

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 5

(in milioni di lire)

cap.	denominazione	F.O.	cdr	stanz. comp.	% di concentr.
2003	Stipendi ed altri assegni fissi al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive e degli oneri sociali a carico dell'amministrazione	8212 - 8214 - 8219 - 82115 - 8611	4	615.283	11,7
4303	Quota del fondo unico dello spettacolo da erogare a favore degli enti autonomi lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate	82117	7	501.614	9,6
7753	Spese per il recupero, la salvaguardia, il restauro, la valorizzazione e la manutenzione del patrimonio architettonico, archeologico, artistico e storico; ivi comprese spese per lavori di ammodernamento, di adeguamento strutturale e funzionale e di valorizzazione di locali adibiti a musei e gallerie, per il restauro la valorizzazione e l'agibilità di monumenti medioevali e moderni, di monumenti e complessi antichi e per scavi archeologici; nonché per la realizzazione delle spese connesse all'attuazione di accordi di programma	8211 - 8212 - 8213	4	408.234	7,8
8262	Somma da erogare per l'ammortamento dei mutui ventennali concessi dalla cassa depositi e prestiti per la realizzazione degli interventi destinati a ospitare gli incontri del campionato mondiale di calcio, a soddisfare le esigenze dei campionati delle diverse discipline, con strutture polifunzionali ed a promuovere l'esercizio dell'attività sportiva, nonché dei mutui già contratti dai comuni nel corso del 1986 con l'istituto per il credito sportivo e quelli successivamente contratti con lo stesso istituto per il credito sportivo e con altri istituti di credito	8111	2	283.680	5,4
4265	Contributo straordinario al comitato olimpico nazionale italiano (CONI) per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali e il potenziamento dell'attività sportiva	8111	2	195.000	3,7
7704	Interventi per restauro e valorizzazione di monumenti di proprietà non statale, medioevali, moderni o aventi riferimento con la storia politica, militare, letteraria, artistica e culturale in genere anche in attuazione di accordi di programma	8214	6	194.542	3,7
2018	Oneri sociali a carico dell'amministrazione sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti	8213 - 8214 - 8219 - 82115 - 8611	4	184.220	3,5
4305	Quota del fondo unico dello spettacolo da erogare per il sovvenzionamento delle attività teatrali di prosa	82117	7	177.948	3,4
2501	Stipendi ed altri assegni fissi al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive e degli oneri sociali a carico dell'amministrazione	8216 - 82112 - 8511	5	159.381	3,0
1502	Stipendi ed altri assegni fissi al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive e degli oneri sociali a carico dell'amministrazione	8215 - 82111 - 8511	3	138.765	2,6
un solo capitolo					
primi cinque					
primi dieci					
primi venti					
primi trenta					
Totale amm.ne					
Totale capitoli					
5.243.000					
477					

3.4 Analisi delle spese per funzioni obiettivo e per centri di responsabilità.

Come già accennato, l'articolazione delle dotazioni del Ministero per funzioni obiettivo di terzo livello risulta assai poco significativa, per il peso preponderante della funzione "Attività ricreative, culturali e religiose", che - come rilevato - da sola incide per oltre l'86% sugli stanziamenti definitivi di competenza e, addirittura, per il 98% sugli impegni.

Una valutazione che meglio illustri le scelte di destinazione delle risorse alle diverse missioni assegnate al Ministero richiede, pertanto, la disaggregazione della predetta funzione

nei settori di intervento che la compongono.

Una riaggregazione delle funzioni obiettivo di quarto livello - elaborate dalla Corte dei Conti secondo uno schema già proposto nelle precedenti relazioni sul rendiconto – consente di organizzare gli interventi dell’Amministrazione in categorie più omogenee. Ne risulta un quadro sufficientemente rappresentativo dell’attività del Ministero (tabelle 6/7).

Tabella 6

FO	impegni totali						pagamenti totali					
	1999	2000	% 1999 2000	2001	% 2000 2001		1999	2000	% 1999 2000	2001	% 1999 2000	% 2000 2001
	% tot	% tot		% tot			% tot		% tot		% tot	
1 Servizi generali delle pubbliche amministrazioni	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	96	0
4 Affari economici	48	1	41	1	-17	52	1	21	47	1	38	1
5 Tutela dell’ambiente	22	0	103	2	79	48	1	-115	19	0	84	2
8 Attività ricreative, culturali e religiose	4.519	98	4.721	97	44.966	98	54.340	98	4.714	97	84.481	99
Sport *	414	9	292	6	-42	533	11	45	165	4	303	6
Beni culturali statali **	2.567	56	2.653	55	32.247	44	-18	2.562	58	2.767	57	72.013
Beni culturali non statali ***	235	5	234	5	0	660	13	65	237	5	291	6
Contributi a enti ****	126	3	140	3	10	132	3	-6	110	2	116	2
Aree depresse e calamità °	93	2	119	2	22	151	3	21	165	4	124	3
Spettacolo °°	1.003	22	1.000	21	01.144	23	131.056	24	1.044	22	-11.075	24
Servizi radio-tv e editoria °°°	10	0	10	0	0	10	0	0	8	0	6	0
Ricerca °°°°	27	1	38	1	29	22	0	-73	23	1	33	1
(tot dettaglio 8)	4.475	97	4.485	92	04.899	97	84.325	98	4.682	97	84.405	97
(differenziale) *°	44	1	236	5	81	67	1	-252	14	0	30	1
10 Protezione sociale	1	0	0	0	0	2	0	100	2	0	0	0
totale	4.590	100	4.866	100	65.068	100	44.407	100	4.839	100	94.540	100

* comprende la FO 8.1

** comprende le FO 8.2.1.1, 8.2.1.2, 8.2.1.3, 8.2.1.5, 8.2.1.6, 8.2.1.8, 8.2.1.9, 8.2.1.10, 8.2.1.11 e 8.2.1.12

*** comprende la FO 8.2.1.4 e 8.2.1.7

**** comprende la FO 8.2.1.13

° comprende le FO 8.2.1.15 e 8.2.1.16

°° comprende la FO 8.2.1.17

°°° comprende la FO 8.3

°°°° comprende la FO 8.5

*° comprende le FO 8.2.1.19 e 8.6.1.1. (nel 2001 anche la 8.2.1.18)

Tabella 7

<i>C.d.r.</i>	<i>(in milioni di lire)</i>				
	<i>1999</i>	<i>% su tot</i>	<i>2000</i>	<i>% su tot</i>	<i>2001</i>
Gabinetto	18.030	0,4	41.641	0,9	29.624
Affari Generali	245.086	5,3	183.000	3,9	0,0
Segretariato Generale		0,0		0,0	751.188
Beni Librari, Istituzioni culturali ed Editoria	471.425	10,2	516.932	11,1	0,0
Direzione Generale per i Beni librari e gli Istituti culturali		0,0		0,0	581.098
Beni Archeologici, Architettonici, Artistici e Storici	2.060.101	44,7	2.165.825	46,6	0,0
Direzione Generale per i Beni archeologici		0,0		0,0	1.619.626
Beni Archivistici	355.934	7,7	374.832	8,1	0,0
Direzione Generale per i Beni Archivistici		0,0		0,0	402.077
Beni Ambientali e Paesaggistici	15.695	0,3	12.120	0,3	0,0
Direzione Generale per i Beni Architettonici e il Paesaggio		0,0		0,0	574.383
Direzione Generale per il Patrimonio Storico, Artistico e Demoetnoantropologico		0,0		0,0	152.788
Direzione Generale per l'Architettura e l'Arte Contemporanea		0,0		0,0	16.649
Spettacolo e sport	1.438.631	31,2	1.350.218	29,1	0,0
Direzione Generale per il Cinema		0,0		0,0	211.848
Direzione Generale per lo Spettacolo dal vivo		0,0		0,0	903.720
Totale	4.604.902	100,0	4.644.568	100,0	5.243.001

Il carattere grassetto indica i nuovi cdr

La nuova articolazione prevede dieci centri di responsabilità, con un ruolo preponderante, in termini di risorse gestite, del C.d.r. “D.G. per i beni archeologici (circa il 31% degli stanziamenti definitivi di competenza). Una quota del 17% è stata assegnata al C.d.r. “D.G. per lo spettacolo dal vivo”, mentre – oltre la quota del 14% del Segretariato Generale – quote dell’ordine dell’11% sono state attribuite alla D.G. per i beni librari e gli istituti culturali e alla D.G. per i beni architettonici e il paesaggio.

3.5 Le contabilità speciali.

Da anni la Corte ha richiamato l’attenzione dell’Amministrazione sulla necessità di effettuare attenti monitoraggi e controlli sulle contabilità speciali, a cui sono preposti i dirigenti degli organi periferici (soprintendenze, biblioteche, archivi) - sistema contabile questo che caratterizza una buona parte della gestione del Ministero per i beni e le attività culturali - che hanno sempre comportato assegnazioni di notevole rilievo in relazione agli stanziamenti totali del Ministero stesso (nel 2000 avevano inciso per il 36%).

L’esigenza di particolare attenzione tuttavia deriva – oltre che dalla rilevanza del fenomeno quantitativo – dalla particolarità del sistema contabile stesso.

Come è noto, la caratteristica essenziale delle contabilità speciali è la gestione di cassa, con la finalità di ottenere la massima agilità nella spesa dei fondi assegnati. I titolari delle contabilità possono così effettuare pagamenti utilizzando fondi pertinenti a capitoli diversi

rispetto a quelli cui ineriscono le spese disposte, ovviando alla contingente indisponibilità della cassa. Ciò costituisce una mera anticipazione, in attesa che l'Amministrazione centrale reintegri la dotazione del capitolo deficitario, atteso che il titolare della contabilità nella redazione del rendiconto resta obbligato a rispettare l'imputazione delle spese ai corrispondenti capitoli. I fondi trasferiti alle contabilità sono mantenuti nella disponibilità delle stesse fino alla realizzazione degli interventi, ottenendone in tale modo il definitivo svincolo dalle regole della rendicontazione di competenza.

Per il bilancio dello Stato l'ordine di accreditamento destinato ad alimentare la contabilità speciale, nel momento della commutazione in quietanza di entrata della contabilità stessa, è considerato estinto, configurandosi come pagamento effettuato.

In realtà, i fondi trasferiti escono dal bilancio dello Stato ma in relazione ad essi solo successivamente saranno assunti obblighi giuridici di pagare nei confronti dei terzi a carico delle disponibilità acquisite dalle contabilità speciali.

Da ciò consegue che l'insussistenza dei residui nel bilancio dello Stato non costituisce di per sé indizio certo che i relativi programmi di interventi siano effettivamente attuati, dovendosi in tali casi riferirsi ai dati gestionali dei centri autonomi di spesa.

Passando ad un sommario esame dei dati relativi alle contabilità dell'anno 2001 va precisato che nella precedente relazione gli esiti complessivi delle gestioni erano stati analizzati nel loro insieme ed articolati nei tre compatti dei beni archeologici, architettonici, artistici e storici, delle biblioteche e degli archivi.

L'Amministrazione non è ancora in possesso dei dati per il 2001 relativi alle biblioteche; sano quindi fornite indicazioni relative al solo centro di responsabilità "beni archeologici, architettonici, artistici e storici", peraltro abbastanza significative essendo ad esso attribuita la maggiore disponibilità globale (tabella 8).

Va ricordato che detto centro è stato frazionato in tre centri di responsabilità a seguito della entrata in vigore del regolamento di riorganizzazione, modifica questa divenuta effettiva solo ad anno avanzato con la ristrutturazione del bilancio.

Tabella 8

(in miliardi di lire)

	BENI AA.AA-AA.SS.			
	2000	% su disp. tot.	2001	% su disp. tot. scostamento 2001/2000
Debito trasportato al 1° gennaio	1.168	45,31	1.668	63,88 30
Assegnazioni	1.410	54,69	943	36 -50
Disponibilità totali	2.578		2.611	1
Pagamenti compreso inestinti	954	37,01	965	37 1
Resto al 31 dicembre al netto inestinti	1.624	62,99	1.646	63 1

Dalla tabella si evince che le assegnazioni disposte sulla competenza 2001 a favore delle contabilità del comparto dei “beni AA. AA. AA. SS.” - notevolmente diminuite rispetto all’anno precedente (1.410 mld) - ammontano a 943 mld ed hanno rappresentato il 36% degli stanziamenti pertinenti ai tre centri di responsabilità interessati, con un decremento percentuale di quasi il 50%.

Le disponibilità totali hanno raggiunto i 2.611 mld, con un incremento di poco superiore all’1%, dovuto al considerevole debito trasportato dall’anno precedente (saldo di chiusura esercizio), quantificato in 1.668 mld rispetto ai 1.168 mld del 2000.

La gestione 2001 si è conclusa con pagamenti per 965 mld e resti per 1.646 mld; l’indice di erogazione della spesa pertanto è stato solo del 37% con ulteriore minima diminuzione rispetto al 2000, anno nel quale il dato percentuale si era attestato al 38%.

Dalla esposizione dei dati deriva che anche nell’esercizio 2001 l’indice espresso dall’insieme delle contabilità speciali risulta notevolmente inferiore rispetto a quelli di erogazione della spesa propria delle gestioni di competenza e di cassa del Ministero.

Occorre comunque considerare che la diversa entità dei pagamenti contabilizzati in bilancio non è sempre espressione della reale evoluzione della relativa spesa in termini di effettive erogazioni da parte della Tesoreria, presso la quale possono risultare giacenti accreditamenti di bilancio, ovvero verificarsi deflussi di disponibilità accumulate in precedenti periodi, senza ovviamente che questi ultimi diano luogo a corrispondenti registrazioni di bilancio.

4. L’attività svolta.

4.1 La produzione normativa.

I provvedimenti adottati nell’anno 2001 e dei primi mesi dell’anno 2002 di interesse per il Ministero per i beni e le attività culturali riflette il recente ampliamento delle competenze ad esso attribuite - come di seguito evidenziato - ed in particolare quelle nei settori dell’arte e dell’architettura contemporanea e della promozione del libro e della lettura.

In questa direzione la legge 23 febbraio 2001 n. 29 recante “nuove disposizioni in materia di interventi per i beni e le attività culturali” non solo detta specifiche disposizioni per gli interventi sui beni culturali, autorizzando tra l’altro per la realizzazione degli stessi un’ingente spesa, ma prevede che il Ministro per i beni e le attività culturali debba predisporre un apposito “piano per l’arte contemporanea” per la realizzazione e gestione del quale è autorizzata una spesa annua a decorrere dall’anno 2002. Nella legge si rinvengono anche varie disposizioni in materia di spettacolo e di attività e istituzioni culturali, in parte di contenuto generale che

richiede successiva specificazione tramite decreto ministeriale (in proposito è stato poi adottato il d.m. 14 dicembre 2001) ed in parte dirette alla definizione di criteri e modalità per la concessione dei contributi ai soggetti specificamente individuati nello stesso testo legislativo.

Nel settore della tutela del patrimonio storico e artistico di interesse nazionale si collocano anche la legge 7 marzo 2001 n. 78 e la legge 9 marzo 2001 n. 59 contenenti, la prima, norme per la “tutela del patrimonio storico della Prima guerra mondiale” e, la seconda, “norme per il restauro, la tutela e la conservazione del patrimonio urbanistico, architettonico e artistico barocco della città di Lecce”.

Notevole interesse rivestono le nuove norme sull'editoria e sui prodotti editoriali contenute nella legge 7 marzo 2001 n. 62 che, tra l'altro, istituiscono presso il Ministero dei beni e delle attività culturali il “Fondo per la promozione del libro e dei prodotti editoriali di elevato valore culturale”, finalizzato all'assegnazione di contributi, con riferimento ai contratti di mutuo con oneri a carico dello Stato stipulati per lo sviluppo dell'attività di produzione, distribuzione e vendita del libro e dei prodotti editoriali di elevato valore culturale nonché per la loro diffusione all'estero. Si prevede che parte delle risorse del fondo debbano essere conferite alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano, secondo i criteri fissati con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali.

Ancora nell'ottica della promozione del libro e della lettura la normativa citata prevede misure di favore per i messaggi pubblicitari, disciplina il prezzo dei libri, dispone interventi a sostegno della lettura nelle scuole. Con la stessa legge viene anche istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il “fondo per le agevolazioni di credito alle imprese del settore editoriale”, finalizzato alla concessione di contributi in conto interesse sui finanziamenti decennali, le cui modalità di concessione sono stabilite con regolamento del Presidente del Consiglio dei Ministri sentito il Ministro per i beni e le attività culturali.

Per quanto concerne lo sport si segnala la previsione di un contributo straordinario per l'anno 2002 a favore del C.O.N.I., le cui finalità di utilizzazione devono essere individuate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, anche nel quadro di un piano di ristrutturazione e riorganizzazione dell'istituto (legge 27 febbraio 2002 n. 16 di conversione del d.l. 28 dicembre 2001 n. 452). Nello stesso ambito operano anche le disposizioni relative al contributo straordinario per lo svolgimento dei XIX giochi mondiali silenziosi (legge 1 marzo 2001 n. 39 e legge 28 novembre 2001 n. 424).

Ancora nel settore dello sport la legge 28 novembre 2001 n. 426 destina risorse per la realizzazione di progetti diretti alla formazione e sensibilizzazione in materia di contrasto alla violenza nello sport e al doping nonché all'istituzione del Museo dello sport italiano. La stessa

legge demanda ad appositi regolamenti del Ministro per i beni e le attività culturali di disciplinare le modalità di attuazione della legge e la ripartizione delle risorse necessarie.

Da ultimo, per quanto concerne la produzione legislativa, è necessario ricordare, per gli sviluppi che ne possono derivare, le recenti norme recate dalla legge 15 giugno 2002, n. 112, di conversione del d.l. 15 aprile 2002, n.63 che, per la valorizzazione, gestione e alienazione del patrimonio dello Stato, istituiscono una società per azioni denominata “Patrimonio dello Stato S.p.a.” si ricorda che sul tema la Corte si è già espressa nella audizione innanzi alle Commissioni riunite V bilancio e VI finanze della Camera dei Deputati lo scorso 7 maggio.

La produzione normativa non legislativa ha riguardato in buona parte le attività dirette alla riorganizzazione del Ministero, di cui di seguito si illustra in dettaglio.

Al di fuori di tale ambito va tuttavia segnalato, per l’importanza che riveste, il d.m. 10 maggio 2001 che, in attuazione dell’art. 150, comma 6, del d.lgs. n. 112 del 1998, ha definito i criteri tecnico-scientifici e gli standard di funzionamento e sviluppo dei musei da osservare nel trasferimento della gestione dei musei statali alle regioni, alle province ed ai comuni.

4.2 Le modifiche organizzative.

Con il decreto legislativo n. 368 del 1998 al Ministero per i beni e le attività culturali erano state attribuite competenze già esercitate dal Ministero per i beni culturali ed ambientali e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (spettacolo, rapporti con organismi sportivi, diritti d’autore e proprietà letteraria).

In attuazione al citato d.lgs., il d.P.R. n. 441 del 29 dicembre 2000, con il quale è stato emanato il regolamento di organizzazione, ha riordinato l’Amministrazione, prevedendo un segretariato generale ed otto direzioni generali, in luogo delle cinque direzioni esistenti presso la precedente struttura amministrativa centrale, con la riarticolazione dell’Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici (la cosiddetta Direzione per le arti) 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 esecuzione dell’art. 2, comma 3, dello stesso d.P.R., il d.m. 11 maggio 2001 ha definito compiutamente le strutture centrali del Ministero; con il d.m. 18 settembre 2001 poi il Ministro ha assegnato le risorse di personale dirigenziale e le relative funzioni. Gli uffici di diretta collaborazione all’opera del Ministro hanno trovato regolamentazione nel d.m. del 6 luglio ed una direttiva del 5 settembre ha indicato le linee guida per il funzionamento del servizio di controllo interno.

Con l'adozione del d.P.C.M. 28 novembre 2001, che ha rimodulato le dotazioni del personale appartenenti alle aree funzionali ed alle posizioni economiche, è stato messo a regime l'assetto organizzativo, già avviato negli anni precedenti, con la definizione del nuovo organico. Solo a dicembre, a seguito di consultazione sindacale, si è pervenuti all'assegnazione del personale fra le diverse direzioni.

L'istituzione delle Soprintendenze regionali ha poi significativamente 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.

La nuova organizzazione ha richiesto, come previsto dal d.P.R. 29/12/2000 n. 441, la ristrutturazione del bilancio di previsione del Ministero al fine di identificare i nuovi centri di responsabilità amministrativa.

Infatti, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 19 luglio 2001 sono state introdotte le occorrenti variazioni di bilancio, in termini di competenza e di cassa, nelle unità previsionali di base e nei pertinenti capitoli, ricollocati nei dieci centri di responsabilità amministrativa; con successivo d.m. 1° agosto 2001 ai titolari dei nuovi centri sono state riassegnate le risorse finanziarie.

Il regolamento di organizzazione ha provveduto anche a livello periferico - oltre alla istituzione delle Soprintendenze regionali - al riordino delle strutture, peraltro indispensabile a seguito della riforma ordinamentale-organizzativa dell'Amministrazione centrale. Infatti, attualmente, alle direzioni generali corrispondono su base regionale le soprintendenze per i beni architettonici e per il paesaggio, per il patrimonio storico, artistico e demoetnoantropologico, per i beni archeologici, per i beni archivistici; sono anche organi periferici del Ministero gli archivi di stato, le biblioteche statali, i musei e gli altri istituti di conservazione dotati di autonomia. Ai sensi della legge n. 823 del 1939 - non modificata nella relativa parte - i musei, le gallerie, i monumenti ed in genere i beni statali di interesse culturale sono strutture organizzative dell'istituto periferico soprintendenza, con risorse umane e finanziarie assegnate sulla base della dotazione organica degli uffici da cui dipendono e della programmazione delle risorse dell'Amministrazione.

Importante impulso ha avuto il processo di riorganizzazione periferico mediante l'istituzione/soppressione di soprintendenze territoriali, definite con il d.m. del 12 dicembre 2001, con il quale si è anche proceduto all'attribuzione alle stesse di competenze dirette (procedimenti di cui ai titoli I e II del d.lgs. n. 490 del 1999).

Nello stesso mese di dicembre, alla luce dei positivi risultati di gestione realizzati nel

2000 dalla Soprintendenza di Pompei, sono state istituite alcune soprintendenze speciali (per i poli museali di Napoli, Firenze e Venezia) con l’attribuzione, ai sensi dell’art. 12 del d.P.R. 441, dell’autonomia scientifica, finanziaria, organizzativa e contabile, soddisfacendo in tale modo ad esigenze di funzionamento dettate dalla già menzionata politica di fruizione dei beni culturali.

Il descritto riordino della struttura periferica consente di proseguire ulteriormente l’attività di decentramento dell’azione amministrativa che si rende indispensabile in presenza delle rilevanti competenze dell’Amministrazione derivanti dalla consistenza del patrimonio culturale italiano. Il processo di decentramento, ad esempio, ha già portato ad una riduzione dei tempi procedurali per il funzionamento delle conferenze di servizio di cui alla legge n. 241 del 1990 riguardanti opere di interesse statale, relativamente alle quali era necessario il continuo ricorso a deleghe da parte degli uffici centrali.

I principali fatti organizzativi, se valutati nella loro progressione cronologica, mostrano in quale misura i lunghi tempi di attuazione della riorganizzazione abbiano potuto influire sulla gestione 2001; in sostanza, consentono di affermare che nell’anno il Ministero non ha potuto operare in condizioni realizzative di normalità con conseguente negativa incidenza sul perseguitamento delle attività istituzionali programmate.

In effetti, gli interventi di gestione sono stati adottati in una struttura amministrativa che ha affrontato rilevanti innovazioni, divenute di fatto operative nel corso di tutto l’esercizio finanziario.

Come già detto, alle competenze ereditate dalla Presidenza del Consiglio relative allo spettacolo, ai rapporti con organismi sportivi, al diritto d’autore e proprietà letteraria, si sono infatti aggiunti i nuovi impegni dell’Amministrazione in tema di arte ed architettura contemporanea, necessari per corrispondere alla improcrastinabile esigenza di unificare la funzione di salvaguardia dell’intero patrimonio culturale con il sostegno e la diffusione dell’attività creatività contemporanea.

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 fornire la propria prestazione a più centri di responsabilità, protrattasi poi fino alla fine dell’esercizio (è stato in precedenza segnalato che solo da settembre è effettivamente iniziata l’attribuzione di personale e di mezzi ai diversi servizi).

A ciò si deve aggiungere l’impatto sul funzionamento della struttura dovuto al riassetto organizzativo dell’apparato periferico, che ha definito un nuovo assettamento di rapporti da una parte fra Amministrazione centrale e Uffici periferici e dall’altra fra organi periferici stessi, sui quali grava la maggiore consistenza dei compiti operativi.

Infine, ulteriori difficoltà nel perseguitamento 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 i Servizi 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.

4.3 Il personale impiegato.

La dotazione organica complessiva delle diverse strutture amministrative prima degli interventi normativi di riorganizzazione era costituita da 24.986 unità ed è rimasta sostanzialmente immutata con l'entrata in vigore del già citato d.P.C.M. 28 novembre 2001, relativo alle dotazioni organiche del personale.

Quest'ultimo, fissando nella misura 24.978 unità il numero del personale non dirigente, se non ha mutato la dotazione relativa alle aree funzionali, ha invece distribuito in maniera notevolmente diversa le disponibilità di organico nella aree stesse e nei livelli retributivi. Nelle aree funzionali B e C le posizioni retributive a livello più basso (b1 e c1) hanno ceduto quasi il 50% della precedente disponibilità a favore di quelle più elevate con un previsto incremento totale di spese ad organico completo.

La copertura dei posti in organico risulta pari a 22.561 dipendenti con una vacanza di 2.417 unità che riduce l'indice percentuale di copertura al 90,3%.

Il numero dei dirigenti, in seguito al mutato quadro di riassetto organizzativo, è aumentato da 238 a 425; di questi ne risultano operanti in periferia 23 presso la Direzioni per il patrimonio, 32 presso la Direzione per i beni architettonici, 22 presso la Direzione per i beni archeologici e 57 presso la Direzione per gli archivi. Ogni dirigente si rapporta in media, nella attuale situazione, a circa 53 dipendenti con diminuzione del carico di personale per dirigente di poco inferiore al 50% rispetto alla situazione precedente.

I nuovi assunti a seguito dei concorsi espletati sono stati 374, tutti destinati alle aree funzionali che presentavano maggiore carenza di organico. Quattordici unità in servizio presso il Ministero, provenienti da altre amministrazioni, sono state inquadrate in ruolo. I dipendenti in posizione di comando presso altre amministrazioni o in posizione di fuori ruolo sono 461, mentre 154 dipendenti di altre Amministrazioni sono in posizione di comando e 2 in posizione di fuori ruolo presso il Ministero.

Il mutato quadro organizzativo delineato ha reso necessaria la realizzazione di un diffuso

processo di riqualificazione del personale, cosicché il contratto integrativo del Ministero ha previsto per circa 7500 dipendenti percorsi di qualificazione ed aggiornamento per la conseguente progressione all'interno delle aree professionali, con una spesa per un importo massimo di 33 mld da finanziare interamente con il Fondo unico di amministrazione.

Si ricorda come, già nella precedente relazione al Parlamento, la Corte avesse auspicato che la nuova configurazione organizzativa e l'acquisizione di nuovi campi di attività potessero costituire l'occasione per porre attenzione ai contenuti professionali del personale, da incrementarsi con le attività di formazione e aggiornamento.

In effetti, l'esigenza di una puntuale programmazione nel settore emerge con maggiore chiarezza quando si considera che i dipendenti dell'Amministrazione in servizio negli istituti d'arte (musei, gallerie, monumenti, siti archeologici) – con una consistenza numerica vicina al 60% del complessivo personale – sono spesso privi di caratteristiche professionali specificamente indirizzate alle mansioni attribuite.

Tuttavia nel corso dell'anno 2001, in attuazione dei programmi formativi in precedenza predisposti, si sono tenuti 44 corsi di formazione con la partecipazione di 1031 dipendenti (30 dirigenti, 672 area C, 329 aree A/B) che hanno comportato per l'Amministrazione un onere di oltre 162 mln.

In ordine alla spesa complessiva per il personale nel triennio 1999-2000-2001 si rileva che l'incidenza percentuale della stessa sul totale delle risorse messe a disposizione del Ministero risulta in sostanza aumentata in ragione dell'incremento delle disponibilità conseguente alle nuove competenze acquisite.

In conclusione, deve anche ricordarsi che, al fine di consentire in via permanente il prolungamento dell'orario di apertura al pubblico anche nei giorni festivi di musei, gallerie, monumenti, siti archeologici, archivi e biblioteche, la legge finanziaria 23 dicembre 2000 n. 448 aveva disposto l'assunzione temporanea a tempo parziale di personale (fino a 1500 unità) ed assegnato per un triennio 100 mld annui a decorrere dall'anno 2000. Nell'anno 2001 gli oneri per il personale del progetto di apertura prolungata, oltre a trovare ulteriore finanziamento nelle maggiori entrate acquisite con i biglietti di ingresso e con i proventi di cui alla legge n. 78 del 1997, hanno comportato l'utilizzo di quasi il 50% dello stanziamento complessivo del fondo unico di amministrazione.

La legge 28 dicembre 2001 n. 448 (legge finanziaria 2002) ha poi autorizzato il Ministero ad avvalersi fino al 31 dicembre 2002 del personale già assunto a tempo determinato per le attività connesse alla ricostruzione delle zone colpite da eventi calamitosi e per l'apertura pomeridiana dei siti di interesse culturale.

4.4 L'attività contrattuale.

L'attività contrattuale del Ministero è stata finalizzata all'acquisizione dei mezzi necessari per la soluzione dei problemi logistici delle sedi centrali e periferiche (di tipo strutturale-funzionale o di adeguamento alle norme di prevenzione incendio e di sicurezza sul lavoro), all'acquisto di beni e servizi destinati al funzionamento dell'intera struttura organizzativa ed alla manutenzione dei beni immobili destinati ad uffici; ha riguardato anche l'attuazione degli interventi per il recupero, la conservazione, la valorizzazione e la promozione del patrimonio culturale.

Invero, l'Amministrazione ha provveduto in larga parte a soddisfare le proprie esigenze ricorrendo alla procedura per la gestione in economia da parte del Ministero, di cui al d.P.R. 17 maggio 1978 n. 509 e successive modificazioni ed integrazioni, peraltro di recente abrogato dal d.P.R. 20 agosto 2001 n. 384 che ha dettato le nuove norme regolamentari per la semplificazione dei procedimenti in argomento.

Quanto alle attività contrattuali si rileva un uso contenuto della trattativa privata in relazione a specifiche esigenze, conformemente alle previsioni di legge.

Gli interventi sui beni culturali effettuati ai sensi della legge quadro in materia di lavori pubblici n. 109 del 1994 ed al regolamento n. 554 del 1999, per il triennio 2001/2003 sono stati individuati con il d.m. 16 dicembre 2000, che ha elencato i lavori da finanziare con le risorse assegnate in bilancio e con quelle derivanti dal gioco del lotto, in conformità all'art. 14 della legge 109. Al citato decreto è stata poi data attuazione con il d.m. 23 marzo 2001, approvativo del programma e contenente le conseguenti disposizioni relative alla spesa.

In assenza di elementi sull'attività contrattuale complessiva possono essere fornite alcune indicazioni riferite a singoli settori, che sembrano significative solo in merito al perseguimento di specifici obiettivi.

Per quanto concerne gli Archivi di Stato risulta che per il 70% delle esigenze hanno trovato applicazione le procedure per i lavori in economia di cui al già citato d.P.R. 509 del 1978. Il 5% dei contratti è stato stipulato a seguito di gara comunitaria, i restanti si sono conclusi a seguito di appalto concorso o licitazione privata, salvo il ricorso alla trattativa privata per la locazione di immobili da destinare a sedi di istituti archivistici, per l'acquisto di archivi privati e per la stipula delle convenzioni di ricerca scientifica.

Tra i contratti conclusi dall'Amministrazione risultano di particolare interesse oltre a quelli per l'appalto dei lavori di adeguamento strutturale degli Archivi di Stato di Avellino, Cosenza e Venezia (32 mld) e per il restauro di materiale bibliografico-documentario (5 mld), quelli per i lavori di recupero strutturale impiantistico e funzionale dell'edificio che ospita la

Biblioteca Braidense di Milano e per il restauro ed il recupero dell’immobile in cui saranno collocati l’Archivio di Stato e la Biblioteca nazionale di Bari (circa 51 mld).

Nell’ambito delle iniziative volte ad incentivare la lettura, in attuazione dei compiti finalizzati alla diffusione del libro, sono stati stipulati contratti per l’acquisto di materiale librario ed in parte anche per l’affidamento di incarichi per la fornitura di servizi di vario genere.

L’informazione culturale in ambito nazionale ed estero è stata realizzata principalmente con la redazione di alcuni periodici che ha richiesto l’acquisizione mediante lo strumento contrattuale di collaborazioni esterne per l’effettuazione di studi attinenti compiti istituzionali o per la predisposizione di articoli.

4.5 Il piano triennale dell’informatica.

Le difficoltà operative incontrate dall’Amministrazione nel corso del 2001, in parte causate dalle modifiche organizzative richieste per l’attuazione del d.lgs. n. 300 del 1999 proprio nel corso del 2001, non consentono un’adeguata valutazione sul perseguimento degli obiettivi fissati dalla programmazione (posta ai diversi livelli) da parte dei centri di responsabilità, in assenza anche di adeguate indicazioni da parte delle strutture di controllo interno.

E’ indubbio che l’operatività di un efficiente sistema informativo potrebbe consentire in futuro la migliore conoscenza dell’attività effettuata e dei risultati conseguiti.

Sembra quindi utile porre attenzione sulle finalità perseguitibili dal “piano triennale per l’informatica 2001/2003” predisposto dal Ministero per i beni e le attività culturali, la cui realizzazione si appalesa come strumento indispensabile, oltre che per attivare il necessario supporto all’attività strettamente amministrativa, per il perseguimento degli obiettivi istituzionalmente perseguitibili dalla citata Amministrazione.

Va, peraltro, ricordato che anche recentemente, con il referto al Parlamento in materia di informatica pubblica, la Corte ha posto in evidenza come il buon esito del processo organizzativo di razionalizzazione dell’intero settore pubblico sia strettamente dipendente dall’utilizzo degli strumenti informatici.

In effetti, il piano triennale vuole sviluppare un sistema informativo in grado non soltanto di supportare ma anche di governare il radicale processo di ammodernamento che negli ultimi anni ha coinvolto il Ministero e, più in generale, la Pubblica amministrazione.

In esso si tiene conto delle due direttive di fondo del processo di sviluppo del sistema informativo unitario della P.A. costituite, da un lato, dall’accrescimento dell’efficienza delle

Amministrazioni al loro interno e nei vicendevoli rapporti e, dall’altro, dal miglioramento dei servizi resi all’utente finale.

Tale piano risulta anche coerente con gli specifici obiettivi programmati dal Ministro ed, in particolare, con quelli della modernizzazione della macchina amministrativa, dello sviluppo del sistema informatico come supporto all’attività amministrativa, della realizzazione del catalogo dei beni culturali mediante l’uso di tecnologie informatiche, del raggiungimento di un proficuo livello di interscambio e di comunicazione tra i diversi settori operativi dell’Amministrazione; si propone anche l’obiettivo del miglioramento delle condizioni di accesso e di fruizione dei beni culturali e ambientali e, in genere, quello dello sviluppo della società dell’informazione come strumento dell’azione di potenziamento degli interventi a sostegno dei beni e delle attività culturali.

Al fine di incidere soprattutto sulla componente organizzativa dell’insieme dei processi di servizio e, nel presupposto che lo sviluppo coerente del sistema informativo si ponga come fase preliminare e imprescindibile per impostare le conseguenti attività di tutela e di valorizzazione per la fruizione, il piano ripropone, per completarli e svilupparli, progetti già presentati nei precedenti cicli di pianificazione.

Vengono dunque riconfermati, per la realizzazione delle attività istituzionali, il progetto SBN (servizio bibliotecario nazionale), il progetto SICAT (sistema informativo per il catalogo e il territorio), lo sviluppo del sito Internet istituzionale e la creazione di un “portale dei musei italiani”; come supporto all’apparato amministrativo sono previsti il progetto SISUD (sistema informativo per il supporto decisionale), il progetto WOAG (sistema informatizzato di protocollazione e di gestione dei documenti) e il progetto SISU (sistema informativo statistico unitario) collegato con il SISTAN (sistema statistico nazionale).

Con il progetto SICAT, finalizzato al coordinamento della catalogazione e della cartografia all’interno del Ministero, si vuole realizzare un sistema di interscambio dei dati di catalogo con quelli del territorio, per consentire la reperibilità delle informazioni disponibili su tutto il territorio, l’accesso e la condivisione di dati generati da diversi sistemi informativi (come nel caso di dati provenienti da istituzioni diverse) o reperibili dall’interazione tra basi di dati geografiche di interesse generale e basi di dati specializzate.

Il progetto SBN, che continua ad essere l’intervento del Ministero finanziariamente più ingente, vuole aumentare la fruizione pubblica del patrimonio culturale presente nelle biblioteche aderenti al sistema, mediante un arricchimento del catalogo ed un incremento dei servizi forniti agli utenti finali (richiesta informazioni bibliografiche, fornitura di documenti, consultazione di archivi contenenti documenti in formato digitale, interoperabilità con altre

banche dati, consultazione base dati anagrafe delle biblioteche).

Per la gestione dei flussi informativi necessari all'assolvimento dei compiti d'indirizzo, coordinamento e controllo di competenza del Ministero, il progetto SISUD prevede come aree di intervento il supporto informatico all'Ufficio relazioni con il pubblico ed il sistema informativo di supporto alle decisioni sul funzionamento delle biblioteche pubbliche statali.

Il WOAG concerne invece la realizzazione sia del sistema informatizzato di protocollazione e di gestione informatica dei documenti e dei flussi di lavoro (in aderenza al d.P.R. 428 del 1998 sui criteri e le modalità di applicazione dell'art.15 della legge n. 59 del 1997,) che la realizzazione della rete intranet, come pure l'implementazione del Sistema informativo del personale, strumenti questi utili al fine di una corretta gestione delle attività dell'Amministrazione e delle risorse umane che operano nella stessa.

Infine il SISU, afferendo alla raccolta dei dati provenienti dalle diverse strutture e alla relativa archiviazione presso una base centralizzata, costituisce sistema perfettamente aderente alle previsioni degli articoli 6 e 9 del d.lgs. n. 286 del 1999 che, rispettivamente, prevedono l'operatività dei servizi di controllo interno delle amministrazioni pubbliche in collegamento con gli uffici di statistica istituiti ai sensi del d.lgs. 6 settembre 1989 n. 322 e stabiliscono l'utilizzo da parte del servizio di controllo di gestione e di quello di valutazione e controllo strategico di un sistema informativo statistico unitario, idoneo alla rilevazione di grandezze quantitative a carattere economico finanziario.

Con riferimento ai costi di realizzazione dei cinque progetti elencati, l'Amministrazione ha evidenziato la possibilità di un necessario ridimensionamento del piano in assenza di risorse aggiuntive rispetto a quelle ordinarie, essendo la spesa relativa ad ogni anno del triennio pari a circa 1,5-2 volte la disponibilità delle risorse annualmente destinate dal Ministero ai sistemi informativi.

Indubbiamente, l'inadeguatezza dei mezzi finanziari destinati alle attività informatiche – problema questo che investe tutto il settore pubblico anche a causa delle manovre restrittive di finanza operate negli ultimi anni – costituisce per l'Amministrazione elemento negativo di decisiva incidenza sulla effettiva possibilità di portare a completa attuazione gli interventi programmati dal piano triennale.

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

La politica del Ministero per i beni e le attività culturali è istituzionalmente diretta a migliorare la qualità e la quantità dell'offerta culturale da parte del settore pubblico, al fine di consentire la migliore fruizione da parte della collettività dei beni e delle attività culturali.

L'Amministrazione, pertanto, oltre ad effettuare attività di regolazione mediante la programmazione, la propulsione ed il coordinamento, produce anche servizi che sono forniti specialmente dalle sue strutture periferiche.

E' stato in precedenza ricordato come nelle direttive del Ministro per l'anno 2001 si richiami l'esigenza di pervenire ad uno stretto legame tra la conservazione e l'utilizzo dei beni culturali e le attività produttive che possono creare nuova occupazione.

Le brevi considerazioni che precedono risultano necessarie per verificare in quali termini può essere effettuato allo stato attuale un primo tentativo di valutazione dell'attività dell'Amministrazione sulla base di indicatori di prodotto (output) e di impatto (outcome). Va subito chiarito che la valutazione dell'attività di servizio in termini strettamente economici risulterebbe del tutto impropria, dovendo - come si è detto - la politica pubblica essere diretta ad incrementare il grado di fruizione dei beni culturali, così come indicato dal T.U. n. 490 del 1999 che disciplina il settore.

Come è noto, secondo la metodologia adottata per la misurazione dei risultati delle politiche, gli indicatori di output consentono di valutare l'attività in termini di risultato dell'azione, mentre quelli di outcome misurano l'effettivo impatto dell'azione stessa sul contesto esterno.

Gli uni e gli altri, per assumere significatività, devono essere poi comparati con parametri in precedenza definiti, relativi agli obiettivi da perseguire, alla tempistica di realizzazione degli stessi ed al raggiungimento di quantità minime di risultato e di impatto.

Per quanto concerne l'attività del Ministero per i beni e le attività culturali non esistono parametri di riferimento, a parte il generico obiettivo in precedenza menzionato, costituito dall'incremento della fruizione dei beni culturali.

Va pure notato che la valutazione della politica attuata da effettuarsi sulla base degli indicatori di impatto - che nella specie possono essere individuati nell'incremento della domanda di turismo e di occupazione - risulterebbe alquanto approssimata per l'incidenza sui detti indicatori di numerose componenti difficilmente enucleabili.

Un'ulteriore difficoltà infine è costituita dalla limitatezza dei dati statistici, sotto il duplice aspetto tipologico e temporale, che non consente di individuare una completa griglia di indicatori di prodotto, necessari invece per una esaustiva considerazione dei diversi aspetti dell'azione da valutare.

Pur tuttavia alcune considerazioni sui risultati conseguiti dalla politica dell'Amministrazione diretta all'incremento della fruizione dei beni possono essere formulate da un lato dall'esame del numero dei visitatori dei musei, monumenti, aree archeologiche,