

**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 contenimento 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", dalla Dott.ssa Livia Lorenzoni, dottorando di ricerca in diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Roma Tre, dall'Avv. Donato Messineo, della consulenza legale presso la Banca d'Italia, dalla Dott.ssa Cristina De Anna, dall'Ing. Guido Lucarelli, esperto di nuove tecnologie, dal Dott. Francesco Nicotri, dottorando di ricerca, e dal 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 riunioni (1) e ha effettuato 29 audizioni (2), sempre presso il Ministero.

[1] Le riunioni sono state 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** - Rappresentanza dei precari del Ministero; **Eugenio Imbriani** - Società Accademici e Professionisti del patrimonio demotnoantropologico (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** - Il Area MIBAC; **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 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; CGL; UIL; **CONF.SAL-UNSA**.

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.

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 Stato (3).

[3] Sul punto si veda Corte costituzionale, n. 9 del 1004, 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".

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. 367/2007). 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.

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, ricomprendente 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 tecnicoscintifiche.

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.

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

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 DPCM 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 DPCM 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 DPCM 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 DPCM 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 linea (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.

l) 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 trattista. 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 richiedone 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 erogate 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 problematicità:

- 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

..... (pagine da 30 a 36)

(c)

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 essere 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 vicissitudini (5). 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 generale (6) – 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 Sport (7) e le relative competenze sono state conseguentemente assegnate ad un ufficio articolato in quattro servizi (8).

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 assolute dalla struttura incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (10): 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 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 corso (12).

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.

[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. DPCM 21 giugno 2012.

[8] Cfr. DPCM 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 DPCM 4 giugno 2013 aveva delegato le funzioni in materia di turismo al Ministro per i beni e per le attività culturali.

[10] Cfr. DPCM 1 marzo 2011.

[11] Brevi note sulla strutture e sulle funzioni di ENIT, ACI e CAI si ritrovano all'[Allegato 4](#) della presente Relazione.

[12] Da ultimo, cfr. DPCM 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.

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 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 competenze (13); con specifico riguardo al settore turistico, gli spazi per un intervento unitario si rinvergono 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 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.

[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.

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 [1-16]:

- 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 tecnicoscientifico, 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 linee (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*, accorpando 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 tecnicoscience sugli Istituti periferici.

11. [si veda anche il precedente punto 5] 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 seguito 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 [17-25]:

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 [26-32]:

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 (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	6	9,7%	0,37%
D.G. Spettacolo 3	57	6%	0,30%
D.G. Organizza. 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, rielaborazione a cura della Segreteria Tecnica

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, rielaborazione a cura della Segreteria Tecnica

Da quanto emerge dal bilancio consuntivo dell'anno 2012, la quota maggiormente rilevante delle risorse finanziarie è impiegata dalla D.G. Arti, 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. diretta 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, rielaborazione a cura della Segreteria Tecnica

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 patrimonio. 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'amministrazione

Dirigenziali

Non dirigenziali

Totale

Dirigenziali

Non dirigenziali

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, rielaborazione a cura della Segreteria Tecnica

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 dalla Direzione 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, rielaborazione a cura della Segreteria Tecnica

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 settore (18).

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/ri...EI_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	19.779.632	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 € per regione, alcune regioni non arrivano a 50.000 € (Abruzzo, Molise e Calabria) o a 100.000 € (Basilicata e Liguria), altre (Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Umbria e Marche) non raggiungono – e di molto – il 1.000.000 €, 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 ricavati (21). Predominano gli istituti con un esiguo (20) Ulteriori rilevazioni statistiche possono essere consultate agli indirizzi:

http://www.statistica.beniculturali.it/ril...EI_TAVOLA2_2012.pdf;

http://www.statistica.beniculturali.it/ril...EI_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:

numero di visitatori: il 24,5% del totale ne registra meno di dieci al giorno; il 61,99% meno di cinquanta; solo 16 istituti contano più di 1.000 visitatori al giorno (365.000 per anno)²². Si pensi che, degli istituti formalmente a pagamento, la quasi totalità usufruisce di 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 € per istituto museale²³.

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

http://www.statistica.beniculturali.it/ril...EI_TAVOLA7_2012.pdf.

(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 campioni di incassi e visitatori, di

cui possono leggersi alcuni interessanti dati all'indirizzo:

http://www.statistica.beniculturali.it/ril...EI_TAVOLA8_2012.pdf.

(24) La statistica è elaborata sulla base dei dati reperibili on line all'indirizzo

http://www.statistica.beniculturali.it/ril...EI_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.

Marche 11 6 5 3

Molise 11 6 3 0

Piemonte 18 17 15 11

Puglia 20 17 15 6

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 corso (25). Con riferimento alla forte disomogeneità tra aree geografiche, può giungersi alle medesime conclusioni già operate circa lo sviluppo degli istituti museali statali (26).

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 25. In proposito, possono consultarsi le utili rilevazioni statistiche reperibili agli indirizzi:

http://www.statistica.beniculturali.it/ril...20SITO/2011/SER_V_AGG_TAVOLA1_2011.pdf;

http://www.statistica.beniculturali.it/ril...20SITO/2011/SER_V_AGG_TAVOLA5_2011.pdf.

(26) Una panoramica delle dimensioni dei servizi aggiuntivi, per regione, è reperibile on line:

http://www.statistica.beniculturali.it/ril...20SITO/2011/SER_V_AGG_TAVOLA2_2011.pdf.

comuni capoluogo di Provincia (27). Ad essi si aggiungono 34 articolazioni territoriali minori, denominate sezioni.

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 Tecno

... (pagine ...) ...

ALLEGATO 3 -