

Ministero per i beni e le attività culturali

1. Sintesi e conclusioni.

2. Gli obiettivi dell'azione amministrativa.

3. I risultati economico-finanziari: *3.1 La spesa complessiva per i beni e le attività culturali e la spesa per il Ministero; 3.2 Le entrate derivanti dai proventi per i servizi resi; 3.3 Gli indicatori contabili e finanziari; 3.4 Analisi delle spese per funzioni obiettivo e per centri di responsabilità; 3.5 Le contabilità speciali.*

4. L'attività svolta: *4.1 La produzione normativa; 4.2 Le modifiche organizzative; 4.3 Il personale impiegato; 4.4 L'attività contrattuale; 4.5 Il piano triennale dell'informatica.*

5. Una prima valutazione dell'attività sulla base della misurazione dei risultati.

PAGINA BIANCA

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI

ESERCIZIO 2001 (Milioni di Lire):

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1.2.1.2 - Aiuti all'Albania	0	0		0	0	0	0	0
1.3.3.1 - Realizzazione, ricostruzione e manutenzione di opere di edilizia demaniale	0	600	600	0	0	0	600	0
4.1.1.3 - Tutela e sostegno del mercato e dei consumatori; disciplina della proprietà industriale e del diritto d'autore	270	5		270	270	0	275	0
4.1.2.2 - Misure per promuovere l'occupazione	11.779	13.413	800	11.779	11.779	8.244	7.542	339
4.1.2.3 - Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse, anche a seguito di calamità	40.000	40.000		40.000	40.000	17.311	33.241	0
5.4.1.2 - Tutela dei beni ambientali e paesaggistici	25.835	27.654	1.824	25.790	20.917	17.950	17.042	1.416
5.4.1.4 - Valorizzazione dei beni ambientali e paesaggistici	21.921	23.766	696	21.880	17.007	15.276	14.070	1.095
5.5.1.1 - Studi e ricerche in materia di tutela ambientale e sviluppo delle tecnologie pulite	0	0		0	0	0	0	0
8.1.1.1 - Vigilanza e sostegno alle attività sportive e ricreative	531.380	501.620	278.120	531.371	531.371	420.922	1.480.926	95.049
8.2.1.1 - Tutela e conservazione dei beni architettonici e monumentali	250.856	182.654	128.923	250.655	201.294	155.432	203.178	5.135
8.2.1.2 - Tutela e conservazione dei beni archeologici	586.706	542.942	118.338	598.660	520.517	530.275	245.680	75.477
8.2.1.3 - Tutela e conservazione dei beni artistici e storici	283.129	203.280	125.563	282.881	225.257	164.150	227.978	4.868
8.2.1.4 - Contributi ed interventi per tutela, valorizzazione e conservazione del patrimonio architettonico, monumentale archeologico artistico e storico non statale	674.976	611.982	261.667	684.979	659.148	588.587	356.971	60.041
8.2.1.5 - Tutela e conservazione dei beni librari	312.185	336.939	177.976	311.994	294.663	259.780	258.668	35.578
8.2.1.6 - Tutela e conservazione dei beni archivistici	230.705	203.553	46.607	230.571	225.698	174.744	150.066	37.197
8.2.1.7 - Contributi e interventi per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio archivistico non statale	951	951	66	951	951	951	0	0
8.2.1.8 - Valorizzazione e promozione dei beni architettonici e monumentali	66.661	66.035	18.551	66.594	60.812	48.488	38.116	3.148
8.2.1.9 - Valorizzazione e promozione dei beni	379.466	422.808	13.421	391.513	386.640	416.526	62.463	72.509
8.2.1.10 - Valorizzazione e promozione dei beni artistici e storici	75.188	76.021	34.666	75.093	59.070	51.838	56.450	2.749
8.2.1.11 - Valorizzazione e promozione dei beni librari	99.473	106.276	6.445	99.370	94.321	89.532	25.797	27.628
8.2.1.12 - Valorizzazione e promozione dei beni archivistici	135.337	141.289	6.200	135.295	130.422	121.855	32.592	33.532

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI

ESERCIZIO 2001 (Milioni di Lire):

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamen- ti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
8.2.1.13 - Contributi ad enti ed istituzioni culturali nazionali ed internazionali	140.962	165.549	28.773	140.961	131.785	138.163	61.096	143
8.2.1.15 - Opere a tutela del patrimonio storico e artistico nelle aree depresse	127.992	135.438	121.315	128.344	126.235	118.869	41.591	2.952
8.2.1.16 - Opere a tutela del patrimonio storico e artistico a seguito di calamita'	28.348	30.580	29.504	28.346	28.346	27.566	3.461	41
8.2.1.17 - Indirizzo, promozione e sostegno a favore dello spettacolo e di istituzioni	1.115.846	1.165.441	246.891	1.114.295	1.109.025	1.074.766	247.461	35.640
8.2.1.18 - Repressione delle attivita' illecite relative ai beni culturali	13.176	26.961	13.963	8.589	8.589	22.020	2.732	4.587
8.2.1.19 - Strutture per manifestazioni culturali	562	513	105	558	549	324	341	15
8.3.1.1 - Sostegno alle imprese radiotelevisive ed editoriali	10.049	10.893	5.115	10.049	10.049	2.677	33.654	500
8.5.1.1 - Ricerca e sperimentazione per i beni	22.095	23.094	2.355	22.090	21.480	20.094	6.357	6.702
8.6.1.1 - Indirizzo, programmazione, coordinamento ed attivita' normativa per le attivita' culturali	55.181	66.736	1.909	55.799	52.575	53.617	23.685	13.705
10.2.1.1 - Trasferimenti alle gestioni previdenziali	1.972	0		1.972	1.972	0	1.972	0
TOTALE AMM.NE	5.243.000	5.126.993	1.670.392	5.270.648	4.970.742	4.539.957	3.634.003	520.044

1. Sintesi e conclusioni.

L'attività e la gestione delle risorse attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali risultano sensibilmente condizionate dall'attuazione del d.lgs. n. 300 del 1999 sul riordino delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, che ha comportato una significativa riorganizzazione della struttura del dicastero.

Va innanzi tutto ricordato che alle competenze ereditate dalla Presidenza del Consiglio relative allo spettacolo, ai rapporti con organismi sportivi, al diritto d'autore e proprietà letteraria, si sono aggiunti i nuovi impegni dell'Amministrazione in tema di arte ed architettura contemporanea, che consentono l'unificazione della funzione di salvaguardia dell'intero patrimonio culturale.

In attuazione del citato d.lgs. poi, il d.P.R. n. 441 del 29 dicembre 2000, che reca il regolamento di organizzazione, ha ristrutturato l'Amministrazione, prevedendo un segretariato generale ed otto direzioni generali (in luogo delle cinque direzioni esistenti presso la precedente amministrazione centrale) con la riarticolazione dell'Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici in tre direzioni generali (beni archeologici, beni architettonici e paesaggio, patrimonio storico, artistico e demoetnoantropologico), alle quali si è aggiunta quella per l'architettura e l'arte contemporanea. In relazione alla nuova articolazione amministrativa sono stati quindi costituiti 10 centri di responsabilità, con un aumento di 3 unità rispetto alla situazione precedente.

L'istituzione delle Soprintendenze regionali ha anche modificato la ripartizione delle competenze tra Amministrazione centrale e periferica, con attribuzione agli istituiti organi dei compiti di coordinamento dell'attività dei dirigenti periferici di settore, di adozione dei vincoli monumentali ed archeologici e di raccordo tra le funzioni statali e locali.

Il descritto processo di riorganizzazione si è necessariamente esteso alla struttura periferica preesistente con la istituzione su base regionale di tre separate soprintendenze (in precedenza esisteva una struttura unificata) rispettivamente per i beni architettonici e per il paesaggio, per il patrimonio storico, artistico e demoetnoantropologico e per i beni archeologici.

I predetti elementi innovativi, che in futuro potranno produrre effetti positivi (si segala che la nota preliminare al bilancio 2002 auspica una nuova ridefinizione dei compiti istituzionali del Ministero), in sede di prima attuazione hanno invece comportato conseguenze di segno negativo a causa dei lunghi tempi tecnici trascorsi per la riorganizzazione delle strutture del dicastero.

Infatti, la lenta attuazione della riforma, che nell'anno 2001 non ha di fatto consentito al Ministero di operare in condizioni di normalità, ha inciso negativamente sul perseguimento

degli obiettivi programmati, atteso che gli interventi di gestione sono stati adottati in una struttura amministrativa che ha affrontato innovazioni divenute progressivamente operative nel corso di tutto l'esercizio finanziario.

Inoltre, la sostituzione dell'ufficio centrale B.A.A.A.S. con tre direzioni generali, concretamente avvenuta nel luglio, ha comportato che alcuni servizi hanno dovuto gestire contemporaneamente competenze attribuite a più centri di responsabilità con carenza di mezzi e personale, assegnati definitivamente alle costituite strutture solo dal mese di settembre.

A ciò si deve aggiungere l'impatto sul funzionamento dell'intera struttura prodotto dalla riorganizzazione dell'apparato periferico, che ha definito un nuovo assetto di rapporti fra Amministrazione centrale e Uffici periferici da una parte e fra organi periferici stessi dall'altra, sui quali ultimi grava peraltro la maggiore consistenza dei compiti operativi.

Infine, ulteriori difficoltà nel perseguimento degli obiettivi sono indubbiamente derivate dalla parziale e tardiva attuazione delle disposizioni recate dall'art. 1 del d.lgs. n. 286 del 1999, che prevedono l'istituzione degli organismi di controllo interno. Infatti, alla fine del 2001 non erano stati ancora istituiti gli organismi per i controlli di regolarità amministrativa-contabile e di gestione e per la valutazione della dirigenza, mentre solo nel settembre dello stesso anno è iniziata l'attività del Servizio per il controllo strategico con l'insediamento del Collegio di direzione.

D'altra parte, le risultanze economico-finanziarie del consuntivo, che saranno successivamente prese in esame, dimostrano le difficoltà di adeguamento dell'Amministrazione alle complesse innovazioni connesse alla citata riorganizzazione.

Gli indicatori contabili pongono in evidenza scostamenti significativi rispetto al generale comportamento della spesa statale, con riguardo, non tanto alla fase dell'impegno delle risorse, quanto alla determinazione del limite ai pagamenti (autorizzazioni di cassa) e del successivo momento dell'erogazione effettiva.

Infatti, mentre la capacità di impegno risulta elevata ed in linea (se non anche superiore) con il valore rilevato per il complesso della spesa statale (circa il 95%) - ciò, peraltro, potrebbe derivare dall'incidenza sempre più elevata sul bilancio statale dei trasferimenti e dalla definizione assai larga delle obbligazioni giuridiche che dovrebbero concretare gli impegni di spesa - il quadro degli altri indicatori conferma con chiara evidenza la mancanza di connessione tra impegni e pagamenti.

Dalla sequenza massa spendibile-autorizzazioni di cassa-pagamenti, emerge, in primo luogo, che all'Amministrazione dei beni e delle attività culturali, ormai stabilmente nel tempo, sono concessi limiti di spesa particolarmente bassi rispetto ai valori prevalenti nel complesso

della spesa statale. Il rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile risulta disceso, nel 2001, al di sotto del 60%, contro un valore medio per la spesa statale di circa l'86%. Naturalmente la fissazione di tali contenuti "tetti di spesa" riporta alla complessa fase di elaborazione del bilancio di previsione, durante la quale la "contrattazione" sulla concreta definizione dei limiti di cassa non può non basarsi anche sulle effettive capacità realizzative del Ministero, in presenza di un volume di risorse teoricamente erogabili ben superiore ai ritmi della spesa gestibili in un solo anno.

Risulta, invece, sostanzialmente allineato alla media statale il dato che rapporta i pagamenti totali alle autorizzazioni di cassa (intorno all'87%), a conferma di una elevata utilizzazione, da parte del Ministero, dei limitati margini concessi alla propria capacità di spesa.

La sintesi degli elementi conoscitivi sin qui indicati non consiglia di pervenire a conclusioni ma consente tuttavia di evidenziare come i mutamenti organizzativi richiedano anche un repentino adeguamento del comportamento operativo dell'Amministrazione in termini di obiettivi, metodi e tempi di realizzazione.

2. Gli obiettivi dell'azione amministrativa.

Il D.p.e.f. 2001-2004 conferma l'esigenza, già evidenziata nei documenti di programmazione precedenti, di proseguire nell'azione di potenziamento degli interventi a sostegno dei beni e delle attività culturali, che ha dimostrato una particolare incidenza positiva sull'occupazione e sulla domanda turistica. Tale obiettivo generale, secondo lo stesso documento, può realizzarsi con un incremento delle politiche di restauro ed accessibilità dei beni culturali, con lo sviluppo della società dell'informazione, con ulteriore promozione delle attività culturali e di spettacolo.

Mentre la nota preliminare allo stato di previsione per l'anno 2001 non contiene – in violazione dell'art. 2, comma 4, della legge 468 del 1978 (sostituito dall'art. 1, comma 2 della legge n. 94 del 1997) – l'indicazione degli indirizzi da perseguire, quella relativa all'anno 2002 propone l'obiettivo programmatico di pervenire ad uno stretto legame della salvaguardia del patrimonio e della valorizzazione delle attività culturali con le occasioni di sviluppo delle attività produttive sul territorio e dell'occupazione e formazione del capitale umano anche al fine di conseguire l'incremento del gettito dei proventi erariali. La stessa legge finanziaria 2002 dispone l'adozione di un regolamento ex art. 17 della legge n. 400 del 1988 per dare in concessione a soggetti diversi da quelli statali la gestione di servizi finalizzati al miglioramento della fruizione pubblica e alla valorizzazione del patrimonio artistico.

Questa strategia di utilizzazione dei beni e delle attività culturali anche a fini produttivi

necessita il rapido perseguimento di ulteriori e sottostanti obiettivi, costituiti dal processo di modernizzazione della macchina amministrativa, dalla ridefinizione dei compiti istituzionali del Ministero, dalla distinzione fra le attività di tutela e salvaguardia del patrimonio artistico e culturale e quelle di gestione dello stesso che possono essere concesse all'imprenditoria privata.

In data 8 gennaio 2001 il Ministro per i beni e le attività culturali ha adottato la direttiva annuale per l'azione amministrativa e per la gestione, ai sensi degli art 14 del d.lgs. n. 29 del 1993 e successive modificazioni (sostituito in corso d'anno dall'art. 14 del d.lgs. n. 165 del 2001).

Nel documento si precisa che le indicazioni programmatiche sono mirate prioritariamente alla realizzazione dell'opera di riforma avviata con il d.lgs. n. 368 del 1998, istitutivo del Ministero, atteso che le attuali competenze – ampliate rispetto a quelle tradizionali di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale già svolte dal Ministero stesso – comportano anche gli interventi in materia di cinema e teatro, la vigilanza sugli organismi sportivi, oltre ai compiti del tutto nuovi relativi all'arte ed all'architettura contemporanee.

Vengono poi individuati i seguenti obiettivi di carattere generale, la cui realizzazione - si precisa - non deve in alcun modo pregiudicare l'attuazione delle attività istituzionali tradizionalmente attribuite da sempre ai settori operativi dell'amministrazione:

- sviluppare una politica di promozione culturale in Italia e all'estero con un programma mirato di iniziative di alto profilo;
- ampliare e rafforzare la cooperazione con gli enti territoriali mediante la promozione e l'attuazione degli accordi di programma quadro nell'ambito delle intese istituzionali Stato-Regioni;
- realizzare il catalogo dei beni culturali con l'uso di tecnologie informatiche;
- migliorare le condizioni di accesso e di fruizione dei beni culturali e ambientali;
- realizzare interventi di conservazione del patrimonio culturale e ambientale, con particolare attenzione ai beni sottoposti a rischio di perdita parziale o totale;
- attivare il sistema informatico di supporto all'attività amministrativa;
- potenziare le attività svolte in partenariato con la scuola per educare gli studenti alla fruizione del patrimonio culturale e ambientale;
- svolgere attività di formazione del personale per adeguare la professionalità dello stesso alle esigenze di rinnovamento delle strutture.

Nell'ambito degli indicati obiettivi generali sono individuati, per i singoli centri di responsabilità amministrativa, specifici obiettivi di settore, il cui perseguimento deve essere valutato sia sulla base di indicatori – dettagliatamente indicati - in grado di esprimere il livello

di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, sia sulla base di parametri strettamente finanziari, finalizzati a fornire informazioni ed elementi sulla capacità di impegno e di spesa, di accumulazione e smaltimento dei residui passivi e sulla effettiva capacità di pagamento e velocità di cassa dei singoli settori operativi centrali e periferici.

Con la fine della legislatura e la nomina del nuovo Governo il competente Ministro, con direttiva del 18 luglio 2001, ha evidenziato come ad esercizio finanziario ormai inoltrato non apparisse possibile rideterminare completamente gli obiettivi dell'azione amministrativa in precedenza fissati, dovendosi limitare ad una revisione di questi ultimi nell'ottica della "produttività" del patrimonio artistico e culturale, finalità questa che è stata – come sopra ricordato - successivamente esplicitata con maggiore ampiezza nella nota preliminare al bilancio 2002.

Nel secondo documento di programmazione del Ministro è stata in particolare individuata l'esigenza di:

- ottimizzare l'utilizzo delle risorse umane, finanziarie e strumentali con una progettazione degli interventi che non comporti aumenti di spesa;
- realizzare tra i diversi settori operativi dell'Amministrazione un proficuo livello di interscambio e di comunicazione;
- programmare iniziative per pervenire ad una gestione efficace, efficiente e produttiva di tutte le risorse amministrate, anche al fine di ottenere risultati in termini di entrate;
- attuare iniziative volte ad assicurare il rispetto dei tempi di realizzazione dei programmi.

Nel settembre del 2001 sono state poi impartite le direttive sui criteri e le attività da adottare per l'erogazione di contributi a favore delle attività musicali, teatrali e di danza.

Per favorire la gestione e la migliore utilizzazione dei beni culturali la legge 23 dicembre 1999 n. 488 (legge finanziaria 2000) aveva già utilizzato per un triennio la spesa annuale di 100 mld con lo scopo specifico di garantire, con carattere di stabilità, l'apertura con orari prolungati dei musei, delle gallerie, dei monumenti, dei siti archeologici, degli archivi e delle biblioteche. Nell'anno 2001, per il perseguimento dello stesso obiettivo, sono state devolute le maggiori entrate di cui alla legge n. 78 del 1997 con riguardo a quelle accertate al termine del precedente esercizio.

Dal quadro delineato deriva che gli atti di programmazione ministeriali - tempestivi e funzionalmente strutturati - si pongono nella linea tracciata dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, datata 12 dicembre 2000, che ha indicato gli indirizzi per la formulazione delle direttive generali sull'attività amministrativa.

Può affermarsi in conclusione che gli obiettivi di maggiore rilevanza sono stati individuati nella realizzazione di una coordinata programmazione diretta all'utilizzo a fini produttivi dell'ingente patrimonio culturale italiano che necessita, pertanto, di grandi interventi di conservazione e di restauro per una funzionale fruizione; trattasi evidentemente del perseguimento di risultato, non pienamente realizzabile a breve termine, di notevole rilievo per la potenziale idoneità a produrre benefici sociale oltre che economici.

3. I risultati economico-finanziari.

3.1 La spesa complessiva per i beni e le attività culturali e la spesa del Ministero.

Il bilancio dello Stato 2001 ha complessivamente destinato risorse pari a 11.776 mld (10.321 mld nel 2000) per le attività ricreative, culturali, religiose e non altrimenti classificabili (divisione 8 della COFOG), funzione obiettivo questa nella quale sono quasi del tutto ricompresi i compiti istituzionali del Ministero dei beni e delle attività culturali.

Le risultanze del consuntivo indicano che quest'ultimo ha gestito stanziamenti dell'ordine di 5.141 mld, con un'incidenza del 43,7% (stesso dato nel 2000) delle risorse finanziarie complessivamente destinate allo scopo, mentre al Ministero del tesoro ed a quello delle finanze sono stati rispettivamente attribuiti mezzi finanziari per 3.374 e 2.658 mld, nella misura del 28,7% e del 22,6%, sempre rispetto alla dotazione dell'intero settore statale. Una piccola quota del 5% è assegnata ad altre Amministrazioni (tabella 1).

Va rilevato che gli stanziamenti a favore dei dicasteri finanziari risultano in buona parte destinati ai servizi radiotelevisivi, al sostegno agli enti di culto ed agli interventi di costruzione delle chiese. Il Ministero per i le attività culturali ha avuto invece la disponibilità del 100% degli stanziamenti per le attività ricreative, culturali e religiose, del 96,5% per i servizi culturali e dell'80,3% per i servizi sportivi e ricreativi.

Tabella 1

Stanziamenti definitivi di competenza E.F. 2001

(in milioni di lire)

FO II livello	totale Fo di II livello	bac	% sul tot FO II liv.	tesoro	% sul tot FO II liv.	finanze	% sul tot FO II liv.	altre amm	% sul tot FO II liv.
8.1.	662.023	531.380	80,27	130.483	19,71	0	0,00	160	0,02
8.2.	4.689.035	4.522.519	96,45	67.488	1,44	0	0,00	99.028	2,11
8.3.	4.755.260	10.049	0,21	1.667.586	35,07	2.657.707	55,89	419.918	8,83
8.4.	1.592.737	0	0,00	1.509.800	94,79	0	0,00	82.937	5,21
8.5.	22.095	22.095	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
8.6.	55.181	55.181	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
tot FO 8	11.776.331	5.141.224	43,66	3.375.357	28,66	2.657.707	22,57	602.043	5,11

Tabella 1

E.F. 2000

(in milioni di lire)

FO II livello	totale Fo di II livello	b.a.c.	% sul tot FO II liv.	tesoro	% sul tot FO II liv.	finanze	% sul tot FO II liv.	altre amm	% sul tot FO II liv.
8.1.	299.123	293.683	98,18	5.440	1,82	0	0,00	0	0,00
8.2.	4.513.206	4.137.079	91,67	106.301	2,57	2.796	0,07	267.030	6,45
8.3.	4.053.995	9.742	0,24	1.288.688	31,79	2.681.633	66,15	73.932	1,82
8.4.	1.384.499	0	0,00	1.300.713	93,95	0	0,00	83.786	6,05
8.5.	37.351	37.351	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
8.6.	33.230	33.230	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
tot FO 8	10.321.404	4.511.085	43,71	2.701.142	26,17	2.684.429	26,01	424.748	4,12

8. Attività ricreative, culturali e religiose;

8.1. servizi sportivi e ricreativi;

8.2. servizi culturali;

8.3. servizi radiotelevisivi e di editoria;

8.4. servizi religiosi e altri servizi per la collettività ;

8.5. ricerca e sviluppo per attività ricreative, culturali e religiose;

8.6. attività ricreative, culturali e religiose non altrimenti classificabili;

Gli stanziamenti definitivi di competenza del Ministero pari a 5.243 mld – che nel 2000 avevano avuto un modesto incremento rispetto al 1999 – registrano un consistente aumento di 598 mld (13% circa rispetto all'anno precedente) (tabella 2).

Gli impegni totali (su competenza e su residui) dell'ordine di 5.033 mld hanno invece segnato un limitato incremento (circa il 3%), che costituisce la metà della crescita verificatasi nell'anno precedente, mentre la dinamica dei pagamenti, quantificati in 4.454 mld, ha segnato una diminuzione del 9% (contro un aumento del 9% nel 2000).

Tali riscontri di sintesi confermano, nelle risultanze contabili, le difficoltà di adeguamento dell'Amministrazione alle complesse novità connesse alla riorganizzazione interna sulle quali di seguito sarà dettagliatamente relazionato.

La limitata capacità di spesa, in presenza di una massa spendibile che ha raggiunto quasi gli 8.700 mld, si è tradotta in una lievitazione dei residui totali finali che hanno abbondantemente superato i 3.600 mld di lire, con un aumento di circa il 5% rispetto al 2000 (3.445 mld), anno nel quale si era verificata una diminuzione del 7% rispetto all'anno precedente.

Non sembrano, infine, essersi modificate in modo significativo le condizioni alla base della formazione dei residui perenti che nel 2001 sono risultati di poco superiori ai 1.300 mld di lire.

Tabella 2

RENDICONTO 2001

(in milioni di lire)

F.O. III livello	Stanziamen- ti definitivi di competenza	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	Residui totali finali	Residui perenti
1.2.1. Aiuti economici ai Paesi in via di sviluppo e in transizione	-	-	-	-	-	-
1.3.3. Altri servizi generali	-	600	600	-	600	-
4.1.1. Affari generali economici e commerciali	270	275	5	-	275	-
4.1.2. Affari generali del lavoro	51.779	66.677	53.413	25.555	40.783	-
5.4.1. Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici	47.756	66.848	51.420	33.226	31.113	29
5.5.1. Ricerca e sviluppo per la tutela dell'ambiente	-	-	-	-	-	-
8.1.1. Servizi sportivi e ricreativi	531.380	1.996.896	501.620	420.922	1.480.926	277
8.2.1. Servizi culturali	4.522.518	6.399.746	4.419.213	3.983.866	2.014.640	1.015
8.3.1. Servizi radiotelevisivi e di editoria	10.049	36.830	10.893	2.677	33.654	0
8.5.1. Ricerca e sviluppo per attività ricreative, culturali e religiose	22.095	33.153	23.094	20.094	6.357	5
8.6.1. Attività ricreative, culturali e religiose non altrimenti classificabili	55.181	91.008	66.736	53.617	23.685	4
10.2.1. Vecchiaia	1.972	1.972	-	-	1.972	-
Totale Amministrazione	5.243.000	8.694.005	5.126.994	4.539.957	3.634.005	1.330

3.2 Le entrate derivanti dai proventi per i servizi resi.

Dieci capitoli delle entrate del bilancio dello Stato riguardano i proventi dei servizi resi dall'Amministrazione per i beni e le attività culturali e le liberalità dei privati in favore del settore; tuttavia in uno di questi (cap. 2584) affluisce oltre il 96% delle entrate complessive del Ministero.

I dati sulla distribuzione e sull'andamento degli introiti, raffrontati con quelli degli anni 1999 e 2000 sono riportati nella tabella n. 3.

I versamenti introitati al bilancio dello Stato derivanti sia dalla gestione dei servizi che dalle liberalità sono risultati nel 2001 pari a 194 mld con un aumento del 16,5% (oltre 27 mld) rispetto all'anno precedente.

Rapportati alla dotazione finanziaria di competenza resa disponibile per il Ministero nello stesso anno (5.243 mld) tali introiti sono stati dell'ordine del 3,7%; nell'anno precedente detto indice di copertura aveva raggiunto il 4,2% (proventi oltre 166 mld – stanziamenti definitivi di competenza 4.645 mld).

Va precisato che negli introiti non sono ricomprese le entrate derivanti dall'attività della Soprintendenza archeologica di Pompei, in quanto l'Amministrazione non ha elaborato la relativa quantificazione. Si segnala tuttavia che nel 2000 la Soprintendenza aveva realizzato

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

entrate per oltre 27 mld con un incremento percentuale del 48,5 rispetto all'anno precedente e con una incidenza sull'entrate complessive dell'Amministrazione pari al 14,1%.

Il maggior volume di entrate è derivato dalla vendita dei biglietti di ingresso nei monumenti, musei, gallerie e scavi archeologici, che ha prodotto 114 mld, corrispondenti al 59% del totale delle entrate (105 mld e 54% nel 2000) e dalle liberalità dei privati quantificate in 52 mld, pari al 28% (36 mld e 19% nel 2000) dei complessivi versamenti.

Nella precedente relazione la Corte aveva evidenziato l'esigenza di un'adeguata informazione, da parte dell'Amministrazione, sulla congruità dei costi di esazione e sulla convenienza economica e funzionale dell'affidamento del servizio a soggetti esterni. Tale esigenza diviene al momento più pressante, considerato che i documenti di programmazione indicano, come obiettivo primario della politica settoriale del 2002, l'incentivazione all'uso produttivo del patrimonio culturale con affidamento della gestioni dei relativi servizi ai privati.

Tabella 3

(in milioni di lire)

Capitolo	Denominazione	Versamenti totali							
		1999	% sul tot.	2000	% sul tot.	2000	% sul tot.	2001	% sul tot.
2584	Somme da introitare ai fini della riassegnazione al ministero BAC	140.385	96,52	159.631	95,95	13.771	186.548	96,21	16,86
art.1	Introiti derivanti dalla vendita dei biglietti d'ingresso per accesso ai monumenti, musei, gallerie e scavi archeologici dello Stato	95.847	65,90	104.511	62,82	9,04	114.106	58,85	9,18
art.2	Quota del 2% - maggiorata del 5% - dovuta da amministrazioni dello Stato, anche con ordinamento autonomo, nonché da regioni, province e comuni e da tutti gli altri enti pubblici che non hanno provveduto a destinare all'abbellimento artistico nelle costruzioni e ricostruzioni di edifici pubblici la stessa quota del 2% della spesa totale prevista nel progetto	841	0,58	22	0,01	-97,38	0	0,00	-99,95
art.3	Canoni di concessione ed altre somme derivanti dai servizi aggiuntivi offerti al pubblico a pagamento istituiti presso musei, biblioteche e archivi di Stato	16.013	11,01	19.124	11,50	19,43	20.083	10,36	5,01
art.4	Somme versate da enti e privati per scopo determinato rientrante nei fini istituzionali dell'amministrazione statale delle antichità e belle arti	27.565	18,95	35.960	21,61	30,46	51.935	26,79	44,42
art.5	Somme anticipate per le spese da sostenere per il funzionamento delle commissioni previste dalla legge 1.6.1939, n. 1089 e dall'art. 15 della legge 29.6.1939, n. 1497	0	0,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00
art.6	Somme relative a erogazioni liberali versate da soggetti privati, italiani e stranieri, comprese le associazioni ed i comitati, per la partecipazione alla realizzazione delle attività culturali dello Stato o di quelle di cui lo Stato concorre finanziariamente, da destinare a favore del fondo per le iniziative e le attività culturali di cui al comma 5, art. 2, della legge 8.10.1997, n. 352	11	0,01	14	0,01	27,27	16	0,01	14,29
art.7	Somme versate da enti e privati, a titolo di contributo, da destinare al restauro dei beni culturali nei territori delle regioni marche e umbria interessate dalla crisi sismica iniziata il 26.9.1997	107	0,07	0	0,00	100,00	408	0,21	0,00
art.8	Erogazioni liberali a favore delle amministrazioni statali per lo svolgimento dei compiti istituzionali e per la realizzazione di programmi culturali nei settori dei beni culturali e dello spettacolo ai sensi dell'art.38 della legge 21.11.2000, n. 342	-	0,00	-	0,00	0,00	0	0,00	0,00
3680	Entrate eventuali e diverse concernenti il ministero BAC	5.006	3,44	6.569	3,95	31,24	7.285	3,76	10,90
altri capitoli *		55	0,04	166	0,10	201,82	61	0,03	-63,25
Totale		145.445	100,00	166.366	100,00	14.381	193.894	100,00	16,55

*Comprende i capitoli 2281, 2282, 2283, 2580, 2931, 3290, 3682, 3996.

3.3 Gli indicatori contabili e finanziari.

L'analisi degli indicatori contabili pone in evidenza, con qualche accentuazione, scostamenti significativi rispetto al generale comportamento della spesa statale (tabella 5).

Come per molte altre amministrazioni, anche per i Beni culturali lo scarto rispetto alla media della spesa statale non riguarda tanto la fase dell'impegno delle risorse, quanto quella della determinazione del limite ai pagamenti (autorizzazioni di cassa) e del successivo momento dell'erogazione effettiva.

Infatti, la "capacità di impegno" - espressa dal rapporto tra gli impegni totali e la massa impegnabile (costituita dagli stanziamenti di competenza dell'anno e dai residui di stanziamento provenienti da esercizi precedenti) - risulta elevata ed in linea (se non anche superiore) con il valore rilevato per il complesso della spesa statale (circa il 95%); ciò, peraltro, deriva sia dall'incidenza sempre più elevata sul bilancio statale dei trasferimenti (voce di spesa generalmente meno esposta a complessità nelle procedure di impegno delle risorse) sia dalla definizione assai larga delle obbligazioni giuridiche che dovrebbero concretare gli impegni di spesa i quali, nella prassi, si riducono frequentemente ad una mera prenotazione delle risorse assegnate al fine di scongiurare la perdita (con la trasformazione in economie).

In effetti, il quadro degli indicatori conferma con chiara evidenza la mancanza di connessione tra impegni e pagamenti.

Se si osserva la sequenza massa spendibile-autorizzazioni di cassa-pagamenti, si rileva, in primo luogo, che all'Amministrazione dei beni culturali, ormai stabilmente nel tempo, sono concessi limiti di spesa (le autorizzazioni di cassa) particolarmente bassi rispetto ai valori prevalenti nel complesso della spesa statale. Il rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile risulta disceso, nel 2001, al di sotto del 60%, contro un valore medio per la spesa statale di circa l'86%. Naturalmente la fissazione di tali contenuti "tetti di spesa" riporta alla complessa fase di elaborazione del bilancio di previsione, durante la quale la "contrattazione" sulla concreta definizione dei limiti di cassa non può non basarsi anche sulle effettive capacità realizzative del Ministero, in presenza di un volume di risorse teoricamente erogabili ben superiore ai ritmi della spesa gestibili in un solo anno.

Risulta, invece, sostanzialmente allineato alla media statale il dato che rapporta i pagamenti totali alle autorizzazioni di cassa (intorno all'87%) a conferma di una elevata utilizzazione, da parte del Ministero, dei limitati margini concessi alla propria capacità di spesa.

Una verifica ulteriore permette di sottolineare come lo scostamento tra fase di impegno e di pagamento (rispetto alla media della spesa statale) sia rintracciabile anche con riferimento alle erogazioni di cassa effettuate in conto competenza dell'anno (68,7% contro 85%).

Esaminando l'articolazione degli indicatori contabili per funzioni obiettivo si può, tuttavia, osservare che il minore scarto rispetto alla media della spesa statale (per le autorizzazioni e per il rapporto pagamenti impegni) si riscontra con riguardo alla funzione di

terzo livello “Servizi culturali” che da sola assorbe più dell’86% degli stanziamenti definitivi 2001, ma è fortemente allargato dai bassissimi indici rilevabili per la funzione “Servizi sportivi e ricreativi” (25% per il rapporto autorizzazioni di cassa/massa spendibile e 41% per il rapporto pagamenti in c/competenza/impegni di competenza). Valori assai bassi riguardano anche altre funzioni (innanzitutto i “Servizi radiotelevisivi e di editoria”), che però incidono sul totale delle dotazioni finanziarie del Ministero in misura quasi irrilevante.

Può essere interessante osservare il grado di concentrazione degli stanziamenti di competenza del Ministero.

Per il 2001 si rileva che, sui complessivi 477 capitoli del bilancio, i primi dieci per dimensioni quantitative assorbono oltre il 50% delle intere risorse a disposizione del Ministero, mentre con i primi trenta si supera la soglia del 75%.

Tabella 4

MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITA' CULTURALI

INDICATORI CONTABILI

	Impegni totali/massa impegnabile			Autorizzazioni di cassa/massa spendibile			Pagamenti totali/autorizzazioni di cassa			Pagamenti in c.competenza/impegni competenza			Pagamenti residui/residui iniziali		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Aiuti economici ai Paesi in via di sviluppo e in transizione	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	78,0	4,5	0,0	0,0	0,0	0,0	78,0	4,5	0,0
Altri servizi generali	0,0	100,0	0,0	100,0	100,0	100,0	99,9	81,6	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	79,8	0,0
Affari generali economici e commerciali	-	100,0	100,0	-	100,0	1,8	-	0,0	0,0	-	0,0	0,0	-	0,0	0,0
Affari generali del lavoro	100,0	100,0	100,0	94,7	95,8	80,1	73,1	73,5	47,8	76,8	66,6	25,7	51,3	82,7	82,1
Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici	65,9	99,3	82,5	88,6	62,4	76,9	23,4	88,8	64,6	65,2	81,0	67,3	7,7	14,9	81,3
Ricerca e sviluppo per la tutela dell'ambiente	99,9	87,2	0,0	92,9	21,5	0,0	26,0	96,6	0,0	75,3	73,8	0,0	8,3	5,2	0,0
Servizi sportivi e ricreativi	99,9	100,8	100,3	25,3	25,1	25,1	42,7	72,9	83,9	0,8	2,3	40,7	14,5	21,8	14,0
Servizi culturali	96,4	98,4	93,5	75,9	76,6	69,1	86,0	89,3	90,1	66,7	72,5	73,0	66,6	58,3	48,7
Servizi radiotelevisivi e di editoria	99,9	100,0	100,0	35,3	29,3	29,6	71,3	64,0	24,6	42,1	39,4	5,8	17,2	10,3	7,8
Ricerca e sviluppo per attività ricreative, culturali e religiose	96,0	96,6	97,3	87,4	82,8	69,7	81,8	86,7	87,0	75,5	77,0	81,9	60,6	38,7	23,8
Attività ricreative, culturali e religiose non altrimenti classificabili	91,8	92,8	93,8	93,6	78,1	73,3	47,4	61,6	80,3	52,1	53,4	81,8	29,4	50,2	34,4
Vecchiaia	100,0	100,0	100,0	92,0	100,0	0,0	100,0	50,2	0,0	88,7	0,0	0,0	95,2	100,0	0,0
Totale Amministrazione	96,5	98,6	94,1	66,6	66,1	59,0	81,6	87,7	88,6	60,7	68,1	68,7	48,7	43,8	33,2
Totale spesa bilancio Stato	92,3	93,1	95,9	86,5	85	86,1	90,9	90,8	93,4	88,7	88,3	94,9	58,2	44,2	34,8