo le linee guida e gli indirizzi strategici in materia di promo-commercializzazione dell'offerta turistica all'estero definite dalla cabina di regia di cui all'articolo 14, comma 18-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, inserito dall'articolo 22, comma 6, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214³⁸.

³⁸ Si segnala in relazione all'ENIT che il D.P.C.M. 22 gennaio 2013 sulla rideterminazione delle dotazioni organiche del personale di alcuni Ministeri, enti pubblici non economici ed enti di ricerca, in attuazione dell'articolo 2 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, pubblicato nella Gazz. Uff. 13 aprile 2013, n. 87 ha previsto, in attuazione del decreto *spending review*, la riduzione delle dotazioni organiche del personale secondo la seguente tabella.

AGENZIA NAZIONALE DEL TURISMO – ENIT Dotazione organica del personale

FASCIA/POSIZIONE ECONOMICA		DOTAZIONE ORGANICA
Dirigenza	Dirigenti II Fascia	10
	Totale qualifiche dirigenziali	10
Professionisti	Professionisti dipendenti I livello	2
	Totale professionisti	2
AREE	Area C	96
	Area B	50
	Totale personale delle Aree	146
TOTALE ENTE		158

Promuovi Italia S.p.A.

La Società Promuovi Italia S.p.a è una società *in house* del Dipartimento per gli Affari regionali, il turismo e lo sport, costituita ai sensi dell'art. 12 comma 8 bis della legge n. 80 del 14 maggio 2005, della quale l'ENIT – Agenzia Nazionale per il Turismo è azionista unico. La Società svolge, per conto delle amministrazioni centrali e regionali competenti, le attività di assistenza tecnica previste dal'art. 12 comma 8 bis del D.L. 14 marzo 2005, n. 35, comma inserito dalla legge di conversione n. 80 del 14 maggio 2005, con particolare ma non esclusivo riferimento alle funzioni di supporto agli interventi a sostegno dello sviluppo delle attività economiche e occupazionali della filiera dell'industria turistica e dei settori merceologici ad essa collegati. La Società ha per oggetto la promozione, la progettazione, la realizzazione e la gestione, sia direttamente che indirettamente, di ogni attività ed intervento finalizzati all'attuazione dei programmi di sviluppo e sostegno della competitività italiana, con particolare ma non esclusivo riferimento al settore turistico, culturale ed ambientale o comunque incidenti sulla filiera turistica nazionale in Italia ed all'estero, nell'ambito delle politiche di indirizzo fornite dalle amministrazioni committenti.

Automobile Club d'Italia

L'Automobile Club d'Italia è una Federazione che associa gli Automobile Club provinciali regolarmente costituiti, nonché gli enti e le associazioni volontariamente aderenti. L'A.C.I. è un ente pubblico non economico senza scopo di lucro, che istituzionalmente rappresenta e tutela gli interessi generali dell'automobilismo italiano, del quale promuove e favorisce lo sviluppo, ferme restando le specifiche attribuzioni già devolute ad altri Enti. L'A.C.I.: a) studia i problemi automobilistici, formula proposte, fornisce pareri in tale materia su richiesta delle competenti Autorità ed opera affinché siano promossi e adottati provvedimenti idonei a favorire lo sviluppo dell'automobilismo; b) presidia i molteplici versanti della mobilità, diffondendo una cultura dell'auto in linea con i principi della tutela ambientale e dello sviluppo sostenibile, della sicurezza e della valorizzazione del territorio; c) nel quadro dell'assetto del territorio collabora con le autorità e gli organismi competenti all'analisi, allo studio ed alla soluzione dei problemi relativi allo sviluppo ed alla organizzazione della mobilità delle persone e delle merci, nonché allo sviluppo ed al miglioramento

della rete stradale, dell'attrezzatura segnaletica ed assistenziale, ai fini della regolarità e della sicurezza della circolazione; d) promuove e favorisce lo sviluppo del turismo degli automobilisti interno ed internazionale, attuando tutte le iniziative di competenza all'uopo necessarie; e) promuove, incoraggia ed organizza le attività sportive automobilistiche, esercitando i poteri sportivi che gli provengono dalla Fédération Internationale de l'Automobile - F.I.A.; assiste ed associa gli sportivi automobilistici; è la Federazione sportiva nazionale per lo sport automobilistico riconosciuta dalla F.I.A. e componente del CONI, che svolge le attività di federazione sportiva nazionale secondo la disciplina prevista dal proprio ordinamento ai sensi dell'art.2, comma 5, del decreto legislativo n.15 del 2004; f) promuove l'istruzione automobilistica e l'educazione dei conducenti di autoveicoli allo scopo di migliorare la sicurezza stradale; g) attua le forme di assistenza tecnica, stradale, economica, legale, tributaria, assicurativa, ecc., dirette a facilitare l'uso degli autoveicoli; h) svolge direttamente ed indirettamente ogni attività utile agli interessi generali dell'automobilismo, ivi compresa l'attività di mediazione anche mediante gestione del procedimento di mediazione facoltativa od obbligatoria finalizzata alla conciliazione delle controversie.

Le società controllate da ACI sono lo strumento operativo per l'erogazione dei servizi legati alla mobilità.

Servizi alla mobilità

- ACI GLOBAL: offre servizi innovativi e di qualità ai Soci ACI, al mercato ed alle Aziende.
- SARA Assicurazioni: la compagnia assicuratrice ufficiale dell'ACI.
- ACI Consult: società di ingegneria dei trasporti, costituita nel 1987.
- Radio Traffic: agenzia giornalistica specializzata nell'infomobilità.
- ALA Assicurazioni: offre prodotti su misura con un'ampia gamma di garanzie.
- Servizi allo sport
- ACI Vallelunga: gestisce l'Autodromo "Piero Taruffi", il Centro Guida Sicura ACI-SARA, un'area Off-Road, un centro congressi ed altre attività e servizi.
- ACI Sport: promuove per l'Automobile Club d'Italia l'attività sportiva automobilistica nazionale con particolare riguardo alla logistica e alle aree comunicazione e immagine.
- Servizi al turismo

- Ventura: operante nel settore *travel* da oltre 25 anni, il Gruppo Ventura entra a far parte nel 2003 del mondo ACI.
- Editoria
- ACI Mondadori: *joint venture* dell'ACI e Mondadori per lo sviluppo di prodotti editoriali, tradizionali e on line, nei settori auto e viaggi.
- Servizi alla tecnostruttura
- ACI Informatica: società a partecipazione pubblica specializzata nella progettazione, realizzazione, sviluppo, messa in opera e gestione di sistemi informativi.
- ACI Progei: opera nel settore logistico immobiliare per conto dell'Automobile Club d'Italia e di Enti o Società ad esso collegati.

Club Alpino Italiano

Costituito il 23 ottobre 1863 a Torino - anche se si può affermare che la sua fondazione ideale sia avvenuta il 12 agosto dello stesso anno, durante la celeberrima salita al Monviso ad opera di Quintino Sella, Giovanni Barracco, Paolo e Giacinto di Saint Robert - il Club Alpino Italiano è una libera associazione nazionale che, come recita l'articolo 1 del suo Statuto, "ha per iscopo l'alpinismo in ogni sua manifestazione, la conoscenza e lo studio delle montagne, specialmente di quelle italiane, e la difesa del loro ambiente naturale". La sua attività concerne la diffusione della frequentazione della montagna e all'organizzazione di iniziative alpinistiche, escursionistiche e speleologiche, capillarmente diffuse sul territorio nazionale; l'organizzazione e la gestione di corsi d'addestramento per le attività alpinistiche, sci-alpinistiche, escursionistiche, speleologiche, naturalistiche volti a promuovere una sicura frequentazione della montagna: il tracciamento, la realizzazione e la manutenzione di sentieri, opere alpine e attrezzature alpinistiche.

All'interno dell'ordinamento italiano, la struttura centrale del Club Alpino Italiano si configura come un Ente pubblico non economico, mentre tutte le sue strutture periferiche (sezioni, raggruppamenti regionali e provinciali) sono soggetti di diritto privato.

ALLEGATO 5

Risorse umane, strumentali e finanziarie trasferite al MIBACT in materia di turismo

La delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di turismo prevista dal d.P.C.M. del 4 giugno 2013 ha previsto inizialmente che il Ministro si avvalsesse dell'Ufficio per le politiche del turismo del Dipartimento per gli Affari regionali, il turismo e lo sport della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il trasferimento delle funzioni in materia di turismo, nonché delle inerenti risorse umane, strumentali e finanziarie alla struttura del Ministero per i beni e le attività culturali è stato introdotto successivamente con la legge n. 71 del 24 giugno 2013 di conversione con modificazioni del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43, pubblicata nella Gazz. Uff. 25 giugno 2013, n. 147.

La legge dispone il trasferimento al MIBACT del personale di ruolo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri che alla data del 21 maggio 2013 presta servizio presso l'Ufficio per le politiche del turismo, con conseguente riduzione delle strutture e delle dotazioni organiche della Presidenza in misura corrispondente alle funzioni e al personale trasferiti. La norma rinvia alla successiva approvazione di un decreto da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri l'individuazione in concreto delle risorse umane, strumentali e finanziarie oggetto di trasferimento.

Ai sensi della L. n. 71 del 24 giugno 2013, il personale dalle qualifiche non dirigenziali trasferito mantiene il trattamento fondamentale ed accessorio, limitatamente alle voci fisse e continuative, corrisposto al momento del trasferimento. Qualora tale trattamento risulti più elevato, si prevede che al personale sia corrisposto un assegno *ad personam*, riassorbibile con i successivi miglioramenti economici.

La legge autorizza il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ad adeguare la propria struttura organizzativa e ad avvalersi dell'Ufficio per le politiche del turismo della Presidenza del Consiglio dei Ministri fino all'adozione di suddetto d.P.C.M..

In data 21 ottobre 2013 è stato adottato il d.P.C.M. concernente termini e modalità di trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie dalla Presidenza del

Consiglio dei Ministri al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, in attuazione dell'articolo 1, commi da 2 a 8 e 10, della legge 24 giugno 2013, n. 71, di conversione del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43.

Il decreto prevede il trasferimento del personale previsto dalla legge, nel limite del contingente numerico previsto dalla tabella n.1 (34 in totale) che sarà inquadrato nei ruoli del personale del MIBACT alla stregua di una tabella di equiparazione da definire con successivo d.P.C.M. in concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, con il MIBACT e con il Ministero della pubblica amministrazione e semplificazione da adottare entro 60 giorni dall'entrata in vigore del d.P.C.M. del 21 ottobre 2013.

Il decreto stabilisce che a partire dal 1 gennaio 2014 le risorse finanziarie afferenti il trattamento economico del personale, quantificate in euro 1.929.850,00 annui, saranno allocate sui pertinenti capitoli iscritti nello stato di previsione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo. Da tale somma è escluso l'importo relativo al lavoro straordinario pari ad euro 37.828,00 allocato sul fondo destinato ai compensi per il lavoro straordinario dei dipendenti dello Stato di cui alla legge 22 luglio 1978, n. 385.

Il d.P.C.M. dispone inoltre un incremento della dotazione organica del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo in misura corrispondente al contingente di personale di cui alla tabella n. 3 (53 in totale), con facoltà per il medesimo dicastero di coprire i posti vacanti di tale contingente rispetto al personale effettivamente trasferito attraverso proprie assunzioni nei limiti previsti dalla legislazione vigente. È corrispondentemente ridotta in pari misura la dotazione organica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai fini dell'invarianza della spesa.

È infine previsto il trasferimento, a partire dal 1 gennaio 2014, delle risorse finanziarie relative alle spese di funzionamento ed ai beni strumentali, quantificate in euro 531.971,00.

TABELLA 1 (articolo 2, comma 1)

Contingente di personale transitato nei ruoli della Presidenza del Consiglio dei Ministri in applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 19-bis e 19-quater, del decreto- legge 18 maggio 2006, n.181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, e successive modificazioni, che alla data del 21 maggio

2013 prestava servizio presso l'Ufficio per le politiche del turismo della Presidenza del Consiglio dei Ministri trasferito al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

Dirigenti di prima fascia	1
Cat. A F6	3
Cat. A F4	5
Cat. A F3	5
Cat..B F7	7
Cat. B FS	10
Cat. B F4	2 ^(*)
Cat. B F3	1
TOTALE	34^(*)

^(*) di cui uno cessato dal servizio il 1 agosto 2013

TABELLA 2 (articolo 2, comma 3)

Risorse relative al personale

FISSE E CONTINUATIVE	1.736.821,00
FUAMIBAC	94.217,00
BUONI PASTO	60.984,00
STRAORDINARIO	37.828,00
TOTALE compresi oneri amministrazione	1.929.850,00

TABELLA 3 (articolo 3, comma 1)

Dotazione organica trasferita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

Dirigenti di prima fascia	1
Dirigenti di seconda fascia	4
Cat. A F6	3
Cat. A F5	2
Cat. A F4	9
Cat. A F3	6
Cat. A F1	3
Cat. B F9	1
Cat. B F8	1
Cat. B F7	7
Cat. B F6	3
Cat. B F5	10
Cat. B F4	2
Cat. B F3	1
TOTALE	53

