



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

*“Matera - capitale europea della cultura 2019”*



Deliberazione n. 56/2020/VSGO  
Potenza, 22 dicembre 2020





CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

nella Camera di Consiglio del 17 dicembre 2020

composta dai Magistrati

dott. Michele Oricchio	Presidente, relatore
dott. Rocco Lotito	Consigliere
dott. Luigi Gianfranceschi	Consigliere
Dott. Michele Minichini	Referendario

Visto l'art. 100, c. 2, Cost.;

Vista la l. 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, c. 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

Visto l'art. 1, comma 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, con cui, ad integrazione dell'art. 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, viene stabilito che le amministrazioni comunichino alla Corte dei conti e agli organi elettivi, entro sei mesi dalla data di ricevimento

della relazione della Corte stessa, le misure consequenzialmente adottate in esito ai controlli effettuati;

Visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, recante «Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59»;

Letti gli articoli 7, comma 3-quater, del Decreto-Legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito con modificazioni nella legge 29 luglio 2014, n. 106, recante programmazione di iniziative culturali relative alle candidature delle città a «Capitale europea della cultura 2019», nonché 1, comma 345, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante autorizzazione della spesa per gli anni 2016 - 2019 per la realizzazione del programma di interventi della città designata «Capitale europea della cultura» per l'anno 2019, demandando l'individuazione degli interventi a un decreto del Ministro del beni e delle attività culturali e del turismo, previa intesa con il sindaco di Matera;

Vista la deliberazione della Sezione in data 25 gennaio 2017, n. 1/2017/INPR, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2017;

Vista la deliberazione della Sezione in data 15 marzo 2018, n. 9/2018/INPR, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2018;

Vista la deliberazione della Sezione in data 22 febbraio 2019, n. 3/2019/INPR, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2019;

Vista la deliberazione della Sezione in data 4 febbraio 2020, n. 2/2020/INPR, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2020;

Letta la nota prot. n. 1288 del 4 dicembre 2020 con cui è stato comunicato al Presidente della Giunta Regionale di Basilicata e al Sindaco di Matera, lo schema di referto predisposto sul tema *“Matera - capitale della cultura 2019 -Analisi dei flussi finanziari occasionati dalla realizzazione dell'evento, con particolare attenzione a quelli utilizzati per il funzionamento della fondazione “Matera 2019” e a quelli connessi alla riscossione dell'imposta di soggiorno”*;

Letta la nota prot. n. 237847/12A2 del 15 dicembre 2020, con la quale il Dirigente Generale del Dipartimento Programmazione e Finanze della Regione Basilicata, d'ordine del Presidente, ha trasmesso quanto relazionato dalla Fondazione Matera - Basilicata 2019;

Vista la relazione presentata dal Magistrato Istruttore, che illustra gli esiti dell'indagine condotta sul tema *“Matera - capitale della cultura 2019”*;

Vista l'ordinanza n. 28 in data 15 dicembre 2020, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il Collegio in videoconferenza per la Camera di consiglio del 17 dicembre 2020, al fine della pronuncia sulla relazione in argomento;

DELIBERA

- di approvare la relazione concernente l'indagine riguardante «*Matera – capitale della cultura 2019: analisi dei flussi finanziari occasionati dalla realizzazione dell'evento, con particolare attenzione a quelli utilizzati per il funzionamento della fondazione "Matera 2019" e a quelli connessi alla riscossione dell'imposta di soggiorno*»;

DÀ ATTO

Che con la relazione approvata si è avuto cura, in particolare, di:

- accertare l'esistenza di criticità nella utilizzazione dello strumento della "*fondazione di partecipazione*" per la gestione degli eventi connessi alla nomina di Matera a capitale della cultura 2019, nonché dei finanziamenti pubblici ad essa assegnati, riconducibili anche alla natura atipica di tale strumento organizzativo;
- riscontrare, in particolare, la mancanza di un puntuale controllo esterno sull'attività della fondazione, sulla gestione dei fondi, sul costo del personale dirigenziale e dei contratti dalla stessa stipulati anche con riferimento alle assunzioni effettuate;
- ritenere acclarata la deficitarietà del sistema di accertamento e riscossione della tassa di soggiorno dovuta al Comune di Matera a causa del perdurante mancato approntamento da parte dell'ente e, segnatamente, dell'Ufficio tributi di un sistema telematico diretto di rilevazione dei soggetti obbligati al pagamento e al tempestivo riversamento della tassa versata.

La presente deliberazione e la relativa relazione saranno inviate, a cura della Segreteria della Sezione, per le valutazioni di competenza, alla Presidenza del Consiglio regionale e alla Presidenza della Giunta regionale della Basilicata, nonché al Comune di Matera.

La Regione Basilicata e il Comune di Matera, per quanto di competenza, comunicheranno alla Corte dei conti e al Consiglio regionale della Basilicata, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente deliberazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, c. 6, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, c. 172, della l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

La presente deliberazione e la relativa relazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"), sia da parte della Regione Basilicata sia da parte del Comune di Matera.

Così deciso nella Camera di consiglio del 17 dicembre 2020.

Il Presidente, relatore  
F.to dr. Michele Oricchio

Depositata in segreteria il 22 dicembre 2020  
Il Preposto ai servizi di supporto  
F.to dott. Giovanni Cappiello



**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA**

**Matera – capitale della cultura 2019: analisi dei flussi finanziari occasionati dalla realizzazione dell’evento, con particolare attenzione a quelli utilizzati per il funzionamento della fondazione “Matera 2019” e a quelli connessi alla riscossione dell’imposta di soggiorno.**

**Presidente relatore: Dott. Michele ORICCHIO**

**Collaborazione all’analisi economico-finanziaria e predisposizione tabelle:**

**Dott. Francesco MICUCCI**



## ***Matera – capitale della cultura 2019***

***Analisi dei flussi finanziari occasionati dalla realizzazione dell'evento, con particolare attenzione a quelli utilizzati per il funzionamento della fondazione "Matera 2019" e a quelli connessi alla riscossione dell'imposta di soggiorno***



## Sommario

<b>1. Introduzione</b> .....	5
<b>2. La fase preparatoria di “Matera 2019”</b> .....	9
<b>3. La ricerca curata da SRM Services sugli effetti di “Matera 2019”</b> .....	15
<b>4. I movimenti finanziari originati dall’evento</b> .....	21
<b>4.1-Entrate</b> .....	21
<b>5. Le fondazioni di partecipazione</b> .....	31
<b>5.1 La Fondazione Matera 2019</b> .....	37
<b>6. L’offerta ricettiva</b> .....	43
<b>6.1 I flussi Turistici</b> .....	45
<b>7. L’imposta di Soggiorno – inquadramento</b> .....	49
<b>7.1 L’imposta si soggiorno nel comune di Matera</b> .....	55
<b>7.1.1. L’utilizzo dell’imposta di soggiorno</b> .....	61
<b>8. CONCLUSIONI</b> .....	65



## ***1. Introduzione***

Con deliberazione n. 1/2017/INPR del 25.01.2017, la Sezione regionale di controllo della Basilicata della Corte dei Conti, nell'ambito del programma di lavoro per l'anno successivo, individuava nell'evento "Matera 2019" una importante area di gestione da sottoporre ad analisi e verifica dei risultati ipotizzando una indagine "multilevel" su un arco temporale di tre anni.

Ad essa hanno fatto seguito ulteriori tre delibere di programma, per gli anni 2018, 2019 e 2020, che tutte hanno ripreso il tema di Matera 2019, e per l'esattezza:

- La Delibera n. 9/2018/INPR del 15.03.2018;
- La Delibera n. 3/2019/INPR del 22.02.2019;
- La Delibera n. 2/2020/INPR del 4.02.2020.

In particolare nella prima delle richiamate delibere, la sezione così si esprimeva: *“Costituiranno, infine, oggetto di approfondimento specifico alcune tematiche particolarmente rilevanti per l'anno 2018; in particolare, si avrà modo di valutare, in una ottica di gestione amministrativa multilevel gli effetti, sotto il profilo della loro utilizzazione (tempi e modi), dei contributi comunitari, statali e regionali alle manifestazioni di preparazione all'evento di “Matera 2019” , in quanto designata “Capitale della cultura” per tale anno, sia pure secondo una scansione temporale che nel precedente programma era stato deciso di ancorare a un periodo di analisi triennale”.*

L'obiettivo che con tale indagine si è inteso perseguire è stato originariamente individuato nell'esame del complesso delle gestioni finanziarie connesse all'evento: esso è stato poi ridefinito e contestualizzato al fine di realizzare un tempestivo focus su due aspetti ritenuti particolarmente significativi ovvero quello del funzionamento della “Fondazione Matera 2019”, cui è stata demandata l'organizzazione di gran parte delle manifestazioni legate all'evento, e quello dell'andamento degli introiti derivanti dalla riscossione della tassa di soggiorno, valutato quale affidabile indicatore dell'aumento dei flussi turistici connessi all'avvenimento in modo da poter anche trarre alcune considerazioni sul rapporto costo-benefici dello stesso.

Si tratta di un'indagine che si inserisce nel perimetro dei controlli esterni sulla gestione delle amministrazioni statali e degli enti territoriali che sono demandati alla Corte dei Conti ai sensi della legge n. 20 del 1994, recante la riforma del sistema dei controlli esterni sulle amministrazioni pubbliche.

Il compito del controllo successivo è verificare i risultati della gestione per valutare il conseguimento degli obiettivi programmatici e l'efficienza ed economicità dell'azione amministrativa ed in tale contesto va letta la presente relazione.

La Corte riferisce almeno annualmente al Parlamento e ai Consigli regionali sui risultati dei controlli sulla gestione eseguiti: in particolare le relative deliberazioni costituenti il risultato tipico del controllo successivo sulla gestione contengono valutazioni, osservazioni, rilievi e suggerimenti finalizzati all'adozione "spontanea" di "best practices" per il futuro.

Attraverso tale controllo la Corte dei Conti verifica la regolarità amministrativa della gestione ed il funzionamento dei sistemi di controllo di gestione interni.

Nel richiamato contesto normativo e fattuale va a collocarsi la presente relazione che costituisce il prodotto finale di una ampia attività istruttoria che ha coinvolto numerose istituzioni pubbliche e si è avvalsa del prezioso ausilio della Guardia di Finanza: infatti, dopo l'inclusione dell'evento "Matera 2019" nel programma dei controlli che la Sezione ha deliberato, si è proceduto prioritariamente a richiedere notizie e documentazione sull'evento, al fine di ricostruirne preliminarmente l'entità delle risorse impegnate e, una volta acquisiti i dati stabilizzati, si è proceduto a definire meglio gli ambiti e i limiti dell'indagine .

Questi sono stati individuati nell'analisi dell'operato del principale ente di gestione dell'evento, ovvero la Fondazione "Matera 2019" nonché dei flussi finanziari generati dall'evento con particolare riferimento al rapporto costi/benefici e all'entità delle imposte di soggiorno esatte nonché al loro utilizzo, previa individuazione del numero di presenze turistiche che hanno interessato il comprensorio regionale e provinciale durante l'anno 2019, effettuando gli opportuni raffronti con dati omogenei riferiti agli anni precedenti .

Non si è potuto, invece, comparare detti dati anche con l'anno successivo all'evento in quanto l'insorgere e perdurare della pandemia da Covid-19 ha reso inattendibile tale operazione.

Ai fini di una migliore comprensione del lavoro svolto, si è ritenuto di articolare la presente relazione in più paragrafi e, partendo dal percorso che ha portato alla vittoriosa candidatura di "Matera" quale capitale europea della cultura 2019 , si è proceduto con l'esame delle aspettative socio-economiche createsi intorno all'evento e delle connesse movimentazioni finanziarie per giungere a verificarne il grado di realizzazione ponendo particolare attenzione agli aspetti gestionali riferibili direttamente al funzionamento della "fondazione Matera 2019" nonché ai

flussi turistici con riferimento all'incremento dell'offerta di ospitalità e degli introiti derivanti dalla riscossione della tassa di soggiorno.

Si rammenta che, la capitale europea della cultura è una città designata dall'Unione europea, che per il periodo di un anno ha la possibilità di mettere in mostra la sua vitalità e il suo sviluppo culturale: tale iniziativa risale al 1985 quando si decise che una città europea venisse annualmente eletta “capitale europea della cultura” al fine di mostrare e promuoverne lo sviluppo attraverso iniziative ed eventi a livello culturale.

Fu l'allora Ministro della Cultura nel governo greco, Melina Merkouri, a proporre quest'iniziativa, concepita come un mezzo per avvicinare i vari cittadini europei e da allora l'idea ha avuto sempre più successo e un crescente impatto culturale e socio-economico per i numerosi visitatori che ha attratto nelle città prescelte.

Rispetto al patrimonio mondiale dell'Unesco, per esempio, qui l'accezione di cultura non investe solo gli elementi più strettamente culturali di una città, quanto piuttosto le iniziative e le manifestazioni capaci di farne conoscere la storia, le tradizioni, la gastronomia, insomma il “genius loci”.

L'Unione Europea premia infatti quelle città che riescono a proiettarsi nel futuro valorizzando al contempo le proprie origini e quindi la propria identità storica e culturale.

La presente relazione mira ad esprimere una ponderata valutazione del corretto ed efficiente utilizzo delle risorse impegnate, sotto l'aspetto della loro congruenza con le finalità che la candidatura di Matera 2019 aveva fissato in sede di formalizzazione della candidatura, risultata vincente anche per la previsione del coinvolgimento di una intera regione.

In particolare, ai fini che qui interessa, il dossier di presentazione della candidatura sotto il titolo “Impatti e processi economici”, indicava fra gli scopi dell'evento quelli connessi alla capacità di incrementare : a) il turismo culturale e suo indotto; b) l'occupazione e creazione di valore aggiunto da parte del settore culturale e delle industrie creative a Matera e in Basilicata; c) la capacità della città e della regione di attrarre imprese e investimenti; d) la capacità della città e della regione di affrontare il problema della fuga dei cervelli.

L'indagine conseguentemente svolta, dopo una iniziale acquisizione di copiosa documentazione sulle diverse attività gestorie connesse all'evento, si è concentrata, come già detto, su due aspetti ritenuti costituire indicatori significativi della riuscita o meno dello stesso: quello della gestione della c.d.” fondazione Matera 2019”, cui sono stati demandati quasi tutti i compiti

organizzativi e quello dei flussi turistici conseguenti all'evento con riferimento all'incremento dell'offerta di ospitalità e degli introiti derivanti dalla riscossione della connessa tassa di soggiorno.

Sotto il primo profilo si è individuato nella fondazione di partecipazione un centro di costo "sensibile" per l'entità delle risorse affidate in gestione e degli oneri sostenuti anche per il solo funzionamento della stessa, mentre per quanto attiene agli introiti della tassa di soggiorno e alla loro utilizzazione si è ritenuto che si tratti di un indicatore importante della riuscita della manifestazione che, seppure non direttamente costituente una forma di "investimento" pubblico, si è posta anche la finalità di creare un circuito economico-sociale "virtuoso".

Per consentire l'analisi obiettiva di tali aspetti, oltre a specifiche attività istruttorie poste in essere direttamente dalla Sezione nei riguardi della Fondazione e ad interlocuzioni con l'A.P.T. Basilicata e il Comune di Matera, ci si è avvalsi anche dell'ausilio della Guardia di Finanza alla quale, con nota n. 0000744 del 22/07/2020, il Presidente della Sezione regionale di Controllo per la Basilicata ha richiesto che, nell'ambito dell'Indagine sui flussi finanziari connessi a "Matera 2019" (che si dipana dai dati e dalla documentazione forniti sia dal Comune di Matera che dalla Fondazione di Partecipazione Matera Basilicata 2019), venissero svolti specifici accertamenti su:

- Entità della imposta di soggiorno accertata e riscossa nell'anno 2018 e 2019, evidenziandone anche l'utilizzo da parte dell'Ente comunale e le azioni dallo stesso intraprese per il recupero di quanto eventualmente non versato;
- Numeri complessivi di presenze in tutte le strutture ricettive del Comune negli anni 2018 e 2019, possibilmente distinguendo tra Hotel e altre forme di ospitalità;
- Costi della struttura "Fondazione Matera 2019" durante la durata della sua esistenza, precisando se la stessa è ancora operativa e differenziando, con riferimento all'anno 2019, fra costi di gestione della struttura e costi degli eventi, indicando anche l'entità dei finanziamenti pubblici utilizzati nel periodo di riferimento;
- Entità delle movimentazioni finanziarie attive e passive che hanno riguardato il comune di Matera con riferimento a set cinematografici allestiti sul territorio nell'anno 2019.

La Relazione della Guardia di Finanza è stata trasmessa in data 22/09/2020, n. prot. 61838/2020 e alcune delle acquisizioni ivi contenute sono state utilizzate per la stesura della presente relazione.

## 2. La fase preparatoria di “Matera 2019”

Nel “Dossier” di presentazione della candidatura di Matera a “Capitale europea della cultura” per il 2019 si può leggere:

*“L’idea di candidare Matera a Capitale Europea della Cultura è stata promossa alla metà del 2008 da un gruppo di giovani materani costituitisi nell’Associazione Matera 2019 con l’obiettivo principale di avviare il percorso della candidatura attraverso il coinvolgimento “dal basso” di tutte le forze politiche, istituzionali, sociali e produttive della comunità materana... Questa sfida lanciata dal basso è stata accolta da tutte le principali istituzioni regionali (Comune di Matera, Regione Basilicata, Comune di Potenza, Province di Matera e di Potenza, Università degli Studi della Basilicata e Camera di Commercio di Matera) che all’inizio del 2011 hanno deciso di creare una struttura autonoma specificatamente dedicata alla preparazione della candidatura. Dopo alcuni mesi di lavoro di un gruppo interistituzionale, il 29 luglio è nato il comitato Matera 2019, presieduto dal Sindaco di Matera, vicepresidente il Presidente della Regione Basilicata, con lo scopo di preparare, condividere, e promuovere la candidatura a partire dal lavoro svolto dall’Associazione....”<sup>1</sup>*

*Dopo un processo di co-progettazione che avverrà tra il 2015 e il 2017, nel 2018 si terrà a Matera la preparazione delle produzioni artistiche e gli eventi spettacolari si concentreranno nel corso del 2019, dando vita a un calendario di appuntamenti estremamente ricco e articolato, in grado di raggiungere grandi pubblici, su scala locale ed europea.”<sup>2</sup>*

Nel Dossier<sup>3</sup> si illustravano le entrate previste per finanziare il progetto (ipotizzate in 44,7 milioni di euro) suddivise come di seguito:

Tabella 1

<i>Entrate provenienti dal settore pubblico</i>	<i>In euro</i>	<i>In %</i>	<i>Importo pianificato</i>
<i>Governo</i>	<i>11.000.000</i>	<i>25%</i>	<i>Pianificato ma non precisato</i>
<i>Città</i>	<i>5.200.000</i>	<i>12%</i>	<i>Garantito da DCC n. 58/2013</i>
<i>Regione</i>	<i>25.000.000</i>	<i>56%</i>	<i>Garantito da DGR n. 1096/2013</i>
<i>UE</i>	<i>1.500.000</i>	<i>3%</i>	<i>Pianificato</i>
<i>Altri enti territoriali</i>	<i>2.000.000</i>	<i>4%</i>	<i>Pianificato</i>
<i>Totale</i>	<i>44.700.000,00</i>		

<sup>1</sup> Dossier: “Matera città candidata capitale europea della cultura 2019”. Pag 47

<sup>2</sup> Dossier: “Matera città candidata capitale europea della cultura 2019. Pag. 57

<sup>3</sup> Pag. 63

Accanto alle entrate venivano individuate altresì le spese che si prevedeva di sostenere che venivano determinate in 51.980.000 euro, con un disavanzo previsto di €.7.280.000 da colmare con altre fonti, anche private:

a) *Spese operative complessive:*

Tabella 2

<i>Spese operative (in euro)</i>	<i>Spese per il Progetto (in euro)</i>	<i>% Spese per il Progetto</i>	<i>Promozione e marketing (in euro)</i>	<i>% Promozione e marketing</i>	<i>Salari, spese generali, amministrazione (in euro)</i>	<i>Salari, spese generali, amministrazione (in %)</i>
51.980.000	36.245.654	70%	9.325.212	18%	6.409.134	12%

Per spese operative veniva intesa la somma delle seguenti voci: Progettazione, Promozione e marketing, salari e spese generali

b) *Calendario previsto per effettuare le spese operative:*

Tabella 3

<i>Calendario delle spese</i>	<i>Spese per il Progetto (in euro)</i>	<i>% Spese per il Progetto</i>	<i>Promozione e marketing (in euro)</i>	<i>% Promozione e marketing</i>	<i>Salari, spese generali, amministrazione (in euro)</i>	<i>% Salari, spese generali, amministrazione</i>
2014	1.517.816	4%	311.880	3%	249.504	4%
2015	1.517.816	4%	311.880	3%	249.504	4%
2016	2.339.100	6%	374.256	4%	405.444	6%
2017	3.415.086	9%	748.512	8%	514.602	8%
2018	5.301.960	15%	2.297.516	25%	1.237.124	19%
2019	16.498.452	46%	4.303.944	46%	3.108.404	48%
2020	2.183.160	6%	561.384	6%	374.256	6%
2021	1.704.944	5%	207.920	2%	166.336	3%
2022)	1.767.320	5%	207.920	2%	103.960	2%
<b>Importi totali</b>	<b>36.245.654</b>	<b>100%</b>	<b>9.325.212</b>	<b>100%</b>	<b>6.409.134</b>	<b>100%</b>

Veniva altresì ipotizzata l'entità delle spese complessive in conto capitale, riconducibili all'evento:

Tabella 4

<i>spese in conto capitale (in euro)</i>	<i>Finanziamento di nuove infrastrutture a carattere culturale o miglioramento di strutture esistenti (inclusi musei, gallerie, teatri, cinema, sale da concerti, centri d'arte, ecc.) (in euro)</i>	<i>Riquilificazione urbana (rinnovamento di piazze, giardini, strade, sviluppo di spazi pubblici, ecc.) (in euro)</i>	<i>Infrastrutture (investimenti per metropolitana, stazioni ferroviarie, cantieri navali, strade, aeroporti, ecc.) (in euro)</i>
918.750.000	166.000.000	204.000.000	548.750.000

Si riporta, di seguito, pur non facendo parte dell'analisi della presente relazione, che concentra la sua azione su aspetti specifici dell'evento Matera 2019, la tabella che conteneva le prospettate spese in conto capitale inserite nel Dossier:

Tabella 5

DESCRIZIONE	Infrastrutture culturali (in euro)	Riqualificazione urbana (in euro)	Grandi infrastrutture
Formazione e industrie creative	91.000.000		
Campus universitario e Castello	30.000.000		
Scuola del design	2.000.000		
Polo euro-mediterraneo per la comunicazione	35.000.000		
Centro internazionale di scrittura	10.000.000		
Centro per le arti bianche	4.000.000 *		
Scuola di restauro	5.000.000		
Palazzo Malvezzi	5.000.000		
Innovazione, fruizione culturale e turismo	75.000.000	104.000.000	
Matera accessibile	8.000.000		
La Vaglia, chiese rupestri	6.000.000		
Breathing Earth e Sistema delle Cave	3.000.000	50.000.000*	
Palombaro e sistema di raccolta delle acque	1.000.000	40.000.000	
La Martella (teatro e Centro per l'urbanistica)	3.000.000		
Matera leggibile		8.000.000	
DEA	35.000.000		
Museo della città - San Rocco	4.000.000*		
Basilicata archeologica	8.000.000		
Progettazione partecipata spazi dismessi		6.000.000	
Rete teatri	7.000.000		
Rigenerazione quartieri		100.000.000	
Matera verde		18.500.000	
Connessione paesaggio città/campagna		15.500.000	
Matera dello sport		16.000.000	
Riqualificazione quartiere Piccianello		40.000.000 *	
Riqualificazione quartieri sfollamento Sassi		10.000.000	
Mobilità urbana intelligente			79.000.000
Metropolitana			50.000.000
Parcheggi			17.000.000 *
Mobilità nei Sassi			7.000.000
Car sharing e Bike sharing			5.000.000
Matera collegata			457.750.000
Efficientamento ferrovia FAL Matera-Bari			50.000.000
Tangenziali Ovest e Sud			37.000.000
Bypass Matera-Taranto (accesso alle cave)			40.000.000
Murgia Pollino			240.000.000
Bradanica			90.750.000
Matera connessa (wi-fi e banda larga)			12.000.000
<b>Totali</b>	<b>166.000.000</b>	<b>204.000.000</b>	<b>548.750.000</b>

\* interventi in partecipazione con i privati

Sempre nel dossier di presentazione della candidatura è dato leggere:

*“Più della metà degli investimenti è dedicata alle grandi infrastrutture viarie. La maggior parte di queste fa già parte dei programmi dello Stato.*

*Non sono rappresentati in questa tabella gli ingenti investimenti che si stanno realizzando e che, pur non riguardando direttamente Matera e la Basilicata, daranno grandi benefici. In particolare, la realizzazione della linea ferroviaria ad Alta Velocità Bari-Napoli, l'ampliamento dell'aeroporto di Bari, i lavori di miglioramento del porto di Taranto.*

*Un terzo degli impegni previsti tra le infrastrutture a carattere culturale e le opere di riqualificazione urbana è in collaborazione con i privati.*

*Tutti gli investimenti della città non dipendono dal successo della candidatura a Capitale Europea della Cultura. Matera, tra l'altro, è stata individuata dal Ministero per la coesione territoriale come città di sperimentazione di interventi di valorizzazione delle risorse culturali in modo da attivare effetti di sviluppo e cambiamento del territorio, partendo dalla considerazione che le risorse esistenti nella città sono in buono stato di conservazione e fruibilità.”<sup>4</sup>*

*....Gli effetti di medio e lungo termine del 2019 che ci aspettiamo per Matera, delineati nella risposta al punto 1.14, siano valutabili alla luce dei temi dimensionali proposti dal Policy Group (e dal set di indicatori associati a ciascuno di essi):*

- 1. Vivacità culturale*
- 2. Accesso alla cultura e partecipazione*
- 3. Identità e immagine del luogo*
- 4. Filosofia e gestione del processo*
- 5. Dimensione europea*
- 6. Impatti e processi economici*
  - a. turismo culturale e suo indotto*
  - b. occupazione e creazione di valore aggiunto da parte del settore culturale e delle industrie creative a Matera e in Basilicata*
  - c. capacità della città e della regione di attrarre imprese e investimenti*
  - d. capacità della città e della regione di affrontare il problema della fuga dei cervelli”*

Nel dossier si evidenziava, altresì, che data l'importanza del turismo a Matera e il delicato equilibrio che questo settore intrattiene con la città, ci si riprometteva di avviare delle indagini

---

<sup>4</sup> Pag. 66 Dossier

per stimare l'incremento dei flussi turistici compatibili con un turismo sostenibile per la città al fine di evitare la massificazione degli arrivi in luoghi che non sono conciliabili con carichi troppo alti.<sup>5</sup>

*“Lo slogan scelto da Matera per la sua candidatura è stato "Open Future - Aprire il futuro", perché, come ha scritto il comitato promotore nel suo documento ufficiale, "tutti siamo ossessionati dall'eterno presente in cui siamo immersi, come se fosse impossibile guardare lontano ed impegnarsi per le generazioni future. Ma proprio una città antica come Matera può senza timore pensare ai tempi che verranno, tante le volte in cui si è riprogettata ed è uscita vincente dalla sfida con il tempo. Con molte altre piccole e medie città europee Matera ha condiviso lo stesso destino di area di consumo di prodotti provenienti dai grandi centri di produzione culturale. Negli ultimi anni, però, il quadro sta cambiando. Si fa strada un movimento che rimuove sistematicamente le barriere di accesso alla cultura: usa nuove tecnologie, adotta licenze aperte per rendere culturalmente ed economicamente sostenibile un modello in cui la produzione culturale è diffusa, orizzontale, partecipata”*

A seguito della presentazione della candidatura, il 17 ottobre 2014 Matera venne scelta quale Capitale europea della cultura per il 2019: il presidente di giuria, Steve Green, e Karel Bartak della Commissione Ue ebbero espressioni lusinghiere nei confronti di tale scelta, definendo tutte le città selezionate sino ad allora come veri e propri *"laboratori che possono far fiorire la cultura, l'industria, la creatività"*. Essi evidenziarono che un criterio preferenziale fosse stato quello de *“la partecipazione della città e dei cittadini, ma anche la buona governance e il retaggio che verrà lasciato. C'è stato un vincitore, certo, ma nessun perdente. Le città che non ce l'hanno fatta devono continuare a fare il meglio per la cultura, i valori e i principi in cui hanno creduto"*.

Dunque l'iniziativa, nata sotto i migliori auspici, si è concretizzata nel corso del 2019 con ben quarantotto settimane di eventi, iniziati in gennaio con la cerimonia di apertura alla presenza del Capo dello Stato e finiti alla vigilia del Natale , proprio poche settimane prima che si propagasse anche in Italia l'epidemia da Covid-19 che tuttora dobbiamo fronteggiare e che ha spento improvvisamente le luci su Matera 2019 obbligando tutti ad un lungo 2020 di buio alla fine del quale si dovrà riprogrammare e riaprire il nostro futuro, proprio come diceva lo slogan della candidatura della città .

---

<sup>5</sup> Pag. 78 -79 Dossier



### ***3. La ricerca curata da SRM Services sugli effetti di “Matera 2019”<sup>6</sup>***

Sulla ricaduta dell'evento *Matera 2019*, prima di esaminare la documentazione obiettiva acquisita da questa Sezione, appare opportuno riportare -anche a fini comparatistici- alcuni stralci della recentissima ricerca curata da SRM Services sull'evento e commissionata dal Comune di *Matera* proprio al fine di verificare quale sia stato per la città l'impatto economico e sociale dell'evento e quali siano le prospettive socio-economiche.

La SRM è un'associazione, senza scopo di lucro, con sede in *Napoli* che si occupa di analisi economiche e promozione culturale nonché iniziative di sviluppo imprenditoriale anche ai fini di un'assistenza tecnica agli operatori pubblici e privati del Sud Italia e della sponda sud del Mediterraneo.

Soci fondatori e ordinari sono *Intesa Sanpaolo* (Gruppo bancario *Intesa Sanpaolo* nato dalla fusione tra *Banca Intesa* e *Sanpaolo Imi*), *Compagnia di Sanpaolo* (fondazione a scopo filantropico), *Alex Bank* (una delle principali banche private presenti in *Egitto* partecipata dal Gruppo *Intesa Sanpaolo*), *Intesa Sanpaolo Forvalue* (Gruppo *Intesa Sanpaolo*), *Intesa Sanpaolo Innovatium Center* (esplora e pratica nuovi modelli di business).

L'approccio utilizzato dal centro studi è stato scientifico e basato su dati ed analisi oggettive:

- Oltre 20 tra database e altre fonti statistiche utilizzate.
- Serie storica considerata: 2015-2019 e prospettive dei prossimi 5 anni.
- Oltre 20 Città europee confrontate.
- Una decina di interviste effettuate con Associazioni culturali ed operatori del settore turistico.

---

<sup>6</sup> SRM, Centro Studi sul Mezzogiorno, realizza studi, analisi e ricerche per contribuire alla diffusione della conoscenza e della cultura economica, e per creare valore aggiunto nel tessuto economico e sociale del Mezzogiorno, nella sua dimensione europea e mediterranea.

La mission SRM ha l'obiettivo di offrire ai soci e all'insieme della comunità degli operatori economici, analisi economiche e approfondimenti che migliorino la conoscenza del territorio sotto il profilo infrastrutturale, produttivo e sociale, e contribuiscano allo sviluppo del Mezzogiorno in una visione europea e mediterranea.

Attività Le attività di SRM sono suddivise in tre ambiti di intervento:

- attività di studio e ricerca applicata su temi economici riferiti al Mezzogiorno, allo scopo di fornire validi supporti per la conoscenza del territorio nell'interesse degli associati;
- attività di promozione culturale, di carattere prevalentemente economico, quale strumento di crescita per l'imprenditoria pubblica e privata;
- servizi a favore di enti pubblici e privati, a carattere non prevalente e purché non in contrasto con gli interessi degli associati, su tematiche relative allo sviluppo del territorio.

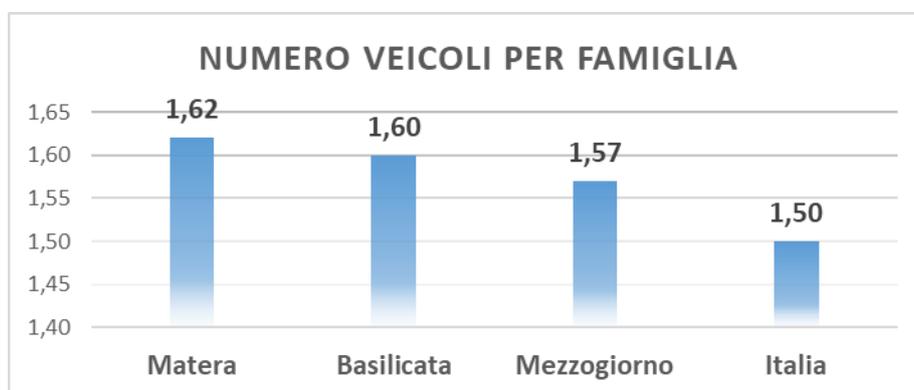
Lo studio ha concluso che, rispetto ai 5 anni precedenti, la città di Matera alla fine del 2019 non solo è risultata più ricca, ma anche più attrattiva.

Di seguito le principali rilevazioni poste a fondamento di tale favorevole giudizio:

“Sono cresciuti i depositi bancari delle famiglie con +32% nell’ultimo quinquennio. In termini pro-capite si raggiunge un valore pari a 17,4 mila euro, ovvero 4,2 mila euro in più rispetto al 2015.



Positivi anche alcuni indicatori legati al tenore di vita; ad esempio il numero di autoveicoli per abitante è più alto del dato medio nazionale: 1,62 contro 1,50.



Fonte: elaborazione SRM su dati Istat, Banca d’Italia, Aci

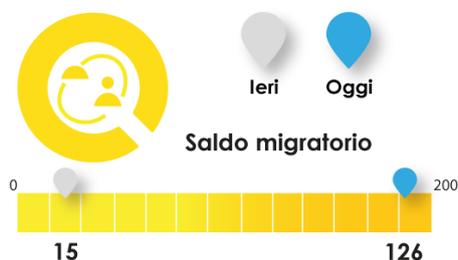
Vi è una popolazione mediamente più giovane del resto della regione e del Paese (indice di vecchiaia più basso), che può garantire maggiore produttività e creatività.



Fonte: elaborazione SRM su Istat

*La città è diventata più attrattiva.*

*Vi è una buona capacità di radicamento in loco con una popolazione complessiva sostanzialmente stabile mentre a livello regionale si registra un calo del 2,9%.*

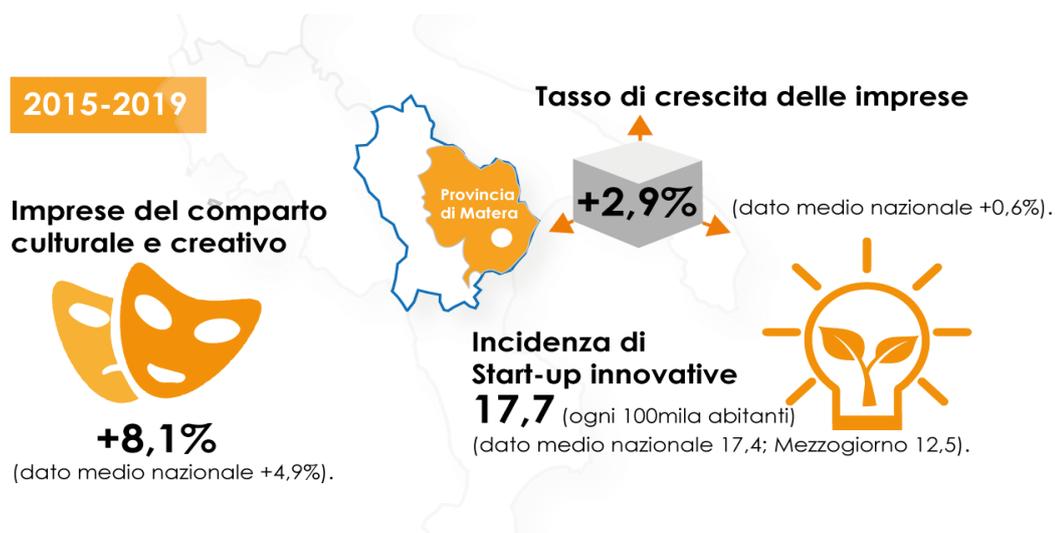


*Vi è una popolazione mediamente più giovane del resto della regione e del Paese (indice di vecchiaia più basso), che può garantire maggiore produttività e creatività.*



Fonte: elaborazione SRM su Istat

*Il tessuto imprenditoriale si è irrobustito, soprattutto grazie ai giovani.*



*La voglia di fare imprese emerge soprattutto tra i giovani: l'imprenditoria giovanile materana cresce di quasi il 3%.*

*Importanti anche le ricadute in termini occupazionali*

*Fra il 2015 e il 2019: Il tasso di occupazione passa dal 48% al 52,7% (mentre per la Basilicata dal 49,2% al 50,8%), rimanendo ben al di sopra della media meridionale (44,8%).*

*La componente femminile e quella giovanile, con tassi d'occupazione pari al 30,2% e al 14,4%, rappresentano valori più alti rispetto a quelli medi regionali e meridionali.*

*Sullo scenario provinciale incide molto il dato di Matera Città la cui occupazione cresce di circa il 10% nel periodo considerato.*

*Si tratta di un incremento molto vivace (più rapido persino della media nazionale).*

*La crescita della struttura produttiva è legata saldamente a quella degli assetti urbani.*

*Mobilità sostenibile: secondo i dati di Forum PA sullo “smart city index”, Matera passa dal penultimo posto fra le province italiane e meridionali del 2015 all'89° posto per l'Italia ed il 22° per il Mezzogiorno nel 2018.*

*Trasformazione digitale: Matera è in una posizione intermedia a livello italiano (61° posto) in leggero peggioramento relativo a livello nazionale ma tra le prime del Mezzogiorno (8°). Occorrono investimenti e risorse per scalare posizioni (esempio positivo Matera5G Tim).*

*Gli Open Data tracciano una fotografia di quanto accaduto nel 2019: 2.447 eventi con 497 mila partecipanti.*

*Solo nel 2019 Matera ha rappresentato, un nuovo attrattore culturale e turistico a livello internazionale che aggiunge un nuovo tassello all'offerta turistica meridionale. Sono stati interessati tutti i settori della produzione culturale in una logica di interdisciplinarietà che hanno accresciuto il valore del moltiplicatore turistico*

*Basti pensare infatti che rispetto a quella balneare, l'attrattività culturale incrementa di oltre il 30% il moltiplicatore turistico di un territorio. Con un impatto economico rilevante soprattutto nell'ultimo anno.*

*Dal 2015 al 2019 il valore della filiera turistica complessiva è quasi raddoppiato: da 137mln a 270 mln con un +133mln di euro.*

*Raddoppia anche il peso della filiera sull'economia della città: dall'8% al 15,6% del PIL, con un +7,6.*



Molto positiva è la valutazione per il gruppo di indicatori relativi alla vitalità culturale (Matera è 5° tra le small city considerate) che supera quella media delle città di piccola taglia monitorate (29,3).

Ciò implica due cose:

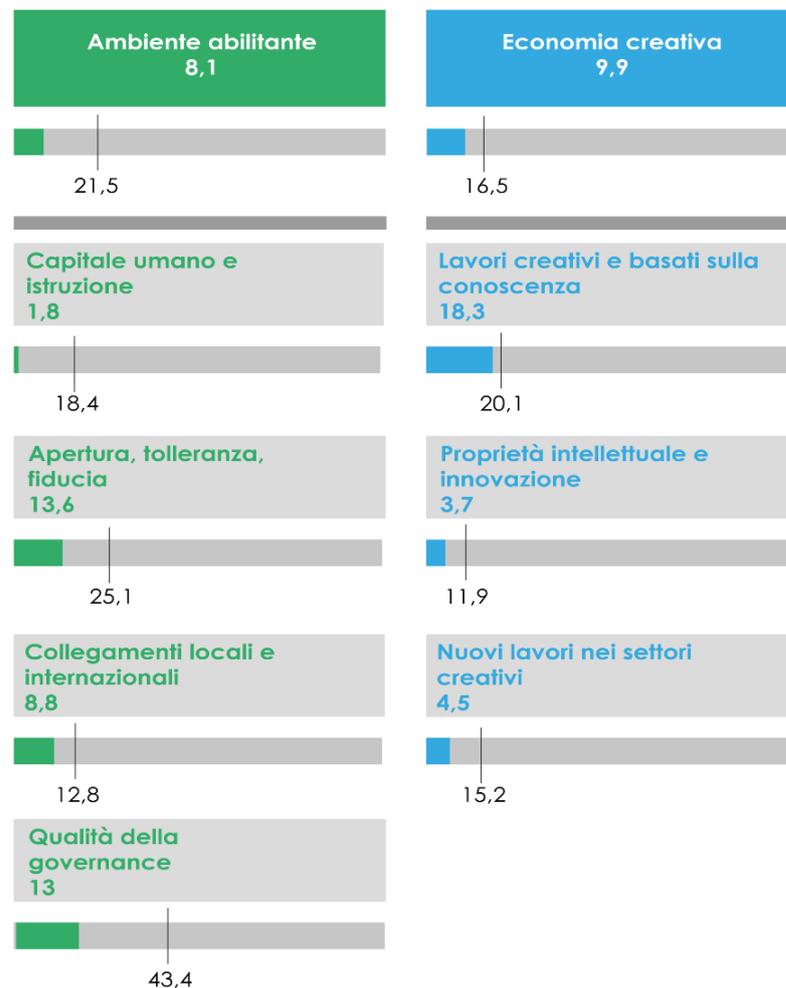
Buona presenza di infrastrutture e di un patrimonio culturale (punteggio di 45,5 a fronte di un dato medio pari a 30,9).

Buona partecipazione culturale e capacità di attirare pubblico e turisti (punteggio prossimo a quello medio del campione: 24,4 contro 27,6).

(Fonte: elaborazione SRM su Cultural and Creative Cities Monitor 2019)

Gli indicatori relativi all'economia creativa e all'ambiente abilitante mostrano ancora un gap rispetto alle medie del campione.

Si tratta di spazi su cui intervenire per accrescere il ruolo di Matera nel panorama creativo e culturale internazionale.



#### **4. I movimenti finanziari originati dall'evento**

L'evento "Matera capitale europea della cultura 2019" ha comportato un notevole flusso di investimenti pubblici aggiuntivi per la città e per il territorio circostante, così come del resto previsto già nel dossier di presentazione della candidatura: in questo paragrafo si procederà, dunque, a ricostruire le reali movimentazioni finanziarie in entrata ed in uscita connesse all'evento in modo da poter meglio valutare il relativo rapporto costi-benefici.

Si può ora procedere ad individuare i dati finanziari della manifestazione per aggregati "macroeconomici", quali ricostruiti a seguito di attività istruttoria della Sezione, suddividendoli per entrate ed uscite.

##### **4.1-Entrate**

Di seguito vengono riportate tutte le entrate, derivanti da finanziamenti pubblici, assegnati alla "Fondazione Matera 2019" e finalizzate allo sviluppo di interventi, azioni, strategie per rappresentare al meglio l'immagine della città Capitale della Cultura.

*Tabella 6*

FONTI DI FINANZIAMENTO	ATTO DI ASSEGNAZIONE	ASSEGNATO
REGIONE BASILICATA	D.g.r. 402/2015	1.500.000,00
REGIONE BASILICATA	APQ SAD 4 rimodulazione 2016	600.000,00
REGIONE BASILICATA	L. n. 3/2016	700.000,00
REGIONE BASILICATA	D.g.r. 684/2017	7.700.000,00
REGIONE BASILICATA	D.g.r. 1393/2017	900.000,00
REGIONE BASILICATA	D.g.r. 1386/2017	30.102,55
REGIONE BASILICATA	D.D. 14A2.2017/D.00830 Pol. Agric. E Fores.	10.000,00
DPCOE	Art. 1 c. 574 L. 205/2017	12.750.000,00
MIBAC SG I	Art. 1 c. 612 L. 145/2018	1.500.000,00
MIBAC SG II	Art. 1 c. 345 L. 208/2016	19.000.000,00
COMUNE DI MATERA	D.g.c. 36/2018	5.000.000,00
COMUNE DI MATERA	D.s.g. 1587/2019	48.718,00
COMUNE DI MATERA	D.g.c. 555/2019	100.000,00
COMUNE DI MATERA	D.s.g. 1857/2017	250.000,00
	<b>TOTALI</b>	<b>50.088.820,55</b>

Nel dettaglio, vengono di seguito riportate le causali specifiche dei singoli atti di assegnazione di risorse pubbliche di cui alla tabella che precede :

- Con **D.g.r. 402/2015 del 31/03/2015**, veniva notificato Al Presidente Fondazione Matera 2019 la presa d'atto da parte del CIPE della riprogrammazione risorse del FSC 2007-2013 con l'inserimento di nuovi interventi proposti dalla Giunta regionale con propria delibera n. 1459 del 28/11/2014. Nello specifico il progetto "Matera 2019 contributo alla Fondazione" ha ricevuto un finanziamento pari ad €1.500.000,00.
- Con la "**Legge di stabilità regionale 2016**" n. 3 del **9/02/2016**, art. 14, comma 7 bis, per l'esercizio finanziario 2016 è stato previsto lo stanziamento di €700.000,00 per la fondazione Matera — Basilicata 2019 di cui €200.000,00 per il finanziamento del programma di attività riferito all'annualità 2016 ed €500.000,00 per spese di funzionamento.
- Con l'**APQ SAD 4 del 7/04/2016**, sono state assegnate risorse per €600.000 di cui €320.000 per interventi immateriali dell'Open design school ed €280.000 per e l'I-DEA.
- Con **dm MIBACT del 01/ 05/2016** riferito al Decreto emesso in data 01.05.2016 dal Ministro del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, in afferenza a Matera capitale europea della cultura 2019, è stato approvato il programma di interventi per la città di Matera, per l'importo complessivo di € 28.000.000,00, come segue:

*Tabella 7*

PIANO FINANZIARIO PER ANNUALITÀ, Art. 1, co. 345, Legge N. 208/2015				
2016	2017	2018	2019	APPROVATO
2.000.000	6.000.000	11.000.000	9.000.000	€ 28.000.000

- Con **D.g.r. 684/2017 del 7 luglio 2017**, sono stati individuati 12 interventi e sono state assegnate le seguenti risorse:

Tabella 8

D.g.r. 684/2017	Regione Basilicata				
Intervento Strategico	Importo	2016	2017	2018	Totali
Cultura in movimento	360.000,00	40.000,00	150.000,00	170.000,00	360.000,00
I DEA	880.000,00	280.000,00	250.000,00	350.000,00	880.000,00
Grandi Mostre	990.000,00	0,00	500.000,00	490.000,00	990.000,00
Cultura accessibile	394.000,00	144.000,00	100.000,00	150.000,00	394.000,00
Cura dei luoghi	200.000,00	0,00	100.000,00	100.000,00	200.000,00
Open Design School	1.756.779,00	320.000,00	700.000,00	736.779,00	1.756.779,00
Audiovisivo Motherwood	450.000,00	0,00	250.000,00	200.000,00	450.000,00
Capacity Bulding	1.840.000,00	161.779,00	1.200.000,00	478.221,00	1.840.000,00
Beautiful Shame	235.000,00	10.000,00	100.000,00	125.000,00	235.000,00
Cats, eyes and sirens	287.000,00	62.000,00	100.000,00	125.000,00	287.000,00
Nuovi modi di fruire la cultura	225.000,00	0,00	100.000,00	125.000,00	225.000,00
Promozione e Marketing	1.833.040,00	733.040,00	600.000,00	500.000,00	1.833.040,00
	<b>9.450.819,00</b>	<b>1.750.819,00</b>	<b>4.150.000,00</b>	<b>3.550.000,00</b>	<b>9.450.819,00</b>

- **Con D.D. 14A2.2017/D.00830 del 10/10/2017 del Min. Pol. Agricole e Forestali** è stato riconosciuto, a titolo di contributo, ai sensi dell'Azione 1 della D.G.R. n°730 del 14 luglio 2017 "Programma di Iniziative per la Promozione Integrata dell'Agroalimentare e dell'Educazione Alimentare di Basilicata - anno 2017", alla Fondazione Matera-Basilicata 2019 l'importo di €10.000,00 (euro diecimila/00) comprensivi di IVA Esso è servito per l'organizzazione della degustazione dei prodotti tipici lucani in occasione della presentazione del progetto Matera 2019 in data 11 ottobre a Rimini — TTG INCONTRI 54° EDIZIONE.
- **Con D.G.R. 1393 del 21 dicembre 2017** sono stati finanziati interventi dal titolo "Progetto Fronte della Cultura" per un importo pari a € 550.000, e "Regione Basilicata e Fondazione Matera 2019 con Minerva Soc. Coop per le relazioni e le azioni con e verso la Tunisia su "Donne e Giovani, protagonisti di Cultura e Diritti Umani e Civili" per un importo pari a € 350.000. Dalla scheda intervento concernente detto PROGETTO, presentato alla Regione Basilicata, si rilevano i relativi costi distinti per annualità:

Tabella 9

Scheda	Titolo progetto	Impatto finanziario per annualità			Totale costi
		2018	2019	2020	intervento
	ATTIVITÀ ARTISTICHE INTEGRATIVE AL PROGRAMMA MATERA 2019	405.000	405.000	90.000	900.000

- **Con D.G.R. 1386 del 21 dicembre 2017**, è stato cofinanziato il Programma di attività ed eventi in occasione del Natale 2017 e del Capodanno da realizzarsi a cura della Fondazione Matera 2019, quale procedura di attuazione della Scheda n.22 approvata con D.G.R. n.1206 del 14 novembre 2017. L'importo assegnato è stato pari ad €40.000,00 per l'attuazione del programma "Chiese Rupestri Sogni e Carezze".
- **Con LEGGE 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, Comma 574**, è stata autorizzata la spesa di 20 milioni di euro nell'anno 2018 e di 10 milioni di euro nell'anno 2019 per interventi urgenti nella città di Matera, designata capitale europea della cultura per il 2019, finalizzati a migliorare l'accoglienza, l'accessibilità dei visitatori e dei turisti, la mobilità e il decoro urbano, nonché per l'attuazione del programma culturale da parte della Fondazione Matera-Basilicata 2019.
- **Con DSG 1857 del 13/07/2017**, il Comune di Matera ha impegnato a favore della Fondazione, la somma di € 250.000,00.
- **Con Deliberazione della Giunta Comunale di Matera n. 00036-2018 del 30.01.2018**, riferita al PON "Cultura e Sviluppo" periodo 2014-2020, si è proceduto all'**approvazione della scheda progettuale** relativa all'intervento "Allestimento Della Cava Del Sole per lo Svolgimento di Attività Performative e Artistiche" del valore complessivo di € 5.000.000,00.
- **Con Deliberazione della Giunta Comunale n. 00311-2019, del 28.06.2019**, avente ad oggetto: *"accordo di programma tra MIBAC Direzione Generale Spettacolo e Comune di Matera, per la realizzazione di iniziative culturali e di spettacolo a Matera Capitale Europea della Cultura 2019, ai sensi della L. 30 dicembre 2018, n. 145 ad. 1, co. 612"* sono state assegnate risorse ulteriori pari ad €1.500.000,00;
- **Con Determina n. 02562/2019 del 27/08/2019** del Comune di Matera - Settore Polizia Locale, avente ad oggetto: *Contributo alla Fondazione Matera Basilicata 2019 per realizzazione parcheggio Cava del Sole*, è stata assegnata la somma complessiva di €48.718,00.
- **Con delibera n.555 del 13/12/2019**, il Comune di Matera ha assegnato una risorsa ulteriore di €100.000,00 per la realizzazione "cerimonia di chiusura"

## 4.2- Uscite

A fronte dei finanziamenti pubblici erogati per un ammontare di €50.088.820,55, assegnati alla Fondazione, dalla data di costituzione al 2019, sono stati rendicontati €39.956.610,24 e €39.723.217,44 incassati. Con riferimento alla colonna "da rendicontare" ad oggi non è possibile fornire un dato certo ed esatto in tutte le sue componenti in quanto la somma di circa €. 8.000.000 risulta impegnata ma non ancora rendicontata atteso che i progetti sono ancora in fase di realizzazione. Una restante somma di circa €. 2.000.000 risulta ancora da impegnare.

Tabella 10

Prospetto riepilogativo Fonti Finanziaria assegnate e Rendicontate								
FONTI DI FINANZIAMENTO	ATTO DI ASSEGNAZIONE	ASSEGNATO	RENDICONTATO	Perc.	DA RENDICONTARE	Perc.	INCASSATO	Perc.
REGIONE BASILICATA	D.g.r. 402/2015	1.500.000,00	1.500.000,00	100,00%	0,00	0,00%	1.500.000,00	100,00%
REGIONE BASILICATA	APQ SAD 4 rimodulazione 2016	600.000,00	536.000,00	89,33%	64.000,00	10,67%	544.000,00	90,67%
REGIONE BASILICATA	L. n. 3/2016	700.000,00	700.000,00	100,00%	0,00	0,00%	700.000,00	100,00%
REGIONE BASILICATA	D.g.r. 684/2017	7.700.000,00	4.620.000,00	60,00%	3.080.000,00	40,00%	4.620.000,00	60,00%
REGIONE BASILICATA	D.g.r. 1393/2017	900.000,00	84.000,00	9,33%	816.000,00	90,67%	270.000,00	30,00%
REGIONE BASILICATA	D.g.r. 1386/2017	30.102,55	30.102,55	100,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
REGIONE BASILICATA	D.D. 14A2.2017/D.00830 Pol. Agric. E Fores.	10.000,00	10.000,00	100,00%	0,00	0,00%	10.000,00	100,00%
DPCOE	Art. 1 c. 574 L. 205/2017	12.750.000,00	7.232.558,44	56,73%	5.517.441,56	43,27%	6.966.569,42	54,64%
MIBAC SG I	Art. 1 c. 612 L. 145/2018	1.500.000,00	1.500.000,00	100,00%	0,00	0,00%	1.500.000,00	100,00%
MIBAC SG II	Art. 1 c. 345 L. 208/2016	19.000.000,00	19.000.000,00	100,00%	0,00	0,00%	19.000.000,00	100,00%
COMUNE DI MATERA	D.g.c. 36/2018	5.000.000,00	4.345.231,25	86,90%	654.768,75	13,10%	4.213.930,02	84,28%
COMUNE DI MATERA	D.s.g. 1587/2019	48.718,00	48.718,00	100,00%	0,00	0,00%	48.718,00	100,00%
COMUNE DI MATERA	D.g.c. 555/2019	100.000,00	100.000,00	100,00%	0,00	0,00%	100.000,00	100,00%
COMUNE DI MATERA	D.s.g. 1857/2017	250.000,00	250.000,00	100,00%	0,00	0,00%	250.000,00	100,00%
<b>TOTALI</b>		<b>50.088.820,55</b>	<b>39.956.610,24</b>	<b>79,77%</b>	<b>10.132.210,31</b>	<b>20,23%</b>	<b>39.723.217,44</b>	<b>79,31%</b>
		50.088.820,55	39.956.610,24	79,77%	10.068.210,31	20,10%	39.723.217,44	79,31%
		0,00	0,00		64.000,00		0,00	

La maggior parte della spesa sostenuta dalla Fondazione di Partecipazione Matera Basilicata 2019 si è concentrata nel periodo dal 01.01.2019 al 31.12.2019. In questo periodo, a fronte di entrate per complessivi €. 28.954.954,74 (di cui €. 25.548.003,87 da contributi pubblici), si sono avute spese per complessivi €. 27.841.351,75 (di cui €. 16.299.140,58 per i progetti degli eventi), così determinando una differenza attiva pari ad €. 1.113.602,99.

Tabella 11

COMPONENTI POSITIVI		COMPONENTI NEGATIVI		DIFFERENZE
Descrizione	Importi	Descrizione	Importi	
Contributi pubblici	25.548.003,87	COSTI GENERALI	4.285.019,68	
Contributi diversi	638.038,31			
Insussistenza Passivo	52.818,00			
Vendite Italia	222.880,51			
Ricavi diversi	630,04			
	26.462.370,73			
-	0	CERIMONIA DI APERTURA	1.060.346,65	-1.060.346,65
-	0	MARCHIO MATERA 2019	61.050,00	-61.050,00
Rimanenze finali	48.768,59	PROGETTI EVENTI	16.299.140,58	-16.250.371,99
Arrotondamenti	64,12			
Vendite Italia	794,4			
-	0	ACCOGLIENZA	990.654,96	-990.654,96
-	0	TRASPORTO PUBBLICO	698.781,41	-698.781,41
-	0	GESTIONE DEI LUOGHI	58.498,13	-58.498,13
-	0	VOLONTARI	87.565,62	-87.565,62
Arrotondamenti	0,01	NETWORKING, PROMOZIONE E MARKETING	419.393,82	-419.393,81
Sponsorizzazioni	1.632.224,82	COMUNICAZIONE MARCHANDISING	2.602.617,68	-970.392,86
Insussistenza passivo	6.783,00			
Vendita passaporti	620.279,37			
Vendita oggettistica	9.624,07			
Rimanenze finali	39.165,90			
		SPESE GENERALI CAVA DEL SOLE	254.113,87	-254.113,87
		SPONSORIZZAZIONI (da sponsor privati)	268.536,16	-268.536,16
Corrispettivo RAI	138.707,00	MATERADIO 2019	527.687,97	-388.980,97
		COMMISSIONE EUROPEA COMITATO SCIENTIFICO	186.530,99	-186.530,99
Vendite Italia	-3.827,27	MIBACT	5.851,16	-9.678,43
-		SIAE	35.563,07	-35.563,07
<b>Totali</b>	<b>28.954.954,73</b>		<b>27.841.351,75</b>	<b>1.113.602,98</b>

Nella relazione fornita dalla Guardia Finanza, nell'ambito dell'Indagine sui flussi finanziari connessi a "Matera 2019" disposta da questa Sezione è espressamente affermato che<sup>7</sup>:

*“Durante il 2019 la Fondazione ha organizzato 1228 eventi, il 66% nella città di Matera ed il 34% in Regione Basilicata.*

*Oltre il 50% degli eventi sono stati multidisciplinari; gli spettacoli dal vivo ad esempio sono stati 1105, tra musica, danza, teatro e circo.*

*Gli eventi sono articolati in 77 progetti, di questi 26 sono stati poi assegnati, attraverso una procedura di evidenza pubblica, ai Project Leaders, ovvero associazioni culturali ed imprese sociali del territorio che hanno realizzato una parte fondamentale del Dossier finale di candidatura. Complessivamente il contributo della Fondazione ai Project Leader ha avuto un valore di circa 5.572.000 di euro, pari all'80% del valore complessivo di ciascun progetto in co-produzione.*

## *2. La filiera e i fornitori.*

*... gli affidamenti messi in campo dalla Fondazione e dai Project Leader sono stati diretti, nel biennio 2018-2019, per un 20% verso "attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento", per un 19% verso i "servizi di informazione e comunicazione", per un 14% verso "attività professionali, scientifiche e tecniche", per un 12% verso "servizi di supporto alle imprese" e per un 9% verso "attività manifatturiere".*

*... tra gli oltre 4000 contratti sottoscritti il 76% del valore degli affidamenti, ad esclusione delle prestazioni artistiche, è andato a fornitori del Mezzogiorno ed il 71% a fornitori lucani.*

## *4. Anno 2019: Costi di gestione e costi relativi agli eventi*

*Per quanto concerne i costi degli eventi per l'anno 2019 si sottolinea come la Fondazione abbia metodologicamente costruito, nella prospettiva di meglio rappresentare e monitorare la specificità delle attività messe in campo durante l'anno di Matera Capitale Europea della Cultura, la propria contabilità generale per centri di costo<sup>8</sup>, in maniera tale che ad ogni centro di costo potesse*

---

<sup>7</sup> Pag. 12 nota 61838 GDF

<sup>8</sup> 1 Costi generali -4 comunicazione – 5 networking – 7 future Digs – 9 Lumen – 10 Open Design School – 15 EU-Jap Fest – 19 Monitoraggio Commissione – 21 Idea – 24 Comitato scientifico – 25 Architecture of Shame – 33 Gardentopia – 38 Interreg Europe Night Light - 39 Grandi Mostre – 44 Promozione e Marketing – 45 Eventi Scientifici – 46 Community MT2019 – 48 Spese Generali Cava del Sole - 51 Build Up – 52 Scuole – 53 Internazionalizzazione – 54 I 19 – 55 Broadway – 56 Mammaiaaaa – 57 Cosmic Juic – 58 Patrimonio in gioco – 59 Voice of the Spirit – 60 Abitare l'Opera – 61 Donne e Giovani – 62 Volontari – 64 Patrocinio – 65 Rosario e Pietra – 66 Storylines – 67 Atlante delle Emozioni delle Città – 70 Dante – 71 Cava del Sole – 72 Pitagora – 73 Sports Stories – 74 Sponsorizzazioni – 75 Ars Escavandi – 76 Matera 3019 – 77 Cerimonia di apertura – 78 Airport City – 80 Cammini e Percorsi – 81 Marchio Matera 2019 – 82 Accoglienza – 83 Blockbuster – 84 Matera Alberga – 85 Community – 88 Gestione dei Luoghi – 90 Circus – 91 La Terra del Pane – 92 Merchandising – 93 Edible Orchestra – 94 Antropocene – 95 Sponsorizzazioni (costi coperti da privati) – 96 Open Sound – 97 Suoni del Futuro Remoto – 98 Aware – 99

*corrispondere uno o più progetti finanziati attraverso il contributo pubblico. Ciascun centro di costo riporta conseguentemente le spese operative relative a ciascun progetto previsto dal Dossier finale di candidatura.*

*Per quanto riguarda i costi di gestione e funzionamento della Fondazione si osserva che i medesimi trovano allocazione nel centro di costo "Spese generali", così come previsto nel disciplinare del Mibac (L. 28 Dicembre 2015 n. 208 art. 1 c 345).*

*Per quanto riguarda gli eventi ed i progetti realizzati nel 2019 si segnala, come una delle operazioni di maggior successo e richiamo della Capitale Europea della Cultura, sia stata quella delle quattro Grandi Mostre di Matera 2019, sia per la qualità artistica offerta sia per il lavoro sull'allestimento e rifunzionalizzazione degli spazi messo in campo con il Polo Museale Regionale della Basilicata.*

*Inoltre il 71,4% dei cittadini intervistati ha riconosciuto ed apprezzato le operazioni di riallestimento degli spazi, come quelle avvenute nel Museo archeologico nazionale "Domenico Ridola" in occasione delle mostre *Ars Excavandi* e *Blind Sensorium*. Le 4 grandi mostre sono state inoltre gli eventi maggiormente visitati di Matera 2019: la mostra "*Rinascimento visto da Sud*" ha registrato 29.104 ingressi, la mostra "*Ars Excavandi*" 17.463 ingressi e la mostra "*La Poetica dei numeri primi*" 12.390 ingressi.*

*Di grande spessore mediatico, culturale ed artistico è stata anche la Cerimonia di Apertura, svoltasi il 19 gennaio 2019 ...*

*... i 100 volontari che hanno acceso i lumini nei Sassi per lo spettacolo "*Matera Cielo Stellato*", con l'*Open Design School*, progetto pilastro di Matera 2019, che ha realizzato 12 allestimenti originali nei 12 quartieri coinvolti nella Cerimonia di Apertura....*

*... Fondamentali in tal senso i risultati dei progetti *Capitale per un giorno*, *Gardentopia* e *Altofest* — Basilicata 2019, con cui sono stati raggiunti tutti i 131 comuni della Basilicata.*

*Capitale per un Giorno è stato il progetto bandiera del protagonismo diffuso dei comuni, ha coinvolto 126 Comuni della Basilicata, ovvero la quasi totalità, producendo 139 eventi. Il progetto ha avuto un*

---

Formula Cinema – 100 Open Playfull Space – 101 Suoni di Pietra – 102 Italia 2019 – 103 Plovdiv – 104 Memori – 105 La Poetica della Vergogna – 106 In Vitro – 107 Monitoraggio e Valutazione – 108 KA Art – 109 Fronte della Cultura – 110 Materadio 2019 – 113 Trenodia – 114 MIBACT – 115 Rinascimento Riletto – 116 Onda – 117 Blind Sensorium – 118 Matera Città Aperta – 119 Heritage Games – 120 Padiglioni Invisibili – 121 Purgatorio – 122 Turismo – 123 Materre-Cantiere Cinepoetico Mediterraneo – 124 Festival Open Culture – 125 Residenze – 126 Capitale per un Giorno – 128 The Silent Academy – 129 Festival delle Case – 130 Fusion Urban Games Festival – 131 Quantum Danza – 132 Moon Week – 134 Orchestra Nazionale – 135 Concerti Speciali – 136 Cura dei Luoghi Sponsorizzazioni – 151 Airbnb – 152 TPU Accessibilità – 153 <SIAE Project Leader – 15 CADMOS – 16 Maria Lai – 18 Silen Ciy – 19 Riv-Rev – 160 Teatro delle Carceri – 161 Petrolio – 162 Topoi.

*costo complessivo pari ad € 1.000.000, che sono stati assegnati, attraverso una procedura di evidenza pubblica, ai 126 comuni della Basilicata. In media ogni comune ha ricevuto circa 7.936,5 euro per la realizzazione degli eventi relativi al proprio giorno da Capitale.*

*Il progetto Gardentopia ha rivitalizzato 32 giardini di comunità e valorizzato le pratiche ecologiche della Basilicata grazie ad un processo collettivo che ha coinvolto le comunità locali insieme ad artisti e designer di fama internazionale.*

*Altifest - Basilicata 2019, ha coinvolto 27 cittadini privati ("donatori di spazio") di 11 comuni della Basilicata, che hanno aperto le loro abitazioni per ospitare 26 artisti e 67 spettacoli "human specific", vale a dire esposti alle relazioni fra artisti e residenti, riscritti per lo spazio domestico che le accoglie».*

In proposito la Sezione essenzialmente osserva come l'imputazione delle ingenti somme utilizzate per l'evento per "centri di costo" non sia del tutto rassicurante in ordine alla corretta ed efficiente utilizzazione delle risorse pubbliche assegnate alla Fondazione, mancando un sistema di controllo pregnante di tali organismi, come poi si specificherà nel paragrafo seguente.

Interessante è, sicuramente, il dato relativo alle presenze turistiche per la Cerimonia inaugurale che si è calcolato abbia inciso per circa il 12% sugli accessi registrati agli eventi del 2019.

Altra operazione di rilievo è stata quella svolta nelle aree remote della Basilicata. Sul totale eventi che l'anno da Capitale Europea della Cultura ha generato, circa un terzo (il 32%) si è svolto in un Comune della Basilicata, come sede primaria o aggiunta a Matera. Il senso di questa scelta sta non solo nella specifica volontà di allargare l'accesso alla cultura, promuovendo nuovi formati dove esso è tendenzialmente più basso, ma anche nell'offrire agli artisti di Matera 2019 e alle comunità remote la possibilità di esplorare nuove frontiere di coproduzione artistica,

Fondamentali in tal senso i risultati dei progetti Capitale per un giorno, Gardentopia e Altifest — Basilicata 2019, con cui sono stati raggiunti tutti i 131 comuni della Basilicata.

Capitale per un Giorno è stato il progetto bandiera del protagonismo diffuso dei comuni, ha coinvolto 126 Comuni della Basilicata, ovvero la quasi totalità, producendo 139 eventi. Il progetto ha avuto un costo complessivo pari ad € 1.000.000, che sono stati assegnati, attraverso una procedura di evidenza pubblica, ai 126 comuni della Basilicata. In media ogni comune ha ricevuto circa 7.936,5 € per la realizzazione degli eventi relativi al proprio giorno da Capitale.

Il progetto Gardentopia ha rivitalizzato 32 giardini di comunità e valorizzato le pratiche ecologiche della Basilicata grazie ad un processo collettivo che ha coinvolto le comunità locali insieme ad artisti e designer di fama internazionale, come ad esempio la nigeriana Otobong

Nkanga premiata per la menzione speciale alla 58a Esposizione Internazionale d'Arte della Biennale di Venezia.

Altofest - Basilicata 2019, ha coinvolto 27 cittadini privati ("donatori di spazio") di 11 comuni della Basilicata, che hanno aperto le loro abitazioni per ospitare 26 artisti e 67 spettacoli "human specific", vale a dire esposti alle relazioni fra artisti e residenti, riscritti per lo spazio domestico che li accoglie.»

## ***5. Le fondazioni di partecipazione***

Il 17 ottobre 2014 il Ministro ai Beni e alle Attività culturali e al Turismo Dario Franceschini, a chiusura dell'intenso percorso di candidatura e a seguito della valutazione della giuria internazionale, proclamò Matera Capitale Europea della Cultura per il 2019.

Il soggetto preposto ad attuare le linee di intervento delineate nel dossier finale di candidatura al fine di consolidare il posizionamento acquisito da Matera e dalla Basilicata a livello europeo nel settore della creatività e di diventare una piattaforma culturale per il Mezzogiorno d'Europa fu individuato nella Fondazione di partecipazione “*Matera-Basilicata 2019*”.

Essa era stata già costituita in data 03 settembre 2014 e nello statuto è stata prevista una sua durata fino al 31 dicembre 2022: detto periodo è stato individuato sulla base dell'arco temporale in cui si dovrebbe completare la strategia culturale delineata nel dossier di candidatura (2015-2020) e alla esigenza di gestire, monitorare e valutare gli esiti e gli impatti della strategia stessa.

Alla fondazione partecipano la regione Basilicata, la provincia di Matera, il Comune di Matera, l'Università della Basilicata e la Camera di commercio della Basilicata, secondo lo schema “classico” delle fondazioni di partecipazione che andremo di seguito ad approfondire per meglio poter valutare poi i dati della gestione finanziaria dalla stessa posta in essere.

La partecipazione degli enti pubblici ad organismi e strutture privatistiche è un fenomeno assai diffuso, articolato ed in continua evoluzione ed è dovuto alla pratica invalsa nelle pubbliche amministrazioni di ricorrere alla creazione di soggetti di natura privata per il perseguimento di fini di interesse pubblico e per l'erogazione di servizi pubblici.

Accanto alla figura giuridica delle società di capitale, nella pubblica amministrazione hanno trovato crescente utilizzo la costituzione di diverse altre forme partecipative.

Alle classiche figure delle società di capitale (società per azioni e società a responsabilità limitata), che rappresentano la maggior parte delle forme organizzative adottate, sono state accostate quelle delle aziende speciali, delle istituzioni, delle fondazioni, dei consorzi, delle società consortili, dei gruppi europei di interesse economico, delle agenzie, delle associazioni, delle onlus e delle società cooperative.

Fra queste forme d'intervento nell'economia pubblica una menzione a parte meritano le fondazioni e, all'interno di questa categoria, le fondazioni di partecipazione, il cui successo si

deve anche al contemporaneo intervento legislativo volto a limitare la possibilità per gli enti pubblici territoriali di dar vita o partecipare a forme societarie : una dimostrazione palpabile del legame tra la diffusione delle fondazioni e gli interventi del legislatore che impongono la dismissione delle società pubbliche è testimoniata dal frequente ricorso degli enti territoriali alla funzione consultiva della Corte dei Conti in questa materia. Nell'ultimo decennio si registrano, infatti, numerosi pareri delle Sezioni regionali della Corte relativi sia alla possibilità in sé di costituire fondazioni di partecipazione per: il perseguimento delle finalità più diverse, sia all'applicabilità dei limiti legislativi alle partecipazioni societarie anche alla "partecipazione" in fondazioni (*cf. Ex multis. Corte Conti, Sez. controllo Friuli Venezia Giulia, delib. 22/2019/PAR e Corte Conti, Sez. controllo Lombardia, delib. 279/2014/PAR, sulle caratteristiche e i requisiti richiesti per la costituzione da parte di un comune di una fondazione di partecipazione*).

Infatti, la "fondazione di partecipazione" (Fdp) si colloca a metà strada tra la fondazione e l'associazione: essa nasce, come mezzo operativo, dal riscontro dell'insufficienza dello schema giuridico della fondazione tradizionale disciplinato dal Codice Civile, trattandosi di una tipologia di fondazione non più istituita da un singolo soggetto, ma da una pluralità di soggetti che condividono le stesse finalità.

La figura trova la sua legittimazione nel riferimento alle "altre associazioni di carattere privato" previste dall'abrogato articolo 12 del codice civile, recepito dall'articolo 1 del Decreto del Presidente della Repubblica n° 361 del 10 febbraio 2000.

La fondazione di partecipazione è una figura giuridica atipica, di natura dottrinarica, che racchiude in sé alcuni degli elementi propri della fondazione, combinati con alcune peculiarità dell'associazione e realizza un nuovo modello di organizzazione sociale distinto dalle figure tipizzate dal codice civile.

La fondazione di partecipazione ha in comune con la fondazione tradizionale lo scopo non lucrativo ed il patrimonio destinato al raggiungimento di un obiettivo predefinito ed invariabile che viene fissato nell'atto costitutivo.

Si distingue dalla fondazione tradizionale in quanto, nella fondazione di partecipazione, il fondatore partecipa attivamente alla vita della fondazione.

Tale ultima caratteristica avvicina la fondazione di partecipazione all'associazione da cui allo stesso tempo, se ne distingue in quanto, a differenza dell'associazione, è possibile diversificare il peso decisionale dei partecipanti.

Ulteriore differenza, inoltre, è l'immutabilità dello scopo nella fondazione di partecipazione, diversamente da quanto previsto nelle associazioni.

Il modulo organizzativo della fondazione di partecipazione permette la presenza contemporanea di enti pubblici territoriali quali le regioni, le province o i comuni e di soggetti del mondo privato.

La fondazione di partecipazione, intesa come modello organizzativo, è teoricamente in grado di fondere in maniera ponderata le esigenze di supervisione e controllo degli enti pubblici locali e le necessità di efficienza, efficacia ed economicità della gestione sociale, rappresentando lo strumento attraverso il quale un ente pubblico persegue uno scopo di utilità generale, nel tentativo di creare un sodalizio (partnership) pubblico-privato e consentire di usufruire di maggiori disponibilità finanziarie e di attività di amministrazione (management) nella gestione dei servizi, venendosi così a ridurre il rischio associato all'attività della produzione di servizi.

Trattandosi di un negozio giuridico a struttura aperta, per individuare la disciplina applicabile, occorre avere riguardo alla fattispecie concreta e, in particolare, alle clausole statutarie.

Individuato ed inquadrato il modello della fondazione di partecipazione, si pone il problema se essa rientra nell'alveo dei cosiddetti "organismi partecipati" e se di conseguenza alla stessa debbano applicarsi le norme finanziarie che pongono limiti, divieti e restrizioni di spesa dell'ente pubblico aderente.

La soluzione deve essere determinata caso per caso, valutando la struttura e le regole di funzionamento poste dallo statuto di ogni singola fondazione di partecipazione.

La risposta positiva al problema si ha quando si riconosce alla fondazione di partecipazione una valenza pubblicistica in quanto caratterizzata da elementi che ne fanno un "organismo di diritto pubblico".

La giurisprudenza, ritiene che, affinché un soggetto giuridico di diritto privato possa confluire all'interno del settore pubblicistico, debbano essere necessariamente presenti, contemporaneamente, alcune condizioni:

- la fondazione di partecipazione deve essere dotata di personalità giuridica;

- l'organismo deve essere istituito per soddisfare esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale;
- la sua attività deve essere finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico, oppure la gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi, oppure, ancora, che l'organo di amministrazione o di vigilanza sia costituito da componenti dei quali più della metà sia designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.

La migliore dottrina reputa che le fondazioni di partecipazione possono essere prioritariamente utilizzate come un modello di gestione dei beni culturali potenzialmente in grado di garantire un equilibrio tra la natura pubblica del patrimonio culturale e una sua efficiente gestione, valorizzazione e fruizione.

In realtà potremmo definire quello delle Fondazioni di partecipazione un tentativo di costruire un modello italiano di gestione dei beni culturali che da una parte eviti processi di privatizzazione o di alienazione del nostro patrimonio, ma dall'altra consenta alla comunità, intesa nell'accezione più larga del termine, di partecipare a questo progetto di rivitalizzazione del nostro enorme patrimonio.

Si tratta di uno schema che, ideato nella seconda metà degli anni novanta del secolo scorso, ha incontrato una notevole fortuna tant'è che si ritiene che esistano – ad oggi- circa diecimila fondazioni di partecipazione; nonostante tale successo non mancano criticità del settore che possono così sintetizzarsi :

- A) Va osservato innanzitutto come , al contrario di ciò che potrebbe apparire un elemento positivo, il proliferare di iniziative di creazione ovvero di trasformazione di enti sorti ed esistenti nell'alveo regolamentare del diritto pubblico in fondazioni (generalmente di partecipazione), consente certamente una gestione delle risorse assegnate in maniera più agile ma sicuramente meno regolamentata e responsabilizzata nonostante tali entità basino la propria attività su un utilizzo totalizzante di risorse pubbliche ;
- B) La seconda criticità, che richiederebbe un esame più approfondito che esula dallo scopo della presente relazione, è quella relativa alle (carenti) regole di governance ed accountability del settore e alle scarse conoscenze scientifico-statistiche del medesimo.
- C) La terza infine, coinvolge strettamente le aspettative di sopravvivenza di molte fondazioni, è quella relativa al trattamento fiscale-tributario delle stesse che costituisce un altro elemento di opacità del settore.

Proprio con riferimento al secondo aspetto, ha avuto modo di intervenire la Corte dei Conti, innanzitutto con le Sezioni regionali di controllo, trattando la fattispecie delle fondazioni di partecipazione nell'ambito dell'attività consultiva in favore degli enti locali introdotta dall'art.7, comma 8 della legge n.131/2003.

Merita, a tal proposito, attenzione il parere emesso dalla Sezione ligure della Corte recante il numero 81 del 2013 che ha ritenuto “*Ammessa la natura pubblicistica della Fdp in esame e, pertanto, l'applicabilità in astratto della disciplina finanziaria a cui è sottoposto il Comune, occorre individuare l'impianto normativo concretamente riferibile alla Fondazione in esame.*”

*Difatti la Fdp pur essendo ente strumentale del Comune mantiene una propria specificità di persona giuridica che non trova esplicito riconoscimento in nessuna delle norme di carattere finanziario che hanno disposto limiti e divieti alle assunzioni, al conferimento di incarichi esterni, alla stipulazione di contratti di cui al d.lgs. n.163/03, o che hanno regolamentato la sottoposizione degli enti strumentali al Patto di stabilità”.*

La soluzione va, dunque, trovata analizzando caso per caso le fondazioni in relazione alla loro struttura organizzativa e gestionale e a seconda che svolga una funzione strumentale, o un servizio pubblico locale (in termini analoghi si è espressa la sezione regionale di controllo del Lazio con il parere n° 151/2013).

Per quanto attiene al profilo della responsabilità amministrativa degli amministratori di una fondazione di partecipazione pubblica, va annotata la sentenza n. 2584 del 2 febbraio 2018 con la quale la Corte di Cassazione, a sezioni unite, si pronuncia sulla esistenza o meno della giurisdizione di responsabilità amministrativa nei confronti di un presidente di una fondazione, creata da un Comune, che era stato condannato dai Giudici contabili per una ipotesi di “*mala gestio*” di danaro pubblico.

La Suprema Corte ha affermato che sulle Fondazioni non può esserci la giurisdizione della Corte dei conti in quanto, da un lato, le Fondazioni sono soggetti di diritto privato ad autonomia patrimoniale piena, e dall'altro lato, perché le Fondazioni sono basate su una relazione con l'Ente fondatore che non si presta ad essere ricostruita secondo il paradigma del “controllo analogo” tipico del modello “*in house providing*”.

Infatti, per i Giudici di legittimità la figura dell'affidamento “in house” trova la sua principale collocazione nell'ambito di attività economiche da svolgersi con criteri imprenditoriali e che proprio in tale ambito può trovare spazio l'analisi dell'Ente finalizzato a rinvenire un agire sul

mercato in termini concorrenziali con altri soggetti economici. Di conseguenza quando, come nel caso della Fondazione, l'Ente non ha scopo di lucro, una simile indagine non ha una reale ragion d'essere.

Dunque, ai fini del riparto di giurisdizione, i supremi Giudici affermano che non è rilevante il carattere soggettivo, quanto piuttosto la natura pubblica delle funzioni espletate e delle risorse finanziarie a tal fine adoperate pervenendo alla conclusione che la Corte dei conti non ha giurisdizione sulle Fondazioni, anche se queste sono create da Enti pubblici.

A conclusione di questo breve excursus sul quadro normativo e giurisprudenziale entro il quale si è mossa la “Fondazione Matera 2019”, vale la pena rammentare che la creazione di una fondazione (compresa quella di partecipazione) dovrebbe essere oggetto di approfondita valutazione, e ponderazione da parte dell'ente locale, effettuata in base ai principi sanciti sia dall'art.97 della Costituzione, specie per le implicazioni di natura patrimoniale che la fondazione implica e che hanno la possibilità di incidere sugli equilibri di bilancio degli enti pubblici partecipanti anche per un lungo periodo.

Ad esempio, è opportuno rammentare che la formula della fondazione prevede un conferimento “tendenzialmente perpetuo” del patrimonio (danaro, immobili, terreno, know how, et similia) sicchè è difficilmente compatibile con un termine (come nel caso di Matera 2019, la cui estinzione è ipotizzata per il 2022).

Ciò significa che, a differenza di altre formule privatistiche, quali ad esempio le società di capitali, quand'anche l'ente locale decidesse di esercitare il proprio diritto di recesso dalla fondazione (di partecipazione), al recesso non si accompagna (come accade, invece, nelle società di capitali) la restituzione del patrimonio conferito. E ciò proprio in ragione del vincolo impresso sul patrimonio delle fondazioni, il quale solo è riconosciuto (nell'atto di concessione della personalità giuridica di diritto privato) quale elemento fondamentale ed essenziale (congruo) per potersi dar vita alla fondazione.

Si tratta, dunque, da parte dell'ente locale di operare una valutazione costi-benefici rispetto alla finalità da perseguire e al patrimonio da conferire per realizzare quella finalità: resta il problema di come rendere controllabile e giustiziabile nell'interesse pubblico, eventuali scelte amministrative consistite in irragionevoli adesioni a fondazioni di partecipazione.

## 5.1 La Fondazione Matera 2019

All'interno della predetta cornice si colloca, dunque, l'attività della Fondazione "Matera 2019" di cui questa indagine si interessa, specie con riferimento alla questione delle risorse finanziarie conferite e al costo del funzionamento della stessa.

Dall'espletata istruttoria è emerso, innanzitutto, che il costo del personale sostenuto dalla Fondazione, attualizzato al mese di settembre 2020, è stato pari ad €. 3.864.237,63<sup>9</sup>; nel dettaglio: €.1.575.308,50 per personale dirigente ed €.2.113.291,10 per personale amministrativo.

Si è passati da €.177.794,02 del 2015 (€.118.495,91 personale dirigente ed €.59.298,11 personale amministrativo) ad €.1.230.264,01 del 2019 (€.421.347,69 personale dirigente ed €.808.916,32 personale amministrativo).

Il numero degli occupati ha avuto la seguente evoluzione: 6 occupati (2 Dirigenti e 4 amministrativi) nel 2015 e 34 occupati nel 2019 (5 dirigenti e 29 amministrativi).

L'anno 2020 segna invece, com'è naturale, una certa riduzione sia dei costi che del numero dei dipendenti, come da tabella seguente.

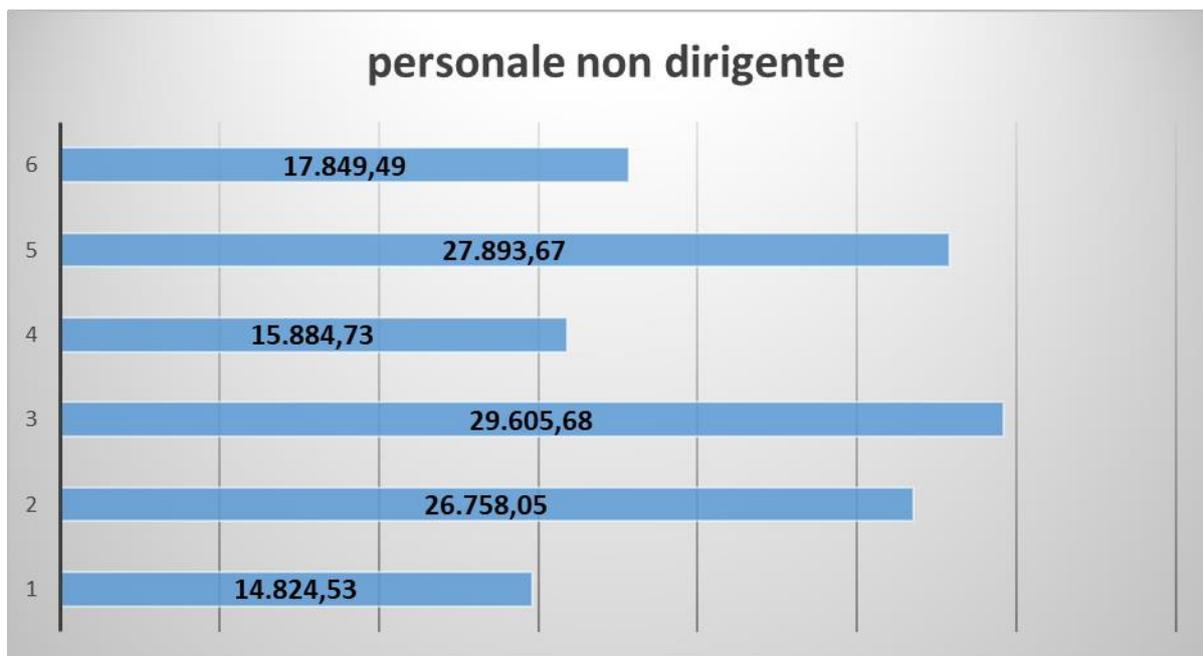
Tabella 12

	2015	2016	var perc	2017	var perc	2018	var perc	2019	var perc	2020	Totali
Personale dirigente	118.495,91	214.256,24	80,81%	315.673,29	47,33%	252.108,98	-20,14%	421.347,69	67,13%	253.426,39	1.750.946,53 <sup>10</sup>
personale non dirigente	59.298,11	160.548,32	170,75%	177.634,06	10,64%	460.657,15	159,33%	808.916,32	75,60%	446.237,14	2.113.291,10
Totali	177.794,02	374.804,56	110,81%	493.307,35	31,62%	712.766,13	44,49%	1.230.264,01	72,60%	699.663,53	3.864.237,63

Fonte: Dati Guardia di Finanza (allegato 11 prospetti costo del personale) – elaborazione Corte dei conti.

<sup>9</sup> Importo riportato nella relazione informativa della G.d.F. €.3.668.599,60, rettificato poi dalla Fondazione, con nota del 12/12/2020 in €.3.864.237,63..... "in quanto per mero errore materiale, questa Fondazione non ha indicato nell'elenco "Personale Dirigente" 2018, fornito alla Guardia di Finanza, i dati inerenti la retribuzione lorda e il premio di risultato dei dirigenti di seguito riportati: Verri Paolo – Oliva Giovanni (con decorrenza 05/03/2018)".

<sup>10</sup> Vedi nota 9.



**Tabella 13**

	2015	2016	var perc	2017	var perc	2018	var perc	2019	var perc	2020
Personale dirigente	2	2	0,00%	4	100,00%	3	-25,00%	5	66,67%	5
personale non dirigente	4	6	50,00%	6	0,00%	29	383,33%	29	0,00%	25
<b>Totali</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>33,33%</b>	<b>10</b>	<b>25,00%</b>	<b>32</b>	<b>220,00%</b>	<b>34</b>	<b>6,25%</b>	<b>30</b>

Fonte: Dati Guardia di Finanza (allegato 11 prospetti costo del personale) – elaborazione Corte dei conti.

Tali ultimi dati, relativi al personale impegnato nella Fondazione, meritano un approfondimento considerata la differenza, tra quelli forniti dalla G.d.F. e quelli rilevabili da pag. 49 a pagina 50 della Relazione di Missione al Bilancio 2019, elaborata dalla Fondazione e che di seguito si riporta: *“Nella gestione di una iniziativa complessa e articolata quale la realizzazione della Capitale Europea della Cultura, le risorse umane svolgono un ruolo determinante soprattutto in chiave di costruzione del futuro e di sostenibilità. Matera 2019 è stato un grande laboratorio, un luogo nel quale si sono incrociate e contaminate persone con competenze elevate ed esperienze internazionali consolidate. Competenze soprattutto giovani e provenienti dal Sud Italia.*

*La fotografia dello staff della Fondazione, che nel pieno delle attività del 2019 **contava su 79 persone**, restituisce un quadro che rispecchia queste scelte:*

*il 58% aveva meno di 40 anni;*

*il 76% proveniva dal Sud Italia, ed in modo prevalente dalla Basilicata (il 59,5%) e da Matera (il 42%);*

*Il 26% erano “ritornanti”, cioè professionisti lucani che lavoravano in altre regioni italiane o del mondo, e che sono tornati espressamente per lavorare per la Capitale Europea della Cultura, portando con sé il proprio bagaglio delle più varie esperienze;*

*il 90 % erano laureati e di questi il 33% avevano un titolo di specializzazione o dottorato post-laurea;*

*il 56% aveva esperienze di lavoro o studio all'estero.*

*La policy di genere è stata rispettata con la presenza nel team di donne pari al 53% del totale (su 3 Presidenti che la Fondazione ha avuto dall'inizio, 1 è stato donna, nella persona della Rettrice dell'Università degli Studi della Basilicata).*

*Il 5% dello staff della Fondazione era composto da professionisti stranieri e circa il 19% da professionisti del centro-nord Italia. Questo ha consentito anche di equilibrare ed integrare competenze, modi di lavorare ed esperienze diverse.*

*Da sottolineare anche l'indice del costo del personale rispetto al costo totale della produzione: in termini di costi il personale ha pesato, nel caso della Fondazione, per un 10,78%.*

## Costo medio

**Tabella 14**

	2015	2016	var perc	2017	var perc	2018	var perc	2019	var perc	2020
Personale dirigente	59.247,96	107.128,12	80,81%	78.918,32	26,33%	84.036,33	6,49%	84.269,54	0,28%	85.812,88 <sup>11</sup>
personale non dirigente	14.824,53	26.758,05	80,50%	29.605,68	10,64%	15.884,73	-46,35%	27.893,67	75,60%	17.849,49
<b>Totali</b>	<b>74.072,48</b>	<b>133.886,17</b>	<b>80,75%</b>	<b>108.524,00</b>	<b>18,94%</b>	<b>99.921,06</b>	<b>-7,93%</b>	<b>112.163,20</b>	<b>12,25%</b>	<b>68.534,76</b>

Fonte: Dati Guardia di Finanza – elaborazione Corte dei conti.

Detto del personale, in generale rispetto alle previsioni contenute ed esposte nel “Dossier”, l’istruttoria compiuta ha condotto all’accertamento della seguente situazione finanziaria operativa della fondazione:

-Entrate per euro 50.088.820,55, così distinte per provenienza

**Tabella 15**

Entrate		
Settore Pubblico	da Dossier	Erogate
Governo	11.000.000	33.250.000,00
Città	5.200.000	5.398.718,00
Regione	25.000.000	11.440.102,55
UE	1.500.000	
Altri enti territoriali	2.000.000	
<b>Totali</b>	<b>44.700.000</b>	<b>50.088.820,55</b>

Fonte: Dati Guardia di Finanza – elaborazione Corte dei conti.

-Spese per 50.024.820,55: a fronte di una previsione di spesa pari ad €51.980.00,00 l’evento risulta avere avuto un costo lievemente inferiore, essendosi registrati minori esborsi per un ammontare di €. 1.955.179,45. Nelle tabelle che seguono il dettaglio degli esborsi sostenuti.

**Tabella 16**

Spese operative (in euro)	Spese per il progetto (in euro)	% Spese per il progetto	Promozione e marketing	% Promozione e marketing	Salari, spese generali, amministrazione (in euro)	% Salari, spese generali, amministrazione
51.980.000	36.245.654	70%	9.325.212	18%	6.409.134	12%

<sup>11</sup> Vedi nota 9

Fonte: Dossier 2019 – elaborazione Corte dei conti.

In particolare, si può rilevare dalla seguente tabella n.17 come le spese operative siano state inferiori, rispetto al preventivato, per €1.955.179,45 ma, per il progetto complessivo si siano spesi €765.354,95 in più rispetto a quanto calcolato, mentre per le spese generali e di personale si siano spesi €3.864.237,63 ovvero €2.544.896,37 in meno rispetto al preventivato.

**Tabella 17**

Spese operative		
previste da Dossier	Sostenute	Differenze
51.980.000,00	50.024.820,55	-1.955.179,45

**Di cui**

spese per il Progetto, Promozione e Marketing		
previste da Dossier	Sostenute	Differenze
45.570.866,00	46.336.220,95	765.354,95

Salari, spese generali, amministrazione (in euro)		
previste da Dossier	Sostenute	Differenze
6.409.134,00	3.864.237,63	-2.544.896,37

**Complessivamente:**

Spese operative		Spese per il Progetto, Promozione e Marketing		Salari, spese generali, amministrazione (in euro)	
previste da Dossier	Sostenute	previste da Dossier	Sostenute	previste da Dossier	Sostenute
51.980.000,00	50.024.820,55	45.570.866,00	46.336.220,95	6.409.134,00	3.864.237,63

Per quanto attiene al personale, l'esame dei dati disponibili ha evidenziato la seguente situazione riferita alla tipologia di contratto e al numero dei dipendenti nel periodo 2015-2020

Anno	Inderminato		Determinato	
	Unità	Importo	Unità	Importo
2015	2	33.755,11	2	25.543,00
2016	2	55.277,92	7	105.270,40
2017	6	177.634,06	0	0
2018	6	179.783,22	23	280.873,93
2019	6	209.602,53	23	599.313,79
2020	6	197.444,24	19	248.792,90

Fonte relazione GDF elaborazione Cdc

Nel 2020 hanno formalmente cessato, per conclusione del rapporto di lavoro, 19 dipendenti assunti nel 2018 con contratto a tempo determinato, secondo le seguenti scadenze temporali:

- 11 a gennaio 2020,
- 6 da febbraio a giugno
- 2 da luglio a novembre 2020.

Peraltro, nel corso del 2020, la Fondazione ha provveduto a contrattualizzare 15 nuovi lavoratori a tempo determinato, con scadenza al 31/12/2020 per 11 di essi e 4 nel 2021: non può non rilevarsi come si tratti di nuove assunzioni intervenute a manifestazione conclusa e con un crollo delle presenze turistiche ordinarie dovute al perdurare della pandemia da Covid-19.

Per quanto attiene alla suddivisione del personale, la Sezione rileva come una parte di esso sia stato assunto a tempo indeterminato si tratta di sei unità di cui due con qualifica dirigenziale : ciò contrasta con la natura temporalmente definita della fondazione sicchè se e quando essa cesserà di esistere ( dicembre 2022) potrebbe porsi un problema o di licenziamento per cessazione attività o di ricollocazione di detto personale in uno degli enti pubblici partecipanti con ciò però violando patentemente il principio costituzionale dell'assunzione per concorso nella pubblica amministrazione .

## 6. L'offerta ricettiva

Dai dati forniti dall'Azienda di Promozione Turistica di Basilicata, è stato possibile acclarare l'effettivo incremento delle strutture ricettive in un arco temporale significativo.

Le strutture alberghiere, dal 1999 al 2019, hanno fatto registrare un aumento, in termini percentuale del 18,85% a livello regionale e del 300,00% nella sola città di Matera.

Anche le strutture extralberghiere (per tali intendendosi B/B, case vacanze, agriturismi, etc.) mostrano un incremento significativo: +596,76 a livello regionale e addirittura +34000,00% nella Città di Matera.

In numeri assoluti le strutture alberghiere sono passate da 191 nel 1999 a 227 nel 2019 a livello regionale e da 9 nel 1999 a 36 nella città di Matera.

Conseguentemente anche i posti letto hanno registrato aumenti significativi così distribuiti fra strutture alberghiere ed extralberghiere:

### STRUTTURE ALBERGHIERE

- +59,54% a livello regionale
- +172,50% nella Città di Matera.

### STRUTTURE EXTRALBERGHIERE

- +78,04% a livello regionale
- +17.880,00% nella Città di Matera

Tabella 18

TUTTA LA REGIONE										
TIPOLOGIA	ANNO 1999		ANNO 2017		ANNO 2018		ANNO 2019		Incremento 1999/2019	
ALBERGHIERI	Esercizi	Posti letto	Esercizi	Posti letto						
Totale alberghieri	191	14.477	232	23.343	223	22.869	227	23.096	18,85%	59,54%
Totale extralberghieri	185	11.273	1.094	18.470	1.186	19.262	1.289	20.070	596,76%	78,04%
CITTÀ DI MATERA										
TIPOLOGIA	ANNO 1999		ANNO 2017		ANNO 2018		ANNO 2019		Incremento 1999/2019	
EXTRALBERGHIERI	Esercizi	Posti letto	Esercizi	Posti letto						
Totale alberghieri	9	760	29	1.694	31	1.880	36	2.071	300,00%	172,50%
Totale extralberghieri	2	25	556	3.589	608	3.967	682	4.495	34000,00%	17880,00%

Fonte: APT – Elaborazione Cdc

Sono aumentati, significativamente, a livello regionale, gli Alberghi a 5 stelle, passati dall'unica struttura nel 1999 alle 10 strutture nel 2019 (+900,00%) e le Residenze Turistico Alberghiere, passate dall'unica del 1999 alle 7 (+600,00%) del 2019.

Delle 10 strutture a 5 Stelle, 5 sono nella Città di Matera.

All'aumento delle strutture a 5 stelle, si contrappone una riduzione di quelle a 2 e una stella, con l'eccezione rappresentata dalla città di Matera, significando uno spostamento verso un'offerta turistica più elevata e meno commerciale.

In coerenza con l'aumento delle strutture, si registra anche un aumento dei posti letto, passati, complessivamente, dai 14.477 del 1999 ai 23.096 del 2019 (+59,54%)

Tabella 19

<b>TUTTA LA REGIONE</b>										
<b>TIPOLOGIA</b>	<b>ANNO 1999</b>		<b>ANNO 2017</b>		<b>ANNO 2018</b>		<b>ANNO 2019</b>		<b>Incremento 1999/2019</b>	
<b>ALBERGHIERI</b>	Esercizi	Posti letto	Esercizi	Posti letto						
Alberghi a 5 stelle	1	65	6	471	8	620	10	748	900,00%	1.050,77%
Alberghi a 4 stelle	23	3.619	54	10.302	53	10.247	56	10.388	143,48%	187,04%
Alberghi a 3 stelle	82	8.142	116	8.115	112	7.779	110	7.611	34,15%	-6,52%
Alberghi a 2 stelle	59	1.938	34	1.129	30	938	31	978	-47,46%	-49,54%
Alberghi a 1 stella	25	393	15	352	14	329	13	317	-48,00%	-19,34%
Residenze Turistico Alberghiere	1	320	7	2.974	6	2.956	7	3.054	600,00%	854,38%
<b>Totale alberghieri</b>	<b>191</b>	<b>14.477</b>	<b>232</b>	<b>23.343</b>	<b>223</b>	<b>22.869</b>	<b>227</b>	<b>23.096</b>	<b>18,85%</b>	<b>59,54%</b>
<b>CITTÀ DI MATERA</b>										
	<b>ANNO 1999</b>		<b>ANNO 2017</b>		<b>ANNO 2018</b>		<b>ANNO 2019</b>		<b>Incremento 1999/2019</b>	
<b>ALBERGHIERI</b>	Esercizi	Posti letto	Esercizi	Posti letto						
Alberghi a 5 stelle			2	99	3	198	5	326		
Alberghi a 4 stelle	2	178	13	952	13	1.013	16	1.117	700,00%	527,53%
Alberghi a 3 stelle	5	536	10	539	11	566	10	480	100,00%	-10,45%
Alberghi a 2 stelle	2	46	2	39	2	39	3	84	50,00%	82,61%
Alberghi a 1 stella										
Residenze Turistico Alberghiere			2	65	2	64	2	64		
<b>Totale alberghieri</b>	<b>9</b>	<b>760</b>	<b>29</b>	<b>1.694</b>	<b>31</b>	<b>1.880</b>	<b>36</b>	<b>2.071</b>	<b>300,00%</b>	<b>172,50%</b>

Fonte: APT – Elaborazione Cdc

Anche le strutture extralberghiere, con la sola eccezione dei “Campeggi”, sono aumentate nel periodo considerato come pure i posti letto.

Tabella 20

TUTTA LA REGIONE										
TIPOLOGIA	ANNO 1999		ANNO 2017		ANNO 2018		ANNO 2019		Incremento 1999/2019	
	Esercizi	Posti letto	Esercizi	Posti letto	Esercizi	Posti letto	Esercizi	Posti letto	Esercizi	Posti letto
<b>EXTRALBERGHIERI</b>										
Campeggi <sup>(1)</sup>	12	7.840	8	5.240	8	5.070	8	5.070	-33%	-35,33%
Villaggi camping (ex turistici) <sup>(1)</sup>	2	1.371	8	2.385	8	2.763	8	2.638	300%	92,41%
Affittacamere - Case vacanza-Rifugi	26	296	545	5.419	607	5.896	687	6.492	2542%	2093,24%
Agriturismo-Locande rurali	141	1.573	137	2.557	140	2.566	149	2.818	6%	79,15%
Ostelli per la Gioventù	1	21	7	318	6	242	6	242	500%	1052,38%
Case per ferie-Case religiose	3	172	9	478	9	478	9	478	200%	177,91%
Bed&Breakfast			380	2.073	408	2.247	422	2.332	#DIV/0!	#DIV/0!
<b>Totale extralberghieri</b>	<b>185</b>	<b>11.273</b>	<b>1.094</b>	<b>18.470</b>	<b>1.186</b>	<b>19.262</b>	<b>1.289</b>	<b>20.070</b>	597%	78,04%
CITTÀ DI MATERA										
TIPOLOGIA	ANNO 1999		ANNO 2017		ANNO 2018		ANNO 2019		Incremento 1999/2019	
	Esercizi	Posti letto	Esercizi	Posti letto	Esercizi	Posti letto	Esercizi	Posti letto	Esercizi	Posti letto
<b>EXTRALBERGHIERI</b>										
Campeggi <sup>(1)</sup>									#DIV/0!	#DIV/0!
Villaggi camping (ex turistici) <sup>(1)</sup>									#DIV/0!	#DIV/0!
Affittacam.-Case vacanza-Rifugi			378	2.421	427	2.774	495	3.247	#DIV/0!	#DIV/0!
Agriturismo-Locande rurali	1	4	7	182	7	192	9	214	800%	5250,00%
Ostelli per la Gioventù	1	21	1	20	1	20	1	20	0%	-4,76%
Case per ferie-Case religiose			4	163	4	163	4	163	#DIV/0!	#DIV/0!
Bed&Breakfast			166	803	169	818	173	851	#DIV/0!	#DIV/0!
<b>Totale extralberghieri</b>	<b>2</b>	<b>25</b>	<b>556</b>	<b>3.589</b>	<b>608</b>	<b>3.967</b>	<b>682</b>	<b>4.495</b>	34000%	17880,00%

Fonte: APT – Elaborazione Cdc

### 6.1 I flussi Turistici

A fronte dell'evidente considerevole aumento dell'offerta ricettiva della Basilicata e di Matera in particolare, la Sezione ha preso in esame un altro parametro significativo per valutare l'impatto socio-economico dell'evento "Matera capitale della cultura" vale a dire quello rappresentato dai flussi turistici realmente determinatisi: questi sono stati presi in considerazione con riferimento all'ultimo decennio (dal 1999 al 2019), ritenuto arco temporale congruo per poter esprimere valutazioni di merito.

I dati utilizzati sono stati forniti dalla Guardia di Finanza e dall'APT di Basilicata, all'uopo compulsate con idonee richieste istruttorie.

Dal prospetto fornito dalla GDF si rileva che le strutture ricettive presenti nella città di Matera, nell'anno 2018 hanno avuto n. 342.628 ospiti e nel 2019 n. 450.581, che, al netto delle esenzioni previste<sup>12</sup> ai fini della corresponsione della imposta di soggiorno, scendono, rispettivamente, a 334.393 ed a 438.991.

Il dato fornito dalla GDF si riferisce alle presenze registrate nelle strutture ricettive, vale a dire i visitatori che hanno corrisposto la tassa di soggiorno che verrà dettagliata nel prosieguo della presente relazione.

Dai dati forniti dall'APT, che si riferiscono, invece, alle presenze registrate (anche solo giornalieri, senza pernottamento) non anche o esclusivamente ai soggiorni, si ricavano le seguenti evidenze:

Tabella 21

	INTERA REGIONE				CITTÀ DI MATERA			
	1999	2018	2019	Incremento 199/2019	1999	2018	2019	Incremento 199/2019
<b>Capacità ricettiva:</b>								
Esercizi ricettivi <sup>(1)</sup>	376	1.409	1.516		11	865	718	
Posti letto <sup>(2)</sup>	25.750	42.131	43.166		785	27.686	6.566	
Posti letto standard <sup>(3)</sup>	22.960	36.306	37.311		685	23.651	5.342	
Giornate letto disponibili <sup>(4)</sup>	5.541.594	8.507.354	8.447.025		274.033	5.061.482	1.628.720	
Giornate letto disponibili nette <sup>(5)</sup>	4.780.617	7.331.134	7.301.278		237.533	4.323.814	1.325.102	
<b>ARRIVI</b>								
Italiani	285.692	749.956	785.759	<b>175%</b>	29.134	504.468	275.377	<b>845%</b>
Stranieri	36.456	142.131	158.349	<b>334%</b>	5.562	110.057	112.781	<b>1928%</b>
<b>TOTALI</b>	<b>322.148</b>	<b>892.087</b>	<b>944.108</b>	<b>193%</b>	<b>34.696</b>	<b>614.525</b>	<b>388.158</b>	<b>1019%</b>
<b>PRESENZE</b>								
Italiani	1.226.781	2.307.392	2.392.796	<b>95%</b>	75.890	1.644.157	524.850	<b>592%</b>
Stranieri	169.623	296.232	341.173	<b>101%</b>	12.810	216.247	205.584	<b>1505%</b>
<b>TOTALE</b>	<b>1.396.404</b>	<b>2.603.624</b>	<b>2.733.969</b>	<b>96%</b>	<b>88.700</b>	<b>1.860.404</b>	<b>730.434</b>	<b>723%</b>
<b>Analisi del movimento:</b>								
Permanenza media	4,33	2,92	2,90		2,56	1,59	1,88	
Tasso medio di occupazione <sup>(6)</sup>	25,20%	30,60%	31,94%	<b>6,74%</b>	32,37%	37,28%	44,85%	<b>12,48%</b>
Tasso medio di occupazione netto <sup>(7)</sup>	29,21%	35,51%	37,45%	<b>8,24%</b>	37,34%	45,99%	55,12%	<b>17,78%</b>

(1) Esercizi ricettivi aperti durante l'anno di riferimento, anche se solo per un breve periodo (Capacità lorda).

(2) Numero di posti letto complessivi (standard + aggiungibili).

(3) Numero di posti letto standard (esclusi quelli aggiungibili).

(4) Giornate Letto Disponibili (GLD), ovvero numero di posti letto (standard + aggiungibili) per giornate di effettiva apertura nell'anno di riferimento.

(5) Giornate Letto Disponibili nette (GLD nette), ovvero numero di posti letto (standard, esclusi quelli aggiungibili) per giornate di effettiva apertura nell'anno di riferimento.

<sup>12</sup> a) Minori entro il quattordicesimo anno di età;

b) I soggetti che assistono i degenti ricoverati presso strutture sanitarie del territorio, in ragione di un accompagnatore per paziente;

c) I genitori o accompagnatori che assistono i minori di diciotto anni degenti ricoverati presso strutture sanitarie del territorio, per un massimo di due persone per paziente.

(6) Tasso medio di occupazione: rapporto tra le presenze registrate e le GLD (4).

(7) Tasso medio di occupazione netto: rapporto tra le presenze registrate e le GLD nette (5).

Con ogni evidenza può affermarsi che dai dati su riportati vi è stata una crescita costante delle presenze nella città di Matera, trainante per l'intero turismo lucano, che è iniziata sicuramente negli anni precedenti la manifestazione e che nel 2019 ha portato ad un numero di 730.434 ospiti.

Non incoraggianti, tuttavia, i dati sulla presenza con una permanenza media nelle strutture di poco meno di due giorni e, soprattutto, con un tasso di occupazione delle stanze pari al 55% che, seppure sconta un notevole incremento dell'offerta ricettiva, non può non suscitare dubbi sulla capacità attrattiva complessiva – anche destagionalizzata- della città dei sassi, certamente non ancora ottimale.



## **7. L'imposta di Soggiorno – inquadramento**

Intimamente collegata con l'analisi dei flussi turistici è quella dell'entità dell'imposta di soggiorno introitata dagli enti territoriali di riferimento durante la manifestazione che, sebbene non finalizzata al raggiungimento di scopi “commerciali”, certamente doveva avere anche nell'incremento dell'imposta di soggiorno riscossa un indicatore del grado di riuscita e gradimento dell'evento.

Va premesso che l'imposta di soggiorno è stata istituita il D.lgs. 14 marzo 2011, n. 23 recante Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale) In particolare l'art.4 – nella versione attualmente vigente- ne detta la disciplina <sup>13</sup> - <sup>14</sup> come di seguito:

*“1. I comuni capoluogo di provincia, le unioni di comuni nonché i comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte possono istituire, con deliberazione del consiglio, un'imposta di soggiorno a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul proprio territorio, da applicare, secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo, sino a 5 euro per notte di soggiorno. Il relativo gettito è destinato a **finanziare interventi in materia di turismo, ivi compresi quelli a sostegno delle strutture ricettive, nonché interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali, nonché dei relativi servizi pubblici locali.***

*1-bis. Nei comuni capoluogo di provincia che, in base all'ultima rilevazione resa disponibile da parte delle amministrazioni pubbliche competenti per la raccolta e l'elaborazione di dati statistici, abbiano avuto presenze turistiche in numero venti volte superiore a quello dei residenti, l'imposta di cui al presente articolo può essere applicata fino all'importo massimo di cui all'articolo 14, comma 16, lettera e), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. I predetti comuni sono individuati con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. <sup>15</sup>*

---

<sup>13</sup> Sull'applicabilità delle disposizioni contenute nel presente articolo vedi l'art. 12, comma 5, D.Lgs. 18 aprile 2012, n. 61.

<sup>14</sup> Vedi, anche, l'art. 4, comma 5-ter, D.L. 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 giugno 2017, n. 96, e l'art. 13, comma 15-quater, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, come modificato dall'art. 15-bis, comma 1, lett. b), D.L. 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla L. 28 giugno 2019, n. 58.

<sup>15</sup> Comma inserito dall'art. 46, comma 1-bis, D.L. 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla L. 19 dicembre 2019, n. 157.

*1-ter. Il gestore della struttura ricettiva è responsabile del pagamento dell'imposta di soggiorno di cui al comma 1 e del contributo di soggiorno di cui all'articolo 14, comma 16, lettera e), del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, con diritto di rivalsa sui soggetti passivi, della presentazione della dichiarazione, nonché degli ulteriori adempimenti previsti dalla legge e dal regolamento comunale. La dichiarazione deve essere presentata cumulativamente ed esclusivamente in via telematica entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello in cui si è verificato il presupposto impositivo, secondo le modalità approvate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. Per l'omessa o infedele presentazione della dichiarazione da parte del responsabile si applica la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma dal 100 al 200 per cento dell'importo dovuto. Per l'omesso, ritardato o parziale versamento dell'imposta di soggiorno e del contributo di soggiorno si applica la sanzione amministrativa di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471.<sup>16</sup>*

*2. Ferma restando la facoltà di disporre limitazioni alla circolazione nei centri abitati ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, l'imposta di soggiorno può sostituire, in tutto o in parte, gli eventuali oneri imposti agli autobus turistici per la circolazione e la sosta nell'ambito del territorio comunale.*

*3. Con regolamento da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, è dettata la disciplina generale di attuazione dell'imposta di soggiorno. In conformità con quanto stabilito nel predetto regolamento, i comuni, con proprio regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, sentite le associazioni maggiormente rappresentative dei titolari delle strutture ricettive, hanno la facoltà di disporre ulteriori modalità applicative del tributo, nonché di prevedere esenzioni e riduzioni per particolari fattispecie o per determinati periodi di tempo. Nel caso di mancata emanazione del regolamento previsto nel primo periodo del presente comma nel termine ivi indicato, i comuni possono comunque adottare gli atti previsti dal presente articolo.*

*3-bis. I comuni che hanno sede giuridica nelle isole minori e i comuni nel cui territorio insistono isole minori possono istituire, con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e successive modificazioni, in alternativa all'imposta di*

---

<sup>16</sup> Comma inserito dall'art. 180, comma 3, D.L. 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 luglio 2020, n. 77.

soggiorno di cui al comma 1 del presente articolo, un contributo di sbarco, da applicare fino ad un massimo di euro 2,50, ai passeggeri che sbarcano sul territorio dell'isola minore, utilizzando vettori che forniscono collegamenti di linea o vettori aeronavali che svolgono servizio di trasporto di persone a fini commerciali, abilitati e autorizzati ad effettuare collegamenti verso l'isola. Il comune che ha sede giuridica in un'isola minore, e nel cui territorio insistono altre isole minori con centri abitati, destina il gettito del contributo per interventi nelle singole isole minori dell'arcipelago in proporzione agli sbarchi effettuati nelle medesime. Il contributo di sbarco è riscosso, unitamente al prezzo del biglietto, da parte delle compagnie di navigazione e aeree o dei soggetti che svolgono servizio di trasporto di persone a fini commerciali, che sono responsabili del pagamento del contributo, con diritto di rivalsa sui soggetti passivi, della presentazione della dichiarazione e degli ulteriori adempimenti previsti dalla legge e dal regolamento comunale, ovvero con le diverse modalità stabilite dal medesimo regolamento comunale, in relazione alle particolari modalità di accesso alle isole. Per l'omessa o infedele presentazione della dichiarazione da parte del responsabile si applica la sanzione amministrativa dal 100 al 200 per cento dell'importo dovuto. Per l'omesso, ritardato o parziale versamento del contributo si applica la sanzione amministrativa di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, e successive modificazioni. Per tutto quanto non previsto dalle disposizioni del presente articolo si applica l'articolo 1, commi da 158 a 170, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Il contributo di sbarco non è dovuto dai soggetti residenti nel comune, dai lavoratori, dagli studenti pendolari, nonché dai componenti dei nuclei familiari dei soggetti che risultino aver pagato l'imposta municipale propria nel medesimo comune e che sono parificati ai residenti. I comuni possono prevedere nel regolamento modalità applicative del contributo nonché eventuali esenzioni e riduzioni per particolari fattispecie o per determinati periodi di tempo; possono altresì prevedere un aumento del contributo fino ad un massimo di euro 5 in relazione a determinati periodi di tempo. I comuni possono altresì prevedere un contributo fino ad un massimo di euro 5 in relazione all'accesso a zone disciplinate nella loro fruizione per motivi ambientali, in prossimità di fenomeni attivi di origine vulcanica; in tal caso il contributo può essere riscosso dalle locali guide vulcanologiche regolarmente autorizzate o da altri soggetti individuati dall'amministrazione comunale con apposito avviso pubblico. Il gettito del contributo è destinato a finanziare interventi di raccolta e di smaltimento dei rifiuti, gli interventi di recupero e salvaguardia ambientale nonché interventi in materia di turismo, cultura, polizia locale e mobilità nelle isole minori".<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Comma aggiunto dall'art. 4, comma 2-bis, D.L. 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 aprile 2012, n. 44 e, successivamente, così sostituito dall'art. 33, comma 1, L. 28 dicembre 2015, n. 221. In precedenza il presente comma era stato sostituito dall'art. 2, comma 19, D.L. 31 ottobre 2013, n. 126, successivamente non convertito in legge (Comunicato 31 dicembre 2013, pubblicato nella G.U. 31 dicembre 2013, n. 305).

L'imposta di soggiorno di cui ci stiamo occupando è stata introdotta in Italia nel 1910, poi abolita nel 1990 e reintrodotta con il D.lgs. 14 marzo 2011, n. 23 nel periodo preso in esame dalla presente indagine essa trova la propria disciplina nell'art.4, commi 1,2,3, e 3 bis di tale normativa mentre da ultimo è stata oggetto di intervento riformatore con il D.L. del 19 maggio 2020 n. 34 (c.d. "Decreto Rilancio") convertito, con modificazioni, dalla legge del 17 luglio 2020 n. 77 che ha apportato sostanziali cambiamenti sul piano sanzionatorio per i titolari della strutture ricettive, privando la condotta in oggetto di qualsiasi rilevanza penale e riconducendo tutte le eventuali infrazioni nell'alveo della sanzione amministrativa. Infatti, l'illecito amministrativo previsto dall'art. 180 commi III e IV del decreto ha carattere speciale e, per tale ragione, prevale sulla norma generale di cui all'art. 314 c.p. (peculato). Inoltre, il nuovo regime sembra gettare ombre anche sulla qualifica di incaricato di pubblico servizio che la giurisprudenza aveva attribuito al responsabile della struttura ricettiva, in quanto quest'ultimo viene definito dal summenzionato art. 180 "responsabile del pagamento" e non "agente contabile", come aveva in precedenza anche affermato la Corte dei Conti.

Infatti, sul ruolo del gestore della struttura ricettiva, nella veste di soggetto che incassa e riversa l'imposta di soggiorno pagata dal turista, ci sono state diverse pronunce del giudice contabile, con differenti interpretazioni che sono state ricondotte ad unità nella pronuncia delle sezioni riunite della Corte dei Conti n. 22/QM del 22 settembre 2016, resasi necessaria dopo le diverse posizioni assunte dalle sezioni regionali sugli adempimenti, non solo dei gestori ma anche dei comuni.

In essa, in particolare, è dato leggere: *"I soggetti operanti presso le strutture ricettive, ove incaricati – sulla base dei regolamenti comunali previsti dall'art. 4, comma 3, del D.lgs n. 23/2011 – della riscossione e poi del riversamento nelle casse comunali dell'imposta di soggiorno corrisposta da coloro che alloggiano in dette strutture, assumono la funzione di agenti contabili, tenuti conseguentemente alla resa del conto giudiziale della gestione svolta"*.

Successivamente la Corte di Cassazione a sezioni unite, con la sentenza n.19654/2018 ha precisato il ruolo della Corte dei Conti : l'albergatore che incassa per conto del comune l'imposta di soggiorno da coloro che sono ospiti presso la propria struttura ricettiva (con obbligo di versarla successivamente all'ente locale) ha un rapporto di servizio pubblico con l'amministrazione e, per via del maneggio di danaro pubblico, è obbligato alla resa del conto , ricoprendo di fatto la qualifica di agente contabile, con tutti gli oneri che ciò comporta (vedasi anche Sez. giur. Toscana, sent.81/2018).

L'articolo 180 del Decreto modifica la disciplina dell'imposta (e del contributo) di soggiorno, eliminando di fatto per il gestore della struttura ricettiva il ruolo di agente contabile, i cui omessi o parziali riversamenti dell'imposta ai comuni sono inquadrabili, secondo l'orientamento giurisprudenziale in precedenza consolidatosi, nel reato di peculato, soggetto ad una pena edittale massima di dieci anni e sei mesi di reclusione. Il gestore della struttura ricettiva, secondo il "D.L. Rilancio", è ora semplicemente Responsabile del pagamento dell'imposta di soggiorno, con l'unica eccezione che ha diritto di rivalsa nei confronti dei soggetti passivi del tributo, vale a dire coloro che sono clienti della struttura.

L'analisi della nuova disposizione permette di tracciare i seguenti punti fondamentali con riferimento al gestore della struttura ricettiva:

- diventa responsabile del pagamento dell'imposta;
- gode del diritto di rivalsa sul soggetto passivo turista/ospite; è obbligato entro il 30 giugno dell'anno successivo alla presentazione della dichiarazione annuale come definita da apposito decreto ministeriale;
- deve rispettare gli altri adempimenti previsti dalla legge o dal regolamento comunale;
- è soggetto all'applicazione delle sanzioni per omessa o infedele dichiarazione;
- è soggetto all'applicazione della sanzione prevista dall'articolo 13 del d.lgs. 471/97 per omesso, ritardato o parziale pagamento.

L'innovazione legislativa è dirompente dal punto di vista gestionale, soprattutto considerando l'assenza di una fase transitoria in quanto, fin dalla data di entrata in vigore del decreto, il gestore della struttura sveste i panni dell'agente contabile per le somme incassate a titolo di imposta e diventa lui stesso obbligato al pagamento: ciò accade, dunque, sin dal 2020 , con evidenti ricadute anche sul periodo di cui ci stiamo interessando.

Le nuove regole agiscono direttamente sui regolamenti comunali, spesso caratterizzati da obblighi amministrativi non tributari ai quali sono state correlate sanzioni amministrative pecuniarie fondate sull'articolo 7 bis del TUEL, la cui gestione si è rivelata particolarmente complessa per gli uffici comunali. I regolamenti dovranno essere modificati per convertire in (un') ottica tributaria gli obblighi di pagamento, del tutto rimessi alla discrezionalità dei comuni; la nuova configurazione del rapporto tra ospite- albergatore- comune bypassa il difficile rapporto con la Corte dei Conti, per lasciare spazio alle attività di accertamento tributario per il

recupero delle somme non versate, al momento però ostacolate frequentemente dalla mancanza di dati certi sulle presenze turistiche, in parte promessi dal d.l. “Crescita” n.34/2019. Se da un lato il rapporto tributario sembra aprire uno scenario più agevole di gestione, la Sezione non può sottacere l’aumento del rischio di recuperare le somme non riversate nei termini, favorito da un obbligo dichiarativo portato al 30 giugno dell’anno successivo.

Diverse problematiche di diritto sostanziale, anche intertemporale, sono subito emerse, alcune già portate all’attenzione della Suprema Corte (vedasi da ultimo Cass. SS.UU. n.26499/2020), esse- tuttavia- andranno risolte alla luce delle ultime richiamate novità normative.

Tanto precisato, per il periodo oggetto della presente indagine vigono dunque le previsioni recate dall’art.4, comma 3, secondo le quali i comuni, con proprio regolamento dettano la disciplina generale di attuazione dell’imposta di soggiorno, entro i confini delineati dal comma 1 del citato art.4, comma 1. *“I comuni capoluogo di provincia, le unioni di comuni nonché i comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d’arte possono istituire, con deliberazione del consiglio, un’imposta di soggiorno a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul proprio territorio, da applicare, secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo, sino a 5 euro per notte di soggiorno. Il relativo gettito è destinato a finanziare interventi in materia di turismo, ivi compresi quelli a sostegno delle strutture ricettive, nonché interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali, nonché dei relativi servizi pubblici locali.”*

Dunque, l’imposta di soggiorno necessita di una organizzazione dell’attività accertativa/riscossiva nonché di una chiara destinazione del relativo gettito che, in base alla generica previsione normativa, può essere impiegato non solo al campo del settore turistico, bensì anche al settore dei servizi pubblici locali in generale.

Come ha precisato il Consiglio di Stato, con la sentenza n.6644 del 23.11.2018, l’imposta di soggiorno si caratterizza per essere una imposta di scopo dedicata alle municipalità (Comuni Capoluogo di Provincia, Comuni classificati o Unioni dei Comuni), caratterizzata dalla necessaria esistenza di un obiettivo (e, dunque, impiego) “aperto”, purché connesso con il settore dei servizi pubblici locali, come definiti dall’art. 112 e ss. del d.lgs. 267/2000 (c.d. Testo Unico degli Enti Locali) quali servizi pubblici aventi “per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali” (art. 112).

## **7.1 L'imposta si soggiorno nel comune di Matera**

Il comune di Matera, con Deliberazione di Consiglio, n. 19 del 24/04/2012 ha adottato il regolamento per l'applicazione dell'imposta di soggiorno, successivamente modificato con Delibera di Consiglio n. 52 del 27/06/2012.

Quest'ultimo fissava, per l'anno 2012, in €.2,00 al giorno per persona la prestazione dovuta per i pernottamenti effettuati in:

- Alberghi cinque stelle
- Villaggi Alberghi cinque stelle
- Alberghi quattro stelle
- Residenze turistico-alberghiere 4 stelle
- Villaggi Turistici 4 stelle
- Villaggi Alberghi 4 stelle.

L'imposta era pari ad euro 1,00 (uno) al giorno per persona per i pernottamenti effettuati in:

- Alberghi a 3, 2 e una stella,
- Villaggi Turistici a 3 e 2 stelle
- Villaggi Alberghi a 3 stelle
- Residenze turistico-alberghiere a 3 e 2 stelle
- Esercizi di affittacamere
- Alloggi Agrituristici
- Bed & Breakfast
- Campeggi,
- Aree attrezzate per la sosta,
- Casa Appartamenti Vacanze,
- Residenze Turistiche e Residence,
- Case per Ferie e ogni altra struttura turistica-ricettiva che presenti elementi ricollegabili a una o più delle precedenti categorie, situate nel territorio del Comune di Matera.

Nello stesso regolamento viene precisato che: l'imposta si applica nella misura determinata per i primi due pernottamenti consecutivi e che la Giunta comunale, annualmente con proprio atto determina la misura dell'imposta da applicare all'anno di riferimento.

In data 28 settembre 2017, il Consiglio Comunale ha deliberato la “Modifica e rimodulazione misura dell’imposta di soggiorno”, sicché essa -con effetto dal 01 gennaio 2018- è stata così rideterminata:

€4,00 al giorno per persona per i pernottamenti effettuati in:

- Alberghi a 5 stelle,
- Villaggi Alberghi a 5 stelle,
- Alberghi a 4 stelle,
- Residenze turistico-alberghiere a 4 stelle,
- Villaggi Turistici a 4 stelle,
- Villaggi Alberghi a 4 stelle;

in €2,00 al giorno per persona per i pernottamenti effettuati in:

- Alberghi a 3, 2 e una stella,
- Villaggi Turistici a 3 e 2 stelle
- Villaggi Alberghi a 3 stelle
- Residenze turistico-alberghiere a 3 e 2 stelle
- Esercizi di affittacamere
- Alloggi Agrituristici
- Bed & Breakfast
- Residenze
- Case per ferie

Nello stesso atto viene precisato che: l’imposta si applica nella misura determinata per i primi quattro pernottamenti consecutivi.

Sono esenti dal pagamento dell’imposta:

- a) Minori entro il quattordicesimo anno di età;
- b) I soggetti che assistono i degenti ricoverati presso strutture sanitarie del territorio, in ragione di un accompagnatore per paziente;
- c) I genitori o accompagnatori che assistono i minori di diciotto anni degenti ricoverati presso strutture sanitarie del territorio, per un massimo di due persone per paziente.

Dunque, si può subito osservare come il comune di Matera, si sia avvalso presto della possibilità di istituire una “imposta di soggiorno”, procedendo anche a raddoppiarne l’entità in prossimità dell’avvenimento “Matera capitale europea della cultura 2019”; dai dati SIOPE

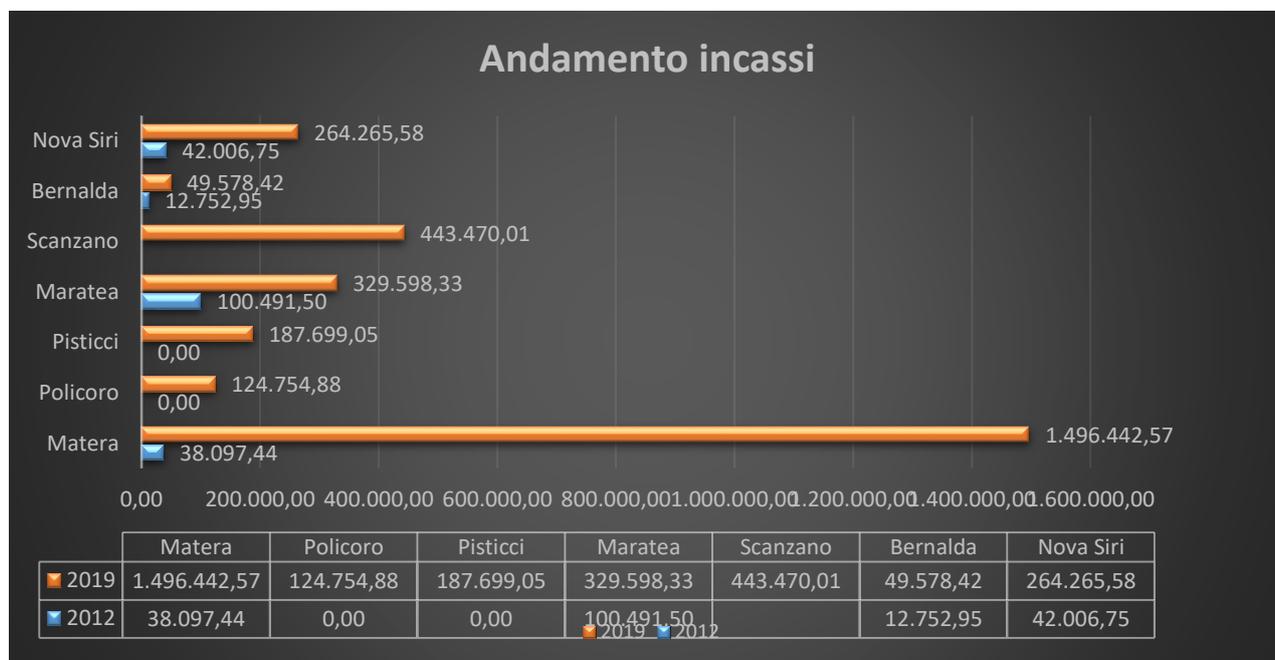
(<https://www.siope.it/Siope/dispatchProspettiEnti.action>) si rileva , peraltro, che dal 2012 al 2019, i comuni lucani che hanno istituito la tassa di soggiorno sono, oltre Matera, Maratea, Bernalda, Pisticci, Nova Siri e, da ultimi, Policoro e Scanzano Jonico.

L'aumento degli enti che hanno istituito detta imposizione conferma l'esistenza di una consolidata tendenza all'aumento delle presenze turistiche e la volontà di partecipare ai benefici derivanti dall'evento di cui ci si occupa; del resto tutti detti comuni hanno registrato costanti e significativi aumenti del gettito, come da tabella seguente.

tabella 22

Comuni	2012	2013	var. perc	2014	var. perc	2015	var. perc	2016	var. perc	2017	var. perc	2018	var. perc	2019	var. perc	var. perc
	<i>a</i>	<i>b</i>	$c=(b-a)/b$	<i>d</i>	$e=(d-b)/b$	<i>f</i>	$g=(f-d)/d$	<i>h</i>	$i=(h-t)/f$	<i>l</i>	$m=(l-h)/h$	<i>n</i>	$o=(n-l)/l$	<i>p</i>	$q=(p-n)/n$	$r=(p-a)/a$
Matera	38097	199756	424%	261184	31%	348904	34%	377265	8%	314191	-17%	983658	213%	1496443	52%	3828%
Policoro	0	0		0		0		0		0		83909		124755	49%	
Pisticci	0	0		0		73506		64510	-12%	78461	22%	173682	121%	187699	8%	
Maratea	100492	120170	20%	117646	-2%	131041	11%	150312	15%	218649	45%	199803	-9%	329598	65%	228%
Scanzano												94496		443470	369%	
Bernalda	12753	44335	248%	43871	-1%	35380	-19%	31052	-12%	47789	54%	51142	7%	49578	-3%	289%
Nova Siri	42007	94774	126%	119791	26%	216522	81%	235346	9%	244741	4%	230989	-6%	264266	14%	529%

Fonte: SIOPE <https://www.siope.it/Siope/dispatchProspettiAggregati.action> elaborazione CDC



Certamente, il comune che ha registrato il maggior gettito dal 2012 al 2018 è quello di Matera che ha visto un aumento degli incassi pari al 3.827,93%.

Al riguardo occorre precisare, tuttavia, che l'imposta di soggiorno è stata più che raddoppiata nel 2018 rispetto al periodo 2012-2017.

Il rilevante incremento negli incassi, nel biennio 2018-2019, pertanto, deve essere in parte ricondotto anche all'aumento dell'imposta, oltre che alla crescita del numero delle persone che hanno soggiornato nella Città della cultura.

Il totale delle presenze registrate nel 2019, anche se come già evidenziato il dato si riferisce ai turisti che hanno visitato la Città, non necessariamente soggiornandovi, è pari a più della metà di quelli del 2017, mentre gli incassi si sono quintuplicati.

Tabella 23

		2016	2017	2018	2019
<b>Capacità ricettiva:</b>					
<b>ARRIVI</b>					
Italiani		186.028	204.997	250.916	275.377
Stranieri		64.065	76.517	93.897	112.781
	<b>TOTALE</b>	<b>250.093</b>	<b>281.514</b>	<b>344.813</b>	<b>388.158</b>
<b>PRESENZE</b>					
Italiani		297.993	323.086	394.267	524.850
Stranieri		111.428	124.635	153.265	205.584
	<b>TOTALE</b>	<b>409.421</b>	<b>447.721</b>	<b>547.532</b>	<b>730.434</b>
<b>Analisi del movimento:</b>					
Permanenza media		1,64	1,59	1,59	1,88
Tasso medio di occupazione		29,26%	31,42%	37,28%	44,85%
Tasso medio di occupazione netto		36,13%	38,42%	45,99%	55,12%

Fonte: APT – Elaborazione Cdc



Dai dati SIOPE si rileva una modesta differenza con quelli forniti dalla Guardia di Finanza: *"L'entità delle somme riscosse, da parte dell'Amministrazione, ammontano rispettivamente per l'anno 2018 ad €1.060.598,70 e per l'anno 2019 ad €1.594.184,57. Tali importi derivano dalle operazioni di rendicontazione mensile effettuate dall'Ufficio, sulla base delle somme riversate dai gestori sul conto corrente dedicato all'incasso dell'imposta e corrispondenti con il reversalizzato da parte del competente Servizio Entrate dell'Ufficio Ragioneria"*.

La Sezione ha cercato di accertare la regolarità del riversamento delle imposte di soggiorno da parte delle strutture ricettive, ma con scarsi e sorprendenti risultati in quanto è emersa la difficoltà anche per l'ente titolare del credito tributario ad effettuare i dovuti accertamenti.

Infatti, riguardo alle azioni intraprese per il recupero di quanto eventualmente non versato, nella relazione della G.F. si legge che con nota del 12.08.2020 il Settore Risorse Economiche e Finanziarie, Ufficio Tributi del comune di Matera , ha rappresentato: *"... che in sede di trasmissione annuale dei conti giudiziali è stata comunicata, alla competente Corte dei Conti ed al vs Comando, l'impossibilità, da parte del Servizio Tributi, di verificare eventuali responsabilità patrimoniali dei gestori delle strutture ricettive che non hanno provveduto al riversamento delle somme riscosse a titolo di imposta di soggiorno, atteso che i soggetti istituzionali interpellati (Questura e APT di Matera) hanno entrambi negato la trasmissione dei dati richiesti, peraltro numerici e non nominativi, giustificati per motivi di privacy da parte della Questura e per motivi legati all'utilizzo dei dati esclusivamente ai fini statistici da parte della APT, come si evincono dalla copie delle relative note di risposta inviate dalle stesse. ... Al fine di individuare ulteriori elementi di contrasto all'evasione ed all'elusione della imposta di soggiorno si è tenuto, in data 05 febbraio c.a., un incontro operativo con il Capitano Perciante di codesto Comando, con il coinvolgimento del Comandante di Polizia Locale come da verbale allegato alla presente"*

Inoltre, sull'argomento, lo stesso Comune di Matera ha prodotto copia dei seguenti documenti:

- lettera prot. n. 0072006/2015 del 22/12/2015 trasmessa dal Comune al Questore ed alla Azienda di Promozione Turistica, di Matera, avente ad oggetto: Richiesta dati numerici;
- lettera prot. n. 202/02.05 del 14/01/2016 inviata, in risposta, dall'Agenzia di Promozione Territoriale Basilicata al Comune di Matera;
- lettera prot. n. 0008522/2018 del 01/02/2018 inviata dal Comune al Questore di Matera;

- lettera prot. n. H1/2018 del 09/02/2018 inviata, in risposta, dalla Questura al Comune di Matera;
- VERBALE INCONTRO, in data 05.02.2020, redatto nell'ufficio del dirigente del Settore Risorse Economiche e Finanziarie del Comune di Matera, relativamente alle azioni intraprese per il recupero di quanto eventualmente non versato il citato Ente.

Sembra confermarsi, dunque, un gravissimo *vulnus* nel sistema di accertamento dell'imposta di soggiorno dovuta in quanto il Comune di Matera non si è curato – a distanza di anni dalla sua istituzione - di creare un sistema di banca dati connesso con le strutture responsabili della esazione dell'imposta che consenta la verifica tempestiva degli introiti dovuti e di quelli poi riversati, così come accade nella stragrande maggioranza dei comuni che hanno istituito detta imposizione.

Nel regolamento comunale, peraltro risalente al 2012, gli articoli 7, 8 e 9 si interessano della problematica prevedendo anche una “*trasmissione in via telematica mediante procedure informatiche definite dal comune di Matera*” ma, dall'espletata istruttoria, non è emersa alcun avvio e/o implementazione negli anni di tale attività.

La inopinata mancanza ( o mancato aggiornamento) da parte del comune di una propria banca dati delle presenze numeriche in strutture turistiche della città impedisce di poter tempestivamente verificare la congruità ed esattezza delle imposte di soggiorno dovute senza dover attendere le comunicazioni di altre amministrazioni ovvero dovendo dare per esatti i dati trasmessi dalle stesse strutture ricettive, che a tanto dovrebbero provvedere mensilmente, ai sensi del comma 4 dell'art.8 del citato regolamento.

Dunque i dati ricevuti potrebbero essere non attendibili e ciò potrebbe costituire un'altra spiegazione della differenza fra quelli forniti dalla Guardia di Finanza e quelli dell'A.P.T.

Va inoltre evidenziato come una banca dati aggiornata rappresenterebbe un eccellente strumento di verifica anche per la Corte dei conti, chiamata a riscontrare l'adempimento puntuale degli obblighi gravanti sugli albergatori -agenti contabili, almeno con riferimento al periodo antecedente le modifiche normative introdotte con la richiamata legislazione emergenziale del 2020.

### 7.1.1. L'utilizzo dell'imposta di soggiorno

Negli ultimi due esercizi, secondo quanto riportato nella relazione della GDF, che ha tratto i dati dal Giornale Mastro delle Uscite, il comune di Matera ha incassato:

- 2018: €1.060.598,70
- 2019: €1.594.184,57

L'Ente ha utilizzato le entrate derivanti dalla imposta di soggiorno così come esposto nella tabella sottostante:

Tabella 24

SUNTO SPESA	2018	2019
Lavori di manutenzione dei luoghi pubblici (manutenzione aree verdi, facchinaggio, ecc.), affidati prevalentemente a cooperative sociali, ed in minor misura ad imprese.	389.766,52	34.158,96
Svolgimento di servizi di sicurezza, affidati a associazioni.	12.500,00	16.582,40
Incremento dei servizi di trasporto pubblico urbano.	60.000,00	4.000,00
Organizzazione, promozione e divulgazione di eventi.	0,00	270.794,99
<b>Totali</b>	<b>€ 462.266,52</b>	<b>€ 325.536,35</b>

Fonte: Relazione GDF elaborazione cdc

Tabella 25

	entrate	spese	Perc.	residui	Perc.
2018	1.060.598,70	462.266,52	43,59%	598.332,18	56,41%
2019	1.594.184,57	325.536,35	20,42%	1.268.648,22	79,58%

Fonte: Relazione GDF elaborazione cdc

Quindi a fronte di entrate riscosse pari rispettivamente ad €1.060.598,70 per il 2018 ed €1.594.184,57 per il 2019, le spese sostenute sono state inferiori al 50% degli incassi, mostrando una scarsa capacità di spesa nei settori nei quali andava reinvestito il gettito dell'imposta: si rammenta, infatti, che le risorse rivenienti dalla imposta di soggiorno, secondo il regolamento comunale (Articolo 3 – Destinazione del gettito) sono vincolate per:

- interventi in materia di turismo, ivi compresi quelli a sostegno delle strutture ricettive;
- interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali e ambientali locali;
- interventi relativi servizi pubblici locali;
- contributi riconosciuti ad associazioni/altri soggetti a compartecipazione delle spese sostenute per la realizzazione di occasione iniziative/eventi;

- servizi specifici o potenziamento dei servizi pubblici comunali in presenza di eventi;
- interventi di manutenzione o servizi per la fruizione dei beni del patrimonio culturale e ambientale, verde e parchi urbano, ecc.

Nell'ambito dell'esame delle entrate realizzate dal Comune di Matera in occasione dell'anno in cui la città è stata "capitale europea della cultura" oltre all'imposta di soggiorno merita menzione anche la tassa di occupazione di suolo pubblico per realizzare riprese cinematografiche:

Set cinematografici allestiti sul territorio materano nell'anno 2019

*Tabella 26*

<b>Entrate</b>		<b>Spesa</b>	
Contributo prestazioni a pagamento per riprese cinematografiche	68.478,00	Servizi resi conto terzi polizia locale	25.676,19
Saldo personale polizia locale per riprese cinematografiche	3.197,00	Ritenuta CP	6.110,92
		Versamento IRAP 12/2019	2.182,50
<b>Totali</b>	<b>71.675,00</b>		<b>33.969,61</b>

Fonte: Relazione GDF elaborazione cdc

Dunque l'indiscussa visibilità ed attrattività di Matera ha comportato ulteriori introiti per il comune nell'anno 2019 con conseguenti positive ricadute economiche che hanno comportato un saldo attivo pari ad € 37.705,39 da riportare a bilancio nell'anno 2020.

Per completezza espositiva, la Sezione ha preso in considerazione anche i costi dei cinque eventi – in qualche modo collegabili a Matera 2019- costituiti dagli spettacoli televisivi prodotti dalla RAI, denominati "L'anno che verrà", svoltisi in Basilicata in occasione dei festeggiamenti di Capodanno: essi si sono svolti nel 2015 a Matera, nel 2016 a Potenza con collegamenti da Matera, nel 2017 a Maratea con collegamenti da Venosa, nel 2018 di nuovo nella città dei Sassi, che era stata scelta come capitale europea della cultura per il 2019, anno in cui la Rai è tornata nel capoluogo di regione sempre con il dichiarato intento di "favorire un'azione informativa ed educativa finalizzata alla promozione e allo sviluppo del patrimonio paesaggistico, storico e culturale della città di Matera quale Capitale europea della cultura nel 2019"..

Gli oneri di cui si è fatta carico la Regione per assicurarsi lo svolgimento dei predetti spettacoli sul proprio territorio risultano disciplinati in una convenzione del 16.12.2015, a cui ha fatto seguito un atto integrativo del 28 luglio 2016 sottoscritti dall'ente Regione e RAI COM s.p.a.:

dall'esame dei suddetti atti negoziali emerge che per ciascun anno la regione ha corrisposto alla RAI mediamente una somma di €.500.000 oltre iva,

Con delibera di giunta regionale n.1616 del 15.12.2015 è stata approvata la convenzione e autorizzata la spesa per quell'anno di €. 460.000 oltre IVA, da finanziarsi attraverso le risorse del programma operativo FERS 2007-2013. Analogamente sembra essersi proceduto per gli anni successivi anche se non si sono potute acquisire le successive delibere di Giunta in grado di specificare anche la provenienza dei necessari finanziamenti (essendo cessata l'operatività del primo P.O.R. si è forse fatto ricorso alle Royalties petrolifere?).

Merita attenzione il contenuto dell'art.10 della presupposta convenzione stipulata *inter partes* che di seguito si riporta testualmente:

*“Nell’ambito della collaborazione di cui alla presente Convenzione, la Regione o per essa l’Azienda di Promozione Turistica della Basilicata (APT) e/o la Fondazione “Matera – Basilicata 2019” e/o altro ente/agenzia individuati dalla Regione, per ciascun anno di vigenza contrattuale, si impegna a:*

*a) concedere a Rai Com la location del Programma dal 19 dicembre al 5 gennaio (e/o comunque fino a termine smontaggio), che dovrà essere scelta di comune accordo tra le Parti e dotata dei relativi permessi e delle agibilità necessarie alla realizzazione del Programma;*

*b) prevedere un parcheggio per i mezzi di ripresa; fornire l’allestimento tecnico e logistico della location (es. sedie, specchi, etc.) ivi compresi i camerini e gli uffici in numero sufficiente ad ospitare il cast artistico e il personale di produzione e redazione;*

*c) provvedere al riscaldamento di tutti i locali, ivi compresi i locali ad uso ufficio per il personale di produzione e redazione impegnato nel Programma, ai consumi di energia elettrica (fornitura utenza temporanea energia cantiere spettacolo incluso smontaggi), al servizio di pulizia, al servizio di accoglienza, al servizio di guardiania, alla guardia medica e al VVFF (solo nel corso delle serate del 31 dicembre di ciascun anno);*

*d) mettere a disposizione n. 2 pullman da 30 posti circa ciascuno, dal 27 dicembre 2015 per i trasferimenti necessari del cast artistico e del personale di produzione e redazione del Programma;*

*e) provvedere all’occupazione del suolo pubblico interessato dalla manifestazione, dal 19 dicembre al 5 gennaio di ciascun anno;*

*f) mettere a disposizione n. 1000 giornate di ospitalità alberghiera, servizi extra esclusi (telefono, bar, ecc.), suddivise in base alle esigenze di Rai Com e/o di RAI in categoria 4 e 3 stelle, con*

*pernottamento e trattamento di prima colazione. La predetta ospitalità alberghiera verrà fruita, in occasione del Programma, secondo le esigenze di Rai Com e/o di RAI e verrà fornita direttamente dalla Regione. La Regione si impegna a garantire a Rai Com che almeno il 20% delle predette n. 1000 giornate di ospitalità alberghiera sarà dislocato a Matera e che le restanti ospitalità saranno dislocate ad una distanza di un massimo di 40 minuti da Matera. Per evidenti ragioni di elevata occupazione della ricettività alberghiera nel periodo di cui si tratta, l'ospitalità è assicurata solo a fronte della consegna da parte di Rai Com della rooming list dettagliata e definitiva entro il 1 dicembre di ciascun anno, ad eccezione dell'anno 2105. Per l'anno 2019 la data ultima di consegna della suddetta rooming list è fissata al 20 novembre 2019.”*

Come può evincersi dalla lettura del predetto articolo , la Regione Basilicata – per ospitare la trasmissione “L’anno che verrà” si è dovuta far carico di ulteriori impegnativi oneri economici ed organizzativi che hanno fatto lievitare in maniera considerevole e , probabilmente, non adeguatamente ponderata, il costo di ciascun evento tant’è che non sono mancate polemiche in merito agli alti costi organizzativi: ad esempio per l’anno 2016 quasi 300 persone RAI sono approdate a Matera e sono costate alla Regione Basilicata 130mila euro per l'alloggio in hotel da tre o quattro stelle, come riferito da una inchiesta dell’epoca del Corriere della Sera.

La Sezione non è riuscita a procurarsi analoghe convenzioni stipulate con altre località in occasione di eventi analoghi (vedi Rimini) per cui non è in grado di effettuare adeguate comparazioni ma certamente il dato delle “mille giornate di ospitalità alberghiera” sembra essere assolutamente esorbitante e non in linea con i dettami del buon utilizzo del danaro pubblico.

## **8. CONCLUSIONI**

All'esito dell'espletata istruttoria possono ora svolgersi alcune brevi considerazioni finali: "Matera capitale europea della Cultura" è stato un evento di straordinaria rilevanza per la Basilicata e per la città di Matera in particolar, che ha visto in tal modo rafforzarsi il suo ruolo indiscutibile di "attrattore culturale" .

Secondo lo studio di SRM *"Effettuando un'analisi sul quinquennio 2015-2019, ovvero da quando Matera è stata insignita del titolo di Capitale Europea della Cultura 2019, emerge la crescita della ricchezza, dell'attrattività, della vitalità culturale della città, ovvero quelle che erano le sfide poste dal dossier di candidatura di Matera 2019, confermando altresì la percezione rilevata su cittadini e turisti nell'indagine "Il vissuto del 2019 e l'eredità della Capitale Europea della Cultura" compiuta fra Dicembre 2019 e Gennaio 2020.*

*Un dato di grande rilievo è senza dubbio la crescita delle imprese del comparto culturale e creativo, con un +8% (dato medio nazionale +4,9%) e in generale il tasso di crescita delle imprese che registrano un +2,9%, mostrando un tessuto imprenditoriale irrobustito soprattutto grazie ai giovani (+3%) e un'incidenza di start-up innovative del 17,7%, con un'importante ricaduta in termini occupazionali (tasso di occupazione passato dal 48% al 52,7%).*

*L'esperienza di Matera Capitale Europea della Cultura 2019 quale attrattore culturale e turistico di livello internazionale, ha accresciuto certamente il valore del moltiplicatore turistico, con un importante impatto sulla filiera turistica, il cui valore è cresciuto di 133 mln, pesando sull'economia della città per +7,6 p-p.*

*In crescita anche la variazione degli occupati medi annui per settore, con il comparto turistico-culturale che registra un +28%".*

Tali dati fortemente positivi però non possono offuscare del tutto alcune zone d'ombra che la Sezione deve rilevare: innanzitutto essi collidono con i risultati dell'annuale report del Sole 24 ore sulla qualità della vita nelle province italiane.

Seppure non sovrapponibili, per parziale diversità dei parametri di riferimento, l'analisi del Quotidiano economico è molto approfondita ed ampia e porta alla conclusione che la città e la provincia di Matera nel 2019 non hanno subito quell'atteso miglioramento nella classifica delle province italiane, collocandosi al settantottesimo posto, come da box sottostante.



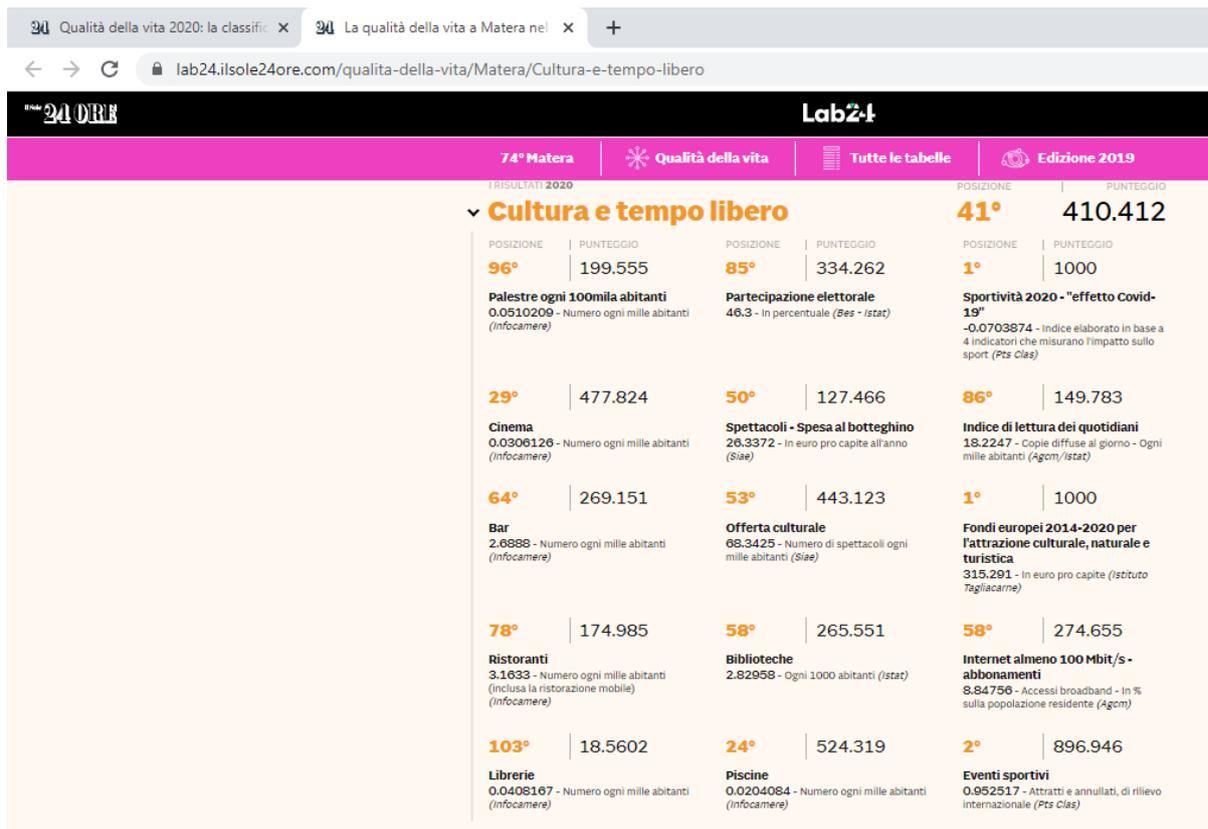
La cosa più preoccupante è che, trattandosi di uno studio giunto al suo trentesimo anno, evidenzia come la provincia di Matera dal 1990 ad oggi sia sempre posizionata intorno alla settantacinquesima posizione, rendendo così plasticamente evidente l'efficacia molto ridotta di tutte le politiche di investimento pubblico sin ora attuate per il progresso socio-economico del territorio.

Per quanto attiene al “tempo libero” la provincia risulta essersi posizionata alla 49° posizione, riportando- però- un lusinghiero piazzamento quanto a qualità ricettiva delle strutture alberghiere (18°posto).

Tale quadro è stato sostanzialmente confermato anche dall'indagine 2020 che pone la provincia di Matera al settantaquattresimo posto e quella di Potenza al settantunesimo.

Va comunque osservato come la provincia di Matera risulti essersi classificata al 41° posto per “cultura e tempo libero” e, all'interno di tale cluster risulti al primo posto per quanto attiene all'utilizzo dei fondi europei 2014/2020 utilizzati per implementare l'attrazione culturale, naturale e turistica.

Nel rinviare alla tabella sottostante per una più completa comprensione degli indici utilizzati in tale settore, si conferma l'interrogativo sulla capacità delle risorse utilizzate di dar vita ad un circuito virtuoso strutturale in grado di apportare al territorio stabile incrementi qualitativi.



Bisogna peraltro osservare come la provincia di Matera abbia resistito meglio di molte altre all'emergenza pandemica, tant'è che nell'indagine svolta da "Italia Oggi" e pubblicata a metà novembre di questo anno, Matera guadagna 16 posizioni passando dal 70° al 54° posto, Potenza fa ancora meglio con un balzo di 28 posizioni, passando dal 69° posto dello scorso anno alla 41^ posizione della classifica 2020.

Tale classifica è stata redatta sulla base dei seguenti otto parametri: Affari e lavoro; ambiente; reati e sicurezza; sicurezza sociale; istruzione e formazione; sistema salute; tempo libero; reddito e sicurezza.

L'indagine quest'anno ha tenuto naturalmente conto dell'impatto del Covid e si interroga sul modo in cui il virus abbia gravato sulla vivibilità delle singole realtà italiane. L'effetto è sicuramente negativo, dal momento che alcune tra le province più colpite dall'epidemia perdono diversi posti in classifica. E' il caso di Bergamo che dal 26esimo posto scende al 40esimo. Lodi indietreggia di 37 posizioni, Milano di 16, Piacenza di 41, Cremona addirittura di 46.

Ma, come detto, le anzidette classifiche sono state svolte da enti privati di ricerca sicchè, in assenza di specifica istruttoria la Sezione non può che limitarsi a richiamarne i risultati, traendo la convinzione che l'impatto dell'evento "Matera 2019" sulla città e la

provincia sia stato sicuramente positivo ma sovrastimato e non risolutivo – né poteva essere diversamente- delle numerose problematiche ad esso preesistenti.

Il quadro in chiaroscuro viene confermato dagli aspetti maggiormente indagati in questa sede, ovvero quello del funzionamento della Fondazione e della capacità gestionale dei turisti e dell'imposta di soggiorno da parte del Comune di Matera.

Sotto il primo aspetto , la Sezione rileva come gli enti promotori abbiano ritenuto di dar vita ad una “Fondazione di partecipazione “ secondo una pratica abbastanza diffusa per la gestione degli eventi culturali in Italia che presenta diverse criticità , in particolare per quanto concerne la gestione ed il controllo indipendente dei fondi pubblici affidati alla Fondazione che , nel caso di specie , ammontano a circa cinquanta milioni di euro e, dunque, di poco inferiori a quanto preventivato nel dossier di presentazione della candidatura: vi sono però consistenti differenze quanto alla ripartizione degli oneri sostenuti dai vari enti erogatori : lo Stato ha erogato il triplo di quanto preventivato ( oltre trentatre milioni di euro) mentre la regione meno della metà (undici milioni) ed il comune si è tenuto in linea con le previsioni ( oltre cinque milioni di euro).

Il peso della manifestazione è stato, dunque, prevalentemente sostenuto dallo Stato (anche attraverso fondi comunitari) e le risorse impiegate sono quasi del tutto di provenienza pubblica e solo in minima parte privata: peraltro, all'interno di tali somme quelle sostenute per “progetto, promozione e marketing” ammontano ad €. 46.336.220,95 (a fronte dei preventivati €.45.570.866,00), mentre quelle per il solo funzionamento della fondazione ammontano ad €.3.688.599,60.

Vanno a questo punto effettuate due riflessioni: la prima riguarda la gestione dei contratti stipulati dalla fondazione e la rendicontazione delle spese sostenute in riferimento ai quali aspetti la “Fondazione Matera 2019” ha presentato le criticità tipiche di questi organismi che, attraverso lo “schermo privatistico”, gestiscono ingenti danari pubblici con evidenti conseguenze in ordine al sistema dei controlli applicabile.

Vero è che la Fondazione ha suddiviso le spese per “centri di costo” originati dall'evento ma le modalità e condizionalità con cui sono state effettuate le scelte di utilizzazione delle risorse e la regolarità ed efficienza finanziaria dei relativi oneri non risultano essere accertabili da un organo di controllo esterno: tale problematica si inserisce in quella più generale afferente le frequenti opacità nella gestione delle risorse pubbliche affidate alle

fondazioni di partecipazione ed, in particolare, alle attività contrattuali dalle stesse poste in essere , ivi compreso il ricorso quasi totalizzante alla negoziazione di stampo privatistico.

La fondazione è inquadrabile in un modello di organizzazione “atipico” di amministrazione pubblica, certamente più agile e versatile rispetto ai paradigmi tradizionali, seppur fortemente caratterizzato dall’incertezza degli istituti applicabili che scontano una disciplina legale ancora di là da venire per cui particolarmente pressante è l’esigenza che gli enti partecipanti provvedano a porre in essere ogni doverosa azione per un obiettivo controllo dell’efficienza e legittimità del complesso di spese sostenute sebbene ormai consolidate.

Una seconda osservazione riguarda il costo di funzionamento della fondazione stessa: pur essendo nettamente inferiori a quanto preventivato (ben €. 6.409.134,00) non può negarsi una rilevante incidenza degli oneri della fondazione sull’intero costo dell’evento (8% circa): peraltro si tratta di una percentuale destinata a crescere in quanto nello statuto della fondazione è previsto un triennio di “consolidamento” dei risultati raggiunti nel 2019 e quindi una durata in vita della stessa fino al 2022: se così è la Sezione non può non evidenziare l’evidente criticità costituita dall’entità complessiva dei costi di gestione della Fondazione, dal debole sistema di controllo della rendicontazione dei finanziamenti pubblici dalla stessa veicolati e dall’effettuazione di alcune assunzioni di personale a tempo indeterminato .

Infatti risultano, come già detto, assunti in tal modo sei dipendenti, di cui due con la qualifica dirigenziale, e ci si chiede quale potrà essere il destino di detti contratti di lavoro, una volta giunti al dicembre 2022, data della preventivata chiusura della struttura.

Tanto a non volere pensare ad una proroga sine die della Fondazione, ovvero ad un transito nei ruoli di uno degli enti territoriali partecipanti di detto personale: entrambe pratiche da disapprovare fin d’ora (in via preventiva) in quanto contrarie ai canoni della buona amministrazione di cui all’ artt.97 della Costituzione.

Peraltro all’interno degli oltre tre milioni ottocentomila euro sin qui spesi per il personale, appare davvero eccessiva la spesa per quello con contratto dirigenziale che ammonta a circa la metà dell’intero onere.

Per quanto attiene anche ai flussi turistici e alla gestione della connessa tassa di soggiorno, l'indagine svolta ha portato all'emersione di alcune criticità : innanzitutto il dato riportato di una percentuale di occupazione dei posti letto a Matera durante il 2019 pari al 55% (tabella 20) lascia non poche perplessità: delle due l'una o tali dati non sono attendibili o rivelano una sovrastima dell'evento culturale che ha portato ad una vera e propria moltiplicazione delle strutture recettive cui non ha fatto riscontro una proporzionata domanda turistica.

Eguale grigia è apparsa la gestione della tassa di soggiorno si è infatti accertato che l'entità delle somme incassate dall'Amministrazione comunale di Matera, ammontano rispettivamente per l'anno 2018 ad €1.060.598,70 e per l'anno 2019 ad €1.594.184,57. Tali importi derivano dalle operazioni di rendicontazione mensile, effettuate dall'Ufficio tributi *“sulla base delle somme riversate dai gestori sul conto corrente dedicato all'incasso dell'imposta e corrispondenti con il reversalizzato da parte del competente Servizio Entrate dell'Ufficio Ragioneria”*.

In altri termini è emerso che il comune non ha una reale capacità accertativa in merito, dovendosi rimettere *“passivamente”* alle attestazioni delle strutture ricettive tanto da avere rappresentato con nota del 12.08.2020 del Settore Risorse Economiche e Finanziarie, Ufficio Tributi, *“... che in sede di trasmissione annuale dei conti giudiziali è stata comunicata, alla competente Corte dei Conti ..., l'impossibilità, da parte del Servizio Tributi, di verificare eventuali responsabilità patrimoniali dei gestori delle strutture ricettive che non hanno provveduto al riversamento delle somme riscosse a titolo di imposta di soggiorno, atteso che i soggetti istituzionali interpellati (Questura e APT di Matera) hanno entrambi negato la trasmissione dei dati richiesti, peraltro numerici e non nominativi, giustificati per motivi di privacy da parte della Questura e per motivi legati all'utilizzo dei dati esclusivamente ai fini statistici da parte della APT, come si evincono dalla copie delle relative note di risposta inviate dalle stesse.”*

Questa Sezione deve dunque invitare il Comune ad adottare urgentemente tutti quegli atti amministrativi e adempimenti informatici volti alla costituzione di una propria banca dati delle presenze in strutture turistiche della città che consentirebbe di poter tempestivamente verificare la congruità ed esattezza delle imposte di soggiorno conseguentemente riversate, come del resto previsto fin dal regolamento comunale introduttivo di detta tassazione, risalente al 2011.

Tale attività è quanto mai impellente, attesa anche la modifica normativa recata dal d.l. 19 maggio 2020 n.34, convertito nella legge n.77 del 20 luglio 2020.

Infine non può non sottolinearsi il notevole dispendio di risorse pubbliche sostenuto da parte della regione Basilicata per ospitare ripetutamente lo spettacolo televisivo “L’anno che verrà”, sebbene al fine lodevole di “favorire un’azione informativa ed educativa finalizzata alla promozione e allo sviluppo del patrimonio paesaggistico, storico e culturale della città di Matera quale Capitale europea della cultura nel 2019”: ben cinque edizioni sembrano davvero troppe!

Il quadro d’insieme della indagine condotta dalla Sezione, pur tra le difficoltà insorte a seguito del propagarsi per tutto il 2020 dell’epidemia da Covid-19 è sufficiente per poter concludere che ci si è trovati in presenza di un evento culturale importantissimo la cui gestione è stata sostanzialmente esente da gravi criticità : esso non va però sprecato né sminuito a semplice serie di manifestazioni e passerelle ma può e deve segnare una svolta strutturale capace di incidere in profondità sul tessuto culturale e sociale della città (e della regione) che certamente costituisce un attrattore culturale e turistico unico nel panorama italiano: per far ciò è consigliabile, però, che la pubblica amministrazione, senza delegare ad altri i propri compiti, si riappropri del ruolo propulsore che le compete superando quelle inefficienze che talvolta la connotano e che sono affiorate anche nell’analisi della gestione dell’evento “Matera- capitale della cultura 2019” compiuta da questa Sezione.

Il Presidente – relatore  
F.to Dott. Michele Oricchio

