

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA PER LA RIFORMA
DEGLI ISTITUTI ITALIANI DI CULTURA E
GLI INTERVENTI PER LA PROMOZIONE
DELLA CULTURA E DELLA LINGUA
ITALIANE ALL'ESTERO
(Anno 1996)

(Articolo 3, comma 1, lettera g), della legge 22 dicembre 1990, n. 401)

PREMESSA

L'Amministrazione, nel corso del 1996, ha cercato di rendere più incisivi gli strumenti forniti dalla Legge 401/90 a favore della diffusione della lingua e della cultura italiana.

Per quanto riguarda gli Istituti Italiani di Cultura, la cui riforma e la cui razionalizzazione costituiscono l'obiettivo centrale della Legge, l'Amministrazione ha predisposto direttive precise e dettagliate circa l'elaborazione dei programmi annuali dell'attività degli Istituti medesimi. Tali direttive sono state approvate, con alcune integrazioni, dalla Commissione Nazionale per la Promozione della Cultura Italiana all'estero, nel corso della seduta del 25 luglio 1996, dando così attuazione all'art. 4, lettera a, della Legge 401/90.¹ Nella programmazione annuale, gli Istituti dovranno privilegiare l'aspetto qualitativo rispetto al numero delle manifestazioni e sostenere adeguatamente l'insegnamento della lingua italiana nelle scuole e nelle Università locali. Vengono poi definiti, nel dettaglio, i criteri di programmazione per ogni specifico settore.

Sempre nel corso del 1996 sono stati avviati frequenti contatti con il Ministero della Funzione Pubblica e con le organizzazioni sindacali al fine di esaminare le problematiche relative al personale e agli organici dell'Area della Promozione Culturale.

È stata curata altresì una rivalutazione del ruolo dei lettori, tramite una loro più stretta integrazione nelle strutture operative della rete degli Istituti.

Inoltre, nel corso del 1996, è continuata la riflessione sull'assetto degli Istituti di Cultura - già modificato con Decreto Interministeriale n. 5005 del 12 ottobre 1995 - in modo tale da razionalizzare le risorse umane e finanziarie esistenti e da rendere la rete degli Istituti maggiormente rispondente alla mutata situazione internazionale. Tale processo di revisione verrà portato a compimento nel corso del 1997.

Ai fini di un ulteriore miglioramento della funzionalità degli Istituti, si è altresì proseguita l'opera di informatizzazione degli stessi, con l'obiettivo ultimo di collegarli in tempo reale con la realtà culturale italiana, mettendo a disposizione Banche dati, Banche di immagini e programmi informativi.

¹ Tale articolo prevede che la Commissione Nazionale per la Promozione Culturale fornisca gli indirizzi generali per la promozione all'estero della cultura italiana.

Infine, nella stessa ottica di razionalizzazione delle attività degli Istituti, si è anche cercato di rendere più rapido e continuo il collegamento fra questi e l'Amministrazione centrale, pur nel rispetto dei diritti-doveri di indirizzo e di vigilanza che la Legge attribuisce alla Rappresentanze Diplomatiche e Consolari, attraverso l'ottimizzazione delle strutture e delle risorse degli uffici ministeriali.

Lo sforzo volto a sensibilizzare l'opinione pubblica e a stimolare un dibattito obiettivo e costruttivo sul tema della promozione della cultura italiana si è concretizzato nella redazione del Libro Bianco sulla "Promozione della cultura italiana all'estero". Con tale pubblicazione, la Direzione Generale delle Relazioni Culturali ha inteso fornire un quadro dettagliato sia degli strumenti a disposizione sia della situazione attuale del settore della promozione culturale.

Un'occasione speciale di verifica della funzionalità della rete a supporto delle iniziative ministeriali è stata fornita dal semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea.

Nel settore culturale, per tutti i primi sei mesi del 1996, gli Istituti di Cultura, non solo quelli europei, ma anche quelli dell'area del Mediterraneo, dell'Europa orientale e dell'Asia, hanno fornito un concreto contributo alla competente Direzione Generale delle Relazioni Culturali nell'organizzazione di una serie di convegni ed eventi - mostre, concerti, rassegne cinematografiche - alcuni con valenza prettamente comunitaria, altri inquadrantisi nell'ambito della Conferenze Euromediterranea di Barcellona ed Euroasiatica di Bangkok.

Anche la pubblicazione del libro-simbolo "Europa come", antologia di quindici racconti inediti, uno per ogni Paese dell'Unione, iniziativa editoriale del tutto originale, è stata possibile solo grazie alla fattiva collaborazione degli Istituti interessati.

Nel 1996, è continuata l'azione di sensibilizzazione degli ambienti italiani operanti nel campo della cultura, con particolare riguardo alle due direttive strategiche dei rapporti con le Regioni e con il mondo editoriale.

Sono state organizzate, anche sotto l'egida del nuovo Governo Dini, due riunioni di vertice, una con la partecipazione dei Presidenti delle Giunte e degli Assessori alla Cultura delle venti Regioni italiane, ed una con la partecipazione dei titolari di tutte le principali case editrici d'Italia, presieduta dal Sottosegretario agli Affari Esteri, Sen. Patrizia Toia.

Pur nel tentativo di valorizzare al massimo gli elementi positivi forniti dalla Legge 401/90 per la realizzazione della politica culturale italiana all'estero attraverso le principali linee operative prima ricordate, non si è potuto far a meno di rilevarne le lacune nonché i limiti normativi e funzionali. Al suo

sesto anno di vigenza, si è resa dunque inevitabile una attenta riflessione sulla Legge, la cui revisione risulta tra gli obiettivi prioritari per l'anno 1997. In particolare, appare necessario intervenire per definire la natura giuridica degli Istituti, lo status del personale dell'Area della Promozione Culturale e la possibilità per gli Istituti di concludere contratti per l'utilizzazione di personale locale.

Parimenti, è quanto mai opportuno semplificare il complesso funzionamento delle procedure amministrativo-contabili introdotte dal Regolamento di attuazione della Legge 401/90, contenuto nel Decreto Interministeriale n. 392 del 27 aprile 1995. Infatti, il Regolamento, pur avendo riorganizzato alcuni settori dell'attività degli Istituti (quali gli inventari e le biblioteche), si è rivelato di complessa applicazione per strutture operative di piccole dimensioni e prive di personale specializzato, quali sono gli Istituti. A tal fine, l'Amministrazione ha già segnalato, in varie occasioni, alla Corte dei Conti l'opportunità di una revisione del Regolamento in alcune sue parti ed ha già elaborato una versione semplificata della normativa regolamentare per gli Istituti. Tale normativa verrà inserita in un più generale progetto di revisione delle procedure di spesa degli Uffici all'estero che è in fase di avanzata stesura.

I. ATTIVITÀ SVOLTE IN ATTUAZIONE DELLA LEGGE N°401/90

I.1. REGOLAMENTAZIONE DELLE ATTIVITÀ E DEL FUNZIONAMENTO DEGLI ISTITUTI ITALIANI DI CULTURA

In attuazione dell'art.7 della Legge n. 401/90, il Ministro degli Affari Esteri, di concerto con il Ministro del Tesoro e con il Ministro per la funzione pubblica, ha emanato, con il Decreto n. 392 del 27 aprile 1995, il regolamento che definisce i criteri generali della organizzazione, del funzionamento e della gestione finanziaria ed economico-patrimoniale degli Istituti di Cultura. Il Decreto interministeriale è interamente entrato in vigore il 1° gennaio 1996.¹

I.1.1. LA RETE DEGLI ISTITUTI ITALIANI DI CULTURA

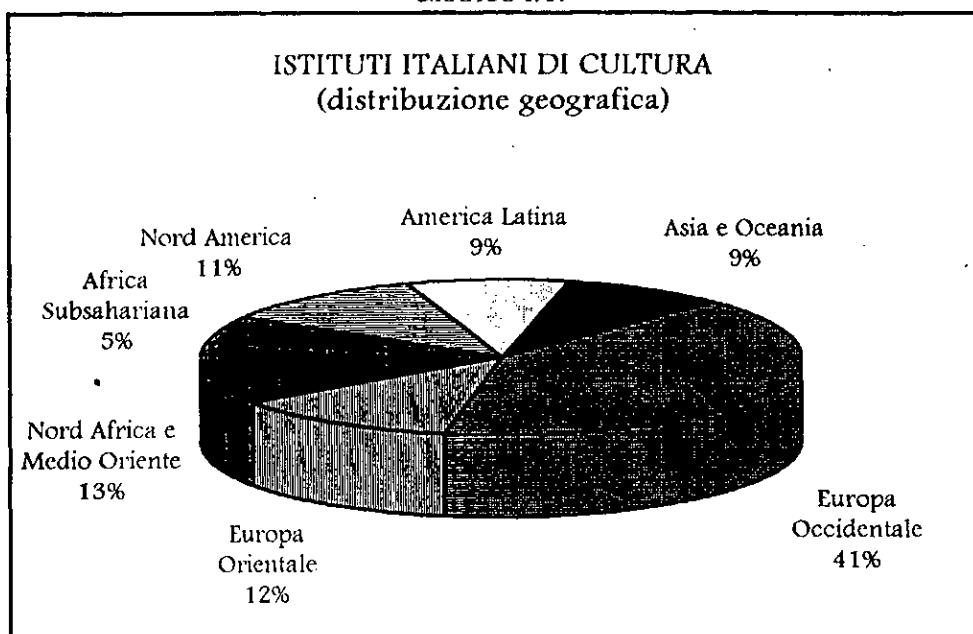
Una prima ristrutturazione della rete degli Istituti di cultura aveva portato, a decorrere dal 14 luglio 1994, ad un numero complessivo di 66 Istituti e 25 sezioni distaccate. Tuttavia, a seguito di una attenta valutazione dei risultati conseguiti dagli Istituti e dalle Sezioni, anche in termini di proiezione esterna degli Istituti stessi, la rete è stata ulteriormente modificata con Decreto Ministeriale n° 5005 del 12 ottobre 1995, entrato in vigore il 1° gennaio 1996. A seguito della nuova ristrutturazione, si è ripristinato lo *status quo ante*: gli Istituti sono attualmente 82 e le Sezioni 9, essendo state trasformate in Istituti le sezioni di Amburgo, Berna, Bonn, Colonia, Cordoba, Cracovia, Grenoble, Lione, Marsiglia, Melbourne, Rio de Janeiro, Salonicco, San Francisco, Stoccarda, Vancouver e Washington.

Il decreto di ristrutturazione citato aveva previsto anche l'entrata in vigore di un decreto interministeriale di variazione degli organici. Non essendo però stato perfezionato l'iter amministrativo di tale decreto, le sedi sopraindicate, pur riacquistando lo status di Istituti, sono rimaste prive del posto di Direttore. Della carenza di organico si dirà, comunque, più oltre.²

¹ Art. 81 del Decreto.

² Cfr. § I.1.2.

Come si è già accennato,³ è allo studio un riassetto ulteriore della rete, al fine di renderla sempre più rispondente alle effettive esigenze di promozione e diffusione della lingua e della cultura italiana, nel rispetto delle specificità dei Paesi esteri. Infatti, la distribuzione attuale⁴ privilegia i Paesi dell'Europa Occidentale, a discapito di quelli dell'estremo Oriente e dell'America Latina.

GRAFICO I.1.⁵

Appare, dunque, opportuno operare una ristrutturazione razionale, riducendo il numero, ma aumentando le dotazioni degli Istituti nell'area europea, dove, più che una presenza promozionale, appare opportuna un'azione catalizzatrice dell'interscambio culturale ai più alti livelli, ed estendendo la rete ad aree geo-politiche suscettibili di diventare sempre più rilevanti e significative per i nostri interessi economici e commerciali.

I.1.2. ORGANICI E PERSONALE DEGLI ISTITUTI ITALIANI DI CULTURA

In conformità con quanto disposto dall'art.12, commi 3 e 4, della Legge 401/90, erano stati pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale, i Decreti n° 263 e 264 del 13 aprile 1993,⁶ emanati di concerto con il Ministero per la Funzione

³ Cfr. premessa.

⁴ Cfr. Grafico I.1.

⁵ Dati Direzione Generale degli Affari Culturali, Ufficio IV, aggiornati al 31 dicembre 1996.

⁶ GU del 31 luglio 1993.

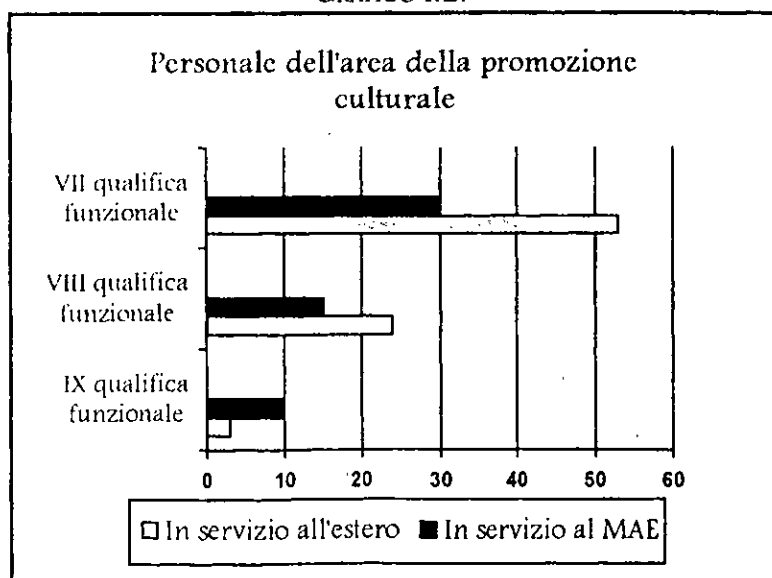
Pubblica, recanti le modalità di svolgimento dei concorsi per titoli ed esami per l'accesso alle qualifiche VIII (Direttori di Istituto) e VII (Addetti di Istituto) dell'Area per la Promozione Culturale del Ministero degli Affari Esteri.

L'indizione di tali concorsi, da effettuarsi con apposito bando, è stata però impedita anche nel corso del 1996 dal divieto di procedere a nuove assunzioni nella Pubblica Amministrazione, disposto con la Legge n°725 del 23 dicembre 1994 e reiterato con la Legge n°549 del 28 dicembre 1995.

Ciò ha ulteriormente aggravato il problema della carenza di personale in servizio all'estero, che si protrae già da alcuni anni e compromette gravemente la funzionalità della rete degli Istituti di Cultura.

In applicazione del piano di utilizzazione del personale dell'Area della Promozione Culturale, disposto con l'art. 89, comma 8, della Legge 401/90, per il 1996 è stato disposto il richiamo presso l'Amministrazione Centrale di 24 unità del predetto personale. Tale numero corrisponde a quello dei posti in organico soppressi e già occupati.

Pertanto, nella rete estera degli 82 Istituti di Cultura e delle Sezioni operavano, nel 1996, 83 unità di personale di IX, VIII e VII qualifica funzionale, su un totale di 135 unità disponibili complessivamente rispetto alle 265 previste dalla Legge. Le rimanenti 55 unità sono rimaste in servizio presso l'Amministrazione Centrale.

GRAFICO I.2.⁷

⁷ Dati Direzione Generale delle Relazioni Culturali, Ufficio IV, aggiornati al 31 dicembre 1996.

Da questi dati si evince che la presenza media di personale dell'area della promozione culturale per Istituto è stata nel 1996 di poco superiore all'unità. Sembra, dunque, necessario, per il 1997, fermo restando il blocco imposto dalla legge finanziaria, attivare meccanismi di reclutamento di personale, con riferimento non solo alla possibilità di selezione di altro personale della Pubblica Amministrazione (mobilità orizzontale, attingendo prevalentemente dal settore universitario), ma anche con la previsione di parziali deroghe al blocco delle assunzioni del personale dell'area.

Per quanto riguarda il personale a contratto, nel 1996 sono state assunte 26 unità, ovvero 18 unità in meno delle 44 previste in sede di programmazione.

Detta programmazione prevedeva soprattutto di dotare gli Istituti che ne fossero stati privi di almeno una unità per mansioni di concetto. Tuttavia, la carenza di personale direttivo presso molte sedi ha prodotto ritardi e difficoltà nelle procedure di selezione e di stipula dei contratti. Inoltre, la cessazione per dimissioni o per raggiunti limiti di età da parte di sedici unità a contratto locale ha contribuito ad abbassare, rispetto alle previsioni, la percentuale di copertura dei posti.

Attualmente, dunque, su un contingente di 404 unità, risultano in servizio 233 unità, che assicurano una copertura del 57,6%, così distribuite:

- * 85 unità con mansioni di concetto;
- * 86 unità con mansioni esecutive;
- * 62 unità con mansioni ausiliarie.

Per quanto concerne il trattamento economico, le indicazioni fornite dagli organi di controllo sono state recepite in nuove disposizioni relative alle caratteristiche dei rapporti da stabilire in sede di rinnovi contrattuali:

- a) i contratti devono essere stipulati secondo la legge locale;
- b) non devono esistere differenze di trattamento fra cittadini italiani e cittadini stranieri;
- c) i parametri retributivi si devono fissare tenuto conto dei livelli retributivi locali e delle retribuzioni assegnate al personale omologo di altre istituzioni culturali europee;
- d) devono essere identificate le basi retributive su cui operare eventuali aumenti previsti dalla legge locale.

Tale riassetto della materia ha dato talora luogo a modifiche in senso peggiorativo rispetto alle precedenti situazioni, generando proteste ed azioni giudiziarie.

I.1.3. NOMINE DI DIRETTORI ED ESPERTI

Nel corso del 1996 sono stati nominati due direttori ex art. 14, comma 6 della Legge 401/90,⁸ il Prof. Pietro Corsi per l'Istituto di Cultura in Parigi ed il Prof. Fausto Malcovati per l'Istituto di Cultura in Mosca, che ha però rinunciato all'incarico. Nel corso del 1996 hanno assunto servizio in sede due direttori ex art. 14, comma 6 della Legge, che erano stati nominati nel corso del 1995: il Prof. Gioacchino Lanza Tomasi a New York e la Prof.ssa Benedetta Bini a Londra.

È stata regolarizzata la situazione piuttosto anomala di alcuni "esperti" con incarichi speciali presso gli Istituti di Parigi, Londra, New York e Berlino, riconducendo tale categoria allo spirito della Legge, che prevede la destinazione di elementi le cui funzioni specializzate non possono essere espletate dal personale dei ruoli del Ministero degli Affari Esteri. In tale spirito, è previsto l'invio di uno specialista archeologo come Direttore della sezione archeologia del Cairo, di nuova Istituzione.

I.1.4. FONDI SCORTA DEGLI ISTITUTI ITALIANI DI CULTURA

La Legge 401/90 ha previsto l'istituzione presso ogni Istituto Italiano di Cultura all'estero di "un fondo scorta per l'effettuazione dei pagamenti delle spese necessarie al funzionamento dell'Istituto stesso" (art.7, comma 7). La stessa norma, che ha fissato in 450 milioni di lire l'ammontare complessivo di tali fondi in sede di prima costituzione, ha previsto un successivo adeguamento della dotazione di ogni Fondo Scorta.

La somma inizialmente prevista avrebbe infatti consentito di mettere a disposizione per il Fondo Scorta di ogni Istituto o Sezione una cifra media inferiore a 5 milioni di lire. Detta cifra è apparsa del tutto inadeguata ai bisogni degli Istituti, che devono far fronte con i loro bilanci non solo alle spese per l'attività di promozione culturale ma -essendo essi dotati di autonomia operativa e finanziaria- anche a quelle di funzionamento e di locazione, e cioè spese per loro natura indifferibili.

Con la Legge n. 295 del 13 luglio 1995 (art. 1, commi 3 e 7) è stato quindi disposto per il 1995 un aumento della disponibilità sul relativo capitolo di spesa, nella misura di 2.000 milioni.

⁸ Tale articolo prevede il conferimento della funzione di Direttore, in relazione alle esigenze di particolari sedi, a persone di prestigio culturale ed elevata competenza, sentita la Commissione Nazionale per la Promozione della Cultura Italiana all'Estero.

Sulla base di tale incremento, che ha portato la disponibilità del relativo cap. 2694 a lire 2.450.000, questa Direzione Generale ha proceduto a ridefinire l'ammontare da assegnare ad ogni Istituto per il Fondo Scorta, con il Decreto Interministeriale n. 5502 del 24 novembre 1995, firmato dal Ministro degli Affari Esteri e dal Ministro del Tesoro. Con tale decreto sono state pertanto disposte sia la costituzione formale sia l'operatività dei fondi scorta iniziali assegnati agli Istituti di cultura.

I.1.5. INFORMAZIONE ED INFORMATIZZAZIONE DEGLI ISTITUTI ITALIANI DI CULTURA

Nell'ottobre 1995 è stata istituita, presso la Segreteria della Direzione Generale delle Relazioni Culturali, l'*Unità per l'Informazione e l'Informatizzazione degli Istituti Italiani di Cultura*, con il compito di fornire agli Istituti informazioni aggiornate sulla cultura e sulla realtà italiana, avvalendosi di collegamenti via Internet.

L'azione dell'*Unità* nel suo primo anno di attività si è concentrata su diversi obiettivi:

1. fornire direttive precise agli Istituti riguardo la compatibilità e l'omogeneità di hardware e software in dotazione;
2. istituire contatti con Enti organizzatori di banche dati di interesse per gli Istituti, e assicurarne la distribuzione agli Istituti su CD-ROM o dischetti, nonché studiare le diverse possibilità di trasmettere in tempo reale tramite Internet gli aggiornamenti delle banche dati medesime;
3. analizzare la struttura telematica di comunicazione tra l'*Unità* e gli Istituti, di concerto con il Centro per l'Informatica del Ministero degli Affari Esteri;
4. predisporre una pagina WEB, in parte pubblica e in parte interna al sistema degli Istituti, soprattutto al fine della messa a punto di una serie di pagine di interesse specifico per gli Istituti medesimi;
5. preparare e valutare il sistema di catalogazione informatica delle biblioteche degli Istituti.

Molti di questi obiettivi sono stati raggiunti con successo dall'*Unità*. Nel corso del 1996, infatti, si sono potute fornire agli Istituti banche dati non più su supporto cartaceo, ma su CD-ROM e a partire dal 1997 i dati dovranno essere aggiornati "on line" tramite Internet. Sono state, inoltre, già selezionate su