

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12	Residui iniziali "F+C" al 1.1	22.416	126.522	805.856	3.763	958.557	1.650.140	3.348.737		4.998.877	5.957.434
13	Stanziamenti definitivi di competenza	868.414	308.176	3.008.013	37.205	4.221.808	457.448	2.947.514		3.404.962	7.626.770
14	Massa spendibile (12+13)	890.830	434.698	3.813.869	40.969	5.180.365	2.107.588	6.296.251		8.403.838	13.584.203
15	Autorizzazioni di cassa	879.406	364.805	3.719.657	39.208	5.003.076	816.282	4.336.412		5.152.694	10.155.770
16	Pagamenti su competenza	741.497	156.466	2.692.151	26.056	3.616.169	120.895	796.879		917.774	4.533.944
17	Residui propri da competenza "C" (4-16)	33.869	92.083	301.886	4.014	431.852	21.560	1.259.890		1.281.450	1.713.302
18	Residui totali da competenza (6+17)	37.488	102.293	301.886	4.014	445.682	336.552	2.021.817		2.358.369	2.804.051
19	Pagamenti su residui	23.924	66.645	480.576	2.134	573.279	302.778	1.789.265		2.092.043	2.665.321
20	Pagamenti totali (16+19)	765.421	223.111	3.172.727	28.189	4.189.448	423.673	2.586.144		3.009.817	7.199.265
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali [14-(20+22)]	84.621	56.180	76.624	8.006	225.431	130.202	225.088		355.290	580.721
22	Residui totali "F+C" al 31.XII [14-(20+21)]	40.788	155.407	564.518	4.773	765.485	1.553.713	3.485.019		5.038.732	5.804.217
23	Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	98,72	83,92	97,53	95,70	96,58	38,73	68,87		61,31	74,76
24	Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	85,92	51,33	83,19	68,81	80,87	20,10	41,07		35,81	53,00
25	Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	87,04	61,16	85,30	71,90	83,74	51,90	59,64		58,41	70,89

(1) Calcolate per differenza

(2) I residui totali di stanziamento "F" al 1.1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31.XII dell'anno precedente

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

Capitolo XIX

Ministero per i beni culturali e ambientali

Sommario: **1. Sintesi e conclusioni.**

2. Analisi della gestione: *2.1 Quadro di classificazione per Funzioni-obiettivo; 2.2 Profili generali della gestione; 2.3 Analisi per Centri di responsabilità e Funzioni-obiettivo: 2.3.1 Gabinetto e Segreterie particolari, F.O. 1 Indirizzo politico-amministrativo; 2.3.2 Direzione generale per gli affari generali amministrativi e del personale (F.O. 9 Servizi generali); 2.3.3 Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici (FF.OO. 2 Beni architettonici e monumentali, 3 Beni archeologici, e 4 Beni artistici e storici); 2.3.4 Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici (F.O. 7 Beni ambientali e paesaggistici); 2.3.5 Ufficio centrale per i beni librari, le istituzioni culturali e l'editoria (FF.OO. 5 Beni librari ed editoria, e 8 Istituzioni culturali); 2.3.6 Ufficio centrale per i beni archivistici (F.O. 6 Beni archivistici).*

3. Valutazione dei risultati: *3.1 Controlli di gestione; 3.2 Spesa periferica; 3.3 Profili particolari.*

4. Analisi delle entrate.

5. Trasferimenti.

6. Organizzazione e gestione del personale.

7. Attività normativa: *7.1 Direttive e programmi. Processo di attuazione del d. lgs. 3.2.1993 n. 29; 7.2 Provvedimenti di gestione; 7.3 Provvedimenti di spesa.*

8. Prospettive di sviluppo.

Esercizio 1996 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza

FUNZIONI OBIETTIVO	(in milioni)					
	Stanziamenti definitivi	Impegni (*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	11.024	11.020	11.020	9.115	1.904	5
2 Beni architettonici, monumentali	651.293	651.017	605.796	299.634	351.384	276
3 Beni archeologici	583.393	583.362	553.809	400.217	183.145	32
4 Beni artistici e storici	419.666	419.387	394.809	287.002	132.385	279
5 Beni librari ed editoria	313.547	313.541	296.833	216.090	97.451	6
6 Beni archivistici	341.782	340.813	311.368	246.601	94.212	969
7 Beni ambientali e paesaggistici	69.635	69.622	69.496	54.976	14.646	13
8 Istituzioni culturali	43.195	43.195	43.195	42.704	491	0
9 Servizi generali	34.913	34.726	34.726	23.589	11.137	187
TOTALE	2.468.449	2.466.683	2.321.053	1.579.929	886.754	1.766

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento a fine esercizio

1. Sintesi e conclusioni

L'analisi della gestione del Ministero dei beni culturali e ambientali nel 1996 rivela il permanere di disfunzioni non nuove: l'assenza o la debolezza di un quadro programmatico generale volto a definire la politica dei beni culturali ed a indicare le linee guida per la gestione; il permanere nel consuntivo, di un peso rilevante dei residui passivi (di stanziamento e propri), che appaiono indici sintomatici di carenze organizzative e procedurali; lo squilibrio negli assetti organizzativi centrali, con il peso assorbente dell'Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici; un insoddisfacente raccordo fra amministrazione centrale e rete degli organi decentrati.

La causa di fondo delle disfunzioni poste in luce dalle risultanze della gestione e, in particolare dall'indicatore offerto dall'andamento dei residui passivi, è da identificare, in primo luogo, nella carenza delle elaborazioni delle direttive programmatiche del Ministro (previste dagli articoli 3 e 14 del d.lgs. n. 29 del 1993); direttive che, nell'esperienza del 1996, sono intervenute con tale ritardo (5 luglio) da apparire comunque non idonee a guidare l'attività amministrativa; appaiono configurate come una mera ripartizione delle risorse priva di indicazioni programmatiche e di criteri di priorità; sono costruite come mera giustapposizione delle proposte degli uffici centrali.

Non mancano, come è posto in rilievo dall'amministrazione, difficoltà obiettive riconducibili alle caratteristiche tecniche degli interventi da compiere, alla pressione delle "emergenze", al divario fra vastità del patrimonio storico, artistico, culturale e le risorse disponibili. Ma è da sottolineare che proprio dinanzi a questo difficile contesto è tanto più necessaria una rigorosa e tempestiva programmazione fondata su chiari criteri guida e su una scala, sia pur flessibile e articolata, di priorità.

Il quadro di classificazione per funzioni e per centri di responsabilità, utilizzato per la Relazione sul rendiconto per il 1995, è stato modificato, d'accordo con l'Amministrazione, in modo da ridurre le differenze nella definizione delle funzioni e dei livelli di disaggregazione nonché evitare l'attribuzione di una funzione-obiettivo a più centri di responsabilità. Ne è risultata una nuova articolazione in 9 funzioni-obiettivo, disaggregate in funzioni omogenee di 2° e di 3° livello e rapportate a 6 centri di responsabilità: il Gabinetto e le Segreterie particolari; la Direzione generale per gli affari generali e amministrativi e del personale (DAG); l'Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici (UCBAAAS); l'Ufficio centrale

per i beni archivistici (UCBA); l'Ufficio centrale per i beni librari, le istituzioni culturali e l'editoria (UCBLE); l'Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici (UCBAP). Per effetto dei mutamenti intervenuti diventa molto difficile procedere a valutazioni comparative, tra i dati del 1996 e quelli degli anni precedenti, che vadano oltre il 1° livello.

Al 31.12.1996 il rendiconto del Ministero presentava stanziamenti definitivi di competenza per 2.468,4 mld., pari allo 0,26% del bilancio dello Stato, una percentuale nella media degli stanziamenti del ventennio (dal 1975, anno di istituzione del Ministero, ad oggi) che è dello 0,27%.

In questo contesto - a fronte di limitati aumenti per investimenti e addirittura di diminuzioni negli interventi - va sottolineata la crescita esponenziale e continua delle spese di funzionamento (1.496,5 mld. nel 1996) e in esse di quelle per il personale (1.304,5 mld.) pari rispettivamente al 60,6% e al 52,8% degli stanziamenti definitivi, con aumenti rispettivamente del 31% e del 33,2% sugli stanziamenti del 1995. Mentre il fenomeno residui - pur in diminuzione per quanto riguarda i residui da competenza (passati dal 41,7% del 1995 al 35,9% del 1996) - rimane preoccupante per i residui complessivi, i quali si sono attestati nel 1996 a un livello leggermente superiore, pur se percentualmente meno elevato, a quello del 1995 (2.044,3 mld., pari al 45,4% della massa spendibile, contro i 2.035,5 mld., pari al 47,2% del 1995), confermando il permanere di una pesante sofferenza nell'attuazione e nella gestione degli interventi.

D'altra parte i piani di spesa sono caratterizzati da formulazioni generiche e si limitano ad elencazioni di interventi, senza adeguata motivazione delle priorità, aprendo la strada alle continue variazioni in itinere tanto spesso lamentate. In effetti i termini stessi del rapporto esigenze/risorse provocano interventi a pioggia, limitati e parziali, mentre suggeriscono richieste a tutto campo che possano apportare al settore di competenza il massimo delle disponibilità. Ne esce rafforzata l'esigenza di una seria programmazione che concentri risorse sostanziali su progetti selezionati in base a rigorosi criteri di priorità.

Dall'analisi del rendiconto emerge peraltro anche una diversificata imputazione degli stanziamenti definitivi alle funzioni-obiettivo, con il 26,4% ai beni architettonici e monumentali, il 23,6% ai beni archeologici, il 17% ai beni artistici e storici, il 12,7% ai beni librari ed editoria, il 13,8% ai beni archivistici, il 2,8% ai beni ambientali e paesaggistici, l'1,7% alle istituzioni culturali, l'1,4% ai servizi generali e lo 0,4% alla F.O. Indirizzo politico-amministrativo: ponendo in risalto così una massiccia prevalenza di tre funzioni-obiettivo (Beni architettonici e monumentali, Beni archeologici, Beni artistici e storici) che fanno capo ad un unico centro di responsabilità (l'UCBAAAS) e raccolgono da sole il 67% del bilancio del Ministero, una percentuale che sale al 71,9 se le cifre vengono depurate delle spese per il personale.

L'UCBAAAS viene così a costituire nel suo complesso il più importante centro di spesa del Ministero, con il più alto stanziamento definitivo di competenza (67% del totale), la più alta massa impegnabile (67,5%) e la più alta massa spendibile (71,6%); ma anche quello tecnicamente e amministrativamente prevalente perchè ad esso fa capo anche la maggior parte degli istituti centrali e periferici del ministero: 2 istituti centrali, 8 istituti con finalità particolari, 64 soprintendenze per le antichità e le arti, con un totale di 74 sedi centrali e 568 uffici dipendenti.

Altro problema centrale nella gestione del Ministero è stato sempre quello del personale, dalla determinazione delle dotazioni organiche alla selezione ed alla distribuzione sul territorio.

A seguito di una approfondita indagine per individuare le accresciute esigenze di personale, anche sulla base dell'analisi dei carichi di lavoro, l'Amministrazione ha finalmente formulato, in data 3 gennaio 1996, una proposta di rideterminazione dell'organico in 33.015 unità, poi ridimensionata in 25.307 unità (per effetto della legge finanziaria 1996, legge 28.12.1995 n. 549) e così approvata con d.P.C.M. dell'8.1.1997.

La distribuzione dell'organico nazionale così ridotto sul territorio è stata effettuata in modo da riequilibrare per quanto possibile le sproporzioni create nel tempo tra le varie regioni. Gli organici più numerosi sono concentrati comunque ancora nelle dodici regioni centro-meridionali,

in tre delle quali (Lazio, Campania e Toscana) si trova una gran parte degli istituti dipendenti del Ministero.

Secondo i dati più recenti, il personale effettivamente in servizio al 31.12.1996 ammonta però soltanto a 23.963 unità (erano 24.461 al 31.12.1995). La percentuale di copertura degli organici è quindi in diminuzione, passando dal 96,6% del 1995 al 94,7% del 1996. Le nuove immissioni in servizio sono da tempo limitate al minimo per effetto della normativa sul blocco delle assunzioni: nel 1996 sono state solo 243, per i diversi profili professionali (erano state 604 nel 1995). L'assunzione di personale a tempo determinato (autorizzata anche per il 1997 dall'art. 1 c. 51 della legge 23.12.1996 n. 662), pur costituendo rimedio alle situazioni di emergenza, non può risolvere da sola il degrado delle strutture operative che appare inevitabile a causa della riduzione e del crescente invecchiamento del personale, soprattutto dei ruoli tecnici, per effetto della sospensione delle procedure concorsuali.

Va infine osservato che non attuate rimangono importanti disposizioni del d.lgs. 29/93, dall'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale (art. 6 c. 1) all'attribuzione delle qualifiche e delle funzioni dirigenziali (artt. 22 e 25), alla definizione degli obiettivi e dei programmi con direttive e indirizzo politico da parte del ministro (artt. 3 e 14).

2. Analisi della gestione

2.1 Quadro di classificazione per funzioni-obiettivo

Il quadro di classificazione, utilizzato per la Relazione sul rendiconto per il 1995, non è apparso, alla luce di una più attenta analisi, completamente soddisfacente, per la mancanza di omogeneità e l'ineguale definizione delle funzioni e dei livelli di disaggregazione.

Il quadro è stato quindi modificato, d'accordo con l'Amministrazione, in modo da consentire una più esatta definizione delle funzioni-obiettivo e dei centri di responsabilità. Nel complesso si è tuttavia cercato di evitare eccessivi scostamenti dallo schema adottato per il 1995, lasciando aperta la possibilità di applicare allo schema in atto altre griglie di valutazione e di classificazione delle spese.

Qui si ritiene opportuno sottolineare le modifiche più significative:

- è stata eliminata la attribuzione di singole F.O. a più C.R.;
- è stata soppressa la F.O. Musei in considerazione della evidente difficoltà di enucleare le funzioni di gestione museale dal quadro delle F.O. dei differenti settori (beni archeologici, artistici e storici etc.);
- è stata introdotta la F.O. Istituzioni culturali (afferente all'UCBLE), che risulta assolutamente non assimilabile, per la gestione e per il tipo di competenza, alla F.O. Beni librari ed editoria pur attribuita allo stesso C.R.;
- si è cercato di fornire un quadro omogeneo ed egualmente articolato per le funzioni di secondo e terzo livello (con l'individuazione di unità analoghe per tutte le F.O., dal punto di vista operativo e della spesa) ma significativo anche per le valutazioni del controllo di gestione;
- la denominazione delle microfunzioni è stata generalmente modificata per una più precisa corrispondenza ai termini in uso nell'area dei beni culturali e ambientali;
- si è conservata una differente classificazione per la F.O. 1 Indirizzo politico-amministrativo, e per la F.O. 9 Servizi generali, data la caratteristica particolare dell'attività svolta e delle competenze investite, comuni per altro a tutte le Amministrazioni.

Ne è risultata un'articolazione in nove funzioni-obiettivo (1. Indirizzo politico-amministrativo; 2. Beni architettonici e monumentali; 3. Beni archeologici; 4. Beni artistici e storici; 5. Beni librari ed editoria; 6. Beni archivistici; 7. Beni ambientali e paesaggistici; 8. Istituzioni culturali; 9. Servizi generali) facenti capo a sei centri di responsabilità (DG 1. Gabinetto e segreterie particolari; DG 2. DAG; DG 3. UCBLE; DG 4. UCBAAS; DG 5. UCBA; DG 6. UCBAAP).

A loro volta le funzioni-obiettivo appaiono articolate, ovunque possibile, in sei microfunzioni o funzioni di 2° livello, tali da individuare i principali settori operativi e di spesa di ogni funzione: 1. programmazione di settore e spese generali; 2. conservazione; 3. tutela (così intendendo l'azione svolta a favore dei beni non statali attraverso interventi o contributi); 4. acquisizioni; 5. valorizzazione; 6. formazione; non escludendo l'individuazione di altre microfunzioni specifiche (tipiche solo di alcune funzioni-obiettivo) come quelle relative alle F.O. 1 (Indirizzo politico-amministrativo) e 9 (Servizi generali) o ancora il Servizio bibliotecario nazionale e l'editoria per la F.O. 5.

L'articolazione per funzioni si spinge fino al 3° livello di disaggregazione ovunque possibile: ma l'analisi del bilancio 1996 potrà svolgersi, in linea di principio, soltanto sino al 2° livello di funzione, data la mancanza di dati completi sull'ulteriore disaggregazione.

Va inoltre tenuto presente che, per effetto dei mutamenti apportati al quadro di classificazione, resta impossibile stabilire valutazioni comparative tra i dati del 1995 e quelli del 1996 al di là del primo livello di funzione.

E' appena il caso di ricordare poi che, per il 1996 e ancora per il 1997, il Bilancio a legislazione vigente è rimasto articolato in cinque rubriche corrispondenti ai cinque grandi centri di responsabilità del Ministero: Rubrica I. Servizi generali (DAG); R. II (UCBLE); R. III (UCBAAAS); R. IV (UCBA); R. V (UCBAP).

L'analisi per rubriche, insieme a quella per categorie economiche, potrebbe forse consentire di evidenziare più nettamente le somme stanziare e spese, in capo a ciascun centro di responsabilità, per le finalità di competenza, depurate della quota percentuale delle spese per il personale, afferenti tutte alla Rubrica I per la gestione delle risorse umane.

2.2 Profili generali della gestione

Nonostante i provvedimenti limitativi della spesa (d.l. n. 565 del 30.12.1995 più volte reiterato e poi decaduto, d.l. 30.12.1995 n. 574, convertito in legge 1.3.1996 n. 105 e d.l. 20.6.1996 n. 323, convertito in legge 8.8.1996 n. 425) gli incrementi determinati dall'assegnazione in via straordinaria di nuovi mezzi di finanziamento o dalla modulazione di leggi pluriennali hanno condotto ad una lievitazione, a consuntivo, a 2.468,4 mld. di competenza e 3.667,5 mld. di cassa.

La percentuale delle risorse assegnate al Ministero sul totale del bilancio dello Stato è pari per il 1996 allo 0,26% (rispetto allo 0,25% del 1995 e allo 0,27% del 1994), mantenendosi nella media dei livelli del ventennio, che è appunto dello 0,27% (con una punta di massima dello 0,50% del 1987).

Anche per il 1996 non può dirsi sia stata data piena attuazione all'art. 14 del d.lgs. 29/93 in materia di direttive generali e programmi del ministro. Il d.m. 5.7.1996 si limita infatti a stabilire che "per l'anno finanziario 1996, gli obiettivi, i programmi, le priorità sono quelli risultanti" dalle proposte e dai piani di spesa formulate dai direttori generali, riducendo così ad una mera giustapposizione di intenzioni e di elencazioni contabili un documento che dovrebbe definire la strategia dell'azione amministrativa e della gestione del Ministero.

I piani di spesa, come si è detto, sono a loro volta caratterizzati da formulazioni generiche e si limitano ad elenchi di interventi, non sempre adeguatamente motivati, aprendo la strada a continue variazioni in itinere.

Si spiega così la tendenza degli uffici periferici (rilevata già dall'organo di controllo) a formulare proposte eccessivamente ampie di interventi da inserire nel piano annuale di spesa, tendenza che risponde più ad un generico interesse per una maggiore assegnazione di fondi che ad una realistica valutazione di interventi fattibili. L'eccessivo numero di progetti che non meritano neppure l'inserimento nel piano di spesa o di quelli che, pur meritevoli, non vengono poi neppure avviati, determina un doppio danno economico, sia per la vanificazione del costo della

progettazione, sia per la indisponibilità delle quote di bilancio ad essi destinate, sottratte ad altra più utile finalità.

In ogni caso anche queste considerazioni conducono a sottolineare la necessità di direttive generali del Ministro, come fissato dall'art. 14 del d.lgs. 29/93.

Passando all'analisi dei risultati contabili, va rilevato che nel 1996 gli stanziamenti definitivi di competenza sono stati per il 60,6% destinati alle spese di funzionamento (1.496,5 mld.) per la massima parte destinate al personale. Gli stanziamenti per investimenti sono stati 780,2 mld. (31,6%) e quelli per interventi 191,7 mld. (7,8%).

L'analisi per categorie vede la netta prevalenza della cat. II (Personale in attività di servizio) con 1.304,5 mld. di stanziamenti di competenza (52,8% del totale), con pagamenti totali per 1.146,1 mld. (48,1%). Le voci per opere e beni immobiliari e mobiliari (cat. X e XI) costituiscono l'altro più importante centro di spesa con 542,6 mld. di stanziamenti (22% del totale), una massa spendibile di 1.841,6 mld. (40,9%), pagamenti totali per 565,7 mld. (30,7% della massa spendibile), ma pagamenti su competenza di 151,8 mld. (appena il 28% degli stanziamenti). Le spese per trasferimenti (cat. V e XII) costituiscono una parte poco rilevante del bilancio del Ministero con appena il 13,8% degli stanziamenti totali (341,8 mld.), con pagamenti totali per 352,2 mld. (14,8%), una massa spendibile di 746,2 mld. (16,6%) e residui totali per 376,1 mld. (18,4%).

Dall'analisi delle funzioni di 2° livello risulta di gran lunga preminente la conservazione, con un totale di 1.117,5 mld. (45,3% degli stanziamenti totali) seguita a distanza dalla tutela (424,5 mld. 17,2% del totale) e dalla valorizzazione (303 mld., 12,3%). Quasi del tutto irrilevante è invece l'impegno economico per la formazione, 71,4 mld., pari al 2,9% del totale di stanziamento.

La massa impegnabile, pari a 2.581,3 mld., ha dato luogo ad impegni effettivi mediamente per il 94,3% (2.434 mld.). I residui di stanziamento da competenza al 31 dicembre 1996 sono stati 145,6 mld. pari al 5,7%.

La massa spendibile è stata di 4.503,9 mld., ridotta a 3.667,6 mld. dalle autorizzazioni di cassa (mediamente 81,4%). Il rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile evidenzia la maggiore divaricazione nel settore dei beni architettonici e monumentali (in cui le autorizzazioni di cassa costituiscono soltanto il 74% della massa spendibile).

I pagamenti totali ammontano a 2.383,5 mld. (52,9% della massa spendibile) di cui 1.579,9 mld. sulla competenza. Nel 1995 erano stati 1.961,3 mld. (pari al 52,2%).

A fine esercizio le economie complessive sono state di 76,1 mld., pari all'1,7% della massa spendibile.

Sul totale dei pagamenti l'analisi per funzioni pone in rilievo una netta prevalenza della conservazione (1.103,4 mld. e 46,3%) sulla tutela (384,7 mld., 16,1%), la valorizzazione (298,2 mld., 12,5%) e la formazione (67,3 mld., 2,8%). Nell'insieme le spese di funzionamento rappresentano il 57,1% (con 1.360,7 mld.), e in esse quella per il personale da sola il 48% (1.146,1 mld.), rispetto al 52,9% (1.037,9 mld.) e 43,9% (860,3 mld.) rispettivamente nel 1995; mentre le spese per investimenti (819,8 mld.) costituiscono il 34,4% e quelle per interventi (203 mld.) l'8,5%.

A fronte della limitata lievitazione dei pagamenti per investimenti rispetto al 1995 (+14,5%) e addirittura alla riduzione dei pagamenti per gli interventi (-2,3%), appare evidente l'abnorme aumento delle spese di funzionamento (+31%), mentre le spese per il personale aumentano addirittura del 33,2%¹.

¹ Il consistente incremento verificatosi nel 1996 nella spesa per il personale riflette per altro in larga misura l'introduzione, a decorrere dall'1 gennaio 1996, delle contribuzioni previdenziali a carico delle amministrazioni per effetto della legge 8.8.1995 n. 335. Pertanto, ovunque si faccia riferimento alla spesa per il personale, le cifre per il 1996, a differenza che per gli anni precedenti, sono da considerare al lordo dei contributi previdenziali.

I residui totali di competenza sono stati, nel 1996, 886,8 mld. (35,9% degli stanziamenti di competenza), in diminuzione sui 943,4 mld. (41,7%) dell'esercizio precedente. Ma i residui complessivi (2.044,3 mld. e 45,4% della massa spendibile) si sono attestati ad un livello leggermente superiore (anche se percentualmente meno elevato) a quello del 1995 (2.035,5 mld., pari al 47,2%) confermando il permanere di una sofferenza nell'attuazione concreta degli interventi.

E' significativo inoltre che su questo totale la stragrande maggioranza (1.216,5 mld., pari al 59,5%) attenga alla "conservazione", con una percentuale di gran lunga superiore a quella degli stanziamenti per la stessa funzione (45,3%).

La notevole dimensione della massa residua, in continua crescita a partire dal 1976, costituisce uno dei problemi più gravi del Ministero, problema sul quale da tempo si è fissata l'attenzione dei responsabili del settore.

Tra le cause dei residui vanno poste in risalto carenze organizzative (con ritardi nell'iter procedurale di individuazione del contraente) e di progettazione o insufficienze di personale tecnico-amministrativo, che provocano il tardivo o mancato avvio dei lavori.

Secondo analisi fornite dal Ministero, la formazione dei residui passivi è da ricondurre anche ad una serie di altre cause: 1) la lunghezza dei tempi medi (15 mesi) per gli interventi di restauro, che finiscono quindi per interessare due esercizi finanziari; 2) la tardiva assegnazione di fondi in termini di cassa, con la legge di assestamento di bilancio, ormai abitualmente approvata nel tardo autunno, e la parallela assegnazione di stanziamenti straordinari solo alla fine dell'anno finanziario, o addirittura nell'anno successivo, già in conto residui; 3) la necessità di realizzare i lavori di restauro monumentale e soprattutto gli scavi archeologici solo in condizioni meteorologiche favorevoli, con la conseguente utilizzazione dei fondi nel periodo estivo-autunnale, e comunque le obiettive difficoltà riscontrabili per l'esecuzione di lavori in ambienti aperti al pubblico (musei, uffici, aree archeologiche).

2.3 Analisi per centri di responsabilità e funzioni-obiettivo

Se le spese per il personale rappresentano da sole il 52,8% degli stanziamenti e il 48% dei pagamenti, l'imputazione dagli stanziamenti definitivi alle diverse funzioni-obiettivo continua ad essere estremamente diversificata, con il 26,4% per i beni architettonici e monumentali, il 23,6% per i beni archeologici, il 17% per i beni artistici e storici, contro il 12,7% ai beni librari ed editoria, il 13,8% ai beni archivistici, il 2,8% ai beni ambientali e paesaggistici, l'1,7% alle istituzioni culturali, l'1,4% ai servizi generali e lo 0,4% alla F.O. Indirizzo politico-amministrativo: confermando così una massiccia prevalenza di tre funzioni-obiettivo (Beni architettonici e monumentali, Beni archeologici, Beni artistici e storici) che fanno capo ad unico centro di responsabilità (l'UCBAAAS) e raccolgono da sole il 67% del bilancio del Ministero, una percentuale che sale al 71,9 se le cifre vengono depurate delle spese per il personale.

2.3.1. Gabinetto e Segreterie particolari (F.O. 1 Indirizzo politico-amministrativo)

La F.O. Indirizzo politico-amministrativo individua le attività svolte dagli organi di diretta collaborazione politica del ministro, dai quali dipendono l'individuazione delle linee di tendenza programmatiche, la valutazione delle priorità, la ripartizione delle risorse, la valutazione dei risultati. Per questo nel nuovo quadro di classificazione per funzioni l'articolazione in microfunzioni è stata riveduta, con l'inserimento di una microfunzione 1.3 Controllo interno, accanto alle due già esistenti, in relazione all'istituzione dell'Ufficio di controllo interno (quale previsto dall'art. 20 del d.lgs. 29/93 come modificato con d.lgs. 470/93) avvenuta con d.m. n. 528 del 26.7.1996.

Gli stanziamenti definitivi di competenza sono naturalmente assai modesti, ammontando a 11 mld. (0,4% del totale del Ministero), interamente destinati alle spese di funzionamento, e in esse per il 95,8% (10,6 mld.) al personale.

La maggior parte degli stanziamenti (come, del resto, dei pagamenti) è assegnata alla microfunzione Diretta collaborazione organi di direzione politica (9,8 mld. pari all'89%) e soltanto 601 milioni ciascuna alla Programmazione e al Controllo interno.

2.3.2 Direzione generale per gli affari generali amministrativi e del personale, DAG (F.O. 9 Servizi generali)

Le funzioni svolte da questo centro di responsabilità si estrinsecano - come del resto in tutte le amministrazioni - negli adempimenti relativi alla gestione giuridico-economica del personale, in attuazione di prescrizioni normative e contrattuali.

La F.O. risulta articolata - a differenza delle altre F.O. del Ministero - in nove funzioni di 2° livello: 1) Gestione delle risorse umane; 2) Formazione e aggiornamento; 3) Acquisizione e gestione delle risorse strumentali; 4) Contabilità e ragioneria; 5) Risorse informatiche; 6) Studi, ricerche e consulenze; 7) Relazioni esterne; 8) Contributi e rimborsi; 9) Contenzioso.

Organizzativamente la DAG risulta oggi articolata in 7 divisioni, con un Ufficio organizzazione ed un Ufficio studi, competente per ricerche e indagini di natura amministrativa e tecnico-scientifica.

Con il d.P.R. 20.12.1994 n. 760 sono state scorporate dalla DAG e contestualmente attribuite all'UCBLE le competenze per l'editoria.

Pur curando la gestione della spesa per il personale - che da sola costituisce, come si è detto, la grande maggioranza (52,8%) del bilancio del Ministero - questa F.O. presenta dati di spesa estremamente limitati.

Gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano infatti a 34,9 mld. (1,4% del totale), quasi interamente destinati alle spese di funzionamento (31,7 mld., di cui 26,7 al personale). La microfunzione più significativa è costituita dalla Gestione delle risorse umane: 18,4 mld. (52,7%) di stanziamenti e 20,9 mld. (53%) di pagamenti totali; mentre sostanzialmente inadeguate appaiono le spese per risorse informatiche (1,4 mld. di stanziamenti, pari al 4% e 1,6 mld. di pagamenti totali, 4,1%).

Nel corso del 1996, al di là della ordinaria amministrazione, alcune tematiche principali hanno costituito le linee guida dell'azione della Direzione generale.

Si segnalano in particolare le complesse operazioni per la individuazione delle nuove dotazioni organiche, per le quali la proposta trasmessa al Dipartimento della Funzione Pubblica e al Ministero del tesoro in data 3.1.1996 - ai fini dell'iter richiesto dall'art. 6 c. 3 del d.lgs. 29/93 - ha condotto alla formulazione del d.P.C.M. 8.1.1997.

In relazione ai compiti di formazione e aggiornamento del personale la DAG ha organizzato un seminario sulle problematiche della legge 241/90 ed una serie di corsi di formazione specialistica per tutti i settori dell'amministrazione.

2.3.3 Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici (UCBAAAS)

L'UCBAAAS costituisce nel suo complesso, come si è detto, il più importante centro di spesa del Ministero, con il più alto stanziamento definitivo di competenza (1.654,4 mld., pari come si è detto al 67% del totale), la più alta massa impegnabile (1.741,7 mld., pari al 67,5%) e la più alta massa spendibile (3.223,4 mld., il 71,6% di tutto il Ministero); mentre i residui salgono al 74,9% (1.531,7 mld.). Questa disfunzione è da ricondurre anche alla complessità degli interventi affidati a questo centro di responsabilità.

Al momento l'UCBAAAS è articolato in 8 divisioni e 10 servizi o uffici speciali (istituiti in relazione a settori di particolare rilevanza o specificità tecnica quali ad esempio l'archeologia subacquea), con 2 Istituti centrali (IC per il Catalogo e la documentazione e IC per il Restauro); ed è organizzato sul territorio con 8 istituti o soprintendenze speciali e 64 soprintendenze (21 archeologiche, 15 per i beni artistici e storici, 16 per i beni ambientali e architettonici, 12 miste),

49 delle quali esercitano competenze ambientali e archeologiche che fanno capo anche al nuovo centro di responsabilità dell'UCBAP istituito nel 1994.

Le strette implicazioni organizzative e programmatiche legate al collegamento di tre importanti funzioni obiettivo ad un unico centro di responsabilità suggeriscono anzitutto alcune osservazioni preliminari sulla attività dell'Ufficio centrale nel suo insieme nel 1996.

Con d.m. 6.12.1995 è stato approvato il piano di spesa dei capitoli pianificabili per l'anno finanziario 1996, per complessivi 540,2 mld., contenente, tra l'altro, disposizioni procedurali per l'approvazione dei progetti, per i tempi di attuazione degli interventi, per la correttezza della gestione. Sulle 4.898 proposte avanzate dagli istituti, ammontanti a complessivi 844,1 mld., ne sono state accolte 3.379 con una flessione rispetto al 1995 dal 64,6% al 64,0% delle richieste, che evidenzia una, sia pur limitata, tendenza alla diminuzione degli interventi a pioggia.

Sulla gestione ha inciso anche la presenza dei residui passivi collegati a stanziamenti previsti da leggi pluriennali di spesa.

L'UCBAAAS ha per altro esercitato la gestione degli interventi post-sismici in Campania e Basilicata (la cui competenza gli è stata trasferita dal d.P.R. 20.12.1994 n. 760 che ha soppresso la corrispondente Soprintendenza generale), con accreditamenti per 47,1 mld., nonché quella delle somme riassegnate per effetto della legge 14.1.1993 n. 4, per 3,5 mld. e della legge 30.3.1965 n. 340 (1,8 mld.), e dei piani di spesa straordinari di cui alle leggi 20.5.1985 n. 222 (8 per mille) e 6.3.1996 n. 120 (di conversione del d.l. 16.1.1996 n. 15, recante disposizioni urgenti per il restauro, la conservazione e la valorizzazione dei beni culturali) per il complessivo importo di 45,5 mld.

Passando poi all'analisi per F.O. occorre rilevare quanto segue:

F.O. 2 Beni architettonici e monumentali.

Tra le funzioni-obiettivo che fanno capo all'UCBAAAS, è quella che annovera il più cospicuo stanziamento definitivo in termini assoluti (651,3 mld. pari al 26,4% del bilancio complessivo del Ministero, con un aumento dell'1,3% rispetto al 1995 (507,5 mld.).

Di tale stanziamento il 31,8% (207,3 mld.) risulta assegnato al funzionamento (in esso comprendendo le spese per il personale, 186 mld., 28,5%), e il 7,2% (47 mld.) agli interventi, mentre agli investimenti tocca la parte più cospicua (397 mld., pari al 61%).

La ripartizione per funzioni privilegia la conservazione, con stanziamenti (370,8 mld.) pari al 56,9% del totale della F.O., ma anche al 15% degli stanziamenti totali del Ministero (e al 30,5% del totale per la conservazione).

Sulla massa impegnabile (684,8 mld.) risultano impegni totali pari al 93,3% (per 639,3 mld.).

La massa spendibile è di gran lunga superiore (1.560,8 mld.) ridotta peraltro a 1.156,7 mld. dalle autorizzazioni di cassa. Ma i pagamenti totali sono stati di appena 677,6 mld. (58,6% delle autorizzazioni di cassa). I residui di competenza sono stati 351,4 mld. (53,9% degli stanziamenti) contro i 376,3 mld. (66,3%) del 1995; mentre i residui totali sono stati 862,1 mld. (55,2% della massa spendibile), contro i 692,2 mld. del 1995 (59,9%) e di essi ben il 67,7% (583,6 mld.) attinenti alla funzione di conservazione (28,5% di tutti i residui totali del Ministero).

F.O. 3 Beni archeologici.

Fa anch'essa capo al C.R. UCBAAS e segue nell'ordine la precedente F.O. per entità di spesa, con stanziamenti definitivi per 583,4 mld., pari al 23,6% del bilancio del Ministero (3,6% in più del 1995). 406,6 mld. costituiscono spese di funzionamento (pari al 69,7% dell'intera F.O.); e di esse 372,8 mld. si riferiscono al personale (63,9%); 34 mld. (5,8%) sono relativi ad interventi, e 142,8 (24,5%) ad investimenti.

Sulla massa impegnabile (612,3 mld.) ci sono stati impegni totali per 582,8 mld. La massa spendibile (960 mld., ridotti a 810 dalle autorizzazioni di cassa) ha visto pagamenti totali per

558,8 mld. (69% delle autorizzazioni di cassa); mentre i residui totali sono stati 381 mld. (39,7% della massa spendibile), contro i 339,2 del 1995 (41,6%) e i residui di competenza sono stati 183,1 mld. (31,4% degli stanziamenti) contro i 154,9 (34,3%) del 1995.

Sul totale dei pagamenti appare sempre privilegiata la microfunzione conservazione (263,4 mld. pari al 44,7%), mentre 78,8 mld. (14,1%) sono stati spesi per la tutela e soltanto 59,4 mld. (10,6%) per la valorizzazione.

F.O. 4 Beni artistici e storici.

E' la terza delle F.O. che fanno capo all'UCBAAAS come unico centro di responsabilità.

Presenta stanziamenti definitivi di competenza pari a 419,7 mld. (17% del Ministero), con un consistente aumento sul 1995 (294,3 mld., +42,6%). 286,7 mld. (68,3% della F.O.) costituiscono spese di funzionamento, e di esse 257,2 mld. (61,3%) quelle per il personale; 31,1 mld. (7,4%) spese per interventi e 101,9 mld. (24,3%) per investimenti.

La massa impegnabile è stata di 444,5 mld., con impegni totali per 419,7 mld. La massa spendibile (702,6 mld.) è stata ridotta a 586,8 dalle autorizzazioni di cassa, con pagamenti totali pari a 402,3 mld. (68,6% delle autorizzazioni di cassa), mentre i residui totali sono stati 288,6 mld. (41,0% della massa spendibile), contro i 187,5 mld. del 1995 (37,7%), e i residui di competenza sono stati 132,4 mld. (32,5% degli stanziamenti definitivi) contro i 93,9 mld. del 1995 (31,9%). Sul totale dei pagamenti, consistente è stata anche qui soprattutto la spesa per la conservazione (170,6 mld., 42,4%), mentre alla tutela sono andati 72,5 mld. (18%) e 41,8 alla valorizzazione (10,4%).

2.3.4 Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici, UCBAP (F.O. 7 Beni ambientali e paesaggistici)

Con il d.P.R. 20.12. 1994 n. 760 che ha istituito l'UC per i Beni ambientali e paesaggistici, la funzione istituzionale per i beni ambientali e paesaggistici è stata scorporata dalla competenza dell'allora UC per i Beni ambientali, architettonici, archeologici, artistici e storici, il quale contestualmente ha assorbito le competenze della Soprintendenza generale agli interventi post-sismici in Campania e Basilicata. Al nuovo ufficio centrale sono state attribuite le competenze in materia di beni ambientali e paesaggistici di cui alle leggi 29.6.1939 n. 1497 e 8.8.1985 n. 431, nonché quelle in materia di compatibilità ambientale, di cui alla legge 8.7.1986 n. 349.

Questi mutamenti e sovrapposizioni di competenze si sono tradotti, per il 1995, in una vasta commistione di stanziamenti di bilancio e di pagamenti di spesa e anche per il 1996 hanno ampiamente condizionato gli assestamenti organizzativi e finanziari del settore.

Ancora oggi infatti l'UC è privo di un'articolazione interna - per effetto della mancata individuazione degli uffici di livello dirigenziale -, anche se il competente direttore generale ha provveduto ad attivare una serie di deleghe ai singoli dirigenti, in modo di consentire comunque la gestione per settori dell'attività dell'ufficio.

Manca anche un'autonoma struttura periferica, dovendo l'ufficio servirsi, per la sua attività sul territorio, delle Soprintendenze ai beni ambientali e architettonici e delle Soprintendenze archeologiche, rimaste collegate per la parte di competenza e per le spese strumentali all'UC per i Beni archeologici, architettonici, artistici e storici, nella cui Rubrica di bilancio sono previsti i capitoli per le spese di funzionamento.

Per quanto riguarda la spesa, gli stanziamenti definitivi in valori assoluti sono ammontati soltanto a 69,6 mld. pari al 2,8% del Ministero, con una forte riduzione sul 1995 (193 mld., 8,5%), quando l'ufficio ha parzialmente gestito i fondi assegnati alla Soprintendenza generale per gli interventi post-sismici in Campania e Basilicata.

Gli stanziamenti di funzionamento sono stati 66,8 mld. (96% della F.O.) di cui 60,6 (87%) per il personale. Non sono state attribuite somme per gli interventi, mentre per gli investimenti si sono avuti 2,8 mld.

La microfunzione più consistente è rappresentata qui dalla Tutela (59,3 mld., 85,1% della F.O.) interamente coperta dalle spese di funzionamento e di personale, mentre irrisoria appare la microfunzione Valorizzazione con 3,1 mld., pari allo 0,4% del totale. Alla microfunzione Pianificazione territoriale va lo 0,7%, con 4,8 mld. Sulla massa impegnabile di 69,7 mld. sono stati assunti impegni totali per 69,5 mld. La massa spendibile, 80 mld., ridotti a 78,1 dalle autorizzazioni di cassa, ha visto pagamenti totali per 60,5 mld. (pari al 77,5% delle autorizzazioni), di cui la quasi totalità (52 mld., 85,9%) per il personale.

I residui da stanziamento sono stati 14,6 mld. (21%) contro i 98,2 (50,8%) del 1995; mentre i residui totali sono stati 18,9 mld. contro i 214 mld. per il 1995, ma in un quadro di competenze, come si è detto, profondamente diverse.

Per quanto attiene agli aspetti gestionali, la tutela ambientale e paesaggistica è esercitata essenzialmente attraverso la verifica della compatibilità degli interventi di modifica del territorio con le esigenze di conservazione dei valori paesistici. A tal fine l'Ufficio interviene nella funzione istituzionale di tutela, delegata alle Regioni, sostanzialmente attraverso il controllo dell'attività delle Regioni stesse e attraverso l'attività autorizzativa, vincolistica e pianificatoria esercitata in via sostitutiva in caso di inadempienza regionale, mentre l'attività di conservazione e restauro viene svolta soltanto da un punto di vista sperimentale e metodologico.

Peculiare degli aspetti organizzativi del settore, è il rapporto di collaborazione gestionale tra l'organo centrale e le Soprintendenze competenti per territorio, fondato soprattutto sul più ampio decentramento e sulla valorizzazione degli organi periferici.

A questo fine - e nella linea del recupero del primato tecnico degli organi territoriali come inteso sia dall'art. 7 della fondamentale legge di tutela 1497/39, sia dall'art. 31 del d.P.R. 805/75 che individuavano appunto nelle Soprintendenze i soggetti affidatari della tutela - l'Amministrazione ha tentato in un primo momento la strada normativa. Ma il d.l. 530/95, che attribuiva alle Soprintendenze diretti poteri di gestione, è decaduto senza essere reiterato. L'Amministrazione ha deciso quindi di perseguire l'obiettivo del decentramento dapprima attraverso l'adozione di procedure organizzative interne e ultimamente attraverso la strada amministrativa della delega dei poteri dal direttore generale ai soprintendenti con il D. Dir. 18.12.1996, in attuazione del disposto di cui agli artt. 3, 15 e 16 del d.lgs. 29/93.

L'organizzazione decentrata dell'esercizio dei poteri di tutela ambientale ha evidenziato un progressivo miglioramento dei servizi, soprattutto nel raffronto tra i tempi istruttori delle funzioni di controllo delle autorizzazioni paesistiche rilasciate dalle Regioni o dagli Enti locali sub-delegati: fra il bimestre agosto/settembre 1995 e il corrispondente bimestre del 1996 si passa infatti, per l'emissione dei provvedimenti, da 55 giorni in media a 40, e per il tempo totale (comprensivo della comunicazione all'interessato) dai 99 giorni di media del 1995 ai 42 del 1996. Con ricorso del 13.3.1997, la Regione Emilia-Romagna ha sollevato tuttavia conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale per il trasferimento di poteri dell'amministrazione centrale ad un organo di livello infraregionale.

Va sottolineato inoltre che l'attività dell'Ufficio è stata nel 1996 tutt'altro che indifferente: n. 129.272 istruttorie di progetti ex art. 1 legge 431/1985; n. 6.122 provvedimenti di tutela; n. 14 piani paesistici, in sostituzione della Regione Campania inadempiente.

E' stata poi iniziata la realizzazione del progetto SITAP (Sistema informativo territoriale ambientale e paesaggistico), come strumento finalizzato alla conoscenza e alla lettura integrata delle componenti dell'ambiente e del paesaggio.

Ed è stato anche avviato il progetto WOAG (Workflow Office Automation Global) per il potenziamento, la gestione e il controllo delle attività, con una struttura di rete prevista per tutti gli uffici e istituti centrali e periferici, e in grado di connettersi alla Rete unitaria della P.A., secondo le modalità tecniche fissate dall'AIPA.

2.3.5 Ufficio centrale per i beni librari, le istituzioni culturali e l'editoria (UCBLE). L'UCBLE (così denominato dopo aver assorbito la competenza per l'Editoria, con il d.P.R. 20.12.1994 n. 760) svolge i suoi compiti istituzionali nel campo della tutela e valorizzazione del patrimonio librario e dei beni sonori e audiovisivi, del sostegno alle istituzioni culturali e all'editoria, della promozione e diffusione del libro e della cultura.

Esso è articolato in sei divisioni, un Ufficio tecnico per l'edilizia bibliotecaria, la Discoteca di Stato, l'Osservatorio giuridico e l'Osservatorio dei programmi internazionali per le biblioteche.

Gli organi periferici sono rappresentati dalle 34 biblioteche pubbliche statali, da una sezione staccata della B.N. di Napoli e dalle 11 biblioteche statali annesse ai monumenti nazionali, oltre a due istituti centrali (IC per la Patologia del libro e IC per il Catalogo unico delle biblioteche italiane e per l'informazione bibliografica).

Dal 1996 l'UC costituisce il punto di riferimento di due funzioni-obiettivo: la F.O. 5-Beni librari ed editoria e la F.O. 8-Istituzioni culturali, resa autonoma con la revisione del quadro di classificazione.

F.O. 5 Beni librari ed editoria.

La F.O. Beni librari ed editoria costituisce, dal punto di vista della spesa, l'impegno più significativo dell'UCBLE. Presenta infatti stanziamenti definitivi di competenza per 313,5 mld. pari all'87,9% degli stanziamenti facenti capo a questo centro di responsabilità, e il 12,7% del totale del Ministero.

L'articolazione in microfunzioni di 2° livello è più ampia che nelle precedenti F.O. in quanto presenta, accanto alle sei consuete, due voci corrispondenti a specifiche attività del settore: il Servizio bibliotecario nazionale e l'Editoria.

L'impegno più consistente è anche qui la conservazione (114,9 mld. pari al 36,6%), ma significativo è anche l'impegno per la valorizzazione, che ammonta a 71,9 mld. (22,9%), ai quali vanno aggiunti, almeno in parte, i 31,2 mld. assegnati al Servizio bibliotecario nazionale e i 16 mld. per l'Editoria.

E' significativo che, mentre sulla massa impegnabile gli impegni di spesa sono pari al 91,1%, sulla massa spendibile i pagamenti totali sono stati appena il 53,3 mentre i residui totali sono ascesi al 45,4%. I soli residui totali di competenza sono stati 97,5 mld., pari al 31,1% degli stanziamenti definitivi.

Si ritiene comunque opportuno segnalare i risultati raggiunti nel 1996 dalla rete del SBN, che, su una previsione di compartecipazione a regime di 31 poli con 424 biblioteche collegate per complessivi 3.000.000 di records, ha registrato al 31 dicembre 1996 un totale di 33 poli per complessive 586 biblioteche ed un totale di 3.777.562 records inseriti in Indice.

Va infine ricordato che, a decorrere dall'esercizio finanziario 1996, in conseguenza della soppressione dell'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta, è stato posto nello stato di previsione della spesa del Ministero, alla Rubrica II, afferente all'Ufficio centrale per i beni librari, un apposito capitolo (1612) relativo ai Contributi alle pubblicazioni periodiche di elevato valore culturale (di cui all'art. 18 della legge 25.2.1987 n. 67), nella misura di 4 mld. annui.

F.O. 8 Istituzioni culturali.

La F.O. Istituzioni culturali è stata enucleata dalla precedente F.O. unica per i Beni librari, le istituzioni culturali e l'editoria in ragione dell'assoluta specificità delle sue componenti. Gli istituti culturali, che rappresentano un settore di particolare importanza del Ministero, si caratterizzano infatti come centri di ricerca e di promozione culturale, rispetto alla funzione essenzialmente conservativa delle biblioteche.

In base alla legge 17.10.1996 n. 534, che ha sostituito quasi totalmente la legge 123/80, l'UCBLE esercita la vigilanza sulle istituzioni culturali che godono del contributo dello Stato e

sono comprese nella Tabella Triennale 1993-95, emanata con d.m. 10.3.1993, prorogata a tutto il 1996 ed ora in corso di rinnovamento.

Per il 1996 gli stanziamenti definitivi di competenza relativi a questa F.O. ammontano a 43,2 mld., pari all'1,7% della spesa del Ministero. In essi le spese di funzionamento, quasi interamente destinate al personale, pesano solo per 646 milioni (644 per il personale), pari allo 0,1% della funzione; mentre non esistono spese per investimenti e gli interventi costituiscono ben il 98,5% del totale.

Le microfunzioni sono ridotte a tre: Programmazione di settore e spese generali, Tutela e Valorizzazione; e di esse alla Tutela non viene attribuita alcuna spesa, mentre la Valorizzazione, con 43,0 mld., costituisce il 99,7% dell'intera F.O.

La massa impegnabile è pari agli stanziamenti, visto che la F.O. è stata estrapolata con il bilancio 1996; e così pure gli impegni effettivi sulla massa. La massa spendibile è invece pari a 44,3 mld.; e su di essa i pagamenti totali sono stati 43,6 mld., quasi tutti per la Valorizzazione. I residui di competenza sono stati 491 milioni (1,1%), i residui totali 608 milioni (1,4% della massa spendibile).

Importante per il settore deve considerarsi la legge 17.10.1996 n. 534 che fissa Nuove norme per erogazione di contributi statali alle istituzioni culturali.

2.3.6 Ufficio centrale per i beni archivistici, UCBA (F.O. 6 Beni archivistici)

Già spettanti al Ministero dell'interno - a differenza degli altri settori, già di competenza del Ministero della pubblica istruzione - le attribuzioni in materia di archivi di Stato furono trasferite al Ministero dei beni culturali solo per effetto delle modifiche apportate dalla legge 29.1.1975 n. 5 di conversione del d.l. istitutivo n. 657 del 14.12.1974. Per effetto della stessa legge, è rimasta tuttora al Ministero dell'interno la competenza in materia di atti d'archivio non ammessi alla libera consultabilità.

Legge fondamentale del settore è il d.P.R. 30.9.1963 n. 1409 che, fatti salvi pochi inevitabili aggiornamenti, costituisce ancora una delle normative più moderne ed efficaci, a livello internazionale, per la tutela e la valorizzazione del patrimonio documentario.

Il centro di responsabilità è costituito dall'Ufficio centrale per i beni archivistici (articolato in 5 divisioni e 2 uffici tecnici) al quale fanno capo 2 istituti con finalità particolari (l'Archivio centrale dello Stato e il Centro di fotoreproduzione, legatoria e restauro degli Archivi di Stato) e 154 istituti periferici (95 Archivi di Stato, 39 Sezioni di Archivio di Stato, 20 Soprintendenze archivistiche). In materia di atti riservati non ammessi alla libera consultabilità il centro di riferimento è costituito invece dall'Ispettorato centrale per i servizi archivistici del Ministero dell'interno, istituito con d.P.R. 30.12.1975 n. 854 per effetto della citata legge 5/1975.

Questa sovrapposizione di competenze sottolinea la particolare posizione di questo settore, caratterizzato dalla duplice valenza - da un lato storica e culturale, dall'altro giuridica e amministrativa - del patrimonio tutelato.

Il bilancio della F.O. rappresenta meno del 14% del bilancio del Ministero. Ma il bilancio per Rubriche (depurato delle spese di personale) scende addirittura al 4,9% (con 122,1 mld. di stanziamenti nel 1996), secondo una linea che nell'arco di vent'anni ha oscillato tra un massimo del 7,36% nel 1976 e un minimo di 1,91 nel 1980.

In questo contesto, nel 1996 gli stanziamenti definitivi per la F.O. sono stati 341,8 mld., con un lievissimo aumento sul 1995 (276,2 mld.). In essi le spese per il personale rappresentano il 62%, quelle per investimenti il 16,8%, mentre, tra le microfunzioni, privilegiata appare anche qui la Conservazione (179 mld., 52,4% del totale) alla quale si riferisce addirittura il 55,7% dei pagamenti totali (in valori assoluti 172,9 mld.). Tra le altre microfunzioni va ricordata la Valorizzazione, alla quale va l'11,2% degli stanziamenti definitivi e l'11,9% dei pagamenti totali. Va però sottolineato che ai capitoli direttamente ed interamente attinenti alla valorizzazione - 3036 (mostre convegni e manifestazioni culturali), 3039 (pubblicazioni) e 8251 (ricerca

scientifica) - risultano assegnati in bilancio appena 2.321 milioni (aumentati a 2.344 mln. per la confluenza di fondi CEE), con una riduzione progressiva e costante negli ultimi anni dai 2.800 milioni del 1993.

Entro i limiti finanziari e procedurali sopra accennati, l'UCBA ha svolto anche nel 1996 una intensa attività di tutela e di valorizzazione del patrimonio documentario, anche con progetti speciali, tra i quali va segnalata la "Anagrafe informatizzata degli archivi italiani", avviata già da alcuni anni, che nel 1996 ha interessato 15 Soprintendenze e 17 Archivi di Stato, nonché il programma pluriennale di fotocoproduzione e indicizzazione automatica dei documenti della Commissione alleata di controllo in Italia (1943-47), in collaborazione con gli Archivi nazionali di Washington.

L'attività di studio e ricerca ha portato nell'anno alla realizzazione di 19 volumi, nelle diverse collane delle "Pubblicazioni degli Archivi di Stato", oltre a 3 fascicoli della quadrimestrale "Rassegna degli Archivi di Stato", giunta ormai alla sua 56ª annata.

Particolarmente curata in questo settore dell'Amministrazione è poi la formazione professionale, svolta anzitutto dalle Scuole di archivistica paleografia e diplomatica in esistenza presso i 17 maggiori Archivi di Stato, e alle quali, nell'anno accademico 1995/96, sono affluiti 836 iscritti. Per quanto riguarda la preparazione tecnologica, il Centro di fotocoproduzione, legatoria e restauro ha svolto attività formativa e di perfezionamento del personale tecnico addetto alle 40 sezioni di fotocoproduzione ed ai 20 laboratori di legatoria e restauro distribuiti sul territorio.

3. Valutazione dei risultati

3.1 Controlli di gestione

I ritardi nell'avvio del controllo di gestione (quale previsto dall'art. 3 c. 4 della legge 14.1.1994 n. 20), anche per l'assenza di un quadro soddisfacente di indicatori di efficienza, di efficacia e di economicità, costringono a fermare l'attenzione sui risultati della gestione del 1995, quali sono stati condotti dal competente ufficio di controllo della Corte nel corso del 1996.

Nel 1996 l'ufficio di controllo sugli atti del Ministero per i beni culturali e ambientali ha concluso infatti le indagini svolte per il 1995 sulla base del programma di controllo successivo fissato dalla Sezione del controllo nell'adunanza generale del 27.9/11.10.1994, relativamente ai seguenti oggetti e capitoli di bilancio: "Manutenzione ordinaria e straordinaria; recupero salvaguardia e restauro; inventariazione, precatalogazione e catalogazione; valorizzazione del sistema museale nazionale", di competenza dell'Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici, e delle Soprintendenze per i beni ambientali ed architettonici nonché artistici e storici operanti nell'ambito di cinque regioni (Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Puglia e Veneto), e relativi ai capp. 2035, 8005, 8019, 8036 e 8103.

Delle 18 Soprintendenze interessate, l'Ufficio ha acquisito i dati riguardanti soltanto 13 (con esclusione al momento delle Soprintendenze BAA di Bologna e di Roma e delle Soprintendenze BAS di Parma, di Roma e del Veneto).

Dalla relazione, approvata dalla Sezione del controllo con deliberazione n. 35/97 nell'adunanza del 3.12.1996, emerge un quadro non del tutto soddisfacente dell'attività di gestione di questo importante settore del Ministero, attività che appare caratterizzata da diffusa lentezza e sensibili ritardi nel conseguimento dei risultati e da un irrazionale e scarsamente produttivo impiego dei mezzi e delle risorse finanziarie, specie se si consideri che progetti e piani di spesa sono concepiti, dimensionati e articolati dalla stessa Amministrazione sulla base di proposte formulate dai propri organi centrali e periferici.

In particolare la notevole consistenza, e la limitata utilizzazione (al 45% del totale) dei residui derivati da esercizi precedenti sembra indicare la mancanza di adeguata capacità previsionale, progettuale ed esecutiva da parte dei funzionari delegati. Né sembra sussistere (considerato l'elevato frazionamento della spesa) una apprezzabile complessiva efficacia degli

interventi in relazione ai fini istituzionali, quali individuati e stabiliti nei programmi, anche se i risultati conseguiti, caso per caso, non possono dirsi privi di efficacia sul piano tecnico-artistico. La debolezza delle proposte elaborate dalle Sovrintendenze non viene integrata, come si è osservato, da una tempestiva ed efficace attività di programmazione del Ministero ai sensi degli articoli 3 e 24 del d.lgs. n. 29 del 1993.

Con riguardo al rapporto tra costi e risultati appare una indubbia sproporzione, sia in relazione alla elevata incidenza delle spese generali e di funzionamento rispetto alla produttività, sia nello specifico del costo di esecuzione dei singoli interventi, sul quale pesano vari fattori negativi, quali il ritardo nell'avvio dei progetti esecutivi, sospensioni dei lavori e proroghe dei termini, varianti: con conseguente aumento di spesa, per la lievitazione nel tempo dei prezzi dei materiali, dei servizi, delle prestazioni di lavoro, ma anche per la maggiore incidenza di aggravii fiscali.

Un quadro analogo emerge da controlli in sede locale, come quello sulla gestione dell'attività contrattuale delle soprintendenze BAAAS dell'Aquila e archeologica di Chieti ad iniziativa della delegazione della Corte dei conti per l'Abruzzo, per cui la Sezione del controllo con delibera n. 71/97 ha messo in evidenza la mancata tendenza ad avvalersi del ricorso al contratto a cottimo e la limitazione del procedimento concorsuale ad un ristretto numero di ditte c.d. "di fiducia".

Le carenze nell'attività delle strutture periferiche, che risultano da tali analisi, sottolineano l'esigenza di una più attenta vigilanza da parte dell'amministrazione centrale mentre, atteso il vasto numero di fonti normative in materia, tornerebbe utile (come espressamente suggerito nella citata delibera 71/97) una loro sistemazione in apposito testo unico "in cui le fonti medesime siano opportunamente coordinate con la vigente legislazione dei lavori pubblici nonchè aggiornate con emendamenti e integrazioni che si palesino necessarie alla luce dell'esperienza".

Positivo è stato invece, sempre per il 1995, l'esito del controllo successivo sulle spese di funzionamento degli uffici centrali e degli uffici decentrati del Ministero, relativamente a canoni di locazione di immobili, impianti e utilizzazione di sistemi informativi e spese per l'informatica, automezzi di servizio, telefoni, rappresentanza.

In sede di controllo preventivo di legittimità, riguardante prevalentemente programmi e piani di spesa, sono apparse spesso scarsamente ed evasivamente motivate le varianti ai piani di spesa, sempre più frequenti e numerose, e a volte così estese da vanificare o addirittura sostituire ex novo progetti e interventi già approvati dall'Amministrazione: con il risultato che, per esempio, una cospicua parte di progetti inclusi nei piani degli esercizi 1993 e 1994 non risultavano nel 1996 ancora avviati ad esecuzione.

In sede di controllo sono stati altresì sollevati rilievi istruttori su molteplici provvedimenti relativi all'apposizione di vincoli, a dichiarazioni di pubblica utilità, all'emanazione di piani paesistici. Sull'esercizio del diritto di prelazione la Sezione del controllo (con deliberazione n. 21/97 del 14.11.1996) ha affermato il principio che i decreti relativi costituiscono atti di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa riservati alla competenza del dirigente generale.

Il programma del controllo sulla gestione del 1996 (approvato con delib. n. 48/96 della Sezione del controllo), è incentrato sui seguenti punti:

a) spese di funzionamento e gestione degli interventi degli Istituti centrali per il Restauro e per il Catalogo e la documentazione;

b) spese di manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché per il recupero, salvaguardia e restauro dei beni, di competenza delle Soprintendenze ai beni ambientali, paesaggistici, architettonici e artistici e storici delle regioni Calabria e Campania.

Devono invece ancora essere avviati i programmi per il 1996 dell'Ufficio di controllo interno, istituito con d.m. 26.7.1996 n. 528. L'Ufficio ha raggiunto un'intesa con l'ISTAT, nell'ambito del progetto finalizzato "Istituzione, organizzazione e funzionamento dei servizi di controllo interno nelle pubbliche amministrazioni", per definire e sviluppare un modello di