

Anna Bondini

Il Mibact e gli investimenti per la cultura e il turismo: alcune note sulla gestione dei fondi europei e nazionali

(doi: 10.7390/97458)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 1, gennaio-aprile 2020

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>



Turismo e patrimonio culturale

Il Mibact e gli investimenti per la cultura e il turismo: alcune note sulla gestione dei fondi europei e nazionali [*]

di [Anna Bondini](#)

Sommario: [1. Introduzione.](#) - [2. La dotazione finanziaria.](#) - 2.1. Le risorse della politica di coesione europea (fondi SIE). - 2.2. Il Fondo sviluppo e coesione (FSC). - 2.3. Altre risorse nazionali. - [3. La governance dei Piani e l'assetto organizzativo del Mibact.](#) - [4. La gestione dei piani strategici: organizzazione e funzioni.](#) - 4.1. Organizzazione e funzionamento dell'Autorità di Gestione e Autorità responsabile dei Piani. - 4.2. La programmazione. - 4.3. L'attuazione. - 4.4. I controlli. - 4.5. La comunicazione - [5. Aspetti della gestione e profili organizzativi.](#) - [6. Conclusioni.](#)

Mibact and policies on cultural heritage and tourism: some notes related to strategic funds administration

The article illustrates the Ministry investments on cultural heritage and tourism, which have many components: the European Structural and Investment Funds (ESIF), particularly the European Regional Development Fund (ERDF), the Italian Development and Cohesion Fund and other national funds. The text aims to show the relationship between the Programs governance and the Ministry for culture and tourism organization, in order to show the system failures, the actuation obstacles but also the competences involved in each process and the targets reached by the administration.

Keywords: Ministry for Culture Heritage and Tourism; ESIF Funds; Managing Authority; Italian Cohesion Policy; Administration; Organisation.

"Non si tratta di conservare il passato, ma di realizzare le sue speranze"

M. Horkheimer, T.W. Adorno, *Dialettica dell'illuminismo*

1. Introduzione

La XVII legislatura ha costituito un momento di svolta per l'amministrazione dei beni culturali, che dopo anni di tagli ha visto crescere il proprio bilancio da 1,5 a 2,4 miliardi di euro e ha ottenuto ulteriori risorse dall'istituzione di fondi straordinari per la tutela e la valorizzazione del patrimonio nazionale [1].

Negli anni 2014-2018 il Mibact è stato inoltre protagonista nell'attuazione delle politiche europee e nazionali per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale e la rimozione degli squilibri economici e sociali tra le diverse regioni del paese e dell'UE, divenendo titolare di Programmi Operativi dedicati alla cultura e al turismo che hanno una dotazione finanziaria complessiva di oltre 2,2 miliardi di euro.

Ulteriori fondi straordinari sono intervenuti a partire dal 2014, cosicché il ministero si trova ad amministrare risorse fuori bilancio per oltre 3 miliardi di euro: un vero e proprio banco di prova per un'amministrazione che per decenni ha lamentato la carenza di investimenti nel settore della cultura e che ora è chiamata a svolgere il proprio ruolo di indirizzo strategico e a dimostrare la propria capacità di spesa. Un compito che travalica i doveri di ordine normativo e che risponde alla necessità di restituire alla collettività il patrimonio e gli investimenti che da essa promanano, mettendo in gioco la legittimazione stessa dell'operato degli addetti ai lavori.

Appare quindi opportuno analizzare il modo in cui il sistema di gestione delle risorse straordinarie, per lo più stabilito da fonti superiori ed esterne al Mibact, sia stato recepito ed incorporato nell'assetto organizzativo del ministero [2], per comprendere quali siano gli snodi fondamentali della macchina e individuare possibili soluzioni alle criticità che ne rallentano il corretto funzionamento.

2. La dotazione finanziaria

2.1. Le risorse della politica di coesione europea (fondi SIE)

La politica di coesione costituisce la principale strategia di investimento dell'Unione Europea, a cui è destinato un terzo delle risorse previste nel bilancio complessivo dell'UE, pari a 351,8 miliardi di euro per il periodo di programmazione 2014-2020 [3]. L'obiettivo è quello di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale concorrendo così alla realizzazione della Strategia 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, in attuazione del Trattato sul

Funzionamento dell'Unione Europea [4]. La politica di coesione si realizza attraverso vari canali di finanziamento compresi all'interno dei fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) [5], per i quali è stato previsto un quadro strategico comune che ha tradotto gli obiettivi di Europa 2020 in priorità di investimento [6]. Da esso discende un accordo di partenariato tra la Commissione europea e ogni Stato membro, che regola il coordinamento tra i diversi fondi SIE a livello nazionale e l'allocazione delle risorse (dell'Unione Europea più il cofinanziamento interno) tra i settori e i Programmi Operativi [7]. Questi ultimi traducono i documenti strategici in concrete priorità d'investimento, concentrando le risorse su una quantità limitata di obiettivi tematici indicati dai regolamenti [8]. I Programmi Operativi, che possono essere nazionali (PON) o regionali (POR) con titolarità afferente rispettivamente ai ministeri o alla Presidenza del Consiglio dei ministri e alle regioni, sono articolati in assi e linee di intervento.

Nel precedente ciclo di programmazione (2007-2013) il Mibact ha partecipato all'attuazione del Programma Operativo Interregionale (POIn) "Attrattori culturali, naturali e turismo", volto a promuovere e sostenere lo sviluppo economico e sociale delle regioni dell'Obiettivo Convergenza (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia), attraverso la valorizzazione delle risorse naturali, culturali e paesaggistiche in esse localizzate [9]. A causa di criticità nel raggiungimento del target di spesa, nel 2012 il Piano è stato riprogrammato in stretto collegamento con il Piano di Azione e Coesione (PAC), di cui era responsabile il segretario generale del Mibact; dal 2013 quest'ultimo fungeva anche da Organismo Intermedio del POIn per l'attuazione dell'Asse I, finalizzato ad aumentare l'attrattività dei territori regionali attraverso il miglioramento delle condizioni di conservazione e fruizione del patrimonio culturale e naturale. La rimodulazione e l'accelerazione impresse al Programma hanno consentito il completamento di oltre 350 interventi per una spesa complessiva di oltre 473 milioni di euro [10]. Nell'Asse I del POIn è stato inserito anche il Grande Progetto Pompei, con una dotazione finanziaria di 105 milioni di euro, la cui realizzazione è stata proseguita nel successivo ciclo finanziario [11].

Nella programmazione 2014-2020, per la prima volta il Mibact è titolare di un Programma Operativo Nazionale: il PON Cultura e Sviluppo [12], con una dotazione finanziaria di oltre 490 milioni di euro, di cui circa 368 a valere sul Fondo europeo di sviluppo regionale e circa 122 di cofinanziamento nazionale, mira a rafforzare le dotazioni culturali delle regioni in ritardo di sviluppo (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), al fine di determinare flussi più consistenti di domanda turistica e di fruizione culturale che possano sostenere la filiera imprenditoriale legata al settore. L'Asse I è orientato alla valorizzazione degli attrattori culturali delle cinque regioni attraverso interventi di restauro e conservazione, anche tramite servizi innovativi di sostegno alla fruizione; l'Asse II è rivolto a favorire l'incremento di attività economiche connesse alle dotazioni culturali per sostenere la competitività delle imprese del settore, incluse quelle sociali [13]. L'Asse III, analogo a quelli degli altri PON e POR, sostiene complessivamente la gestione del Programma e punta al miglioramento dell'efficienza sul piano procedurale, organizzativo, tecnico [14]: su di esso poggiano le azioni di comunicazione, le attività di valutazione, il Piano di rafforzamento Amministrativo [15] e la cosiddetta "assistenza tecnica" fornita da esperti altamente qualificati nelle attività di gestione dei fondi europei.

Il Programma Operativo Complementare (POC) al PON Cultura e Sviluppo [16] concorre alle finalità strategiche della programmazione 2014-2020; esso è pertanto finalizzato al rafforzamento dell'impatto del PON e al superamento delle condizioni di sottoutilizzo delle risorse culturali e dei divari, in termini di flussi turistici, delle cinque regioni del Mezzogiorno rispetto a quelle del Centro-Nord. Con una dotazione finanziaria pari a oltre 133 milioni di euro, il POC riproduce l'impianto strategico del PON articolandosi in tre Assi prioritari e perseguendo il raggiungimento di analoghi obiettivi [17].

2.2. Il Fondo sviluppo e coesione (FSC)

Insieme ai fondi strutturali europei, il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) è lo strumento finanziario principale attraverso cui l'Italia attua le politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale e la rimozione degli squilibri economici e sociali in attuazione dell'articolo 119, co. 5, della Costituzione [18]. Il Fondo ha una programmazione settennale in coerenza con l'articolazione temporale dei Fondi SIE, per garantire l'unitarietà e la complementarietà delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i fondi comunitari; esso è finalizzato al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale [19]. La dotazione complessiva stanziata per la Programmazione 2014-2020, pari a oltre 63 miliardi di euro, è ripartita con apposite delibere del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), il quale svolge funzioni di coordinamento in materia di programmazione e di politica economica nazionale, nonché di raccordo della politica economica nazionale con le politiche comunitarie [20]. Nel ciclo 2007-2013 sono stati assegnati al Mibact 70 milioni di euro per interventi prioritari nel settore dei beni e delle attività culturali su sedi museali di rilievo nazionale, volti al rilancio del sistema museale statale e allo sviluppo dei territori [21]. Nella programmazione FSC 2014-2020, il Mibact ha ottenuto la titolarità dell'attuazione dell'area tematica "cultura e turismo", a cui il CIPE ha assegnato complessivamente oltre 1,7 miliardi di euro, con l'obiettivo di rilanciare la competitività del nostro Paese rafforzandone l'offerta turistico-culturale. Le risorse di FSC sono ripartite nella misura dell'80% in favore del Mezzogiorno e del 20% per le regioni del centro-nord [22].

Il Piano Stralcio per l'area tematica "cultura e turismo", approvato nel 2016 con una dotazione di 1 miliardo di euro e integrato nel 2017 con ulteriori 30,35 milioni [23] ha dato attuazione al programma del Governo teso a valorizzare l'interdipendenza delle politiche in materia di turismo e cultura come componenti essenziali dell'economia nazionale in grado di generare crescita e occupazione. Convergono su questa strategia le azioni riconducibili a tre macroaggregati: il primo dedicato al sistema museale italiano; il secondo ai sistemi territoriali turistico-culturali (cammini, percorsi, aree vaste); il terzo rivolto ad interventi di completamento significativi e al progetto "Bellezz@-recuperiamo i luoghi culturali dimenticati" della Presidenza del Consiglio dei ministri, da individuarsi sulla base delle segnalazioni pervenute dal territorio [24]. Il Piano Operativo Cultura e Turismo, approvato nel febbraio 2018 [25] per ulteriori 740 milioni di euro, nasce dalla volontà di integrare e rafforzare l'obiettivo strategico del Piano Stralcio Cultura e Turismo volto a consolidare il sistema dell'offerta culturale e turistica sviluppando una maggiore sinergia con il territorio e le città, in particolare nel Mezzogiorno, e mettendo al centro dell'azione pubblica la valorizzazione culturale come motore di sviluppo e fattore di coesione sociale. La strategia del Piano si articola in quattro obiettivi: rafforzare l'offerta culturale e potenziare i sistemi urbani e di fruizione turistica; valorizzare i sistemi economici collegati alle attività culturali; rafforzare il Piano strategico

del turismo; rafforzare le capacità istituzionali a supporto dell'attuazione del piano [26]. Il Fondo sviluppo e coesione finanzia infine, con un milione di euro per ciascun anno, il programma "Capitale italiana della cultura", titolo conferito dalla Presidenza del Consiglio dei ministri ad una città selezionata e definita con un decreto del Mibact, previa intesa in sede di conferenza unificata, con lo scopo di incrementare l'iniziativa e la progettualità locale in materia di cultura come leva per la coesione sociale, la crescita e l'integrazione [27].

2.3. Altre risorse nazionali

Vi sono poi ulteriori fondi straordinari intervenuti nel corso della XVII legislatura: la novità più rilevante è costituita dal Piano strategico "Grandi Progetti Beni Culturali", creato nel 2014 e reso permanente nel 2015 con 65 milioni di euro annui [28]: esso mira al rilancio della competitività territoriale del Paese, intervenendo su beni e su siti di notevole interesse culturale e di rilevanza nazionale per i quali si rende necessario e urgente realizzare interventi organici di tutela, riqualificazione, valorizzazione e promozione culturale, anche al fine di rafforzare l'offerta turistico-culturale. Poiché gli interventi a valere sui programmi della politica di coesione sono rivolti principalmente alle regioni del Mezzogiorno, gli investimenti del Piano sono destinati alle aree del centro nord; essi hanno lo scopo di favorire l'incremento della domanda culturale nei siti di rilevanza strategica nazionale attraverso la realizzazione di interventi per la tutela, la conservazione, il potenziamento e la qualificazione dei servizi connessi alla loro fruizione.

Nel 2015 è stato inoltre istituito il Fondo per la tutela, con una dotazione di 100 milioni di euro annui [29]. Il Mibact ha anche la titolarità dei finanziamenti a favore di Matera (48 milioni di euro), per il ruolo di Capitale europea della cultura 2019 e per il restauro del Rione Sassi, attribuiti dalla legge di stabilità per il 2016 [30]; quest'ultima ha pure assegnato una quota delle risorse destinate agli interventi infrastrutturali, pari a 30 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2016 al 2019, agli interventi di conservazione, manutenzione, restauro e valorizzazione dei beni culturali [31]. Il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 ha poi disposto l'istituzione di un apposito fondo per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, il cui decreto di riparto ha assegnato al Mibact 600 milioni di euro, per il periodo 2017-2022, destinati al Piano antisismico per il patrimonio culturale [32]; il fondo è stato rifinanziato dalla legge di bilancio per il 2018 e il decreto di riparto ha portato la dotazione a oltre 900 milioni di euro dal 2021 al 2033 [33]. Il Mibact ha infine ottenuto una quota parte, pari a oltre 110 milioni di euro, dei rimborsi comunitari maturati nel corso del precedente ciclo di programmazione 2007-2013 (cosiddetti "fondi rinvenienti"), da riprogrammare per nuovi interventi sul patrimonio culturale [34].

3. La governance dei Piani e l'assetto organizzativo del Mibact

La normativa europea prevede che per ogni programma siano individuate, per ciascuna funzione, distinte autorità dotate di reciproca indipendenza e autonomia [35]: un'Autorità di Gestione, a cui compete la responsabilità dell'attuazione del Programma tanto dal punto di vista operativo e procedurale quanto sotto il profilo della gestione finanziaria; un'Autorità di Certificazione, con la funzione di elaborare e presentare alla Commissione le domande di pagamento certificandone la completezza, esattezza e veridicità; un'Autorità di Audit incaricata di garantire lo svolgimento dell'attività di verifica sul corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo del programma operativo e su un campione adeguato di operazioni sulla base delle spese dichiarate; nel caso di programmi complessi è inoltre possibile designare uno o più Organismi Intermedi per lo svolgimento di determinati compiti dell'autorità di gestione o di certificazione sotto la responsabilità di quest'ultima [36]. La vigilanza sull'attuazione dei programmi è garantita da vari istituti previsti dal quadro strategico comune: il Comitato di sorveglianza, che si riunisce almeno una volta all'anno per valutare l'attuazione e i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi; le relazioni annuali di attuazione per ogni esercizio finanziario, le riunioni annuali di riesame tra la Commissione e ciascuno Stato membro, al fine di esaminare i risultati di ciascun programma [37]. È prevista infine la partecipazione del partenariato economico e sociale e del terzo settore, assicurata attraverso la partecipazione agli incontri promossi periodicamente dall'Autorità di Gestione ed ai lavori del comitato di sorveglianza, i cui componenti contribuiscono, attraverso la produzione di osservazioni, rilievi e proposte, a indirizzare il processo di attuazione del Programma. I regolamenti europei e l'Accordo di Partenariato prevedono inoltre che le Autorità di Gestione si dotino di un Sistema di gestione e controllo (d'ora in poi anche SIGECO), ossia un articolato insieme di manuali di procedure, corredati da linee guida, *check list*, schemi di documenti, manuali d'uso che hanno il preciso scopo di codificare lo svolgimento dei processi, per rendere chiari i compiti e gli spazi gestionali di ciascuna delle parti, fornendo allo stesso tempo il massimo supporto operativo ai beneficiari [38]. Per il PON Cultura e Sviluppo, le funzioni dell'Autorità di Gestione sono state assegnate al segretariato generale, che svolge un ruolo di direzione e coordinamento a livello organizzativo e procedurale; Autorità di Certificazione è il Direttore generale Bilancio, il quale ha la primaria responsabilità di redigere e presentare alla Commissione europea le dichiarazioni periodiche e annuali di spesa; l'Autorità di Audit è incardinata presso il NUVEC (Nucleo di Verifica e Controllo - Agenzia per la Coesione Territoriale); il Comitato di sorveglianza è composto dalle Autorità di Gestione dei POR delle cinque regioni interessate, dalle Direzioni generali centrali competenti per settore, dalle autorità nazionali competenti o responsabili di politiche trasversali, nonché dall'Unione delle Province Italiane (UPI) e dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), in rappresentanza degli enti locali [39].

In qualità di Autorità di Gestione del PON Cultura e Sviluppo, il segretariato generale ha assunto anche le funzioni di Autorità responsabile del Piano Operativo ad esso complementare (POC 2014-2020), il quale presenta un sistema di gestione più snello e sostanzialmente incardinato nella struttura responsabile del Programma, organizzata in maniera analoga al PON.

Per il Fondo sviluppo e coesione, è stata istituita [40] una Cabina di regia, composta dalle autorità politiche centrali interessate e da rappresentanti degli enti territoriali, incaricata di formulare indicazioni e proposte per la destinazione più opportuna dei finanziamenti disponibili; è stata poi prevista [41] l'istituzione di un Comitato con funzioni di sorveglianza, di un organismo di certificazione e l'adozione di un sistema di gestione e controllo da parte dell'organismo di gestione. La *governance* del PO Cultura e Turismo gestiti dal Mibact si è quindi allineata alla gestione dei fondi europei, individuando l'Autorità di Gestione nel segretariato generale e l'Autorità di Certificazione nella DG Bilancio [42].

Per quanto riguarda gli altri canali di finanziamento straordinari, la gestione è assegnata al segretariato generale quando si tratta di piani di rilevanza strategica (Grandi Progetti Beni Culturali, Matera, fondi rinvenienti dalla programmazione 2007-2013), alla direzione generale Bilancio per il Fondo Tutela e i finanziamenti per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese [43]. In questo contributo si concentrerà l'attenzione sulla gestione dei fondi strategici, incardinata presso il segretariato generale.

4. La gestione dei piani strategici: organizzazione e funzioni

4.1. Organizzazione e funzionamento dell'Autorità di Gestione e Autorità responsabile dei Piani

L'Autorità di gestione (AdG) del PON Cultura e Sviluppo ha il compito di assicurare l'efficace attuazione del Programma e il raggiungimento dei relativi risultati, adottando tutte le misure, anche di tipo organizzativo e procedurale, idonee a garantire la sana gestione finanziaria e il puntuale rispetto della normativa europea e nazionale applicabile [44]. Le sue molteplici funzioni, definite dal Regolamento 1303/2013 (art. 125), riguardano l'amministrazione complessiva del Programma, la selezione delle operazioni, la gestione finanziaria e il controllo. Al fine di assicurare l'esercizio di tali funzioni, l'Autorità di gestione si è organizzata in aree di responsabilità, denominate Unità Operative, secondo le funzioni: programmazione e selezione degli interventi; attuazione tecnico-amministrativa, gestione finanziaria e monitoraggio; controlli; comunicazione.

Come Autorità di gestione di FSC la struttura si è data la medesima organizzazione in quattro Unità Operative; per l'amministrazione degli altri fondi nazionali il Servizio II ha assunto una configurazione in cinque Aree Organizzative: programmazione, controlli e comunicazione rimangono invariati mentre "attuazione e monitoraggio fisico e procedurale" viene distinta da "monitoraggio finanziario, erogazioni e altri affari amministrativi". L'Ufficio ha così assunto una struttura a matrice, con l'adozione simultanea di due criteri di specializzazione, per funzione e per canale di finanziamento: un assetto in grado di assicurare efficienza e flessibilità, anche se può generare conflitti o ingorghi dovuti alla duplicazione dei meccanismi di coordinamento [45].

4.2. La programmazione

L'attività di programmazione consiste nell'elaborazione e aggiornamento dei documenti di programmazione e riprogrammazione, nella definizione dei criteri e delle modalità per l'individuazione e/o la selezione degli interventi e delle operazioni, nello svolgimento di rapporti interistituzionali, nel coordinamento delle attività di valutazione: tale funzione si articola in molteplici attività a seconda del Piano di riferimento.

Per il PON Cultura e Sviluppo sono stati dapprima elaborati i criteri di selezione delle operazioni, approvati dal Comitato di sorveglianza, per ciascuno dei tre assi prioritari [46]. Per l'Asse I (rafforzamento delle dotazioni culturali) è stato previsto un doppio livello di selezione: dapprima l'individuazione degli "attrattori culturali" e delle relative "aree di attrazione", seguito dalla selezione degli interventi da finanziare. Gli "attrattori" sono stati definiti, oltre che per la localizzazione in una delle cinque regioni interessate dal Programma, per la titolarità statale (o in capo al patrimonio regionale per la Sicilia), l'apertura al pubblico, la domanda di fruizione del bene, la capacità di generare sinergie con altre risorse della zona; le "aree di attrazione" sono state identificate tramite il territorio del comune di riferimento dell'attrattore, talvolta esteso a quelli limitrofi [47]. L'individuazione degli "attrattori culturali" e delle relative "aree di attrazione" è avvenuta attraverso uno strumento già sperimentato nella precedente programmazione: la stipula di un Accordo Operativo di Attuazione (AOA) sottoscritto dal Mibact nel febbraio 2016 con ciascuna delle regioni interessate. Esso è inteso come mezzo di condivisione delle scelte nella realizzazione delle strategie di azione, con l'obiettivo di creare complementarità tra il Programma Nazionale (PON) e la programmazione regionale (POR), chiamata anch'essa ad intervenire in tema di patrimonio culturale e di aiuti alle imprese. L'individuazione degli interventi parte dalla ricognizione dei fabbisogni a livello territoriale, con l'invito a presentare progetti da parte degli istituti delle cinque regioni interessate, prosegue con la valutazione da parte di apposite commissioni e culmina con il decreto di ammissibilità al finanziamento [48]. Questa operazione ha consentito l'assegnazione di una parte rilevante delle risorse nella fase iniziale del Programma e si può ripetere nel corso del periodo 2014-2020 a causa della riprogrammazione di interventi revocati, ma anche dalla disponibilità di ulteriori risorse, dovuta al raggiungimento di determinati risultati di spesa oppure da economie o ribassi d'asta [49]. I criteri di selezione delle operazioni sono peraltro suscettibili di modifiche e integrazioni, purché approvate dal Comitato di sorveglianza, così come le aree di attrazione possono essere corrette e ampliate al fine di accogliere nuovi interventi. Sono inoltre previsti criteri di ammissibilità semplificati per talune operazioni, ricadenti comunque nell'ambito di intervento del Programma, individuate direttamente dall'AdG come strategiche in relazione agli obiettivi del Mibact in un'ottica di programmazione integrata con gli altri fondi nazionali. Gli investimenti negli attrattori individuati non paiono ad ogni modo essere giunti a saturazione, dal momento che agli stessi beni sono stati assegnati ulteriori, cospicui finanziamenti a valere su programmi nazionali successivamente attivatisi. Gli Accordi Operativi di Attuazione si sono rivelati un fondamentale strumento di integrazione nell'ambito di azione dell'Asse II, che prevede il rafforzamento della filiera imprenditoriale collegata alla fruizione turistico-culturale, consentendo di chiarire le specificità territoriali e la rilevazione del fabbisogno dei rispettivi comparti. Il d.m. 11 maggio 2016, nell'istituire lo strumento finanziario a sostegno delle imprese culturali e creative, individua (art. 3) il soggetto gestore del regime di aiuti nell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa - Invitalia S.p.A. [50], che cura l'istruttoria della procedura valutativa a sportello [51] fino all'adozione della delibera di ammissione o non ammissione al finanziamento da parte dell'AdG. L'Asse III prevede azioni a titolarità della medesima Autorità di Gestione, attraverso le quali essa acquisisce beni e servizi nonché risorse di assistenza tecnica. L'AdG e il personale interno delle Unità Operative sono affiancati da esperti esterni appartenenti a varie qualifiche professionali [52], in possesso di elevata qualificazione nelle materie rilevanti per l'attuazione del Programma, con particolare riferimento all'ambito giuridico-economico, tecnico (architetto, ingegnere), di comunicazione. L'acquisizione di risorse di assistenza tecnica è fondamentale per garantire l'esperienza e le competenze necessarie ad assicurare la corretta ed efficace gestione dei fondi europei (e nazionali), sostenendo la qualità degli interventi e divenendo un'occasione di crescita e di trasferimento di conoscenze a beneficio del personale interno [53]. Il Programma Complementare al PON

ha previsto fin dal suo avvio alcuni interventi di immediata cantierabilità, perché già individuati nella programmazione 2007-2013 oppure definiti a seguito della richiesta di candidature avvenuta nell'ambito del PON Cultura e Sviluppo; il parco progetti si è ampliato a seguito di un'ulteriore ricognizione delle proposte da parte delle strutture ministeriali [54].

La programmazione del PO Cultura e Turismo è stata elaborata dall'Autorità di Gestione in coerenza con le finalità del Fondo sviluppo e coesione, garantendo l'unitarietà con le strategie e gli indirizzi espressi dal Mibact nel PON Cultura e Sviluppo. La modifica del Piano, con la rimodulazione delle risorse o la riprogrammazione delle economie, avviene su iniziativa dell'AdG ed è sottoposta all'approvazione del Comitato di sorveglianza per importi che non eccedano i 5 milioni di euro oppure il 2% della dotazione complessiva, della Cabina di regia (su istruttoria del Dipartimento per le Politiche di Coesione e previa valutazione del Comitato di sorveglianza) per ogni ammontare superiore. L'ammissione di nuovi interventi avviene tramite la valutazione da parte di un'apposita commissione, che ne valuta la coerenza rispetto alla strategia del Piano, la definizione progettuale, l'idoneità a produrre spesa nell'arco della programmazione. L'AdG può comunque procedere in via autonoma all'individuazione di nuovi interventi, in considerazione della loro rilevanza strategica rispetto al quadro complessivo dei finanziamenti del Mibact [55].

Il Piano strategico Grandi Progetti Beni Culturali declina l'obiettivo strategico di crescita della capacità attrattiva del Paese in tre linee di azione: musei a aree archeologiche di rilevanza nazionale; poli di attrazione culturale; grandi biblioteche nazionali, archivi e scuole di alta formazione nel settore culturale. Fino all'annualità 2019 l'elaborazione del Piano degli interventi, sottoposta all'approvazione del Consiglio superiore Beni culturali e paesaggistici e al parere in sede di Conferenza Unificata, è avvenuta sulla base dei fabbisogni e delle priorità di intervento espressi, con le connesse progettazioni, al segretariato generale - Servizio II in funzione dei diversi ambiti di programmazione già avviati. Per il 2020 l'individuazione degli interventi è avvenuta sulla base di una apposita raccolta di proposte da parte degli istituti centrali e periferici, per interventi coerenti con una nuova linea di azione dedicata al sistema museale delle arti applicate e del design [56]. In accordo con le disposizioni del d.lgs. n. 229/2011 (art. 10) che, in merito al finanziamento di opere pubbliche, dispone che le risorse siano "unitariamente considerate come facenti parte di due fondi distinti, rispettivamente denominati fondo progetti e fondo opere", è prevista una priorità nell'assegnazione del finanziamento ai fabbisogni progettuali, da completare per avere accesso al fondo opere [57]; ciò appare di particolare importanza considerando le disposizioni del codice dei contratti che ha introdotto l'obbligo di appaltare i lavori sulla base del progetto esecutivo [58].

Quanto alla riprogrammazione dei rimborsi maturati nel precedente ciclo di programmazione 2007-2013 ("fondi rinvenienti"), una prima quota, pari a oltre 85 milioni di euro, è stata destinata ad interventi di valorizzazione, rafforzamento ed integrazione su scala nazionale del patrimonio culturale. Gli interventi sono stati individuati dal segretariato generale - Servizio II tenendo conto degli altri ambiti di programmazione già definiti e con riferimento a cinque linee di azione coerenti con quelle definite nelle politiche di coesione europea e nazionale: musei e aree archeologiche; grandi attrattori; grandi biblioteche, archivi, scuole; poli e attrattori culturali; interventi trasversali per la valorizzazione dell'offerta turistico-culturale dei poli museali [59]. La parte finale dei rimborsi maturati, pari a oltre 109 milioni di euro, è stata destinata ad uno specifico programma di interventi in materia di sicurezza antincendio per l'attuazione del d.p.r. 1 agosto 2011, n. 151 in sinergia con l'Unità per la Sicurezza del patrimonio culturale ed emergenze [60].

4.3. L'attuazione

Per ciascuna operazione dell'Asse I (interventi sugli attrattori culturali) del PON Cultura e Sviluppo ammesso al finanziamento viene stipulato tra l'Autorità di Gestione e beneficiario un disciplinare d'obbligo, che ha lo scopo di regolare le modalità di attuazione mediante schemi procedurali ben definiti con riferimento al ruolo delle parti, alla gestione finanziaria, al rispetto delle scadenze, allo scambio di informazioni, al monitoraggio e al controllo. Con la sottoscrizione del disciplinare d'obbligo, il beneficiario si impegna a predisporre tutte le condizioni necessarie per il corretto svolgimento delle operazioni nei limiti di tempo e di spesa previsti e nel rispetto degli obblighi previsti dai regolamenti comunitari in materia di monitoraggio, rendicontazione, contabilità separata, conservazione dei documenti. Al termine della procedura di gara, il beneficiario presenta all'AdG il quadro economico definitivo di spesa dell'intervento al netto delle economie conseguite in sede di appalto, che rientrano nelle disponibilità dell'Autorità di Gestione per essere riprogrammate a favore di nuovi interventi; l'eventuale utilizzo di imprevisti o ricorso alle varianti in corso d'opera, nei limiti della normativa vigente, è ammesso soltanto previa approvazione da parte dell'AdG. La gestione finanziaria prevede l'erogazione del 10% dell'importo totale del quadro economico definitivo, rideterminato al netto dei ribassi di gara, con l'avvenuta aggiudicazione definitiva dell'appalto; l'erogazione degli importi relativi agli stati di avanzamento lavori/servizi/forniture (SAL) fino al 90% dell'importo totale del finanziamento concesso; erogazione della rata di saldo pari al restante 10%. È compito dell'Autorità di Gestione accertare la completezza e la correttezza della documentazione presentata dal beneficiario, richiedendo eventuali integrazioni, e predisporre gli atti relativi all'accredito delle risorse. L'Autorità di Gestione fornisce ai beneficiari anche un supporto tecnico-amministrativo nell'attuazione degli interventi, sia tramite il sostegno offerto in merito a singoli casi e problemi, sia attraverso la redazione di manuali delle procedure, manuali d'uso, istruzioni operative e linee guida costantemente aggiornate alla normativa sui contratti pubblici [61]. La normativa europea prevede che l'AdG istituisca un sistema di registrazione e conservazione informatizzata dei dati relativi a ciascuna operazione, necessari per la sorveglianza, la valutazione, la gestione finanziaria, la verifica e l'audit [62]; fin dal precedente ciclo di programmazione, l'AdG del PON Cultura e Sviluppo, per ottemperare a tale obbligo utilizza il Sistema Gestione Progetti, gestito dall'Agenzia per la Coesione Territoriale e alimentato *on line* da tutti i soggetti coinvolti, integrato con il sistema di monitoraggio unitario stabilito a livello nazionale per tutti i programmi operativi cofinanziati dai Fondi strutturali [63]. L'attuazione degli interventi dell'Asse II (aiuti alle imprese) è curata dal soggetto gestore (Invitalia S.p.A.), che provvede a stipulare con il beneficiario individuato un contratto di finanziamento che riporta la forma e l'ammontare delle agevolazioni concesse, gli investimenti e spese di gestione ammessi e disciplina i tempi e le modalità per l'attuazione del progetto e le relative erogazioni, nonché gli obblighi in capo al beneficiario e i motivi di revoca parziale o totale del finanziamento [64].

Per la programmazione del Fondo sviluppo e coesione 2014-2020 è previsto che le linee di intervento siano attuate

direttamente dall'amministrazione di riferimento beneficiaria delle risorse, ovvero attraverso accordi, convenzioni o contratti con i soggetti attuatori [65]. Il PO Cultura e Turismo ha individuato come beneficiari non soltanto strutture del Mibact (e la regione Sicilia), bensì una pluralità di soggetti, perciò gli interventi si realizzano mediante una molteplicità di strumenti attuativi: disciplinari d'obbligo tra Autorità di Gestione e organi ministeriali; accordi operativi con enti locali e territoriali; protocollo d'intesa o accordi di programma quadro tra pubbliche amministrazioni centrali e territoriali; contratti istituzionali di sviluppo nel caso di interventi complessi che richiedono l'integrazione tra diversi livelli di governo [66]. Le modalità di attuazione degli interventi devono risultare coerenti con quelle previste per l'utilizzo dei Fondi strutturali e di investimento europei [67]: in effetti il Sistema di gestione e controllo (SiGeCo) è plasmato su quello del PON Cultura e Sviluppo, di cui ricalca l'impianto, i processi e la documentazione, con adattamenti alla normativa nazionale e alla diversa *governance* del Piano [68].

Il rapporto 2018 dell'Agenzia per la Coesione Territoriale sui tempi di realizzazione delle opere pubbliche finanziate con i fondi per la coesione, sia europei che nazionali, nei periodi 200-2006 e 2007-2013 [69] analizza nel dettaglio le tempistiche medie di attuazione, che si attestano attorno ai 5 anni nel settore culturale; offre inoltre un'immagine molto chiara di quanto incidano su di esse le fasi di progettazione - circa 2 anni e mezzo - e i cosiddetti "tempi di attraversamento", ossia i tempi di passaggio da una fase all'altra che non sono dovuti ad obblighi di legge, bensì dipendono dalla complessità e soprattutto dallo "stato di salute" della stazione appaltante. Il PON Cultura e Sviluppo FESR 2014-2020 presenta un'apprezzabile riduzione dei tempi medi rispetto a tale analisi [70]: gli ottimi risultati in termini di avanzamento hanno infatti consentito di disporre di ulteriori risorse liberatesi grazie al raggiungimento degli obiettivi di spesa previsti al 31 dicembre 2018 [71] nonché di superare il target fissato al 31 dicembre 2019 [72]. Il Piano Operativo Cultura e Turismo FSC 2014-2020 presenta invece un discreto ritardo nell'attuazione degli interventi [73], riconducibile a molteplici fattori: al di là dell'avvio differito rispetto al PON Cultura e Sviluppo, possono aver condizionato le tempistiche sia la riorganizzazione del ministero che l'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti (criticità con cui peraltro ha dovuto misurarsi anche quest'ultimo Programma). Ma soprattutto hanno pesato sul tempestivo avvio delle operazioni la complessità del sistema di governo del Piano, che comprende interventi dalla dotazione finanziaria molto più consistente o di scala multiregionale, chiamando in causa l'esigenza di una *governance* multilivello; e anche l'improvvisa separazione delle funzioni "cultura" e "turismo" poste in capo a due diversi ministeri.

Il trasferimento al ministero per le Politiche agricole, alimentari e forestali delle funzioni esercitate dal ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo in materia di turismo, avvenuto con il d.l. 12 luglio 2018, n. 86 (convertito dalla legge 9 agosto 2018, n. 97), ha avuto un effetto dirompente sull'attuazione dei Piani, elaborati con l'obiettivo di rafforzare l'integrazione delle politiche in materia di cultura e turismo. Il passaggio di funzioni da un dicastero ad un altro comporta, come è ben noto, una complessa fase di soppressione e costituzione di uffici dirigenziali con il conseguente spostamento del personale, delle sedi, della documentazione: al di là delle disfunzioni evitabili, dovute principalmente allo scarso livello di collaborazione tra dirigenti, questi passaggi implicano un costo notevole in termini di tempo e risorse, perciò andrebbero intrapresi a fronte di una programmazione seria e dotata di chiari obiettivi a lungo termine [74]. La separazione del turismo dalla cultura all'indomani dell'adozione del PO Cultura e Turismo ha avuto l'effetto di indebolirne l'impianto e rallentarne l'avanzamento, riversando le conseguenze delle scelte centrali sulle realtà territoriali beneficiarie dei finanziamenti. È da sperare che il ritorno delle funzioni relative al turismo in seno al Mibact (d.l. 21 settembre 2019, n. 104, convertito dalla legge 18 novembre 2019, n. 132), accompagnato da oculate scelte operative in merito alla riassegnazione degli uffici, possa consentire l'ormai necessaria rincorsa contro le scadenze di spesa e l'assorbimento del ritardo accumulato.

L'attuazione degli interventi relativi al Piano strategico Grandi Progetti Beni Culturali e ai fondi rinvenienti [75] riprende gli strumenti e i metodi messi a punto nella gestione dei fondi strutturali europei, per il sistema di monitoraggio, l'assistenza tecnica ai beneficiari e la sottoscrizione del disciplinare d'obbligo, che è esteso a tutti i soggetti destinatari dei fondi: quando si tratta di enti esterni al Mibact, l'assunzione dei relativi impegni è effettuata per il tramite dei segretariati regionali, tra le cui competenze rientrano i rapporti con gli enti territoriali esterni al Mibact presenti nel territorio [76]. Con il disciplinare si stabilisce che le economie di gara rientrano nella disponibilità della struttura centrale di gestione per essere riprogrammate a favore di nuovi interventi, con l'obiettivo di massimizzare l'utilizzo delle risorse [77]. Il beneficiario è tenuto a trasmettere ogni tre mesi le informazioni relative all'avanzamento delle opere alla banca dati amministrazioni pubbliche (BDAP), garantendo coerenza ed allineamenti con le previsioni al riguardo contenute nel d.lgs. 229/2011 e successive disposizioni attuative, nonché di inviare ogni sei mesi una relazione sullo stato di avanzamento fisico e finanziario dell'intervento, corredato anche da documentazione fotografica, allo scopo di dimostrare il rispetto degli obblighi previsti [78].

Per quanto riguarda i limiti temporali per l'attuazione degli interventi, per il PON Cultura e Sviluppo il Reg. (UE) n. 1303/2013 (art. 65) stabilisce come termine per l'ammissibilità della spesa il 31 dicembre 2023; la delibera CIPE 26/2018 estende al 2025 il periodo di programmazione del Fondo sviluppo e coesione, ma l'assunzione degli impegni giuridicamente vincolanti deve avvenire entro il 31 dicembre 2021. Gli altri fondi nazionali sono regolati dalla legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196) che, per le spese in conto capitale, fissa il limite del terzo esercizio successivo a quello dell'assunzione dell'impegno (art. 34-*bis*, co. 4); tale previsione è stata interessata dalle disposizioni del decreto legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, che, in via sperimentale per gli anni 2019, 2020, 2021, prolunga tale termine di ulteriori tre esercizi (art. 4-*quater*, co. 1, lett. b).

A fronte dei cospicui finanziamenti, sia nazionali che comunitari, messi in atto con il coinvolgimento delle strutture territoriali, con la conseguente necessità di assicurare la tempestività nella realizzazione dei piani e dei programmi, il Mibact ha ritenuto necessario prevedere un meccanismo di supporto alle strutture ministeriali, con il duplice scopo di alleggerirne i carichi di lavoro e di ottimizzare la gestione delle procedure di gara tramite la concentrazione e la standardizzazione. Ai sensi dell'art. 55-*bis* del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dall'art. 1 della legge 24 marzo 2012, n. 27, il segretariato generale ha sottoscritto nel 2015 un accordo con Invitalia S.p.A. per l'attivazione di quest'ultima come Centrale di Committenza [79]. In virtù di tale accordo, tutte le strutture centrali e periferiche del ministero che svolgono le funzioni di stazione appaltante possono avvalersi di Invitalia per l'indizione e la

gestione delle gare d'appalto. Il ricorso alla Centrale di Committenza sta mostrando risultati positivi in termini di miglioramento della qualità dei documenti di gara, trasferimento di conoscenze al personale interno, riduzione dei tempi di espletamento delle gare dovuto in particolare all'abbattimento del contenzioso [80].

4.4. I controlli

L'Unità Operativa Controlli assicura, nel corso dello svolgimento del Programma, la correttezza, la regolarità e la legittimità dell'esecuzione degli interventi; come previsto dalla normativa comunitaria e nazionale, essa svolge la propria attività in completa autonomia e indipendenza rispetto alle altre Unità Operative. L'UO verifica che i prodotti e servizi cofinanziati siano stati forniti, che i beneficiari abbiano pagato le spese dichiarate e che queste ultime siano conformi al diritto applicabile, al programma operativo e alle condizioni per il sostegno dell'operazione, attraverso verifiche amministrative rispetto a ciascuna domanda di rimborso presentata dai beneficiari e verifiche sul posto delle operazioni. L'Autorità di Gestione ha messo a punto la metodologia e gli strumenti per condurre le verifiche di gestione previste, che si articolano in un organico sistema di *check-list*, manuali, linee guida, piste di controllo elaborati secondo la normativa europea [81] e ripresi dal SIGECO di FSC che ad essa si allinea [82]; per un positivo effetto di "traboccamento" questo complesso di procedure si sta estendendo alla gestione degli altri fondi nazionali.

L'organizzazione dell'attività di controllo prevede diversi livelli di responsabilità: il beneficiario, attraverso procedure di autocontrollo testimoniate dalla compilazione di apposite *check-list*, verificherà sul totale della spesa prodotta la completezza, correttezza e coerenza della documentazione amministrativo-contabile rispetto alla normativa, al Piano, al bando, al contratto; l'AdG effettua le verifiche contabili e amministrative, anch'esse sistematizzate mediante *check-list* a cui si aggiungono controlli *in loco*, sulle domande di rimborso presentate dai beneficiari; l'Autorità di Certificazione effettua le verifiche per la certificazione della spesa ritenuta ammissibile dall'AdG. Il sistema di controlli multilivello sulle rendicontazioni garantisce la regolarità delle spese, contribuendo alla sana gestione finanziaria del bilancio nazionale e di quello dell'Unione Europea; quest'ultimo continua a registrare miglioramenti e soddisfa elevati standard di rendicontabilità e trasparenza in termini di spesa di fondi pubblici [83].

4.5. La comunicazione

Per i programmi finanziati dal FESR, come il PON Cultura e Sviluppo, il Reg. (UE) n. 1303/2013 prevede specifici adempimenti in materia di comunicazione, con il fine di informare i potenziali beneficiari delle opportunità offerte dal Programma, di diffondere al pubblico i dati sulla sua attuazione, di pubblicizzare presso i cittadini dell'UE il ruolo della politica di coesione rendendoli consapevoli del ruolo dei fondi SIE e dell'impatto delle azioni realizzate. A questo scopo ogni Autorità di Gestione predispone una strategia di comunicazione del Programma, che deve essere approvata da parte del Comitato di sorveglianza e che comprende [84]: la creazione di un sito web unico che fornisca tutte le informazioni e i documenti inerenti il Programma [85]; la pubblicazione e il regolare aggiornamento dell'elenco delle operazioni finanziate in formato accessibile dal web; misure di informazione specificamente rivolte ai potenziali beneficiari e ai beneficiari effettivi; l'organizzazione di un'attività informativa principale all'anno che promuova le opportunità di finanziamento e le strategie perseguite nonché i risultati raggiunti.

Anche in questa materia, la gestione dei Piani nazionali (FSC e altri fondi) si è uniformata a quella del PON Cultura e Sviluppo: l'Unità Operativa a ciò dedicata svolge tutte le attività connesse agli adempimenti di informazione e di comunicazione, interna ed esterna (anche attraverso le relazioni con il partenariato e l'organizzazione e la partecipazione a eventi, convegni, seminari, riunioni interistituzionali, tavoli tecnici, ecc.), curando in particolare il raccordo tra i vari Programmi e la diffusione di una visione d'insieme della programmazione strategica del Mibact [86]. Su questa materia sono ampi gli spazi di miglioramento della qualità e dell'organicità della comunicazione del ministero: dimostra questa consapevolezza la recente assunzione di funzionari aventi lo specifico profilo di addetti alle attività di promozione e comunicazione [87].

5. Aspetti della gestione e profili organizzativi

Con la riorganizzazione del ministero, nel 2014, tra le funzioni del segretario generale è stata prevista "la programmazione dei fondi comunitari diretti e indiretti, anche svolgendo, ove richiesto e comunque nel rispetto della normativa europea in materia, le funzioni proprie della autorità di gestione dei programmi comunitari" [88]. È stato quindi istituito all'interno del segretariato generale il "Servizio II - Programmazione strategica nazionale e comunitaria", incaricato del "coordinamento della programmazione strategica dei fondi comunitari diretti e indiretti, anche mediante l'esercizio delle funzioni proprie della "autorità di gestione" [89]. Oltre ad assumere questo ruolo, il dirigente del Servizio II è divenuto Autorità responsabile del Piano Operativo Complementare al PON Cultura e Sviluppo, assumendo poi, in ragione della progressiva attivazione di ulteriori investimenti strategici, anche la responsabilità del Piano strategico Grandi Progetti Beni Culturali e il compito di Autorità di Gestione del PO Cultura e Turismo: cosicché un ufficio dirigenziale di livello non generale si è trovato ad amministrare finanziamenti che superano il bilancio ordinario del Mibact, gestito dalla competente direzione generale. Incardinare la programmazione strategica nel segretariato generale, separandola dalla gestione dei fondi ordinari e straordinari, è coerente con il suo carattere strategico, deputato a riflettere le scelte di indirizzo e le priorità politiche dell'amministrazione: perciò occorre che l'Autorità di gestione sia individuata in una posizione di vertice del ministero, così da assicurare uno stretto coordinamento con i centri decisionali apicali [90]. Il ruolo dell'Autorità di gestione comporta un delicato compito di raccordo tanto verso l'esterno (in qualità di referente esclusivo delle altre autorità nazionali e della Commissione europea, oltre che dei beneficiari esterni al Mibact), quanto sul versante interno, attraverso il coordinamento di varie direzioni generali [91]. Se a tale ruolo corrisponde un incarico di funzione dirigenziale di livello non generale, viene a crearsi una problematica asimmetria dovuta alla mancanza di adeguate leve di controllo dei diversi livelli di governo dei piani. Come è noto, la mancanza di coordinamento produce inevitabilmente l'addensamento di tutte le istanze al vertice amministrativo [92], quando non all'organo politico, innescando uno squilibrio di cui ritardi e disfunzioni sono solo l'aspetto più evidente. Il [d.p.c.m. 169/2019](#) è intervenuto a correggere lo squilibrio generatosi nell'assetto organizzativo del Mibact a causa della

crescente attrazione di risorse strategiche su un singolo servizio, articolando il segretariato generale in sette (anziché quattro) uffici dirigenziali non generali (art. 16, co. 6). Il d.m. 28 gennaio 2020, n. 21 (Allegato 3) ha quindi previsto la distribuzione delle attività relative alla gestione dei fondi strategici in diversi uffici a seconda delle principali funzioni: il Servizio IV (Programmazione) è incaricato del supporto al segretario generale nel coordinamento della programmazione strategica dei programmi delle politiche di coesione attivati con risorse nazionali e europee e dell'elaborazione del Piano strategico Grandi Progetti Beni culturali; al Servizio V (Contratti e attuazione programmi) spettano l'attuazione degli interventi inseriti nei programmi delle politiche di coesione finanziati con fondi europei, nonché l'esercizio delle analoghe funzioni per interventi e programmi nazionali, insieme al monitoraggio e controllo dell'attuazione dei programmi europei e nazionali di competenza del segretariato generale; altre attività ricadono infine nelle competenze trasversali di altri servizi (I - Coordinamento amministrativo; III - Relazioni internazionali; VI - Eventi, mostre e manifestazioni). In tal modo si è dato adeguato respiro ad una delle più importanti attribuzioni del ministero, rendendola espressione di tutto l'organo di vertice amministrativo, con l'opportuna riconduzione del ruolo di Autorità di gestione in capo al suo dirigente apicale.

Uno stretto coordinamento tra i diversi livelli di governo è tanto più necessario quanto più centrale si rivela proprio la fase della programmazione degli interventi, quando occorre superare tutte le difficoltà che impediscono una visione strategica dell'uso delle risorse: dai ristretti limiti temporali per la spesa alla necessità di disporre di progettazioni adeguate nel momento in cui si attivano i canali di finanziamento. Il rischio è proprio il rovesciamento della programmazione, ossia quello di individuare le opere da realizzare sulla base delle risorse disponibili, senza mai andare oltre le proprie capacità immediate e quindi senza che si origini un percorso di crescita dell'amministrazione [93]. È necessario dare avvio ad un percorso condiviso e sistematico di rilevazione dei fabbisogni delle strutture territoriali del Mibact, finalizzato alla predisposizione dei documenti pre-progettuali e progettuali da finanziare all'attivarsi di nuovi fondi, idonei a programmare le risorse sulla base dei reali fabbisogni, invece di rovesciare i termini del problema. Solo così si potrà uscire dalla logica delle candidature "in rincorsa" sulle scadenze (sempre piuttosto proibitive), evitare il prevalere di logiche emergenziali (restauri indifferibili, completamenti da finanziare) ed abbracciare un'ottica pienamente strategica nell'uso delle risorse.

Quando poi vengono finanziati interventi a beneficio di soggetti esterni al ministero (comuni, fondazioni, ecc.) occorre porre molta attenzione al coinvolgimento degli organi periferici del Mibact sui quali andrà a ricadere la gestione finanziaria - di norma i segretariati regionali - per evitare la prevedibile resistenza dell'apparato di fronte a responsabilità gravose dovute a scelte non condivise. Il coordinamento in capo ad essi dell'attività delle strutture periferiche presenti nel territorio, già indebolito dalle asimmetrie nelle graduazioni dirigenziali interessate (non soltanto il segretario regionale è un dirigente di II fascia, quindi un *primus inter pares*, ma tra i direttori di istituti autonomi del territorio possono trovarsi dirigenti di livello generale), è ulteriormente affievolito dal sistema di governo dei Piani strategici, che prevede rapporti diretti tra l'Autorità di gestione e il beneficiario: uno squilibrio che si è tentato di correggere tramite il collegamento gerarchico dei segretari regionali con il segretariato generale che, riportando i centri di costo direttamente all'organo dal quale promana la parte preponderante dei finanziamenti, ne rafforza il ruolo tramite un diretto e incisivo collegamento con il vertice [94].

Sul piano dei rapporti tra AdG e beneficiari per la realizzazione degli interventi, il disciplinare d'obbligo costituisce un efficace strumento di controllo dell'attuazione e di condivisione delle responsabilità. Ciò a condizione che esso definisca i passaggi più delicati sui doveri delle parti senza lasciare zone d'ombra né imporre, è appena il caso di ricordarlo, limiti e obblighi diversi da quelli regolati dal dettato normativo [95]. È necessario che la macchina proceda nel modo più scorrevole possibile, adoperando a questo scopo ogni mezzo che riduca gli attriti ed eliminando intoppi e rallentamenti.

6. Conclusioni

I numeri degli investimenti straordinari del Mibact esprimono chiaramente la volontà di recuperare gli anni di tagli alle spese per la cultura. La programmazione per cicli di sette anni riflette l'esigenza di uscire dalla logica dell'emergenza, dovuta a decenni di mancate risorse, per adottare quella della pianificazione. Lo svolgimento virtuoso di questo percorso dovrebbe portare al potenziamento della gestione ordinaria [96], finalizzata al mantenimento dei risultati dei grandiosi restauri condotti negli ultimi anni; il criterio della "conservazione programmata" [97] necessita infatti di risorse prevedibili e costanti, in grado di coprire anche le spese continuative, non ammissibili nei fondi straordinari. In questo modo la programmazione del Mibact potrà esprimere una valenza pienamente strategica, rivolgendosi al campo dell'innovazione, della creatività, della sostenibilità, dei sistemi territoriali, dell'attrattività turistica.

La gestione dei fondi strutturali da parte del Mibact ha un impatto nettamente positivo sia sul patrimonio che sull'apparato: è da rilevare, infatti, non soltanto la possibilità di attuare rilevanti investimenti sul patrimonio culturale, tanto più significativi in un quadro di generale restrizione della spesa pubblica, ma anche gli effetti della partecipazione alla programmazione europea in termini di crescita dell'amministrazione [98] nella gestione dei processi di attuazione e spesa, nella creazione di una *governance* forte e nella realizzazione di un partenariato collaborativo con le regioni [99].

L'entità delle risorse nel quadro della politica di bilancio nazionale ed europea, lo stato del patrimonio culturale e l'attesa da parte della collettività pongono l'amministrazione di fronte ad una sfida da cogliere e valorizzare. Una sfida a fronte della quale il Mibact possiede tutti gli strumenti adeguati, a patto che ogni elemento (ciascun organo, ciascun dirigente, ciascun dipendente di qualsiasi grado e qualifica) operi al massimo della propria responsabilità e competenza, evitando di anteporre i problemi alle soluzioni [100], di invocare puntuali istruzioni sovraordinate (generalmente di rango legislativo, ma anche dal proprio vertice gerarchico) con lo scopo appunto di evitare il peso della scelta) [101], di attribuirsi compiti che rientrano nelle attribuzioni di altri soggetti. Il tutto nella consapevolezza di essere parte di un organismo che è rivolto, come ben esprime l'etimologia della parola "ministero", al servizio di un interesse pubblico e che l'obiettivo finale degli investimenti non è il rispetto delle regole (che semmai ne costituisce il fondamento e ne delinea il percorso), ma il raggiungimento dei risultati [102].

È necessaria infine una forte sinergia tra politica e amministrazione, ossia tra chi ha il compito di stabilire attraverso

quali opere pubbliche dare risposta ai fabbisogni individuati e chi è chiamato a tradurre tali scelte attraverso le più opportune forme di gestione. Se nessuno di questi due pilastri poggia su solide basi, è arduo immaginare che l'amministrazione possa realizzare una seria e fondata programmazione.

Note

[*] Il testo qui presentato contiene alcune riflessioni, qui espresse a titolo esclusivamente personale, maturate attraverso lo svolgimento dell'attività istituzionale presso gli uffici centrali del ministero.

[1] Si veda *Cultura e turismo - Report delle attività 2014-2018*, disponibile sul sito istituzionale (www.beniculturali.it). Cfr. inoltre L. Casini, "Learning by experience"? *La riforma del ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo*, in *Aedon*, 2017, 3. Con la XVIII legislatura, lo stato di previsione della spesa per il 2019 è salito a 2,7 miliardi di euro (l. 30 dicembre 2018, n. 145) e per il 2020 rimane oltre i 2,5 (l. 27 dicembre 2019, n. 160).

[2] C. Barbati, *Organizzazione e soggetti*, in *Diritto del patrimonio culturale*, (a cura di) C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciuolo, Bologna, Il Mulino 2017.

[3] La programmazione dei fondi strutturali dal 2000 segue cicli di sette anni; si sta quindi concludendo il terzo (2000-2006; 2007-2013; 2014-2020) e sono in corso i negoziati per il periodo 2021-2027. Sulla politica di coesione europea si può consultare l'abbondante e dettagliato materiale disponibile sul sito della Commissione europea - Politica regionale (www.ec.europa.eu/regional_policy) e dell'Agenzia per la coesione territoriale (www.agenziacoesione.gov.it).

[4] TFUE, art. 174, co. 1-2: "Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite". Sulla Strategia Europa 2020: Comunicazione COM(2010) 2020 della Commissione del 3 marzo 2010.

[5] I fondi SIE sono composti da: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE), Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), Fondo di coesione (quest'ultimo è rivolto a favore degli stati membri con un PIL inferiore al 90% della media europea, perciò non riguarda l'Italia): www.ec.europa.eu/esif.

[6] Si tratta del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013. Da segnalare, per il FESR, anche il Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, contenente disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "investimenti a favore della crescita e dell'occupazione", e il Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, modificando vari regolamenti precedenti.

[7] <http://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/accordo-di-partenariato>. I fondi strutturali prevedono il cofinanziamento tramite una quota parte nazionale, la cui copertura è garantita dal Fondo di Rotazione (istituito dalla legge 16 aprile 1987, n. 183) gestito dall'Ispettorato Generale per i Rapporti con l'Unione Europea della Ragioneria Generale dello Stato - ministero dell'Economia e delle Finanze (d'ora in poi anche MEF-RGS-IGRUE).

[8] Gli obiettivi tematici sono: OT1, Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; OT2, Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), nonché il loro utilizzo e qualità; OT3, Migliorare la competitività delle PMI; OT4, Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio; OT5, Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici e la prevenzione e la gestione dei rischi; OT6, Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'efficienza delle risorse; OT7, Promuovere il trasporto sostenibile e migliorare le infrastrutture di rete; OT8, Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; OT9, Promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà e qualsiasi discriminazione; OT10, Investire in istruzione, formazione e apprendimento permanente; OT11, Migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione.

[9] Per tutte le informazioni sul POIn si può consultare il sito www.poinattrattori.it.

[10] Per comprendere l'entità, l'ampiezza e la qualità delle opere realizzate si può fare riferimento alle brillanti pubblicazioni che ne sono scaturite: *I Cantieri del POIn MiBACT. Programma Operativo Interregionale Attrattori Naturali, Culturali e Turismo FESR 2007-2013, Asse I, Volume I. Verso la chiusura del Programma - dicembre 2015*, Roma, Gangemi Editore, 2015 e *I Cantieri del POIn MiBACT. Programma Operativo Interregionale Attrattori Naturali, Culturali e Turismo FESR 2007-2013, Asse I, Volume II. La chiusura del ciclo di programmazione 2007-2013 - luglio 2017*, Roma, Gangemi Editore, 2017.

[11] Decisione C(2012) n. 2154 della Commissione del 29 marzo 2012. Dei 67 interventi avviati, 37 sono stati conclusi nella prima fase; i restanti sono stati completati con le risorse del FESR 2014-2020: Decisione (2016) n. 1497 del 10 marzo 2016. Per tutti i riferimenti, le informazioni e i materiali: <https://open.pompeisites.org>.

[12] La dicitura ufficiale è Programma Operativo Nazionale Cultura e Sviluppo FESR 2014-2020: nel seguito del testo verrà citato anche come PON Cultura e Sviluppo.

[13] Per la prima volta il Mibact gestisce un regime di aiuti, che nella precedente programmazione era affidato al ministero per lo Sviluppo economico come Organismo Intermedio.

[14] L'Asse I declina l'obiettivo tematico n. 6; l'Asse II si riferisce al n. 3 e l'Asse III corrisponde al n. 11 (cfr. sopra, nota 8). Per tutte le informazioni sul PON Cultura e Sviluppo si può consultare il sito www.ponculturaesviluppo.beniculturali.it.

[15] L'Accordo di partenariato punta molto sul la capacità dei fondi SIE di generare e alimentare processi di crescita e potenziamento delle Amministrazioni e perciò prevede la redazione e l'attuazione, da parte delle Autorità di Gestione, dei Piani di Rafforzamento Amministrativo, volti al miglioramento delle capacità amministrative di tutti i soggetti impegnati nella realizzazione dei programmi, che sono divenuti un modello italiano da seguire in tutta l'Unione: www.pra.gov.it.

[16] La dicitura ufficiale è Programma Operativo Complementare al PON Cultura e Sviluppo FESR 2014-2020: nel seguito del testo verrà citato anche come Programma Complementare al PON.

[17] Per tutte le informazioni sul Programma Complementare al PON si possono consultare il sito www.ponculturaesviluppo.beniculturali.it e il sito www.programmazionestrategica.beniculturali.it.

- [18] "Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni" (art. 119, co. 5 Cost.).
- [19] L'impiego della dotazione finanziaria del FSC avviene attraverso Piani operativi rispondenti ad aree tematiche nazionali definiti da una apposita Cabina di regia, composta da rappresentanti delle Amministrazioni centrali, regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano (d.p.c.m. 25 febbraio 2016). La successiva approvazione dei singoli piani operativi è attribuita alla competenza del CIPE, il quale può, in attesa dell'esito delle determinazioni della Cabina di regia, approvare piani stralcio per la realizzazione di interventi con immediato avvio dei lavori, destinati a confluire nei piani operativi.
- [20] Per tutti i riferimenti normativi, le delibere CIPE e la documentazione su FSC: www.programmazioneeconomica.gov.it.
- [21] Delibera CIPE n. 38/2012; Delibera CIPE n. 106/2017.
- [22] Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), art. 1, co. 6. Per l'area tematica "cultura e turismo" il riparto territoriale si discosta da tale rapporto, in virtù della totalità del PON rivolta alle regioni del Sud, fermo restando il bilanciamento complessivo delle risorse: cfr. Piano Stralcio Cultura e Turismo, allegato alla Delibera CIPE 3/2016.
- [23] Delibera CIPE n. 3/2016 e delibera CIPE n. 100/2017.
- [24] Tutte le informazioni sul sito www.governo.it.
- [25] Come detto (nota 19), i piani stralcio sono destinati a confluire nei piani operativi. La dicitura ufficiale è quindi Piano Operativo Cultura e Turismo FSC 2014-2020: nel seguito del testo verrà citato anche come PO Cultura e Turismo.
- [26] Delibera CIPE n. 10/2018.
- [27] L. Casini, *Valorizzazione e gestione*, in *Diritto del patrimonio culturale*, cit., pag. 213; anche questo fondo è stato reso permanente (legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, co. 326): https://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/visualizza_asset.html_1398816910.html.
- [28] Art. 7 del decreto legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2014, n. 106, poi modificato dall'art. 1, co. 326, legge n. 205 del 2017.
- [29] Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, co. 9-10.
- [30] Legge 28 dicembre 2015, n. 108, art. 1, co. 345 e 347; d.m. 1 maggio 2016, n. 230, poi rimodulato dal d.m. 9 agosto 2018, n. 356.
- [31] Legge 28 dicembre 2015, n. 108, art. 1, co. 338; il decreto interministeriale 2 dicembre 2016, n. 560 contiene l'elenco degli interventi a titolarità del Mibact per un totale di 77 milioni di euro e di quelli a titolarità del Mit per un ammontare complessivo di 43 milioni.
- [32] Legge 11 dicembre 2016, n. 232, art. 1, co. 140; il relativo decreto di riparto è il d.p.c.m. 21 luglio 2017.
- [33] Legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, co. 1072; il relativo decreto di riparto è il d.p.c.m. 28 novembre 2018.
- [34] D.m. 29 settembre 2017, n. 429; d.m. 11 gennaio 2018, n. 27; d.m. 25 ottobre 2018, n. 467.
- [35] Le autorità di gestione e controllo sono definite e disciplinate dal Regolamento (UE) n. 1303/2013, artt. 123-127.
- [36] Nel precedente ciclo di programmazione (2007-2013), il Mibact ha appunto svolto il ruolo di Organismo Intermedio nell'ambito del Programma Operativo Interregionale (POIn) "Attrattori culturali, naturali e turismo" per l'attuazione dell'Asse I, rivolto al rafforzamento delle dotazioni culturali delle regioni dell'Obiettivo Convergenza; per l'Asse II, rivolto al sostegno alle imprese culturali, il ruolo di Organismo Intermedio è stato svolto dal ministero per lo Sviluppo economico (cfr. nota 13).
- [37] Regolamento (UE) n. 1303/2013, artt. 47-51. La normativa prevede inoltre specifiche attività di valutazione (*ex ante*, *in itinere* e *ex post*) effettuate per migliorare la qualità della progettazione e dell'esecuzione dei programmi e per valutarne l'efficacia, l'efficienza e l'impatto (artt. 54-57).
- [38] Regolamento (UE) n. 1303/2013, artt. 123-127; Accordo di Partenariato, Allegato II - Proposta SI.GE.CO; Regolamento (UE) n. 1303/2013; Regolamento di esecuzione (UE) n. 1011/2014. Tutta la documentazione sul Sistema di gestione e controllo è pubblicata sul sito istituzionale: <http://ponculturaesviluppo.beniculturali.it/documenti/gestione-e-controllo>.
- [39] La composizione del Comitato di sorveglianza del PON Cultura e Sviluppo 2014-2020 è illustrata nel dettaglio al seguente link: <http://ponculturaesviluppo.beniculturali.it/organizzazione/comitato-sorveglianza>.
- [40] D.p.c.m. 25 febbraio 2016, adottato in ottemperanza a quanto stabilito dalla legge 190/2014, art. 1, co. 703, lett. c).
- [41] Delibera CIPE n. 25 del 10 agosto 2016, art. 2, lett. b).
- [42] Tutta la documentazione sul Sistema di gestione e controllo di FSC è disponibile sul sito istituzionale: www.programmazionestrategica.beniculturali.it.
- [43] Tutte le informazioni, gli atti e i documenti relativi a questi canali di finanziamento si trovano sul sito istituzionale del Mibact (www.beniculturali.it) alla voce Home>Programmazione>Straordinaria. Vi è una lieve eccezione rispetto a tale criterio: il segretariato generale segue la gestione degli interventi di cui al d.m. 560/2016 (attuativo della legge 108/2015, art. 1, co. 338).
- [44] Relazione sul Sistema di Gestione e Controllo del Programma Operativo Nazionale Cultura e Sviluppo FESR 2014-2020, pagg. 7-9.
- [45] R.L. Daft, *Organizzazione aziendale*, Rimini 2017.
- [46] "Criteri di selezione delle operazioni" approvati nel 2015 per gli Assi I e III, nel 2016 (con revisione nel 2018) per l'Asse II: www.ponculturaesviluppo.beniculturali.it.
- [47] I criteri e i processi sono più complessi e articolati rispetto alla sintesi qui proposta, perciò si rimanda ai documenti del

Sistema di Gestione e Controllo del Programma Operativo Nazionale Cultura e Sviluppo FESR 2014-2020, in particolare la "Relazione" e il "Manuale delle procedure dell'Autorità di Gestione".

[48] Gli Accordi Operativi di Attuazione e gli atti relativi all'individuazione degli interventi ammissibili al finanziamento sono resi pubblici, come prescritto dalla normativa comunitaria (art. 115 del Regolamento (UE) n. 1303/2013), sul sito istituzionale: <http://ponculturaesviluppo.beniculturali.it/documenti/programma>.

[49] Di Francesco, *I progetti, i cantieri e l'attuazione del POIn "Attrattori naturali, culturali e turismo"*, in *I Cantieri del POIn MiBACT cit, Volume I*, 2015, pag. 14. Si veda, ad esempio, il Decreto AdG n. 124 del 24/05/2019: <http://ponculturaesviluppo.beniculturali.it/il-pon/assi-prioritari/asse1-attrattori>.

[50] Le cui funzioni sono attribuite mediante apposita convenzione. Per tutte le informazioni sulla misura: <https://www.invitalia.it/cosa-facciamo/creiamo-nuove-aziende/cultura-crea>.

[51] D.lgs. 31 marzo 1998, n. 123, art. 5.

[52] Acquisiti tramite procedura comparativa con l'utilizzo di banche dati gestite dalle PA, gara Consip, convenzione con soggetti in house o organismi di ricerca: Relazione sul Sistema di Gestione e Controllo del Programma Operativo Nazionale Cultura e Sviluppo FESR 2014-2020, pagg. 17-18; Manuale delle procedure dell'Autorità di Gestione, pagg. 66-68.

[53] Occorre evitare la deriva che trasforma il personale esterno in una sorta di "corpo estraneo" dotato di autonomi fili di raccordo con il vertice: è necessario che in ogni caso il baricentro delle decisioni rimanga saldamente incardinato nell'amministrazione.

[54] Programma Operativo Complementare al PON Cultura e Sviluppo FESR 2014-2020, Allegato II; Delibera CIPE n. 73/2019, *Programma Operativo Complementare al PON Cultura e Sviluppo FESR 2014-2020 (POC 2014-2020). Riprogrammazione*.

[55] Relazione sul Sistema di Gestione e Controllo del Piano Operativo Cultura e Turismo FSC 2014-2020, pagg. 22-25, 35-36.

[56] D.m. 20 maggio 2019, n. 240.

[57] *Piano strategico "Grandi Progetti Beni Culturali", Relazione annuale sullo stato di attuazione (anno 2018)*, pag. 14.

[58] F. Pellizzer, *La programmazione e la progettazione*, in *Diritto dei contratti pubblici*, (a cura di) F. Mastragostino, Torino, Giappichelli, 2017, pagg. 243-320; D. Di Francesco, *I progetti, i cantieri e l'attuazione del POIn "Attrattori naturali, culturali e turismo"*, in *I Cantieri del POIn MiBACT, Volume I cit.*, pagg. 14-15.

[59] D.m. 29 settembre 2017, n. 429 e d.m. 11 gennaio 2018, n. 27.

[60] D.m. 25 ottobre 2018, n. 467. Il d.p.c.m. 169/2019 ha istituito la direzione generale Sicurezza del patrimonio culturale.

[61] Si rimanda al già citato Sistema di Gestione e Controllo.

[62] Reg. (UE) 1303/2013, art. 125, par. 2, lett. d).

[63] SIGECO del PON Cultura e Sviluppo, Relazione, pagg. 96-101.

[64] Manuale delle procedure dell'AdG, pagg. 61-63. Per l'attuazione Asse III si rimanda alla Relazione sul SIGECO, pagg. 66-71. Per il POC 2014-2020 si rimanda all'apposita relazione contenuta nel Piano Complementare al PON.

[65] Delibera CIPE 25/2016, art. 2, lett. a).

[66] D.lgs. 88/2001, art. 6. Sui contratti istituzionali di sviluppo del PO Cultura e Turismo si può consultare l'apposito approfondimento sul sito istituzionale: www.programmazionestrategica.beniculturali.it.

[67] Delibera CIPE 25/2016, art. 2, lett. a).

[68] Si rimanda al Sistema di Gestione e Controllo del Piano Operativo Cultura e Turismo 2014-2020, in particolare alla Relazione e alle linee guida per i beneficiari.

[69] Disponibile al link: <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/disponibile-online-il-nuovo-rapporto-sui-tempi-di-attuazione-delle-opere-pubbliche>.

[70] Si veda la relazione presentata all'ultimo Comitato di sorveglianza svoltosi lo scorso 4 dicembre 2019, disponibile sul sito istituzionale.

[71] Riprogrammate con il Decreto dell'Autorità di Gestione n. 124 del 24/05/2019, disponibile sul sito istituzionale.

[72] Si rimanda alla notizia sul sito web: <https://ponculturaesviluppo.beniculturali.it/anche-questanno-il-pon-supera-lesame-n3/>.

[73] I dati sull'avanzamento si trovano al sito www.opencoesione.gov.it.

[74] Il Dipartimento del Turismo presso il Mipaaf è diventato completamente operativo nella primavera 2019 (www.politicheagricole.gov.it).

[75] D.m. 429/2017 e d.m. 27/2018. Quanto al d.m. 467/2018, non si è ancora giunti alla fase attuativa.

[76] D.p.c.m. 29 agosto 2014, n. 171, art. 32, co. 1; disposizione non richiamata nel d.p.c.m. 19 giugno 2019, n. 76, art. 31, ma reintrodotta nel d.p.c.m. 2 dicembre 2019, n. 169, art. 40, co. 1.

[77] *Piano strategico "Grandi Progetti Beni Culturali", Relazione annuale alle Camere (anno 2018)*: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/344898.pdf>.

[78] *Relazione annuale cit.*, pag. 17.

[79] <https://www.invitalia.it/cosa-facciamo/sviluppiamo-i-territori/centrale-di-committenza>.

[80] Sugli effetti dell'attivazione della Centrale di Committenza si possono consultare le relazioni di avanzamento del Piano di

Rafforzamento Amministrativo del Mibact (www.pra.gov.it), nonché i rapporti di valutazione (<https://ponculturaesviluppo.beniculturali.it/documenti/valutazione/>).

[81] Sistema di Gestione e Controllo del PON Cultura e Sviluppo 2014-2020, Relazione, pagg. 41-55; Manuale delle procedure dell'Autorità di Gestione; Manuale delle procedure dell'Autorità di Certificazione.

[82] Sistema di Gestione e Controllo del Piano Operativo Cultura e Turismo 2014-2020, Relazione, pagg. 30-33; Linee guida per i beneficiari, pagg. 7-8.

[83] Corte dei conti dell'Unione Europea, *Relazione annuale sull'esercizio 2018*: www.eca.europa.eu.

[84] Per l'elenco dettagliato degli adempimenti in materia si rimanda al Reg. (UE) n. 1303/2013, artt. 115-116 e Allegato XII.

[85] Per il PON Cultura e Sviluppo è il sito www.ponculturaesviluppo.beniculturali.it.

[86] In particolare, è stato realizzato il sito www.programmazionestrategica.beniculturali.it, dove è illustrata l'intera programmazione, sia europea che nazionale, ed è possibile ricercare, analizzare e confrontare i dati e le informazioni relativi ai vari Programmi in una visione complessiva a scala nazionale.

[87] L. Casini, *"Learnig by experience"? La riforma del ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo*, cit.

[88] D.p.c.m. 29 agosto 2014, n. 171, art. 11, co. 2, lett. m); disposizione integralmente ripresa nel d.p.c.m. 19 giugno 2019, n. 76, art. 12, co. 2, lett. m) (con la sostituzione di "europei" a "comunitari") e riproposta nella versione originale nel d.p.c.m. 2 dicembre 2019, n. 169, art. 13, d 2, lett. m).

[89] D.m. 27 novembre 2014, Allegato 3.

[90] Nel caso dei Fondi SIE, una adeguata qualifica è espressamente richiesto dall'Accordo di Partenariato (Allegato II - Elementi salienti della proposta di SIGECO).

[91] Direzioni museali regionali e istituti autonomi dipendono dalla direzione generale Musei, le soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio costituiscono articolazioni periferiche della relativa direzione generale, gli istituti centrali rispondono alla direzione generale Educazione e Ricerca. Senza contare i segretariati regionali costituiscono centri di costo della direzione generale Bilancio fino al d.p.c.m. 79/2019, che li ha portati alle dipendenze del segretariato generale.

[92] M. Cammelli, *Bonus cultura e riorganizzazione del ministero: navigazione difficile, direzione giusta*, in *Aedon*, 2014, 2.

[93] F. Pellizzer, *La programmazione e la progettazione*, cit.; cfr. relazione del dott. Paolo Di Nola alla tavola rotonda "La cultura come veicolo e spazio di coesione" tenutasi il 14 novembre 2019 a San Giovanni a Teduccio (NA), nell'ambito di Forum PA Sud - il festival della coesione per la sostenibilità: <http://ponculturaesviluppo.beniculturali.it/landing-page-convegno>.

[94] L. Casini, *La riorganizzazione del Mibact: dal "lego" istituzionale alla manutenzione amministrativa*, in *Aedon*, 2019, 3.

[95] I principali nodi problematici sono costituiti dall'utilizzo delle economie di gara, degli imprevisti e dal ricorso alle varianti in corso d'opera, in cui sono implicate risorse che di norma rientrano nella disponibilità della stazione appaltante, a cui i decreti assegnano l'intero importo del finanziamento, e nella sfera di responsabilità di quest'ultima.

[96] M. Cammelli, *L'avvio della riforma del Mibact: echi dalla periferia*, in *Aedon*, 2016, 1; illuminanti riflessioni su "ordinarietà" ed "eccezionalità" nel caso di Pompei sono proposte da F. Ermani, *Pompei, Italia*, Milano, Feltrinelli, 2015.

[97] *Conoscere per conservare. 10 anni per la conservazione programmata*, (a cura di) R. Moiola, A. Baldoli, *Quaderni dell'Osservatorio*, n. 29, 2018; R. Cecchi, *Abecedario. Come proteggere e valorizzare il patrimonio culturale italiano*, Milano, Skira 2015, pagg. 116-121; sull'argomento si rimanda al fondamentale lavoro di B. Zanardi, *Un patrimonio artistico senza. Ragioni, problemi, soluzioni*, Milano, Skira, 2015.

[98] Relazione del Prof. Maurizio di Palma alla tavola rotonda "La cultura come veicolo e spazio di coesione" tenutasi il 14 novembre 2019 a San Giovanni a Teduccio (NA), nell'ambito di Forum PA Sud - il festival della coesione per la sostenibilità: <http://ponculturaesviluppo.beniculturali.it/landing-page-convegno>.

[99] A.P. Recchia, *Presentazione*, in *I Cantieri del POIn MIBACT cit, Volume I*, 2017, pag. 13.

[100] M. Cammelli, *La riga della prima riga, ovvero: ragionando su Art Bonus e dintorni*, in *Aedon*, 2014, 3. È opportuno ricordare le parole di M.S. Giannini: "Non c'è dubbio che dei tanti problemi che esistono in questa materia, l'assoluta maggioranza è solubile con gli strumenti dell'armamentario proprio di qualunque amministrazione pubblica": M.S. Giannini, *Ristrutturiamo il ministero dei beni culturali* (1986), ora in Id., *Scritti*, VIII, Milano, Giuffrè, 2006, pag. 541.

[101] M. Cammelli, *I tre tempi del ministero dei beni culturali*, in *Aedon*, 2016, 3; M. Cammelli, *La riga della prima riga, ovvero: ragionando su Art Bonus e dintorni*, in *Aedon*, 2014, 3.

[102] M. Cammelli, *Regionalismo differenziato e patrimonio culturale: quello che resta*, in *Aedon*, 3, 2019.